

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - УС, 72/12, 7/14 - УС и 44/14),

Влада доноси

СТРАТЕГИЈУ РЕГУЛАТОРНЕ РЕФОРМЕ И УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА ЗА ПЕРИОД 2015-2020. ГОДИНЕ

I. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Квалитетан правни систем један је од кључних услова за привредни развој, социјални просперитет и поштовање људских права. Правни систем који обезбеђује привредни развој мора бити транспарентан и ефикасан, мора гарантовати правну сигурност, односно бити заснован на начелима добре регулаторне праксе.

Транспарентан правни систем омогућава грађанима да прилагоде своје понашање у складу са новим прописима, као и да у амбијенту правне сигурности организују живот и остварују прописима загарантована права. С друге стране, улога јавних органа јесте да кроз економичност у поступању, пружају висок квалитет услуга грађанима уз реалне трошкове администрирања, како би грађани, без непотребних трошкова, могли да испуњавају законом прописане обавезе.

За инвеститора, домаћег или страног, правна сигурност и предвидивост су од суштинског значаја, с обзиром на то да сваки потенцијални инвеститор пре улагања жели да буде упознат са законима и другим прописима којима се уређују питања везана за улагање средстава и делатност у којој жели да започне пословање. Такође, уколико долази до промена правног оквира, инвеститор жели то да зна унапред, како би се за те промене адекватно припремио уз најмање трошкове прилагођавања и најниже негативне ефекте по његово пословање, због чега је предвидивост законодавне динамике од суштинске важности.

Нарочито велики значај има сврсисходност, предвидивост и оправданост одређених трошкова које директно носе грађани и привредни субјекти због усаглашавања свог понашања и пословања са постојећим и новим прописима. Спремност измиривања прописаних обавеза зависи од висине трошкова које пропис намеће (како у времену, тако и у новцу), административних захтева и у којој мери су они компликовани, очекиваних казни, али и информисаности грађана и привредних субјеката о позитивним ефектима регулаторних решења. Ако су захтеви претерани или ако је прописан велики број административних процедура које нису сврсисходне, може доћи до избегавања поштовања прописа. Такође, уколико се прописи често мењају, и то на нетранспарентан начин, грађани и привреда немају подстицај да извршавају наметнуте обавезе, како због неинформисаности, тако и због недоступности информација онда када желе да се благовремено информишу.

Имајући у виду горенаведено, регулаторна реформа се може схватити као процес усклађивања поступака припреме, израде, доношења и примене прописа са интересима грађана и привредних субјеката, и то у циљу достизања квалитетних прописа израђених на бази веродостојних података и чињеница уз адекватан консултативни процес који ће омогућити пружање квалитетних услуга грађанима и привреди. Регулаторна реформа се може спроводити на нивоу појединачног прописа, кроз ревизију постојећег или успостављање потпуно новог правног режима, али и кроз унапређење законодавног процеса и институција које су учесници у процесу припреме, израде, усвајања и праћења ефеката прописа.

Процес управљања јавним политикама у тесној је вези са законодавним процесом, јер прописи спадају у регулаторне инструменте који представљају једну од неколико група инструмената кроз које се спроводе јавне политике (поред финансијских инструмената какви су јавне инвестиције, субвенције, директна финансијска давања, порези и др.; информативно-едукативних инструмената какви су информационе и образовне кампање, и институционално управљачко организационих инструмената као што су формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре институција, промена броја запослених и др.). Другим речима, закони и други прописи који прописују правне норме којима се успостављају стандарди и правила којима се уређују односи у друштву, доносе се у циљу спровођења усвојених јавних политика, садржаних у документима јавних политика попут стратегија, програма, планова активности и др. Управо се на основу усвојених докумената јавних политика прати спровођење мера и активности у циљу оцене у којој мери су постигнути зацртани циљеви јавних политика.

Планирање у јавној управи препознато је као основа доброг управљања системом јавних политика и законодавним процесом који омогућава да се јавне политике спроводе. Поред тога што се планирање сматра управљачким алатом, квалитетан план представља и битан координациони механизам у великим системима као што је јавна управа, јер се једино кроз усклађеност планова активности и мера појединачних организација могу остварити заједнички циљеви. У ту сврху, размена информација између различитих организација је неопходна и мора се уредити како на хоризонталном тако и на вертикалном нивоу.

Планирање у јавној управи је неопходно како би јавне политике и прописи могли да буду добро осмишљени и формулисани. Основни циљ развоја реалних планова и спровођења тих планова је у обезбеђивању континуираног економског раста и друштвеног напретка базираног на јасним и конзистентним смеровима развојне политике. Унапређење конкурентности, социјалне заштите, раст запослености, квалитета и ефикасности јавних услуга су неки од основних циљева планова развоја, те је потребно ускладити циљеве планова које теже да се постигну на републичком нивоу, не би ли се успоставио јединствени развојни приступ реформама у јавним политикама.

Добро управљање системом јавних политика обухвата планирање јавних политика, *ex ante* анализу ефеката (процес анализе ефеката који се спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу избора оптималних опција и мера за њихову реализацију), формулисање јавних

политика, усвајање јавних политика кроз усвајање докумената јавних политика, спровођење јавних политика, праћење спровођења, вредновање јавних политика (што подразумева и *ex post* анализу ефеката односно процес анализе ефеката који се спроводи током праћења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу њиховог преиспитивања и унапређења), као и извештавање о резултатима усвојених јавних политика. Део управљања системом јавних политика је и координација између органа јавне управе приликом свих горе наведених фаза, која обухвата и консултације са заинтересованим странама и циљним групама на које се јавне политике и прописи односе, и прикупљање података који су неопходни у процесу анализе ефеката јавних политика и прописа.

Имајући у виду тесну везу између регулаторне реформе (која сама по себи представља јавну политику) и реформе система управљања јавним политикама, као и то да су обе реформе сегменти целокупне реформе јавне управе, ова стратегија представља документ јавне политике који обухвата основне постулате ове две реформе, проблеме уочене у пракси који указују на неопходност реформи и циљеве које је потребно постићи. Крајњи циљ доношења ове стратегије је постизање развојних циљева и доследна примена стратешких праваца развоја Републике Србије.

1. Међународна искуства у области регулаторне реформе

Међународна искуства упућују на то да прекомерно или непотпуно регулисање негативно утиче на тржишну конкуренцију, инвестиције и иновације и да доводи до повећања корупције и пословања у „сивој зони“/„неформалном” сектору, што све посредно утиче и на ефикасност и продуктивност привредних субјеката. Поред наведеног, проблем представља и неадекватно регулисање, које је често последица погрешних предубеђења, површне анализе, појединачног инцидента или података лошег квалитета који воде ка нереалном сагледавању стања у одређеној области, те неадекватних процена ефеката за које се процењује да могу да се остваре. Управо из наведених разлога је унапређење квалитета прописа један од приоритетних циљева, како у развијеним земљама, тако и у земљама у развоју и транзицији.

Почеци регулаторне реформе се везују за седамдесете и осамдесете године прошлог века, када је регулаторна реформа била базирана искључиво на дерегулацији, тј. реформи усмереној на потпуно или делимично стављање ван снаге прописа за које се оценило да су штетни за привреду. Деререгулација се спроводила превасходно у земљама са развијеним тржиштима, попут Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства, Канаде, а касније и у Аустралији, Новом Зеланду, Аргентини и другим земљама. Пре почетка спровођења процеса дерегулације, услед убрзаног процеса глобализације и повезивања држава у регионалне и економске уније, углавном је био забележен огроман пораст количине прописа који су, уместо да штите привреду од монопола и других тржишних девијација, уствари успоравали и оптерећивали пословање привредних субјеката, а посебно предузетника, што је условно утицало на мањи обим инвестиција у развој и иновације, а коначно и на конкурентност дотичних привреда. Такође, велики број административних захтева последично је довео до

повећања неформалног сектора. У том смислу, најранији почеци регулаторне реформе односили су се искључиво на процес унапређења пословног окружења, а нарочито смањења административног оптерећења привредних субјеката. У каснијим фазама, развијани су додатни механизми за унапређење процеса доношења прописа, чиме је концепт дерегулације прерастао у процес регулаторне реформе.

У успостављању стандарда и стимулацију примене препорука добре регулаторне праксе на међународном нивоу, Међународна организација за економску сарадњу и развој (у даљем тексту: OECD), показала се као водећа институција. Најзначајније препоруке OECD-а, релевантне за област регулаторне реформе су наведене у Водећим принципима квалитета прописа и извршавања (*енг. Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*), објављене 2005. године, и постављају водеће принципе у управљању процесом доношења прописа. Препоруке OECD су такође, да свака земља треба да „усвоји на нивоу владе стратегију регулаторне реформе која поставља јасне циљеве и оквире за њену примену.” OECD сматра да је усвајање јасне стратегије од толиког значаја да „државе са посебним регулаторним стратегијама остварују бржи одрживи развој од земаља које такву стратегију немају. Што су потпунији и конкретнији принципи реформе и акциони план за њено спровођење, то су реформе потпуније и ефикасније.”

OECD препоручује успостављање начела „добре регулативе”, а добра регулатива треба да:

- 1) буде усмерена ка јасно идентификованим циљевима и да буде ефикасна у остваривању тих циљева;
- 2) има правну основу, тј. да у вишем правном акту постоји основ за доношење нижег правног акта;
- 3) обезбеђује да користи оправдавају трошкове израде, доношења и примене прописа, узимајући у обзир и редистрибутивне ефекте који ће настати применом прописа;
- 4) минимизира трошкове и тржишну неефикасност;
- 5) промовише иновације путем приступа заснованог на резултатима;
- 6) буде јасна, једноставна и практична за кориснике;
- 7) буде конзистентна са другим прописима и јавним политикама;
- 8) буде што компатибилнија са политиком конкуренције и инвестиционом политиком на домаћем и међународном нивоу.

Велики број земаља чланица Европске уније предузео је конкретне мере како би се поједноставило регулаторно окружење и, уопште, унапредио рад јавне управе. У тежњи ка унапређењу квалитета прописа, фокус државе се померио са идентификације специфичних проблема и предлагања специфичних реформи за решавање тих проблема ка широј визији реформе која укључује усвајање стратегије регулаторне реформе са низом различитих мера/инструмената за њено спровођење.

С друге стране, Европска унија (у даљем тексту: ЕУ) је релативно касно почела да даје значај регулаторној реформи као концепту унапређења сопственог

законодавства. Посебно битан моменат који треба истаћи у развоју регулаторне реформе на нивоу ЕУ је образовање Манделкернове групе за „бољу регулативу“. Манделкернова група се састојала од представника ЕУ-15 држава чланица са задатком да формулише правце и принципе на којима ће се заснивати реформа законодавства. Манделкернов извештај је објављен 2001. године и њиме су биле предвиђене динамика и агенда реформи које ће предузети како ЕУ тако и саме државе чланице на унапређењу процеса доношења и примене прописа. Европска комисија је 2006. године усвојила Стратегију за бољу регулативу као први свеобухватни, конзистентни и обавезујући плански документ за све државе чланице. Кључни правци реформи предвиђени овом стратегијом су: поједностављење прописа, смањење административних трошкова и унапређење анализе ефеката прописа.

Битно је напоменити да је Европска комисија објавила Смернице за анализу ефеката (у даљем тексту: Смернице) којима су се успоставила методолошка правила за спровођење анализе ефеката прописа и јавних политика, а на основу којих се врши процена ефеката политика ЕУ. Даље, на основу Смерница, државе чланице су формирале институционалне и правне оквире за спровођење анализе ефеката прописа за сопствене политике. Последично, и све земље које су у поступку приступања у ЕУ су у већој или мањој мери своје националне институционалне оквире обогатиле механизмима за унапређење система управљања јавним политикама, каква је анализа ефеката прописа и јавних политика.

У земљама западног Балкана, развој механизма за анализу ефеката прописа и других механизма за постизање квалитетних прописа, започео је прво у Републици Србији 2003. године са оснивањем Савета за регулаторну реформу привредног система Републике Србије као повремених радног тела Владе, да би се касније тенденција реформи ове врсте проширила и на остале земље. Заједничко за све земље јесте да се реформа водила на два нивоа: први, кроз развој институција за надзор над спровођењем регулаторне реформе и други, кроз примену специфичних алата за смањење административног оптерећења привреде и унапређење пословног окружења, при чему је свака држава у неком тренутку донела стратегију регулаторне реформе. У примени законодавне технике каква је анализа ефеката прописа, Република Србија је држава са најдужом традицијом у овој области у односу на остале земље западног Балкана, при чему је број и квалитет спроведених анализа ефеката закона далеко испред осталих земаља. С друге стране, поједине земље су у сопствени систем управљања јавним политикама примениле алате и технике које се могу сматрати примерима добре праксе, а у Републици Србији још увек нису спроведени, те је један од циљева ове стратегије да се примери добре регионалне праксе који су дали резултате у виду унапређења квалитета прописа и ефикаснијег управљања јавним политикама инкорпорирају и у систем Републике Србије.

