

УРЕДБА О МЕТОДОЛОГИЈИ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА, АНАЛИЗИ
ЕФЕКТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА И САДРЖАЈУ ПОЈЕДИНАЧНИХ
ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

I УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет и обим примене

Члан 1.

Овом уредбом ближе се уређује методологија управљања јавним политикама кроз планирање, координацију, израду, доношење, спровођење, праћење спровођења, анализу, процену и вредновање ефеката мера садржаних у документима јавних политика и прописима, које, у складу са својим надлежностима, као овлашћени предлагачи, предлажу и/или доносе учесници у планском систему (у даљем тексту: предлагачи), као и обим, процес и контрола квалитета анализе ефеката спроведене приликом израде докумената јавних политика и прописа, садржај и обавезни елементи анализе ефеката која треба да буде садржана у документима јавних политика и да прати прописе којим се спроводе јавне политике (у даљем тексту: прописи), врсте мера јавних политика и садржина и форма докумената јавних политика.

II АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Појам анализе ефеката

Члан 2.

Анализа ефеката јесте аналитички процес који се спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу бољег сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих, те избора најбољих опција, односно оптималних мера за постизање жељених промена и циљева који се утврђују документима јавних политика и прописима (*ex-ante* анализа ефеката), као и током спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака мера већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу њиховог преиспитивања и унапређења (*ex-post* анализа ефеката).

Анализа ефеката не представља замену за процес доношења друштвено одговорне одлуке којом се усваја или мења јавна политика, односно пропис, већ служи томе да доносиоци одлука имају све потребне информације за доношење те одлуке, омогућавајући избор најбоље опције, односно оптималних мера за спровођење јавне политике, односно прописа.

Сврха спровођења анализе ефеката

Члан 3.

Анализа ефеката спроводи се у циљу поједностављења законодавног оквира, повећања транспарентности израде докумената јавних политика и прописа, повећања ефикасности рада учесника у планском систему и успостављања јасне везе између спровођења јавних политика и прописа и средстава за њихово спровођење.

Анализа ефеката спроводи се у циљу:

- бољег сагледавања, разумевања и процене потенцијалних ефеката (трошкова, користи и дистрибуционих ефеката) мера садржаних у документима јавних политика, односно прописима, што укључује и благовремено откривање споредних и ненамерних ефеката;

- бољег сагледавања, разумевања и процене стварних ефеката које су мере садржане у усвојеним документима јавних политика, односно прописима произвеле током спровођења;

- поједностављења законодавног оквира, боље међусобне усаглашености докумената јавних политика, прописа и њихове усаглашености са документима јавних политика, односно унапређења координације законодавних активности и активности везаних за управљање системом јавних политика;

- повећања транспарентности поступка израде докумената јавних политика и прописа, кроз омогућавање учешћа свих заинтересованих страна и циљних група у консултацијама и јавној расправи;

- побољшања рада учесника у планском систему, повећање њихове ефикасности и одговорности, те пружања бољих услуга физичким и правним лицима;

- успостављања јасне везе између спровођења јавних политика и прописа и средстава за њихово спровођење, те обезбеђења довољних средстава за ове намене и прецизно утврђивање извора финансирања.

Анализа ефеката као континуиран процес

Члан 4.

Процес анализе ефеката је саставни део процеса управљања јавним политикама и обавезно се спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика као и током спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака јавних политика.

Процес анализе ефеката започиње пре доношења одлуке о изради документа јавне политике, односно прописа сходно закону којим се уређује плански систем Републике Србије, како би се сагледале друге могућности за постизање жељене промене и утврдило да ли је доношење документа јавне политике, односно прописа најбоља опција за постизање тих промена.

Ако се пропис усваја или мења у циљу прописивања мера утврђених документом јавне политике, анализа ефеката овог прописа врши се узимајући у обзир резултате анализе ефеката спроведене у поступку доношења тог документа јавне политике.

Ex-ante и *ex-post* анализа ефеката

Члан 5.

Ex-ante анализа ефеката јесте процес који се спроводи од најраније фазе планирања и осмишљавања јавне политике, односно израде и усвајања документа јавне политике и прописа сходно закону којим се уређује плански систем Републике Србије, а састоји се од низа корака који имају за циљ усвајање оптималне јавне политике, односно доношење ефикасног прописа, те идентификовање жељене промене, њених елемената и њихових узрочно–последичних веза, отклањање узрока постојећих проблема у конкретним областима планирања и спровођења јавних политика, као и постизање циљева који се утврђују документима јавних политика и прописима.

Ex-ante анализа ефеката омогућава благовремено идентификовање потенцијалних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката који могу да произведу мере садржане у документу јавне политике, односно пропису, како би документ јавне политике, односно пропис био формулисан на такав начин да се потенцијални негативни ефекти сведу на најмању могућу меру, а жељена промена спроведе.