Примером добре праксе у региону који се односи на реформу у области смањења нивоа административних трошкова за привреду и грађане, може се сматрати искуство Републике Српске у успостављању регистра административних захтева. Регистар чини материјална и електронска база података свих одобрења која издају и спроводе овлашћени органи Републике Српске, при чему се под одобрењима сматрају све

дозволе, лиценце, сагласности, потврде, уверења, овлашћења и регистрације за било коју привредну делатност. Овлашћени орган обавезан је да пријави сва одобрења која издаје у оквиру своје надлежности у сврху њиховог објављивања у регистру путем обрасца за пријаву одобрења. Регистар је јавно доступан на интернет страници www.regodobrenja.net и садржи основне податке о свим одобрењима, податке о свим законским и подзаконским прописима који их прописују, као и сва одобрења потребна ради обављања одређених привредних делатности. Сличне системе су већ направиле и Македонија и Косово*. Овај пример добре праксе доприноси повећању транспарентности у поступању јавне управе и олакшава свакодневно пословање привредних субјеката и живот грађана, те се овом стратегијом тежи увести сличан модел, а у циљу смањења свеобухватних административних трошкова за привредне субјекте и грађане приликом остварења својих права и извршавања законом прописаних обавеза.

Већина земаља западног Балкана је у неком тренутку имала тенденције за укључивање *ex post* анализе ефеката прописа у процес регулаторне реформе. У том смислу, све земље су спроводиле делимичне или свеобухватне гилотине прописа којима је претходила *ex post* анализа секторских прописа или прописа који имају утицај на пословно окружење. Најдаље од свих земаља у институционализацији *ex post* анализе прописа отишла је Македонија у којој се ове врсте анализе спровode у редовној процедури и обавезне су за све прописе. На овај начин, резултати анализе имају улогу у формирању препорука за стављање ван снаге непотребних или штетних прописа са једне стране, а са друге стране пружа детаљни преглед постојећег стања у области у тренутку доношења нових прописа или измене постојећих прописа, што омогућава формулацију што бољих прописа. У процесу увођења спровођења *ex post* анализе као системског приступа је и Црна Гора. Имајући наведено у виду, ова стратегија тежи да уведи не само обавезу спровођења *ex post* анализе ради повећања квалитета прописа, већ и обавезе спровођења *ex ante* и *ex post* анализе ефеката јавних политика у циљу повећања ефикасности процеса управљања јавним политикама, и то кроз успостављање јединствене методологије за анализу ефеката јавних политика и прописа.

2. Регулаторна реформа и институционални оквир за њено спровођење у Републици Србији

Почеци рада на регулаторној реформи у Републици Србији везани су за оснивање Савета за регулаторну реформу привредног система Републике Србије (у даљем тексту: Савет) као повременог тела Владе. У оквиру поменутог савета формиран је и Секретаријат Савета који је обављао стручне послове за потребе Савета, док је административно-техничке послове обављало Министарство привреде. Улога овог тела је била да прати рад и развој приватног предузетништва и предузећа, разматра проблематику, даје иницијативе и предлоге за измене постојећих и доношење нових закона, других прописа и општих аката, даје претходна мишљења на нацрте закона,

* Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова

других прописа и општих аката које разматрају одбори Владе Републике Србије, у делу који се односи на питања од значаја за рад и развој приватног предузетништва и предузећа. Изменама Пословника Владе које су уследиле 2004. године, први пут се уводи обавеза израде анализе ефеката за нацрте закона. Задатак Савета је био да даје претходна мишљења надлежним одборима Владе о томе да ли образложења нацрта закона, других прописа и општих аката и предлога аката које доноси Влада треба да садрже анализу ефеката и, ако треба, да ли анализа ефеката садржи сва потребна објашњења. Нацрти мишљења су израђивани од стране Секретаријата Савета оперативно од 2005. године, при чему је Савет, као повремено тело Владе, одлучивао о коначној садржини мишљења. У том смислу, почеци регулаторне реформе, а самим тим и процеса реформе система управљања јавним политикама у Републици Србији искључиво се везују за анализу ефеката прописа као алата за контролу квалитета закона које предлаже Влада и њихових очекиваних ефеката на грађане и привреду. У мишљењима Савета у том периоду, изражене су бројне иницијативе за смањење административних трошкова.

2008. године основана је Јединица за спровођење свеобухватне реформе прописа и донета је прва Стратегија регулаторне реформе са роком важења до 2011. године. У овом периоду, Секретаријат Савета је наставио да припрема мишљења на анализе ефеката прописа, док је Јединица за спровођење свеобухватне реформе прописа за задатак имала спровођење Гиљотине прописа и формулисање препорука за унапређење пословног окружења у Републици Србији. Резултати њиховог рада и спровођења Стратегије регулаторне реформе могу се сагледати у следећем одељку ове стратегије.

Значајан моменат у успостављању одрживог институционалног оквира за спровођења мера унапређења правног оквира и праћења регулаторне реформе је оснивање Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) у децембру 2010. године, која је успостављена Уредбом Владе о оснивању Канцеларије („Службени гласник РС”, бр. 89/2010) као стручне службе Владе. Канцеларија је почела са радом средином 2011. године и значај њеног оснивања се огледа, пре свега, у томе што је, за разлику од Савета као повременог радног тела Владе, Канцеларија формирана као стално тело, тј. орган државне управе, чиме се у том тренутку обезбедио континуитет регулаторне реформе и створио простор за изградњу стручног капацитета који ће бити истинска стручна подршка другим органима државне управе у обезбеђењу квалитета прописа и анализе њихових ефеката, као и спровођења јавних политика.

Канцеларија је преузела од Савета праћење анализе ефеката прописа кроз издавање мишљења на анализе ефеката нацрта закона које предлаже Влада. Такође, Канцеларија је добила надлежност за спровођење стручног усавршавања државних службеника запослених на пословима анализе, као и пружања континуиране подршке предлагачима у процесу спровођења анализе ефеката. Додатно, Канцеларија је била надлежна за прикупљање и обраду иницијатива привредних субјеката, других правних лица и грађана за измену неефикасних прописа на републичком нивоу, као и подношење иницијативе надлежним предлагачима прописа за измену неефикасних

прописа, чиме су сви заинтересовани субјекти добили прилику да се активно укључе у законодавни процес.

У делу стандарда квалитета прописа, битно је истаћи значај два акта која су усвојена у претходном периоду, а значајно су допринели успостављању једнообразности потупања у доношењу прописа. Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС” број 21/2010) се односе на израду прописа које доноси Народна скупштина (закони, стратегије, Пословник НС) и њима се ближе дефинишу правила за: садржај прописа, форма прописа, језик, стил и начин писања, измене и допуне прописа, пречишћен текст и исправка прописа, правила израде образложења прописа, и начин писања амандмана на предлог прописа. Такође је битно истаћи и Закључак Владе о усвајању методологије за израду подзаконских прописа („Службени гласник РС”, бр. 75/10 и 81/10) који је донет у истом периоду.

Резолуција Народне Скупштине о законодавној политици, усвојена у јуну 2013. године. У односу на Јединствена методолошка правила за израду прописа која се односе на техничке стандарде прописа, Резолуција се односи на дефинисање самих циљева законодавне политике, уз адекватну примену начела добре регулаторне праксе (Прилог 2.). Поменута резолуција је такође утврдила препоруке за унапређење законодавног процеса и процеса доношења других резултирајућих прописа. Важност Резолуције Народне Скупштине о законодавној политици се огледа у томе што се њоме постављају стандарди за све предлагаче закона, укључујући и Владу, чиме се предвиђа примена начела квалитета на све законе које усваја Народна Скупштина. У контексту регулаторне реформе, ова резолуција је значајна из више разлога, али пре свега зато што је донета у тренутку када се показало да постојећа институционална решења и не могу да обезбеде неопходан ниво квалитета закона, пре свега, услед непланског приступа законодавној политици и недовољних стручних нормативно аналитичких капацитета органа државне управе.

Извод из Резолуције Народне Скупштине о законодавној политици:

Народна скупштина Републике Србије изражава пуну спремност Републике Србије да оствари следеће **циљеве законодавне политике**:

- јачање владавине права,
- обезбеђивање потпуне правне сигурности и заштите људских и мањинских права и основних слобода,
 - доследно поштовање принципа поделе власти на законодавну, извршну и судску и поделе надлежности у складу са принципима децентрализације и остваривања права на локалну самоуправу и територијалну аутономију,
 - обезбеђивање потпуне усклађености и равнотеже јавних политика, као и њиховог доследног спровођења,
 - обезбеђивање стабилности и предвидљивости регулаторних захтева,
 - пуно поштовање хијерархије и међусобне усклађености прописа,
 - обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса,
 - усвајање прописа који испуњавају све услове међународно признатих стандарда квалитета, усклађених са правним тековинама Европске уније,
 - смањивање ризика од корупције,
 - обезбеђење потребних ресурса и правилног, доследног и равноправног спровођења прописа,
 - усвајање примера добре праксе у области законодавног процеса

У том смислу, Резолуција Народне Скупштине је представљала изузетно битан корак у унапређењу законодавног процеса у Републици Србији, а самим тим и унапређењу система управљања јавним политикама.

Априла 2014. године Законом о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/2014, 14/2015 и 54/2015) основан је Републички Секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат) као посебна организација. Секретаријат је преузео надлежности Канцеларије, а такође му је поверена улога координације усаглашености стратешких докумената Владе. У том смислу, поред издавања мишљења на нацрте закона и прилоге Анализе ефеката закона, Секретаријату је поверено и издавање мишљења на предлоге стратешких докумената Владе (Стратегије развоја и акционих планова за спровођења стратегија развоја), а са циљем оцене усаглашености предлога стратешких докумената са већ усвојеним стратешким оквиром Владе.

У координацији израде стратешких докумената Владе, Секретаријату је поверена и израда Акционог плана за спровођење програма Владе (у даљем тексту: АПСРВ). АПСРВ садржи приоритетне средњорочне циљеве развоја привреде и друштва Републике Србије, као и мере и активности за њихово постизање. Саме мере и активности одређују органи државне управе, док је улога Секретаријата да припреми обједињени АПСРВ који усваја Влада, као и да врши праћење реализације АПСРВ, о чему извештава Владу. Овај плански докуменат је први корак у спровођењу реформе система управљања јавним политикама у Републици Србији имајући у виду да се њиме успоставља плански систем за постизање развојних циљева. Први Акциони план за спровођење програма Владе је усвојен у априлу 2015. године и садржи 98 приоритетних циљева.

Мишљења Секретаријата, као и мишљења Канцеларије, на нацрте закона су обавезна у поступку прикупљања мишљења од надлежних државних органа, али не и обавезујућа, те је њихова улога да укажу на евентуалне недостатке у спровођењу анализе ефеката прописа и потенцијалне штетне последице законских решења на привреду и грађане. Досадашња пракса је показала да постоји могућност да Влада усвоји нацрт закона који има потенцијално штетне последице на конкурентност или повећање административних трошкова (иако је на то указано у мишљењима Секретаријата и некадашње Канцеларије), што је у супротности са циљевима регулаторне реформе и Резолуције Народне Скупштине о законодавној политици. Изменама и допунама Пословника Владе из 2014. године, Секретаријату је пружена могућност да учествује у раду седница одбора Владе, без права гласа. На овај начин, Секретаријат може, да кроз дискусију на седницама одбора Владе, потврди ставове изнете у својим мишљењима и да директно утиче на измену потенцијално штетних прописа.

Табела 1. Хронолошки преглед развоја регулаторне реформе у Србији

| 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2010 | 2011 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Основан Савет за регулаторну реформу привредног система РС | - Пословником Владе прописана обавеза спровођења Анализе ефеката прописа за нацрте закона | - Почетак израде Извештаја о спроведеној анализи ефеката уз нацрте закона | - Основана Јединица за спровођење Свеобухватне реформе прописа и почетак њеног рада - Усвојена Стратегија регулаторне реформе у РС за период 2008-2011 | Основана Канцеларија за РР и АЕП, која је преузела послове из надлежности Секретаријата Савета и Јединице за спровођење СРП | - Канцеларија за РР и АЕП почела са радом 1.6.2011. године | - Усвојена Резолуција НС о законодавној политици | - Законом о министарствима основан Републички секретаријат за јавне политике - Пословником Владе регулисан начин вршења прописаних надлежности Секретаријата |

Извор: Секретаријат

3. Резултати примене Стратегије регулаторне реформе 2008 - 2011

Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године („Службени гласник РС”, број 94/08 – у даљем тексту: Стратегија 2008-2011. године) је била донета како би се дао јасан правац регулаторној реформи, јер су студије међународних институција, које су јој претходиле, указивале на неадекватно регулаторно окружење као на једну од главних препрека за дугорочни и одрживи привредни развој Републике Србије (неконзистентност у примени прописа, велика дискрециона права државне управе и слично). Такође је процењено да постоји значајан ризик да реформе не остваре жељене циљеве, услед великог притиска да се правни систем Републике Србије у кратком року осавремени и усклади са законодавством ЕУ.

Стратегија 2008-2011. године подразумевала је примену широког спектра регулаторних инструмената, а пре свега унапређење анализе ефеката прописа (у даљем тексту: АЕП) као система контроле квалитета прописа приликом њиховог усвајања и примене, као и једнократно и свеобухватно стављање ван снаге или измена прописа који су превазиђени и/или штетни за привреду. Ова стратегија је требало да обезбеди да се усвајање нових прописа заснива на квалитетним подацима и темељној анализи последица регулаторних промена. Доследним поступањем органа државне управе у складу са том стратегијом, требало је да се постигне избегавање доношења штетних прописа, непотребних прописа (пренормираност) и прописа који не могу да се примене у потпуности услед недостатка одговарајућих административних или институционалних капацитета. Том стратегијом је, такође, било предвиђено стављање ван снаге непотребних прописа, као и да се измена неефикасних прописа врши у складу са иницијативама пословног сектора.

Циљеви Стратегије 2008-2011. године, односили су се на то да се:

- 1) промовише привредни развој и социјални просперитет;

- 2) подржава национална конкурентност, уз истовремену заштиту јавног интереса;
- 3) административни трошкови пословања смање најмање за 25% до 2011. године;
- 4) убрзавају и редукују административне процедуре и уведе „једношалтерски систем” и принцип да „ћутање администрације” представља одобравање, где год је то могуће;
- 5) побољша међународни рејтинг Републике Србије у погледу квалитета пословног окружења, посебно у студијама о условима пословања у појединачним земљама „*Doing Business*” Светске банке и студији о конкурентности Светског економског форума за минимално 20 позиција.

Овом стратегијом идентификоване су и мере за постизање наведених циљева и унапређење прописа, које су се односиле на:

- 1) успостављање начела добре регулаторне праксе;
- 2) унапређење постојећег система АЕП приликом њихове припреме и усвајања;
- 3) једнократно стављање ван снаге или измена неефикасних републичких прописа – Свеобухватна реформа прописа (СРП).

Начела добре регулаторне праксе установљена су Стратегијом 2008-2011. године, а њима треба да се руководе Влада и органи државне управе приликом припреме, предлагања и усвајања републичких прописа, као и током њихове примене. У периоду примене Стратегије 2008-2011. године, начела добре регулаторне праксе нису поштована приликом припреме и примене републичких прописа у задовољавајућој мери. Контрола поступања у складу са тим начелима системски је вршена од стране Савета, односно Канцеларије, али само у односу на поступак припреме нацрта закона. Савету, односно Канцеларији, су министарства, пре усвајања нацрта закона од стране Владе, достављала прилог у коме је образложено на који је начин спроведена анализа ефеката нацрта закона, а Савет, односно Канцеларија издавали су мишљења о томе да ли је та анализа спроведена и у којој мери.

Кроз мишљења је контролисано и да ли су начела добре регулаторне праксе поштована у поступку израде нацрта закона. С обзиром на то да је ова контрола ограничена само на нацрте законе, не може се рећи да је обезбеђен свеобухватан систем контроле поступања републичких органа у складу са начелима добре регулаторне праксе. Поред тога, у пракси, нацрти неких закона нису достављани Савету, односно Канцеларији на мишљење, због чега контрола у овим случајевима уопште није могла да буде спроведена.

Табела 2. Поштовање појединих начела добре регулаторне праксе

| ПРИДРЖАВАЊЕ НАЧЕЛА ДОБРЕ РЕГУЛАТОРНЕ ПРАКСЕ | | | |
|---------------------------------------------|-------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| НАЧЕЛО | СТЕПЕН СПРОВОЂЕЊА | МЕХАНИЗАМ КОНТРОЛЕ | |
| НЕОПХОДНОСТИ | Делимично | Савет/Канцеларија/Секретаријат | кроз мишљења на нацрте закона |
| ЕФЕКТИВНОСТИ | Делимично | Савет/Канцеларија/Секретаријат | кроз мишљења на нацрте закона |
| ЕКОНОМИЧНОСТИ | Делимично | Савет/Канцеларија/ Секретаријат | кроз мишљења на нацрте закона |
| ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ | Делимично | Савет/Канцеларија/ Секретаријат | кроз мишљења на нацрте закона |
| КОНЗИСТЕНТНОСТИ | Делимично | Савет/Канцеларија/ Секретаријат | кроз мишљења на нацрте закона |
| ОДГОВОРНОСТИ | Делимично | Савет/Канцеларија/ Секретаријат | кроз мишљења на нацрте закона |
| ТРАНСПАРЕНТНОСТИ | Делимично | Савет/Канцеларија/ Секретаријат | кроз мишљења на нацрте закона. |

Извор: Секретаријат

Послове Секретаријата Савета преузела је Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа основана Уредбом о Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа („Службени гласник РС“, број 89/10) као служба Владе, а затим и Републички Секретаријат за јавне политике Законом о министарствима („Службени гласник РС“, број 44/14).

У поступку контроле квалитета извештаја о спроведеним АЕП, у периоду од 2005. до 2015. године донето је преко 800 мишљења Савета, односно Канцеларије и Секретаријата. Напредак који је Република Србија постигла на овом пољу уочен је још у Извештају Европске комисије и ОЕЦД о спровођењу Европске повеље о малим предузећима на Западном Балкану за 2007. годину, где је Република Србија оцењена са далеко највишом оценом у региону (4,5 од укупно 5 поена). Према извештају из 2009. године, Србија је имала исту оцену, док је у 2012. години Србија оцењена максималном оценом када је употреба технике каква је анализа ефеката прописа у питању, у односу на друге анализиране земље.

Током примене Стратегије 2008-2011. године, од стране Савета, односно Канцеларије, самостално или у сарадњи са другим актерима, предузете су следеће активности:

- 1) континуирано је вршена обука државних службеника за вршење АЕП;
- 2) у просеку је урађена детаљна АЕП за два прописа годишње;
- 3) успостављена је потпуно функционална интернет страна Савета, односно Канцеларије, на којој су јавности учињене доступним све информације о извршеним АЕП и мишљењима на извештаје о извршеним АЕП (интернет страница:

www.ria.gov.rs, а од оснивања Републичког Секретаријата за јавне политике: www.rsjp.gov.rs);

- 4) припремљен је приручник за вршење АЕП и он је учињен доступним на интернет страни Савета, односно Канцеларије и Секретаријата;
- 5) организоване су студијске посете у циљу упознавања са активностима других сличних тела и успостављања сарадње;
- 6) успостављена је сарадња са надлежним службама Народне скупштине, тако што су одржани бројни састанци, на којима је разговарано о утицају и значају амандмана на ефекте закона чије се усвајање предлаже и потребе анализе ефеката решења чије се усвајање амандманима предлаже;
- 7) АЕП је промовисан на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе, али на овом пољу нису постигнути значајнији резултати у смислу увођења обавезе АЕП у поступак припреме прописа из надлежности територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, а како би се осигурала кохерентост циљева на нивоу Републике Србије и њиховог остварења на нивоу других територијално-политичких јединица;
- 8) формирана је Канцеларија као стална стручна служба Владе која је преузела послове из надлежности Савета.

Неке од мера из Стратегије нису у целости спроведене у роковима предвиђеним Акционим планом за спровођење Стратегије 2008-2011. године:

- 1) није донет акт који је требало да пропише извештаја о спроведној АЕП, његову садржину и примену, тј. обрасци извештаја о извршеној АЕП нису припремљени;
- 2) није донет пропис, односно акт којим би се уредила питања која се односе на:
 - (1) критеријуме по којима се одређује када је неопходно спровођење основне, а када детаљне АЕП;
 - (2) примену образаца извештаја о извршеној АЕП;
 - (3) обавезу органа државне управе да на мишљење, поред извештаја о извршеној анализи ефеката закона, достављају и извештаје о извршеној анализи ефеката подзаконских аката;
 - (4) прецизно регулисање појма и поступка спровођења консултација са заинтересованим странама и појма и критеријума спровођења јавне расправе, у циљу унапређења квалитета законодавног процеса и нарочито квалитета анализе ефеката прописа;
 - (5) у органима државне управе нису одређена лица која ће спроводити АЕП и радити на изради извештаја о спроведеној АЕП, нити су формиране посебне организационе јединице за АЕП;
 - (6) није успостављена сарадња са свим независним органима и организацијама одговорним Народној скупштини и свим органима јединица локалне самоуправе (у циљу обуке запослених на нормативним и аналитичким пословима за примену АЕП);
 - (7) није уведена обавеза да се Народној скупштини, уз предлоге закона, достављају и извештаји о спроведеним АЕП и мишљења о квалитету спроведених АЕП, што би омогућило посланицима да одлуке доносе на основу адекватних додатних

информација. У Члан 151. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 52/2010 и 13/2011; основни текст усвојен у јулу 2010. године) прописује да се уз текст предлога закона могу доставити и извештаји о спроведној АЕП, али је то недовољно, јер није прописано у форми обавезе;

(8) нису успостављени механизми за одржавање квалитетног регулаторног окружења за:

- контролу спровођења АЕП у свим фазама законодавног процеса израде свих републичких прописа;
- праћење ефеката после доношења, односно током примене закона („*ex post*” анализа ефеката прописа).

Влада Републике Србије је 2008. године образовала повремено радно тело – Јединицу за спровођење свеобухватне реформе прописа (у даљем тексту: Јединица за спровођење СРП), чији је задатак био оперативно спровођење СРП. Канцеларија је преузела и надлежности Јединице за спровођење СРП у делу континуираног праћења спровођења препорука усвојених од стране Владе, а касније и Секретаријат.

Основни мотив за спровођење СРП била је чињеница да се грађани и привредни субјекти у свакодневном животу суочавају са непотребним административним процедурама које повећавају трошкове живота и пословања, те да републичке прописе који уређују такве процедуре (неефикасни прописи) треба ставити ван снаге или их изменити. Такође, уочено је и постојање прописа који се у пракси не примењују (тзв. сувишни прописи), које је требало ставити ван снаге у циљу повећања правне сигурности, што је био додатни мотив за спровођење СРП.

Циљ СРП био је да регулаторном реформом обухвати све републичке прописе који имају негативне ефекте на пословање у Републици Србији, и то кроз:

1. пописивање републичких прописа и, на бази утврђених критеријума, избор прописа који су обухваћени СРП;
2. анализу републичких прописа који имају ефекте на пословање привредних субјеката;
3. консултације Јединице за спровођење СРП са регулаторним телима, Пословним саветом, асоцијацијама и другим релевантним организацијама у циљу прибављања предлога за укидање односно измену штетних републичких прописа;
4. сачињавање препорука за стављање ван снаге или измену републичких прописа и њихово подношење Влади на усвајање;
5. стављање ван снаге или измену републичких прописа од стране регулаторних тела.

Јединица за спровођење СРП је већину препорука припремала у форми „кључ у руке“ која је од регулаторних тела захтевала минимално ангажовање приликом инкорпорирања препорука у текст прописа. Наиме, препоруке су садржале:

1. назив који упућује на проблем који се препоруком решава;
2. идентификацију прописа чија се измена предлаже;

3. текст измена и допуна прописа у форми подобној за усвајање, како би регулаторна тела могла да спроведу препоруку одмах по њеном усвајању од стране Владе;
4. детаљно образложење, у коме је дат опис проблема уочен у пракси, као и позитивних ефеката предложених измена;
5. квантификацију уштеда на годишњем нивоу, где је исту било могуће обрачунати.

Један број иницијатива се односио на системске проблеме, па је Јединица за спровођење СРП израдила начелне препоруке – смернице како би се ти проблеми отклонили (нпр. реформа инспекција, вођење регистара у електронској форми и њихова доступност, доступност аката које државни органи у свом раду примењују у односу на трећа лица и сл).

Табела 3. Преглед статуса СРП препорука

| Статус препорука | Број | Процењене уштеде у мил. евра |
|---------------------------------------|------------|------------------------------|
| Спроведене | 229 | 166.7 |
| У поступку спровођења | 10 | 3.7 |
| Неспроведене | 43 | 11.3 |
| Делимично спроведене | 5 | 1 |
| Промењене околности | 17 | 0.3 |
| Препоруке од којих се одустало | 36 | |
| Укупно | 340 | 183 |

Извор: Секретаријат

Имајући у виду циљеве Стратегије 2008-2011. године, може се закључити да су кроз спровођење СРП они остварени у следећем обиму:

- 1) смањење административних трошкова пословања за 25% је у највећој мери остварено, имајући у виду горе наведене уштеде;
- 2) делимично је остварено убрзање и редукција оних административних процедура на које је током СРП указао пословни сектор, док је увођење „једношалтерских система” и принципа да „ћутање администрације” представља одобравање, уз вођење рачуна о неугрожавању других јавних интереса (нпр. живот и здравље грађана), углавном изостало;
- 3) међународни рејтинг Републике Србије у погледу квалитета пословног окружења приказаног у студијама о условима пословања, побољшан је након започињања спровођења СРП. Наиме, Србија је поправила своју позицију у 2011. години за три места у односу на 2008. годину када је у питању студија „Doing Business” Светске банке, док је у периоду 2008-2009. године у студији о конкурентности Светског економског форума Србија своју позицију поправила за 6 места у односу на период 2007-2008. године. Ова побољшања била су резултат спровођења регулаторне реформе, а у највећој мери спроведених препорука из области права привредних друштава,

стечајног права и извршног поступка, на основу детаљне анализе ефеката у процесу израде и доношења ових прописа. Међутим, како услови за постизање свеобухватних и дугорочних ефеката у овом смислу нису били обезбеђени, није настављено пројектовано побољшање рејтинга Србије у периоду након истека рока за примену Акционог плана за спровођење Стратегије 2008-2011. године. Влада је тек 2014. године одлучила да се системски бави проблемом међународног рејтинга Републике Србије, образовањем Заједничке групе са задатком да дефинише активности за унапређење позиције РС на ранг листи „*Doing Business*” Светске банке.

Битно је, међутим, нагласити да је највеће достигнуће СРП то што је приватни сектор кроз ову реформу по први пут у Републици Србији укључен у креирање прописа као равноправан партнер Владе и органа државне управе. Такође, СРП је спроведен потпуно транспарентно, и уз висок степен поштовања начела транспарентности, неопходности и конзистентности, а поштована су и остала начела у мери у којој је било применљиво на такву врсту реформе. Стога, СРП је био спроведен како у складу са начелима добре регулаторне праксе, тако и у складу са циљевима Стратегије 2008-2011. године.