Ex-post анализа ефеката јесте процес вредновања постигнутих учинака, ефективности и ефикасности мера садржаних у већ усвојеном документу јавне политике, односно пропису током односно после њиховог спровођења, у циљу њиховог преиспитивања и унапређења.

Ex-post анализа ефеката омогућава сагледавање стварних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката које мере садржане у документу јавне политике, односно пропису производе током примене, како би се утврдило да ли је неопходно предузети додатне и/или корективне мере у циљу смањења негативних ефеката на најмању могућу меру, отклањања узрока проблема насталих у току спровођења јавне политике, те постизања зацртаних циљева.

Документа јавних политика и прописи за које спровођење анализе ефеката није обавезно

Члан 6.

Анализа ефеката се не мора спроводити приликом израде документа јавних политика који немају висок утицај на друштво и/или не представљају обавезу Владе високог приоритета, као ни приликом израде прописа који не утичу непосредно на ближи начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица.

Анализа ефеката не мора да се спроводи ни у случају израде:

- Закона о буџету Републике Србије;
- документа јавних политика и прописа којима се ублажавају или отклањају последице елементарних непогода и ванредних околности;
- документа јавних политика и прописа, на републичком нивоу, који су од значаја за одбрану земље, и
- прописа у делу у коме се врши њиховоусаглашавање са већ усвојеним законом, у ком случају се приликом израде прописа користи извештај о спроведеној анализи ефеката за тај закон.

Ко одлучује о потреби спровођења анализе ефеката докумената јавних политика и прописа

Члан 7.

Став о потреби спровођења *ex-ante* анализе ефеката докумената јавних политика, предлагач заузима пре отпочињања израде тог документа, на основу резултата теста нивоа утицаја и приоритета, који предлагач спроводи у складу са прилогом 1., који представља саставни део ове уредбе и који је заснован на принципима пропорционалности и предострожности у складу са законом који уређује плански систем Републике Србије.

Прилог 1. - Тест утицаја			
Тест нивоа утицаја јавне политике		Тест нивоа приоритета јавне политике	
Висок утицај	Врло сложена, политички осетљива или скупа	Висок приоритет	Мере Владе односно јединице локалне самоуправе високог политичког приоритета, са значајним политичким, фискалним или правним последицама
Средњи утицај	Донекле сложена, политички осетљива или скупа	Средњи приоритет	Мере Владе односно јединице локалне самоуправе са мањим политичким, фискалним или правним последицама
Низак утицај	Врло јасна, више административног него политичког карактера, спроводи се уз минималан трошак	Низак приоритет	Мере министарства или других органа државне управе, односно јединица локалне самоуправе са минималним последицама ако се не реализују
Утврђивање потребе за спровођење АЕ			
	Висок приоритет	Средњи приоритет	Низак приоритет
Висок утицај	АЕ потребна	АЕ потребна	АЕ потребна
Средњи утицај	АЕ потребна	АЕ потребна	АЕ потребна
Низак утицај	АЕ препоручена	АЕ препоручена	АЕ није потребна

Став о потреби спровођења *ex-ante* анализе ефеката прописа у складу са законом којим се уређује плански систем Републике Србије, предлагач заузима на основу процене да ли је у питању системски закон, односно закон или подзаконски акт који непосредно или посредно утиче на правна и физичка лица тиме што ближе уређује начин остваривања права, обавеса и правних интереса физичких и правних лица.

Став о потреби спровођења *ex-ante* анализе ефеката докумената јавних политика, односно прописа из члана 6. ове уредбе, предлагач заузима на основу процене да ли тај документ, односно пропис потпада под изузетке предвиђене тим чланом.

Ако предлагач оцени да не треба да спроводи *ex-ante* анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи у оквиру своје образложене оцена да уз нацрт закона не треба да се приложи анализа ефеката закона.

Обим спровођења *ex-ante* анализе ефеката (основна и детаљна анализа ефеката)

Члан 8.

Обим спровођења *ex-ante* анализе ефеката зависи од нивоа утицаја и приоритета јавне политике односно прописа који се усваја, односно спроводи, као и од сложености и опсега мера садржаних у документу јавне политике, односно пропису, у складу са прилогом 1., који представља саставни део ове уредбе.

Предлагач процењује да ли је потребно спроводити *ex-ante* анализу ефеката и заузима став да ли ће спроводити основну или детаљну *ex-ante* анализу ефеката, уз поштовање принципа пропорционалности и предострожности у складу са законом који уређује плански систем Републике Србије.

Ако процени да ће мере предвиђене документом јавне политике, односно прописом изазвати значајне ефекте на физичка лица (укључујући и осетљиве категорије становништва), и/или на правна лица, и/или на буџет Републике Србије, и/или на животну средину и/или органе јавне власти, предлагач спроводи *ex-ante* детаљну анализу ефеката мера садржаних у документу јавне политике, односно пропису.