Међутим, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, оцењено је да претерани захтеви у погледу административних поступака и сложено законодавство и даље отежавају услове пословања. Коначно, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. године, констатовано је да је свеобухватна реформа прописа била успорена у току периода на који се Извештај односи. Овакво стање ствари указује на потребу доношења нове стратегије регулаторне реформе, али и чињеницу да неке од мера из претходне стратегије нису могле бити спроведене у претходном периоду.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

У процесу утврђивања постојећег стања у области, а самим тим и разлога за доношење Стратегије, коришћена су истраживања Секретаријата заснована на свакодневној пракси вршења основних надлежности – координације усклађености јавних политика и анализе ефеката прописа. Поред сопствених евиденција коришћени су и други административни и не административни извори.

| Проблем: Нетранспарентно, неефективно и неефикасно управљање законодавним процесом и јавним политикама | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Област регулаторне реформе | | Област управљања јавним политикама |
| Узроци | <ul style="list-style-type: none"> методолошки недовољно уређеа правила спровођења АЕП на националном нивоу; у постојећој методологији анализе ефеката прописа нису садржани сви међународни стандарди спровођења анализе ефеката јавних политика и прописа; углавном се спроводи само <i>ex ante</i> АЕП, док се <i>ex post</i> АЕП спроводи од случаја до случаја АЕП је обавезна само приликом израде закона, док обавеза спровођења АЕП не постоји када је у питању израда подзаконских аката не постоји системски приступ поједностављењу прописа (свеобухватно и континуирано), већ само повремено и од случаја до случаја слабо уређен консултативни поступак са заинтересованим странама и циљним групама – велика дискрециона права предлагача; неуређен систем учествовања заинтересованих страна и циљних група у изради и примени прописа (нерегулисан ризик од коруптивног понашања лобиста); велики број закона усваја се по хитном поступку (НС усвојила 67,6% предлога закона по хитном поступку у периоду 1.9.2013-1.9.2014. год.) ; слаби аналитички капацитети у органима државне управе за спровођење анализе ефеката прописа и других стручних послова и слаби капацитети за планирање у органима државне управе; недовољни људски и стручни капацитети Секретаријата за пружање адекватне помоћи предлагачима прописа у спровођењу анализе ефеката прописа; недовољно ефикасан систем стручног усавршавања државних службеника у области анализе ефеката прописа; недовољан број обука на тему анализе ефеката прописа који се одржава на годишњем нивоу, због недостатка ресурса. | <ul style="list-style-type: none"> недовољно транспарентан систем планирања јавних политика методолошки неуређена класификација (типологија и хијерархија) докумената јавних политика постојање различитих дефиниција сектора које отежава израду докумената јавних политика и координацију спровођења јавних политика методолошки неуређени материјални и процесни стандарди у области управљања документима јавних политика управљање јавним политикама није интегрисано са управљањем буџетом управљање јавним политикама није адекватно интегрисано са управљањем процесом приступања ЕУ неадекватни механизми за обезбеђивање усклађености докумената јавних политика не постоји обавеза одређивања унутрашњих организационих јединица у органима државне управе које имају у организацији и опису систематизоване студијско-аналитичке и друге стручне развојне и нормативне послове за планирање и управљање јавним политикама слаба доступност веродостојних података о стању и предвиђању кретања релевантних показатеља у областима чији се развој пројектује и програмира документима јавних политика неефикасан систем праћења спровођења и вредновања ефеката докумената јавних политика јавне политике се углавном израђују и спровode без узимања у обзир резултата анализа спроведених од стране стручних института и других организација приватног и цивилног сектора непостојање обавезе усклађивања докумената јавних политика на локалном нивоу са документима јавних политика на републичком нивоу |

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Последње | <ul style="list-style-type: none"> • образац извештаја о АЕП само у 35% случајева садржи све податке прописане међународним стандардима; • Приручник за АЕП се селективно користи, нема статус званичног методолошког упутства; • ефекти нацрта закона се анализирају и процењују на бази неадекватне оцене постојећег стања и кретања у области за коју је надлежан орган државне управе који предлаже пропис • процена директних и индиректних ефеката прописа на грађане, привреду и буџет је непотпуна • висок ниво регулаторних трошкова које морају да носе привредни субјекти и грађани услед неадекватно урађене процене трошкова од стране предлагача у процесу израде и примене прописа; • јавне расправе се не организују за све нацрте закона који по својој материји захтевају учешће заинтересованих страна; • нетранспарентан поступак учествовања заинтересованих страна и циљних група у процесу израде прописа; • око 70% закона се доноси по хитном поступку – нема времена за спровођење квалитетне АЕП, јавне расправе и квалитетног консултативног поступка; • квалитетна АЕП се ретко израђује од стране државних службеника запослених на неодређено време код надлежног предлагача закона, већ се углавном ангажује спољна експертска помоћ; • Секретаријат преоптерећен захтевима за стручну помоћ предлагачима закона при изради АЕП, јер капацитети Секретаријата ограничени, а приоритет у доношењу мишљења даје се нацртима закона и контроли квалитета спроведене АЕП који су предложени да буду донети по хитном поступку • стручно усавршавање државних службеника је недовољно ефикасно (нередовно је и не постоји ефикасан начин селекције службеника за АЕП тренинг) | <ul style="list-style-type: none"> • превелик број докумената јавних политика на републичком и локланом нивоу • непостојање ефикасног система за приоритизацију у раду органа државне управе • годишњи и средњорочни планови рада органа државне управе се реализују на ниском нивоу, а самим тим и годишњи План рада Владе • отежана израда докумената јавних политика и координација спровођења јавних политика • документи јавних политика разликују се по квалитету (садржају, форми, обухвату, обиму, значају, рачности) • документи јавних политика углавном не садрже процену трошкова за реализацију мера и активности (буџет) и процену висине и распореда користи од спровођења инструмената јавне политике • планови усклађивања републичких прописа са прописима Европске Уније одступају у односу на друга планска документа; • слаби капацитети органа државне управе за израду и праћење спровођења докумената јавних политика – непостојање системски уређенх организационих јединица које се баве планирањем и анализом ефеката јавних политика • усклађивање прописа са релевантним документима јавних политика и међусобно усклађивање докумената јавних политика проверава се само у завршној фази усвајања тих докумената и прописа кроз изјаву о усклађености и мишљење надлежног органа • немогуће утврдити компетентне службенике који ће бити субјекти стручног усавршавања у области планирања и управљања јавним политикама • документи јавних политика се не израђују на бази анализираних чињеница и података који произилазе из реалних развојних потреба и могућности, већ су најчешће резултат паушалних оцена и неадекватних истраживања • праћење спровођења и вредновање учинака и ефеката докумената јавних политика су углавном у надлежности самих органа државне управе и примењују се селективно – није предвиђена обавезна ревизија докумената јавних политика уколико се утврди да не постиже циљеве збох којих је донет или се мења јавни значај и-или приоритет постављених циљева • радне групе за израду докумената јавних политика нису довољно компетентне и транспарентне у раду – чланови се бирају дискреционо без јавног позива и без процене ризика од коруптивног понашања у раду • плански документи Владе и органа државне управе се не објављују – јавност није упозната са развојним циљевима и приоритетима • не постоји обавеза објављивања свих усвојених докумената јавних политика (не постоји обавеза објављивања закључака Владе којима се доноси велик број оперативних аката којима се спроводе стратешка документа какве су стратегије развоја, декларације и фискална стратегија) |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Регулаторну реформу (реформу регулаторне-законодавне политике) је немогуће квалитетно сагледати ван система реформе управљања јавним политикама и ван стратегије реформе јавне управе Републике Србије. У том смислу се, зарад јаснијег сагледавања свеобухватних чинилаца у систему управљања јавним политикама, у дефиницији проблема регулаторне политике пошло приступом засебног посматрање ове две области јединственог система. Имајући у виду да су у односу на идентификоване узроке проблема дефинисане мере за решавање проблема, и разрађене кроз активности, приступ засебног посматрања ове две међусобно повезане области је допринео установљавању заједничких именитеља за посебну регулаторну(законодавну) политику унутар система управљања свим другим посебним (углавном секторским) јавним политикама Владе, а посебно за јединствену политику Владе за реформу укупног јавног сектора Србије.

Област регулаторне реформе

Иако је обавеза анализе ефеката закона уведена у правни систем Србије још 2004. године, међународни стандарди у спровођењу анализе ефеката прописа још увек нису у потпуности имплементирани у национално законодавство Србије кроз увођење обавезне примене методолошких правила. Наиме, у пракси Пословник Владе прописује основни оквир у коме је обавеза предлагача закона да у прилогу нацрта закона у Анализи ефеката закона одговори на шест основних питања. У том смислу, прилог о анализи ефеката закона у великој мери варира по квалитету и стандарду садржаја и нивоу анализе који се спроводе (погледати Графикон 1.) и у многостручности зависи од праксе успостављене кроз изјашњење Секретаријата (раније Канцеларије и Савета) у мишљењу о АЕП прилогу. Иако се мишљења о АЕП прилогу континуирано израђују у складу са међународним стручним стандардима, чињеница да ови стручни стандарди још увек нису формално регулисани (методолошки детаљно прописани) ствара јаз услед кога је квалитет прилога о АЕП претежно на осредњем нивоу, те се видљивији напредак у погледу овог квалитета може очекивати једино кроз имплементацију ових стандарда у национални регулаторни оквир (увођењем методолошких правила).

У процесу доношења прописа у Републици Србији постоји могућност да се уз нацрт закона не достави прилог АЕП, у складу са чланом 40. Пословника Владе, и то уколико предлагач тако оцени. Овакво решење има двојаку улогу. Наиме, у случајевима када је материја која се регулише такве природе да није могуће спровести квалитетан процес анализе утицаја прописа, у складу са међународним стандардима израде те анализе, ово решење има улогу да олакша предлагачу процес прибављања мишљења у поступку који предходи усвајању нацрта закона. У супротном, прилог АЕП би представљао бирократску обавезу која успорава законодавни процес. Типични случајеви у којима није потребно доставити прилог АЕП су, пре свега, нацрти закона којима се ратификују међународни споразуми, нацрт закона о буџету и нацрти закона који садрже измене или допуне техничке природе, тј. не мењају ни у ком смислу правни оквир у датој области. С друге стране, у пракси постоје случајеви када предлагач нацрта закона доставља оцену да није потребно доставити прилог АЕП, иако се увидом

у садржај нацрта закона основном анализом може утврдити да се битно мења правни оквир у области. По налазима Секретаријата, најчешће се ова могућност користи када је потребно по хитном поступку усвојити закон или када предлагач није у могућности да достави квалитетан прилог. Имајући све у виду, изражена је потреба за ближим прописивањем критеријума на основу којих би се утврђивало да ли је потребно спровести АЕП, и колико детаљно, тј. који ниво анализе је потребно применити.

По оцени међународних стручњака и упоредном анализом пракси у региону и земљама чланицама ЕУ, установљено је да је Приручник за анализу ефеката прописа, који је објављен 2009. године (аутори: Бранко Радуловић, Анреја Марушић и Ђорђе Вукотић, „Анализа ефеката прописа“), изузетно квалитетан и да садржи јасна методолошка правила за спровођење анализе ефеката прописа. Приручник је такође примењиван као основа у утврђивању тренинг програма за државне службенике који спроводе АЕП у својим министарствима. Међутим, у пракси је установљено да се приручник не користи редовно, као и да је услед велике флукуације службеника, видљивост приручника изузетно слаба упркос чињници да је објављен и бесплатно доступан на интернет страницама Секретаријата и Генералног Секретаријата Владе. Секретаријат је у пракси сарадње са надлежним министарствима, односно државним службеницима које припремају прилог АЕП, развио Инструкције за израду АЕП као својеврсну скраћену верзију Приручника, али се у пракси показало да се неформални методолошки стручни стандарди и даље селективно примењују.

У међународној пракси, постоји широки опсег алата који се користе у анализи ефеката прописа, а за циљ имају прецизније сагледавање трошкова и користи које одређени пропис ствара привреди и грађанима. У пракси Србије, ови алати се селективно примењују и нису део правног и институционалног оквира за процену утицаја прописа. Најпознатији и најпримењиванији алат за процену административних трошкова у међународној пракси, је модел стандардног трошка (енг. Standard Cost Model), чија је примена у Србији била најизраженија за време пројекта Свеобухватне реформе прописа када се овим моделом први пут извршило израчунавање административног оптерећења привреде Србије. Касније се овај модел ретко употребљавао од стране предлагача прописа, при чему не постоји изричита обавеза израчунавања оптерећења привредних субјеката и предузетника услед задовољавања прописима наметнутих административних процедура. У том смислу, један од циљева ове стратегије јесте да имплементира систем за континуирано праћење те врсте трошкова и обавезе коришћења модела стандардног трошка при доношењу прописа. Даље, законодавство ЕУ је кроз иницијативу за поједностављење прописа који се односе на мала и средња предузећа, имплементирало методу за утврђивање административног оптерећења за Мала и средња предузећа и предузетнике (у даљем тексту: МСПП). У Србији, иако је предвиђено да се у прилогу АЕП посебно наведу утицаји које закон ствара МСПП, ретко се ефекти по МСПП могу сагледати пре њиховог испољавања у пракси, те је иницијатива за методолошко уређивање процене ове врсте утицаја пожељно. Претпоставка јесте да је административно оптерећење привреде велико и поткрепљује се периодичним иницијативама привреде и цивилног сектора за изменом штетних прописа. Претпоставка висине административног оптерећења се најбоље може

сагледати кроз налазе исказане у Регулаторном индексу Србије, где се у компоненти 5. Регулаторно оптерећење, на основу истраживања Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД), оцењује да висина административних трошкова износи 3,6% – 4% БДП-а за 2014. годину. Истраживање је доступно на www.naled-serbia.org. Да би се сагледала сразмера висине тог трошка, примера ради, висина планираних субвенција у пољопривреди је на нивоу од 0,9 % БДП-а за 2014. годину, те је више него јасно колико је значај смањења административних трошкова.

Предуслов за спровођење квалитетног процеса анализе ефеката прописа је детаљна анализа постојећег стања. Органи државне управе врше праћења стања у области као један од основних послова државне управе. У пракси се утврђивање постојећег стања врши селективно, а чак и када се стање у области ажурно прати, прикупљени подаци о стању се ретко систематски прикупљају, обрађују, анализирају и објављују. У том смислу, при спровођењу анализе ефеката прописа у дефиницији проблема који се желе решити, па самим тим и у дефинисању циљева доношења закона, изражена је арбитрарност министарстава у погледу дефинисања разлога за доношење конкретног закона. Додатни проблем је што у недостатку података о стању у областима, у спровођењу *ex ante* анализе је тешко извршити компаративну анализу трошкова и користи који се односе на привреду и грађане. У правном и институционалном систему Србије не постоји континуирана контрола спровођења обавезне *ex post* анализе јавних политика и прописа којима се ове политике спроводе, те чак и када министарство води сврсисходно праћење стања у области, подаци нису увек доступни државним службеницима који спроводе анализу ефеката конкретног нацрта закона. Обавеза израде *ex post* анализа и њена доступност свим званичним предлагачима прописа и докумената јавних политика би допринела квалитетнијом разрадом опција за решавање проблема и значајно би унапредила процес израде и праћења прописа и других јавних политика.

Графикон 1. Број и врста мишљења



Извор: Секретаријат

Спровођење анализе ефеката прописа је у Србији је ограничено само на поступак доношења закона. У пракси се ретко догађа да се радне верзије концепта материјалних одредби подзаконских аката, као имплементациони акти закона, израђују и достављају на мишљење заједно са нацртима закона. У том смислу, при спровођењу анализа опција за решавање проблема, тешко је извести свеобухватни закључак о томе какве ће ефекте створити предложене опције, те се у пракси однос између трошкова и користи од одређеног закона види месецима касније тек када се донесу подзаконски акти. Значајна је и чињеница да су процедуре доношења подзаконских аката Владе и министарстава далеко нетранспарентније од процедуре доношења закона, као и да је ограничен простор за консултативни процес између самих органа државне управе (Секретаријат није овлашћен за издавање мишљења на текст подзаконског акта). Такође, у анализи трошкова грађана и привреде, а посебно малих и средњих предузећа, установљено је да су извори високих административних трошкова управо у подзаконским актима. Имајући све наведено у виду, увођење обавезе да се концептуална решења подзаконских аката израђују паралелно са нацртом закона, као и да буду подлежни процесу спровођења анализе ефеката прописа, би у великој мери повећало транспарентност функционисања органа државне управе и очекиваних ефеката за привреду и грађане.

Квалитетан консултативни процес у доношењу прописа је значајан за сагледавање постојећег стања у области која се тежи регулисати, као и да би се добили специфични подаци на основу којих се врши анализа ефеката одређеног прописа. У поступку утврђивања нацрта закона, постоји обавеза да се спроведе јавна расправа у складу са чланом 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014) и чланом 41. Пословника Владе. С друге стране, поступак одобравања програма јавне расправе је изузетно нетранспарентан и постоје значајна дискрециона овлашћења у одлучивању да ли је за одређени закона заиста потребно спровести јавну расправу. Наиме, Влада закључком усваја програм јавне расправе на образложен предлог органа државне управ (Одбор за привреду и финансије, Одбор за јавне службе, Одбор за правни систем и државне органе, Одбор за односе са иностранством), при чему министарство има право да предложи закључак Влади којим се утврђује да није потребно спровести јавну расправу уколико сматра да се законом битно не мења правни режим у посматрану област. Одбори Владе, често без адекватне расправе, увек усвајају став министарства. Уколико се одобри програм јавне расправе, консултативни процес са заинтересованим странама траје минимум 20 дана, при чему није прописано са којом циљном групом субјеката регулације је неопходно извршити консултације и на који начин. Такође, форма и садржај извештаја о спроведеној јавној расправи и консултацијама са заинтересованим странама није прописана, те извештаји ове врсте нису стандардизовани и не садрже све неопходне податке, посебно које од примедби, предлога и сугестија су усвојене и уврштене у текст закона, а које нису и из којих разлога. Додатно, извештаји о спроведеној јавној расправи се нередовно објављују. У контексту процеса анализе ефеката прописа, континуиране консултације са заинтересованим странама (субјектима регулације) су изузетно важне с обзиром да се кроз њих у поступку израде прописа прикупљају неопходни специфични подаци и

долази се до круцијалних информација о спроводивости одређене опције политике која се разматра, као и о спремности субјеката да им се пропишу додатне обавезе. У правном систему Србије, неформалне консултације са заинтересованим странама и правила за њихово спровођење нису прописана, те се информације о њима могу сагледати само у оквиру прилога Анализе ефеката прописа, али се у пракси ове информације не описују детаљно.

У процесу доношења закона, у претходном периоду је утврђено да се велики број закона усваја по хитном поступку у процедури пред Владом. Усвајање по хитном поступку је најизраженије у случајевима када се законом померају претходно предвиђени рокови за остваривање одређеног права или успостављање одређене обавезе, као и ради испуњења обавеза које проистичу из процеса ЕУ интеграција. У тим случајевима, не спроводе се консултације са заинтересованим странама, док је консултативни процес између органа државне управе временски ограничен и сведен на формалну обавезу прибављања мишљења. Такође, закони који се усвајају по хитном поступку често нису предвиђени планским документима Владе, те није могуће извршити претходне анализе ефеката које ће произвести, а самим тим је Анализа ефеката прописа изузетно оскудна јер јој недостају квалитетни подаци и анализе. Такође, код ових случајева је изражено да државни службеници који су ангажовани на изради нацрта закона, а самим тим и обавезних прилога уз нацрт закона, немају времена да изврше адекватне анализе којима би унапредили законска решења. У регулатоној реформи, изузетно је битно предвидети меру којом ће се обезбедити квалитетна аналитичка база на основу које би прописи били засновани на чињеницама, чак и у случајевима у којима се усвајају по хитном поступку.

Стручно усавршавање државни службеника у области анализе ефеката прописа и анализе ефеката јавних политика је континуирано спровођено у претходном периоду (од септембра 2007. до јула 2015, обучено је 352 службеника за АЕП и 49 за АЕЛП). Међутим, уочено је неколико проблема који спречавају да ефекти стручног усавршавања заиста подигну квалитет спроведених анализа. Првенствено, истиче се проблем селекције државних службеника којима ће бити пружено стручно усавршавање из ове области. Наиме, обуке се врше посредством стручне службе Владе, Службе за управљање кадровима, у чијој је обавези расписивање позива, формулисање тренинг програма и ангажовања предавача/тренера, при чему се на обуку може пријавити било који службеник све док му руководилац обезбеди сагласност за изостајање са посла зарад стручног усавршавања. Овај систем у пракси доводи то тога да велики број службеника који прође обуку није распоређен на адекватно радно место на коме је у обавези да спроводи научено. Додатно, тренинзи су организовани на бази дводневних или тродневних семинара, при чему се за предвиђено време могу пренети само основна знања и искуства из ове области. Имајући све у виду, закључак је да стручно усавршавање не даје очекиване резултате. Секретаријат у свом свакодневном раду са министарствима, пружа стручну помоћ у изради анализе ефеката прописа кроз одржавање консултативних састанака и издавања писаних инструкција, али је општи утисак да капацитети министарстава за спровођење квалитетних анализа варира, те да није уједначен квалитет на нивоу целе државне управе. Додатно, у систему јавне

управе, не постоји обавеза да се у органима државне управе систематизују послови и организационе јединице за стручне и студијско-аналитичке послове што додатно отежава селекцију кандидата за обуке из анализе ефеката прописа, и отежава је одржавање континуитета и нивоа анализе која се продукује у органима државне управе.

Унапређење капацитета органа државне управе у области управљања процесом доношења прописа на бази чињеница, зависи како од нивоа стручности запослених у министарствима, тако и од капацитета Секретаријат, као контролног тела у области анализе ефеката прописа и усклађивања докумената јавних политика. Секретаријат од свог оснивања континуирано ради на стручном усавршавању постојећих кадрова и попуњавању систематизованих радних места квалитетним кадровима, али су капацитети Секретаријат и даље изузетно ограничени и недовољни за сервисирање потреба органа државне управе на пољу пружања стручне помоћи у обезбеђењу квалитета у управљању јавним политикама. У том смислу, у будућем периоду је потребно кроз интензивне програме стручног усавршавања даље унапређивати и унутрашње капацитете Секретаријата, а све у циљу већег укључивања Секретаријата у саму израду и спровођење докумената јавних политика и пружање стручне помоћи надлежним органима државне управе.

Област управљања јавним политикама

У Србији је имплементиран систем планирања докумената јавних политика који је базиран на годишњој пројекцији регулаторних активности и појеката/програма које органи државне управе теже да спроведу, а у виду обједињеног Плана рада Владе.

Овакав систем планирања је фактички ограничен на процес планирања одоздо на горе (енг. *bottom-up*), где су министарства та која самостално утврђују приоритете својих регулаторних и других активности у следећој години, док се на нивоу Владе само рекапитулирају пристигли планови у обједињени план. Годишњи план рада Владе садржи сумиране планове министарстава и других органа државне управе подељене у 5 целина: 1. Подаци о органу државне управе, 2. Акти које Влада предлаже Народној скупштини, 3. Акти које доноси Влада, 4. Прописи органа државне управе и 5. Програми/пројекти органа државне управе. Планирање ове врсте се технички изводи путем апликације Генералног Секретаријата Владе. У пракси, установљено је да постоји изузетно слаба координација органа државне управе при планирању међусобно зависних активности, као и да се на нивоу Владе не расправља детаљно о садржини плана, већ се планови министарстава по правилу директно прихватају. Имајући све у виду, извршење годишњег плана рада Владе је на изузетно ниском нивоу. У 2014. години извршење Плана рада Владе када су планирани закони у питању је била на нивоу од 33%; у 2013. години 30%; у 2012. 25%. Такође, круцијални проблем ове врсте планирања је што се планирање буџета не врши паралелно са планирањем активности министарства, те се логичком контролом не може утврдити колика буџетска средства су опредељена за коју конкретну активност.

Акциони план за спровођење програма Владе је инструмент планирања који је уведен у плански систем Србије у 2014. години, при чему је одговорност за припрему

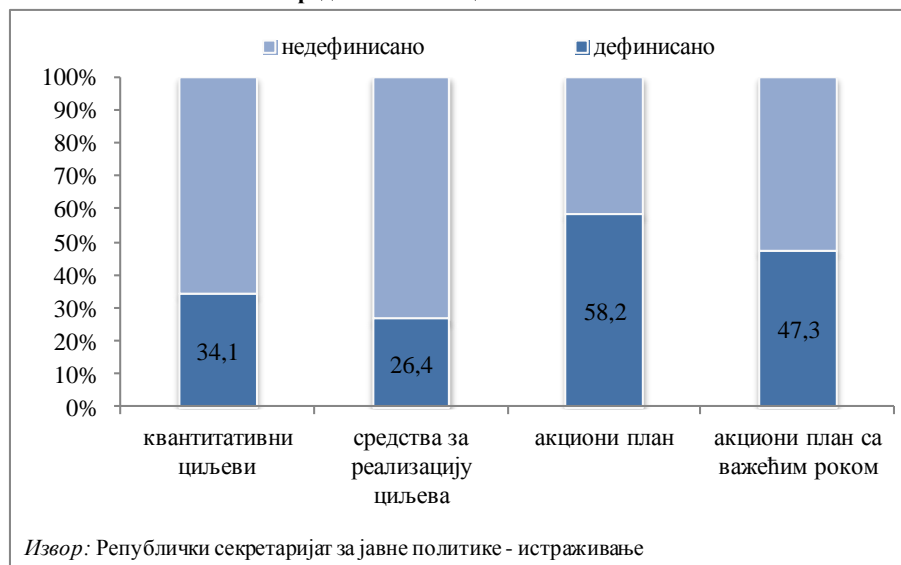
овог акционог плана на Секретаријат, у складу са чланом 79а Пословника Владе. Први овакав акциони план је усвојен 27. фебруара 2015. године. Суштина овог плана јесте да се на основу Експозеа председника Владе, као кровног неформалног документа јавне политике Владе (програма Владе), утврде приоритети Владе у периоду њеног мандата, те да их Влада својим закључком усвоји. У пракси је израда овог плана рађена уз широки консултативни процес са органима државне управе те је као резултат дефинисано 98 циљева/приоритета Владе. Праћење извршења овог акционог плана је у надлежности Секретаријата који има обавезу извештавања Владе на годишњем нивоу о степену реализације приоритетних циљева. За ове потребе дефинисани су јасни показатељи на основу којих се прати извршење приоритетно планираних циљева Владе. У пракси израде Акционог плана за спровођење програма Владе се показало да министарства поседују ограничене податке о циљевима у важећим стратешким документима из њихове ресорне надлежности. Појам јавних политика није довољно прецизно дефинисан у правном систему Републике Србије, па самим тим ни појам докумената јавне политике. С друге стране, у правном систему Републике Србије је дефинисан појам стратешких докумената Владе, при чему се овај појам у пракси углавном односи на стратегије развоја и акционе планове којима се оне спроводе. У пракси се такође усвајају одређени програми развоја и други документи који се по својој садржини могу сврстати у стратешке документе Владе и органа државне управе. Карактеристично је да стратешки документи Владе нису класификовани, те стратегије развоја и акциони планови варирају по обиму, структури, рочности и значају. У том смислу, немогуће је обједињавањем свих садржаја свих стратешких докумената доћи до свеобухатног прегледа стратегије развоја Републике Србије, као ни циљева развоја који се теже постићи на нивоу државе и појединих сектора.