Под значајним ефектима из става 4. овог члана, на републичком нивоу, подразумева се:

1) трошак већи од 1.000.000.000 динара (0,1% буџета Републике Србије за предходну годину) који ће спровођење документа јавне политике, односно прописа изазвати циљним групама и другим заинтересованим странама (нпр. због усаглашавања свог понашања и/или рада са захтевима садржаним у документу јавне политике, односно пропису);

2) промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима у буџету предлагача, а тиме и буџету Републике Србије, која је на годишњем нивоу већа од _____ динара, током текуће и наредне две фискалне године (10% буџета којим је располагао предлагач у предходној фискалној години);

3) утицај на више од 200.000 грађана;

4) утицај на више од 1.000 правних лица (на више од 5% предузетника или других правних лица одређене категорије разврставања, по критеријумима утврђеним законом који уређује рачуноводство, односно на више од 20% тих лица у одређеној делатности, ако мере доминантно утичу на пословање у тој делатности, односно на лица која остварују више од 5% од укупних пословних прихода у Србији, односно више од 20% од укупних пословних прихода у тој делатности);

5) утицај на тржиште и тржишну конкуренцију (нпр. увођење баријера уласку и/или изласку са тржишта; ограничавање тржишне конкуренције; стварање предуслова за повлашћени положај одређене групе привредних субјеката или других правних лица; утицај на продуктивност или иновације; контрола цена или нивоа производње; утицај на квалитет, ниво или расположивост одређених добара и услуга и сл.);

6) увођење значајних реформских, односно системских промена у областима планирања и спровођења јавних политика које утичу на велики број физичких лица, нарочито у областима образовања, запошљавања, социјалне, здравствене и пензионе заштите;

7) непропорционално велики утицај на одређене области планирања и спровођења јавних политика или територијалне јединице у односу на друге;

8) трансфери популацији, као што су подршка осетљивим категоријама становништва (укључујући особе са инвалидитетом, припаднике мањинских група, људе који живе испод границе сиромаштва, незапослена лица и др.);

9) спровођење јавних инвестиција, нарочито капиталних пројеката у складу са прописом који уређује садржину, начин припреме и оцене, као и праћење спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката.

Приликом спровођења детаљне *ex-ante* анализе ефеката, предлагач користи технике анализе представљене у делу III ове уредбе, а ако процени да ће мере предвиђене документом јавне политике, односно прописом имати занемарљиве ефекте на физичка и правна лица или ограничене финансијске ефекте у складу са ставом 5. овог члана, *ex-ante* анализу ефеката ограничава на давање прецизних одговора на питања из контролне листе питања из прилога 3-10., који су саставни део ове уредбе.

Републички секретаријат за јавне политике, као орган државне управе надлежан за контролу квалитета спроведених анализа ефеката докумената јавних политика и прописа, заузима став у вези процене предлагача из става 2. овог члана и свој став образлаже у мишљењу на достављени материјал, усмеравајући предлагача на који начин и до ког нивоа детаљности треба да спроведе *ex-ante* анализу ефеката и представи налазе исте.

III СПРОВОЂЕЊЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ПРЕ И ТОКОМ ИЗРАДЕ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА, ОДНОСНО ПРОПИСА

Кораци у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката

Члан 9.

Предлагач документа јавне политике, односно прописа пре и током израде тог акта спроводи *ex-ante* анализу ефеката у следећим корацима:

1) идентификује промену коју треба да се постигне спровођењем мера јавне политике, услова за спровођење те промене и узрочно-последичних веза између тих услова;

2) утврђује опште и посебне циљеве јавне политике, као и показатеље учинака на основу којих ће се мерити остварење циљева;

3) идентификује опције - могуће мере за постизање циљева;

анализа ефеката тих опција – могућих мера и ризика за спровођење сваке од опција;

4) врши избор оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција;

5) идентификује ресурсе за спровођење јавне политике, праћење спровођења и вредновање ефеката јавне политике, а према потреби и ризика у спровођењу јавне политике.

Редослед корака наведених у ставу 1. овог члана је правило, али се током *ex-ante* анализе ефеката може указати потреба за враћањем уназад, при чему се понављају поступци из претходних фаза анализе ефеката.

Током целог процеса спровођења *ex-ante* анализе ефеката, неопходно је спроводити консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама, те прикупљати и анализирати податке како би се спровела што објективнија *ex-ante* анализа ефеката.

1) Идентификовање промене коју треба постићи спровођењем мера јавне политике

Идентификовање промене

Члан 10.