Као што је наведено у претходном делу, стратегије развоја и други стратешки документи Владе између себе одступају по садржини и структури. Један од главних разлога за поменута одступања је у чињеници да нису прописана методолошка правила за израду стратешких докумената Владе. Генерални Секретаријат Владе је формулисао смернице за писање стратешких докумената Владе (доступне на <http://doku.gs.gov.rs/>). Имајући у виду да су поменуте смернице израђене у форми препорука и да нису усвојене као званично методолошко правило, у пракси сви стратешки документи одступају у неком делу од смерницама предвиђених стандарда. Неуједначеност квалитета стратешких докумената има бројне импликације на целокупни регулаторни систем Србије, а посебно на непредвидивост развојних праваца у појединим областима. Утврђене су бројне неуједначености између стратешких докумената, те се при доношењу закона и других прописа жељени резултати и циљеви не могу ставити у однос са развојним циљевима Србије, а често су и међусобно супротстављени. У процесу усвајања нацрта Закона и предлога стратегија развоја и Акционих планова у Влади, постоји обавеза израде Изјаве о усклађености акта са стратешким документима Владе и достављање исте на мишљење Секретаријату. У пракси се показало, и кроз мишљење Секретаријата је забележено, да Изјаве о усклађености аката са стратешким документима Владе не садрже оцену сврсисходности код оцене усклађености аката у систему, већ прилог који садржи преглед на који се релевантни стратешки документ

односе решења нацрта закона, односно предлога стратегије развоја. У том смислу, потребно је развити и у правни систем имплементирати методолошка правила израде стратешких докумената којима би се јасно дефинисала њихова класификација и одредили обавезни елементи садржаја, а све у циљу постизања усаглашености развојних циљева докумената јавне политике.

Истраживање Секретаријата од јула 2014. године, а преглед стања је август 2015. обухвата анализу званичних докумената јавних политика (стратегије, планови, програми), у циљу идентификовања постојећег стања, проблема и недостатака доношења и спровођења докумената јавних политика. Детаљним истраживањем Секретаријат је идентификовао 91 документ јавних политика са важећим роком трајања, Фискалну стратегију за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, 6 предлога докумената (достављени Секретаријату на мишљење) и 14 планираних (нових) докумената (на основу Годишњег плана рада Владе за 2015. годину и Акционог плана за спровођење програма Владе). Документи са важећим роком разврстани су у 18 области јавних политика. Два документа јавних политика (Национална стратегија одрживог развоја и Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију) није било могуће разврстати ни у једну од дефинисаних области с обзиром да обухватају хоризонтална питања и захтевају координацију различитих институција чија надлежност спада у различите области у њиховом спровођењу.

Графикон 2: Документи јавних политика са дефинисаним квантитативним циљевима, финансијским средствима и акционим планом



Сви документи су вишегодишњи, углавном са роком важења 5-10 година, док у 29 докумената јавних политика није дефинисана година престанка важења докумената. Спроведена анализа указује да квалитет постојећих докумената јавних политика није на задовољавајућем нивоу, с обзиром да само 34% докумената јавних политика има дефинисане квантитативне циљеве, који су углавном високо оптимистични, односно нереални и није предвиђена годишња ревизија постављених циљева у складу са актуелном економско-социјалном ситуацијом (економска криза, поплаве и сл.). Већина докумената не садржи процену трошкова, односно средстава неопходна за реализацију

циљева, а ако и постоји није јасно дефинисана веза између стратешког планирања и буџетирања, као и између вишегодишњих процена и накнадних ограничења у буџету. У свега 26,4% докумената постоји у некој форми финансијски план, односно средства за реализацију дефинисаних циљева. Иако у свакој стратегији постоји обавеза доношења акционог плана или програма имплементације, углавном у року од 6-12 месеци од доношења стратегије, ово није реализовано код свих докумената, односно 58,2% стратегија обухваћено је акционим планом. Од укупног броја донетих акционих планова око 86% је са важећим роком. Свега 17% усвојених докумената јавних политика има финансијски и акциони план са важећим роком, наспрот 34% докумената без јасно дефинисаних смерница у виду финансијског и акционог плана.

Имајући у виду да је интегрисан систем стратешког управљања развојем, предуслов уједначеног и бржег социо-економског раста, императив је превазилажење проблема у процесу стратешког планирања и буџетирања у реализацији развојних приоритета у Србији, а који се свде на следеће:

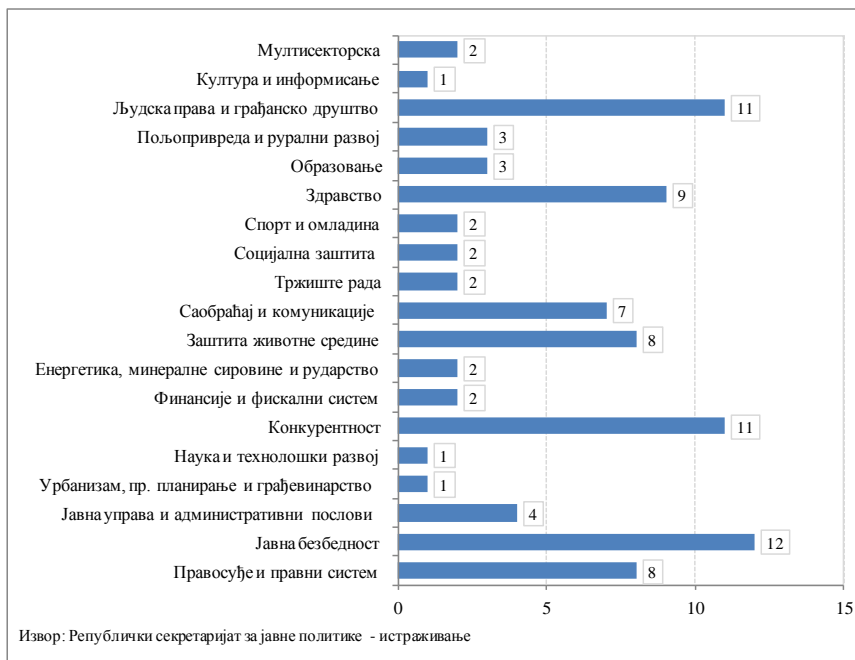
- ✓ Документи јавних политика се развијају и примењују по принципу одоздо нагоре (bottom-up approach);
- ✓ Велики број стратешких докумената (укупно и унутарсекторских), међусобно неусаглашених, са нејасним начином дефинисања приоритета и нереално постављеним циљевима;
- ✓ Недовољна компатибилност (међуусклађеност) докумената како у погледу методологије, тако и у погледу временских рокова, терминологије, структуре и хијерархије;
- ✓ Недостатак акционих и финансијских планова, као основе за имплементацију развојних циљева;
- ✓ Неусклађеност развојних и секторских докумената јавних политика са буџетским процесима и програмима финансијске подршке (Фонд за развој, Нип), што резултира немогућношћу алокације финансијских ресурса према дефинисаним циљевима;
- ✓ Непостојање формално прописаног свеобухватног методолошког оквира за планирање и управљање документима јавних политика, чиме је отежано хоризонтално повезивање и интегрисање стратегија;
- ✓ Недостатак хијерархијски усаглашених секторских докумената за кључне развојне приоритете;
- ✓ Непостојање усаглашених механизма и метода мониторинга, извештавања и евалуације докумената јавних политика;
- ✓ Непостојање оквирних (кровних) секторских стратегија, као и јединственог националног стратешког оквира (недостаје кровни стратешки документ као што је Национални план развоја).

У Србији не постоји кровни документ у виду националног плана развоја, који би био заснован на дугорочној визији са јасно дефинисаним приоритетима, мерама и активностима/пројектима за спровођење. Многе стратегије у свом називу имају префикс национална стратегија или стратегија развоја, али оне по свом садржају и области коју обрађују не могу се сматрати кровном стратегијом, јер се баве искључиво стратешким планирањем појединих сектора или само делова сектора.

Национална стратегија одрживог развоја за период 2009-2017. („Службени гласник РС” бр. 57/2008) је први документ која је обухватио више различитих сектора и представљао је значајан напредак у односу на претходне стратегије. Стратегија дефинише одрживи развој као циљно оријентисан, дугорочан, непрекидан, свеобухватан и синергетски процес који утиче на све аспекте живота (економски, социјални, еколошки и институционални) на свим нивоима. Развијена је кроз широки консултативни процес у периоду 2005-2008. као резултат обавезе коју је наша држава прихватила на Светском самиту о одрживом развоју у Јоханесбургу 2002. године. Детаљнија анализа ефеката ове стратегије указује да није продуковала очекиване ефекте у остварењу постављених циљева усмерених ка успостављању конкурентне привреде, смањењу сиромаштва, успостављању владавине права, изградњи добре управе, смањењу негативних утицаја на загађење животне средине, а као основни недостатак идентификован је неадекватно успостављен система праћења и оцењивања, као и изостанак потребне ревизије овог документа у складу са тренутном економском ситуацијом. Стратегијом је предвиђено оснивање Канцеларије за одрживи развој, што се није остварило услед настале економске и финансијске кризе, већ је у оквиру Кабинета потпредседника Владе задуженог за европске интеграције, од јула 2007. године успостављена Група за одрживи развој, која је обављала послове координације рада државних институција у области одрживог развоја. Урађен је један Извештај о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја, који је показао да је од укупно планираних 512 мера/активности у 2008. и 2009. години реализовано око 52%, при чему се највећи број реализованих активности односио на област економије засноване на знању (75,3 %); у области друштвеног развоја реализовано је 52,7% предвиђених активности, а у области заштите животне средине 42,5%. Изостао је наставак праћења, оцењивања и координације, ради утврђивљања сазнања о лошим и добрим потезима и у исто време смерницама за будуће одлуке.

Истраживањем је утврђено да је највећи број докумената јавних политика израђен у областима: јавна безбедност (13% важећих докумената), конкурентност и људска права и грађанско друштво (са по 11%), здравство (10%) и заштита животне средине (9%). До краја 2015. године истиче рок за 21 документ јавне политике. Највећи број стратегија истиче у областима: здравство (6 стратегија), људска права и грађанско друштво (4) и конкурентност (3), док се по једна стратегија истиче у следећим областима: енергетика, јавна безбедност, јавна управа, наука и технолошки развој, образовање, правосуђе и правни систем и саобраћај и комуникације.

Графикон 3: Број стратегија са важећим роком по областима



Приступање ЕУ је један од основних стратешких циљева Републике Србије. У том смислу, Република Србија је усвојила Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014-2018 (НПАА), и он представља свеобухватни плански докуменат који садржи активности које ће предузимати органи државне управе у циљу усклађивања домаћег законодавства са законодавством ЕУ. Изузетно је битно да се плански документи Републике Србије доносе у складу са испланираном динамиком у НПАА, али и у другим планским документима Владе, као што су Акциони план за спровођење Програма Владе, План рада Владе за одређену годину, односно да буду међусобно потпуно усклађени, као и да постоји адекватан контролни механизам којим би се обезбедила усклађеност докумената јавних политика са већ усвојеним планским документима.

У претходном периоду, слично као и у области анализе ефеката прописа, реализовани су бројни програми стручног усавршавања државних службеника из области планирања. Проблем који је установљен је да, са изузетком појединих министарстава, у органима државне управе, студијско-аналитички и други стручни послови везани за планирање и обезбеђење квалитета јавних политика и прописа углавном нису систематизовани, нити су предвиђене организационе јединице које би се бавиле овим пословима. У том смислу, квалитет планирања и управљања јавним политикама није уједначен по органима државне управе, а на изради докумената јавних политика често раде државни службеници који нису прошли адекватно стручно усавршавање у овој области. Имајући све у виду, неопходно је даље стручно усавршавање државних службеника у области планирања и спровођења планова, а нарочито у области анализе ефеката, праћења спровођења и вредновања ефеката јавних политика и прописа. Потребно је повећати број програма и обука из ових области, али и

установити ефикасан механизам за препознавање државних службеника који раде на овим пословима, како би се утврдиле реалне потребе за тренинзима и корист од истих.

Један од највећих проблема са којима се сусрећу државни службеници у креирању јавних политика и прописа јесте недостатак поузданих извора података на основу којих треба да спроведу анализе могућих опција за решење уочених проблема. Такође, уочена је и слаба комуникација између самих органа државне управе и недовољна доступности података из регистра и евиденција које воде, а који би били изузетно корисни на нивоу целе јавне управе за планирање и анализу јавних политика и прописа. Овај проблем се додатно рефлектује и на рад Секретаријата у пружању стручне помоћи прелазачима докумената јавних политика и прописа, јер услед недостатка поузданих података није могуће спровести истраживања која би била опште корисна целој управи. У том смислу, неопходно је успоставити веродостојне базе података и обезбедити њихову доступност свим органима државне управе који израђују, предлажу и спроводе документа јавних политика.

Праћење спровођења и вредновање учинака и ефеката јавних политика и прописа нису методолошки уређени. Услед тога, често није могуће утврдити постојеће стање у области чији се стратешки правци утврђују, а самим тим ни јасно формулисати показатеље учинака и ефеката на основу чега би било могуће сврсисходно пратити постигнуте резултате јавних политика и прописа. Додатно, већина докумената јавних политика не предвиђа периодичне ревизије уколико се утврди да се друштвено-економско стање у земљи и окружењу битно изменило, што за резултат има важећа документа јавних политика која се у пракси не примењују јер садрже нереално постављене циљеве и показатеље учинака и ефеката и/или неадекватно планиране мере за спровођење ових докумената. У том смислу, неопходно је методолошки уредити процес праћења спровођења и вредновања учинака и ефеката како докумената јавних политика, тако и прописа који представљају један од инструмената за спровођење јавних политика, са јасно утврђеним одговорностима, процесом извештавања о резултатима спровођења, праћења спровођења и вредновања, те начином поступања са утврђеним препорукама за измену одређеног документа јавне политике или прописа.

Битно је истакнути и да је процес доношења докумената јавних политика често нетранспарентан. Наиме, стручни институти и друге релевантне институције и појединци, учествују у радним групама за израду докумената јавних политика на *ad hoc* основи, имајући у виду да се радне групе не формирају на бази јавног позива. Овакав систем се може сматрати губитком додатне вредности која би се добила кроз учешће оних институција и појединаца за које се процењује да могу допринети квалитету докумената јавних политика и прописа својим стручним знањима и препорукама на основу претходно урађених студија и анализа које по правилу садрже информације недоступне органима државне управе, а могу бити кључне за утврђивање реалних развојних праваца Републике Србије. Коначно, плански документи Владе често нису доступни јавности, те чак и онда када институције и појединци желе унапред да пруже информације релевантне за одређену област, нису у могућности да предвиде регулаторну промену или доношење одређеног документа јавне политике, а самим тим

ни благовремено да изврше одређено истраживање и о обавесте доносиоце одлука о налазима тог истраживања.

III. ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија се доноси са циљем да се у периоду до 2020. године спроведе свеобухватна реформа система управљања јавним политикама (планирања, анализе, креирања, доношења, праћења спровођења, вредновања и координације јавних политика), као и да се континуирано спроводе механизми регулаторне реформе у циљу унапређења квалитета прописа као инструмената за спровођење јавних политика, а самим тим унапређења квалитета и самих јавних политика.

У том смислу, општи циљ стратегије може се дефинисати као:

Успостављање ефикасног и ефективног система управљања јавним политикама и законодавног процеса базираног на подацима и чињеницама (енг. *evidence-based policies*) и другим начелима добре регулаторне праксе

Општи циљ ове стратегије је у функцији свеобухватне реформе јавне управе којом ће се унапредити ефикасност и ефективност јавне управе, а самим тим подићи квалитет услуга које се пружају грађанима и привреди. Имајући то у виду, унапређење система управљања јавним политикама базираном на подацима и чињеницама, доприноси да се систем планирања у јавној управи стави у функцију максимизирања користи за грађане, уз истовремено постизање високог нивоа конзистентности јавних политика базираних на квалитетним анализама и сврсисходном консултативном процесу.

Општи циљ ове стратегије усаглашен је са другим циљевима реформе јавне управе и сагледана је њихова међузависност, те је његово испуњење у функцији других реформских циљева који су дефинисани важећим документима јавних политика који се односе на реформу јавне управе. Праћење испуњености општег циља вршиће се кроз праћење и вредновање учинака и ефеката примене акционог плана који је саставни део ове стратегије, и извештавање о постигнутим резултатима.

Ради што ефикаснијег праћења општег циља, дефинисан је показатељ у односу на који ће се пратити остварење овог циља. Показатељ остваривања општег циља је унапређење ефективности Владе који се мери Индексом управљања Светске банке (енг. *World Bank Governance Index*). У 2014. години, Република Србија је била оцењена са 2.4, а тежња је да до краја 2020. године буде оцењена са 2.9. Овај показатељ је прихваћен на регионалном нивоу кроз усвајање Стратегије Југоисточне Европе 2020, те усвојен од стране Владе Републике Србије. Овај показатељ односи се на целокупну област реформе јавне управе. Стога, а имајући у виду да је ова стратегија у функцији спровођења реформе јавне управе, предложени показатељ је најмеродавнији за мерење да ли је ова стратегија заиста постигла ефекте због којих се доноси, док у исто време представља и начин да се измере ефекти реформе целокупне јавне управе у Републици Србији.

Постизање општег циља ће се спроводити кроз реализацију четири међуповезана посебна циља:

1. Унапређење система управљања јавним политикама
2. Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа
3. Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана
4. Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, законодавном процесу и квалитету прописа, као и поједностављењу административних процедура

1. Први посебан циљ, **Унапређење система управљања јавним политикама**, у уској је вези са општим циљем ове стратегије, те самим тим на најдиректнији могући начин настоји да на свеобухватан начин допринесе успостављању ефикасног и ефективног система управљања јавним политикама у Републици Србији, унапреди постојеће делове система креирања планских докумената, и повеже их у целину. Испуњење овог циља је дугорочна тежња реформе система јавне управе. Један од највећих изазова ове реформе јесте да се обезбеди израда и доношење докумената јавних политика и других планских докумената на бази квалитетних анализа уз осигуравање да су планови Владе засновани на приоритетима. У том смислу, изузетно је битно успоставити систем управљања јавним политикама који обједињује процесе планирања, израде и извршења буџета и јавних политика. Будући да је реч о комплексној области, потребно је деловати на већем броју поља. Стога је у наредном периоду потребно предузети следеће мере:

- *Успостављање јединственог система за управљање јавним политикама који обезбеђује припрему докумената јавних политика и других планских докумената усклађених са усвојеним стандардима.* Да би се то постигло потребно је, пре свега, успоставити правни и институционални оквир за управљање јавним политикама, укључујући и израду методолошких правила и приручника за примену методологије управљања јавним политикама. С обзиром на то да би се поменути актима увеле значајне новине у систем управљања јавним политикама, за правилно и ефикасно функционисање система и постизање жељених резултата, потребно је спроводити континуирано стручно усавршавање државних службеника.

- *Успостављање средњорочног планирања у органима државне управе које је засновано на приоритетима Владе и програмском буџету.* Овом мером се тежи ка постизању увођења ефикасних модела за спровођење приоритетних циљева Владе и обезбеђивање усклађености циљева у различитим документима јавних политика и другим планским документима. Окосницу ове мере чини Акциони план за спровођење програма Владе, у коме су садржани приоритетни циљеви Владе. Сви органи државне управе су дужни да учествују у спровођењу Акционог плана у оквиру области за које су надлежни. Израђивањем средњорочних и годишњих планова у органима државне управе, заснованих на приоритетима Владе, обезбедиће се боље планирање рада и приоритизација у раду самих органа државне управе.

У будућем периоду ће бити значајно утврдити степен остварености приоритетних циљева важећег Акционог плана, да би се на основу формираних

препука израдио Акциони план за спровођење програма Владе за период 2016-2018. године.

Други аспект овог посебног циља односи се на спровођење реформе која ће обезбедити усклађеност процеса планирања и спровођења јавних политика са процесом планирања, израде и извршења буџета, посредством средњорочних планова органа државне управе. Овај аспект реформе од значаја је за ефикасност планског система у целини. Наиме, процес планирања треба да обухвата следеће кораке: анализу стратешког оквира, дефинисање параметра плана (циљеви, резултати, показатељи, мере, активности) и израду финансијског плана. У том смислу, потребно је утврдити стандарде и правила за усклађивање управљања јавним политикама са планирањем, припремом и извршењем буџета. Како би се осигурала приоритизација и ефикасно спровођење, буџет, и то на свим нивоима, треба да се ослања на постојећа документа јавних политика и друга планска документа. С друге стране, јавне политике треба да се спроводе кроз средњорочне планове рада и финансијске планове органа државне управе надлежних за постизање одређених циљева тј. спровођење конкретних мера. Будући да одређени аспекти система управљања јавним политикама, као што су праћење спровођења, извештавање и оцена сврсисходности у пракси не функционишу на задовољавајућем нивоу, потребно их је боље уредити и то тако да органи државне управе не буду преоптерећени различитим аспектима планирања (као што је то случај у овом тренутку), а да испуњење њихових планова да жељене ефекте и испуни своју сврху.

Ову реформу је потребно извршити како би се систем планирања поставио на рационалније основе, у циљу повећања ефикасности рада самих органа државне управе, али и максимизације користи за грађане, привреду и саме органе државне управе од спровођења својих планова и трошења буџетских средстава.

2. Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа је посебан циљ оријентисан на успостављање правног оквира, пре свега, за унапређење квалитета и проширење обухвата анализе ефеката прописа, увођења нових механизма за постизање адекватног квалитета прописа и увођења обавезе спровођења анализе ефеката јавних политика приликом израде докумената јавних политика. Циљ увођења обавезе спровођења анализе ефеката јавних политика је да се у каснијим фазама спровођења јавних политика, а нарочито онда када је за њихово спровођење неопходно мењати правни режим у одређеној области – олакша сагледавање контекста у којем се прописи доносе и/или мењају и допуњују, као и да се у што ранијој фази олакша сагледавање њихових потенцијалних ефеката. Механизми за унапређење квалитета прописа и докумената јавних политика су различити по обиму и времену потребном за њихову реализацију, а утемељени су на међународним искуствима. Стратегија у оквиру овог циља предвиђа бројне активности, а посебно оне које се односе на континуирано поједностављење (симплификацију) прописа, дерегулацију усмерену на смањење административних трошкова, континуирано унапређење постојећег механизма анализе ефеката прописа и јавних политика и увођење нових механизма за унапређење квалитета прописа. Пуна примена начела добре регулаторне праксе је у функцији

утврђивања система доношења прописа који има све неопходне механизме за праћење њиховог спровођења и оцене постигнутих резултата, али и у функцији стварања ефикасног начина на који се прописи доносе и јавне политике утврђују. Ради уједначене примене и унапређења квалитета спровођења анализе ефеката прописа, Стратегијом су предвиђене мере у односу на утврђене проблеме у пракси. Мере које је потребно спровести у наредном периоду су:

- *Утврђивање методолошких правила за спровођење анализе ефеката прописа и јавних политика и њихово континуирано унапређивање.* Под овом мером се преваходно подразумева утврђивање методологије и њено правно уређење, а сходно томе и унапређење приручника за спровођење АЕП. Циљ је да се пропишу стандарди израде извештаја о спроведеној Анализи ефеката прописа и коришћења резултата спроведених анализа ефеката јавних политика, да се допринесе уједначавању праксе у начину спровођења анализе ефеката и али и унапређењу квалитета спровођења анализе ефеката прописа и јавних политика. Унапређење Приручника за спровођење анализе ефеката ће државним службеницима олакшати савладавање техника анализе ефеката прописа и јавних политика и омогућити унапређење стеченог знања из ове области.

- *Омогућити успостављање механизма за праћење ефеката примене прописа и јавних политика („ex post” анализа ефеката).* У Републици Србији не постоји формална обавеза спровођења *ex post* анализе прописа и јавних политика. Међутим, праћење остварених ефеката прописа и докумената јавних политика после њиховог усвајања изузетно је значајан део методологије анализе ефеката и уопште доброг управљања законодавним процесом и јавним политикама. *Ex post* анализа ефеката представља први корак у поступку идентификовања проблема, дефинисања циљева и мера у поступку спровођења анализе ефеката прописа и јавних политика. Како је идентификација постојећих проблема и главног проблема кључни полазни корак у спровођењу анализе ефеката прописа и јавних политика, неопходно је поћи од приказа и анализе затеченог стања, као и *ex-post* анализе важећег правног и стратешког оквира који регулише предметну материју. У супротном, ако проблеми и главни проблем нису правилно идентификовани, не може бити правилно утврђен ни циљ, нити се може ваљано спровести анализа ефеката прописа и јавних политика. Последишно, доводи се у питање квалитет самих решења предвиђених прописом и документом јавних политика. *Ex-post* анализа ефеката прописа и јавних политика је, такође, значајна из следећих разлога: пружа увид у постојеће затечено стање, неопходан је алат за праћење ефеката примене одређене јавне политике или одређеног прописа, резултати њене примене чине основ за вредновање постигнутих учинака и ефеката. Извесно је да су усвојени прописи који се темеље на доброј анализи ефеката прописа постојанији, те да се у овим случајевима потреба за доношењем нових прописа, односно измене и допуна постојећих, јавља знатно ређе.

Имајући у виду поменуте разлоге, изузетно је важно да органи државне управе у правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места предвиде организациону јединицу или запосленог који ће бити задужен за прикупљање података и праћење ефеката прописа и јавних политика током њиховог спровођења. Како би се

обезбедила оваква измена унутрашње организације у оквиру свих органа државне управе, потребно је прописати обавезу њеног спровођења.

- *Увођење Теста утицаја на мала и средња предузећа и предузетнике (МСПП тест) у анализу ефеката прописа.* Увођење обавезе органа државне управе да користе МСПП тест приликом израде прописа, као и да то прикажу у извештају о спроведеној Анализи ефеката прописа, неопходно је у циљу свеобухватног сагледавања потенцијалних ефеката прописа које ће имати у односу на мала и средња предузећа и предузетнике. Овај тест треба да помогне органима државне управе да што прецизније идентификују кључне ефекте конкретних предложених решења, не би ли могли да анализирају њихов директан и индиректан утицај на поменуте привредне субјекте и најзад, да у односу на резултате анализа, кроз формулисање што бољих решења у прописима које предлажу, стимулативно утичу на пословно окружење, стварајући услове у исто време и за уклањање тржишних баријера.

- *Проширење обухвата анализе ефеката прописа.* Ова мера се превасходно односи на увођење обавезе органима државне управе да спроводе анализу ефеката и приликом израде подзаконских аката. Спровођење анализе ефеката подзаконских аката је потребно увести, будући да ови акти, нпр. уредбе, неретко регулишу веома значајну материју и производе значајне и бројне ефекте грађанима и привреди.

- Да би поменуте мере дале жељене ефекте неопходно је спровести и *унапређење капацитета органа државне управе за спровођење и за контролу квалитета спроведене анализе ефеката прописа и јавних политика.* То подразумева предузимање низа активности у циљу оспособљавања државних службеника, односно унапређење њиховог знања у области спровођења анализе ефеката прописа и јавних политика, с једне стране, као и обучавање службеника Секретаријата ангажованих на пословима контроле квалитета анализе ефеката прописа, с друге стране. Предвиђене су следеће активности: спровођење низа специјализованих обука, израда пилот Анализа ефеката прописа и јавних политика, оснивање и рад „Заједнице АЕ практичара“, спровођење пилот програма менторинга и друго. Већи број активности је осмишљен тако да се државним службеницима пружи могућност не само да стекну теоријско знање о материји, већ и да интерактивно, кроз рад на конкретним случајевима, стичу и унапређују своја знања из техника спровођења анализе ефеката прописа и јавних политика. Овакав приступ у извесној мери омогућује и примену индивидуалног концепта обучавања. То је могуће будући да овакве активности подразумевају активно ангажовање и подршку представника Секретаријата током читавог процеса обучавања.

Сходно досадашњем искуству приликом организовања и одржавања обука од стране Секретаријата за државне службенике из различитих органа државне управе, пракса је показала да су учесници који су похађали претежно интерактивне и практичне обуке постигли боље резултате од учесника који су похађали претежно теоријске обуке, као и да су показали већу спремност за даље стицање знања из области и већу мотивацију за учешће у пословима спровођења анализе ефеката прописа. Из наведених разлога, тенденција је да се будући модели обучавања, поред стицања теоријског знања, базирају на интерактивнијем приступу, активном ангажовању учесника и учењу и раду на конкретним примерима.

С друге стране, будући да се планираним реформама предвиђају бројне новине у систему и методологији анализе ефеката, као што су повећање обухвата анализе ефеката прописа и увођење обавезе спровођења анализе ефеката јавних политика, неопходно је упознавање државних службеника са овим новинама, као и додатно унапређење знања државних службеника Секретаријата за примену нових стандарда у контроли квалитета анализе ефеката.

3. Унапређење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана је посебан циљ ове стратегије који је у функцији унапређења услова пословања привредних субјеката, са једне стране, и унапређења квалитета услуга које јавна управа обезбеђује грађанима, са друге стране. У суштини ове реформе је унапређење доступности информација о правима и обавезама привредних субјеката и грађана, као и системски приступ смањењу административног оптерећења за привреду и грађане. Како би се остварио овај циљ, неопходно је предузети следеће активности:

- *Успостављање е-портала административних захтева*, односно успостављање електронске управе са фокусом на смањење трошкова које грађани и привредни субјекти сnose при остваривању загарантованих права и испуњења обавеза наметнутих прописима. Једна од полазних претпоставки за успостављање електронске управе је спровођење анализе постојећих административних захтева и кодификације административних процедура, као и формирање свеобухватне и ажурне електронске базе административних захтева у форми јавног регистра. Посебно је битно да се грађанима и представницима привреде пружи преглед обједињених процедура, тј. оних које су у надлежности више различитих органа јавне управе, чиме би се на јасан начин утврдиле све активности које је неопходно учинити да би се одређена процедура окончала у што краћем року.

Наиме, постојећи систем јавне управе не располаже обједињеном базом важећих административних захтева (процедура). Из тог разлога, грађани често не знају коме да се обратe и на који начин да се информишу о процедурама и ценама услуга органа државне управе. То често доводи до стварања неоправданих додатних трошкова и утрошка времена потражиоца јавних услуга. Формирањем свеобухватне и ажурне електронске базе административних захтева, грађанима и привреди би се омогућио лак приступ потребним информацијама и тиме избегло стварање поменутих додатних трошкова.

- У контексту анализе ефеката прописа, у оквиру овог циља, потребно је *успоставити механизам за мерење административних трошкова привреде*, односно правни и институционални оквир за континуирано мерење и извештавање о нивоу административног оптерећења, уз адекватан механизам за спречавање доношења прописа који стварају додатне неоправдане административне трошкове или стварају тржишне баријере. Континуирано мерење нивоа административног оптерећења биће обезбеђено успостављањем калкулатора административних трошкова, који би омогућио мерење висине свих постојећих административних трошкова и оптерећења привреде и грађана на републичком нивоу. Резултати спроведеног мерења ће

обезбедити квалитетну основу за формирање препорука за отклањање штетних и непотребних административних процедура, чије је отклањање крајњи циљ. На тај начин, уклањањем ових процедура, обезбеђују се пројектоване уштеде за грађане и привреду, и најзад унапређује пословно окружење. Наравно, правилна и редовна употреба калкулатора има за циљ и да предупреди настајање скупих и непотребних административних процедура у будућности. Да би се обезбедила редовна употреба калкулатора од стране органа државне управе приликом израде нових прописа, потребно је да се употреба калкулатора пропише као обавезан саставни део Извештаја о спроведеној Анализи ефеката прописа.

4. Четврти посебан циљ ове стратегије односи се на **унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу административних процедура**. Овај посебни циљ се може схватити као својеврсни хоризонтални посебни циљ, јер се односи на све претходно описане посебне циљеве и у функцији је остваривања свих њих, као и већег нивоа транспарентности рада органа јавне управе. Као што је већ наведено у делу II. Разлози за доношење стратегије, један од кључних узрока неефикасних прописа и неспроводивих докумената јавних политика, јесте у томе што је учешће заинтересованих страна и циљних група на које се односе прописи и јавне политике ограничена и неуједначено се примењују. Доносиоци одлука неретко предлажу, израђују и доносе прописе без консултовања кључних представника субјеката чије се понашање регулише. На тај начин, пропушта се могућност прикупљања значајних информација за материју која је предмет регулисања, постојећи проблеми у пракси не разматрају се или не сагледавају у потпуности, те се често усвајају неадекватна решења која нису заснована на квалитетно спроведеној анализи потенцијалних ефеката и могућих опција за решавање проблема. Стога, да би се унапредила улога грађана и привреде у поступку доношења одлука, потребно је обезбедити различите моделе укључивања грађана и привреде у процес доношења одлука.

У циљу постизања овог посебног циља, у наредном периоду је неопходно спровести следеће мере:

- *Увођење стандарда за учешће грађана и привреде у систем управљања јавним политикама и доношења прописа*. У оквиру ове мере најзначајније је регулисати консултације, конкретно - потребно је прописати обавезу органа државне управе да спроводе консултације у процесу израде предлога јавних политика и нацрта закона. С друге стране, треба дефинисати правни и институционални оквир за спровођење сврсисходних консултација са заинтересованим странама и циљним групама, као и њихову укљученост у процес управљања јавним политикама, којим ће се предвидети стандарди и правила за сарадњу јавног сектора са приватним и цивилним сектором. У том смислу, потребно је утврдити правни оквир који би дефинисао поступак консултација, критеријуме помоћу којих би се могли утврдити адекватне врсте и обим консултација, критеријуми за одабир репрезентативних представника грађана и привреде који се баве конкретном материјом а који би могли да узму учешће у

консултацијама, као и прописати јавни позив за учешће заинтересованих страна и циљних група.

Други значајан облик учешћа грађана и привреде у процесе одлучивања јесте јавна расправа. Иако су, у пракси, јавне расправе у заступљеније у поређењу са консултацијама, потребно је прописивање методолошких правила за спровођење јавне расправе, потребно је стандардизовати процес спровођења јавне расправе и обезбеђења одговарајућег учешћа заинтересованих страна и циљних група.

Оно што је од изузетног значаја за функционисање наведених облика учешћа грађана и привреде, јесте подизање свести о могућностима и значају учешћа грађана и привредних субјеката у поступку израде и доношења прописа и докумената јавних политика. У том циљу корисно је спровођење бројних (информативних) промотивних активности.

- Један од значајних модалитета за процес доношења одлука је *систем за прикупљање иницијатива грађана и привреде*, који је у надлежности Секретаријата. Унапређење овог система подразумева постављање одговарајућег *online* софтвера и обезбеђење функционалности интернет стране Секретаријата кроз бољи, бржи и лакши приступ грађана и привредних субјеката садржају интернет стране Секретаријата. Такође, у плану је и успостављање Форума за иницијативе за измену неефикасних прописа у законодавном процесу. Захваљујући поменутом систему, грађани и привреда ће моћи да подносе иницијативе за измене и допуне постојећих прописа, односно за доношење нових. За правилно функционисање поменутог система, неопходно је и подизање капацитета запослених у Секретаријату који су ангажовани на овим пословима.

Коначно, рад органа јавне управе, и поред обавезе начела јавности, умногоме није довољно транспарентан. То се посебно односи на ограничен увид јавности у рад органа јавне управе, као и на ограничену доступност појединих докумената. Из тог разлога *унапређење транспарентности планова законодавних активности* једна је од значајних мера које су предвиђене Стратегијом. Неке од кључних активности предвиђених у циљу унапређења транспарентности односе се на: обезбеђивање транспарентности рада органа државне управе и Владе кроз обезбеђивање транспарентности годишњих и средњорочних планова Владе, као и прописивање критеријума за формирање састава радних група и транспарентности њиховог рада приликом израде предлога докумената јавних политика и прописа. Активности које се односе на унапређење транспарентности система управљања јавним политикама, укључујући и законодавни процес су изузетно значајне са аспекта предвидивости ефеката докумената јавних политика и прописа и успостављања квалитетне базе за адекватно праћење и извештавање о резултатима јавних политика.

IV. УСАГЛАШЕНОСТ СТРАТЕГИЈЕ СА СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТИМА ВЛАДЕ

Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период до 2020. године представља документ јавне политике који садржи постулате регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним

политикама у Републици Србији. С обзиром на то да јединствена политика регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама представља хоризонталну јавну политику, поједине области на које се ова стратегија односи већ су у мањој или већој мери обухваћене појединим важећим документима јавних политика, а пре свега кључним документима који се односе на реформу јавне управе. Конкретно, ова стратегија је међусобно усклађена са следећим важећим документима јавних политика: Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 - исправка), Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године („Службени гласник РС”, број 31/15), Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године и Акциони план за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за 2015. са пројекцијом за 2016. годину („Службени гласник РС”, број 35/15), Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), и Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 79/13).

Као што се може видети, општи и посебни циљеви ове стратегије, као и мере и активности предвиђене пратећим акционим планом, тичу се како области реформе јавне управе, тако и области конкурентности. Полазећи од већ утврђених стратешких одредница датих у раније усвојеним документима у ове две области, ова стратегија доноси додатне садржаје, који су међусобно усклађени и представљају континуитет у односу на раније утврђене приоритете у овим областима.

Ова стратегија представља континуирни стратешки приступ регулаторној реформи који је започет Стратегијом регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године („Службени гласник РС”, број 94/08) и досадашњим *ad hoc* приступом у области регулаторне реформе и управљања системом јавних политика који је преовладавао у појединачним документима јавних политика. У вези са наведеним, ова стратегија и досадашње активности на унапређењу регулаторног оквира, процеса доношења прописа и докумената јавних политика, деле заједничко полазиште, циљеве и принципе, и представља логичан наставак и надоградњу досадашње јавне политике у овој области. На тај начин обезбеђен је континуитет и усклађеност овог документа јавне политике са досадашњим активностима које су предузимане у овој области.

V. АКЦИОНИ ПЛАН

Акционим планом предвиђене су конкретне мере које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви Стратегије реализују, одређени су носиоци и партнери за спровођење тих мера, као и рокови и средства за њихово спровођење. Акциони планови за спровођење стратегије ће се доносити на двогодишњем нивоу.

Акциони план за период 2015-2017. године је одштампан уз ову стратегију и чини њен саставни део.

VI. ЗАВРШНИ ДЕО

Републички секретаријат за јавне политике извештава Владу о реализацији циљева стратегије и пратећег акционог плана. Извештавање о реализацији циљева Стратегије се врши на годишњем нивоу. Извештаји могу садржати и препоруке за ревизију стратегије.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 број:
У Београду,

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Александар Вучић