У почетној фази анализе ефеката, тј. на почетку процеса утврђивања јавне политике или прописа, односно израде документа јавне политике или прописа, предлагач, на основу анализе тренутне ситуације и пројекције жељеног стања, идентификује промену коју треба остварити, услове за остварење те промене и узрочно-последичне везе између тих услова, као и могуће ризике.

Приликом анализе тренутне ситуације битно је правилно идентификовати проблеме, ако је њихово решавање циљ промене.

Приликом утврђивања услова за остварење промене потребно је утврдити потребне и довољне услове, њихову међусобну узрочно-последичну повезаност, као и динамику/трендове током одговарајућег периода.

Логичку матрицу (шему) промене, њених елемената и њихових међусобних узрочно-последичних веза треба користити и накнадно као листу за проверу (контролну листу) како би се утврдило да ли су документом јавне политике, односно прописом обухваћене мере за остваривање промене и постизање циљева јавне политике.

Идентификовање циљних група и друге заинтересованих страна

Члан 11.

У овој фази се идентификују циљне групе и друге заинтересоване стране на које промена и њени елементи највише утичу, као и дистрибуција негативних ефеката.

Идентификовање важећих јавних политика и прописа у конкретној области планирања и спровођења јавних политика

Члан 12.

У овој фази анализе ефеката испитује се да ли већ постоје усвојене јавне политике, односно прописи којима се спроводе јавне политике у овој области.

Ако постоје, неопходно је анализирати и оценити делотворност тих јавних политика, односно прописа, те детаљно образложити зашто се уочени проблеми не решавају, односно жељене промене не могу спровести на бази постојећег стратешког и/или правног оквира, уз представљање података, доказа и чињеница о томе.

Ако се утврди да у тој области нису усвојене јавне политике, односно прописи којима се те јавне политике спроводе, неопходно је утврдити и детаљно образложити да ли је постојеће стање узроковано одсуством важећих јавних политика, односно прописа.

У овој фази анализе се анализирају и друштвени и економски трендови, као и утицај преузетих међународних обавеза у релевантним областима јавне политике.

Анализа и правилно дефинисање промене

Члан 13.

Анализа кључних елемената промене и повезаних ризика заснива се на статистичким и другим подацима, чињеницама и информацијама прикупљеним из постојећих студија, анализа, извештаја органа државне управе и локалне самоуправе, извештаја међународних организација, информација до којих се дошло током консултација са организацијама цивилног друштва које делују у конкретној области, научно-истраживачким и другим релевантним организацијама и заинтересованим странама, као и из других извора којима се документују параметри постојећег стања и евентуална потреба за интервенцијом.

Приликом анализе кључних елемената промене, неопходно је размотрити и опцију непредумања додатних мера за промену постојећег стања (*status quo* опција или опција „не радити ништа“), и то пројектовањем постојећег стања у будућности како би се дошло до процене да ли је могуће остварити промену без додатне интервенције, при чему се у обзир узимају уочени трендови, као и низ фактора који могу утицати на разматрано стање у будућности (укључујући и утицај других јавних политика и прописа, утицај процеса придруживања Европској унији, Светској трговинској организацији и другим међународним организацијама, развој релевантних тржишта, могуће промене трендова и сл.).

За анализу и дефинисање промене могу се користити различите технике анализе, у складу са упутством које доноси републичку орган надлежан за координацију јавних политика, а којим ће се ближе уредити технике анализе: као што су дрво промене, *SWOT* анализа, *PESTLE* анализа, упоредно-правна анализа, консултације са циљним групама и заинтересованим странама и друге технике.

Промена се правилно дефинише одговором на питања из прилога 2., који је саставни део ове уредбе.

Прилог 2. - Кључна питања за правилно дефинисање промене

1. Да ли је промена заиста неопходна, до које мере и у ком виду?
2. Да ли је промена случајно помешана/замењена са ефектом који производи?
3. Који су узроци, а које последице постојећег стања?
4. Шта је тренд овог стања и да ли је он растући?
5. На кога постојеће стање и могућа промена посредно и непосредно утичу?
6. Да ли су на располагању нумерички показатељи којима се потврђују ефекти промене?
7. Да ли постоји важећа јавна политика којом би се могла остварити промена, која је то политика, којим документом је усвојена и да ли даје задовољавајуће резултате?
8. Да ли се на промену утиче важећим прописима и какви су ефекти тих прописа?
9. Да ли постоји потреба за интервенцијом или је сценарио „без промене политике“, односно *status quo* најбоља опција?
10. Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно ЈЛС?

2) Утврђивање општих и посебних циљева јавне политике

Утврђивање циљева

Члан 14.

У овој фази анализе ефеката утврђују се циљеви који се желе постићи променом, која треба да се оствари имплементацијом документа јавне политике, односно прописа.

Изузетно од става 1. овог члана, ако се документ јавне политике, односно пропис доноси у поступку спровођења документа јавне политике вишег нивоа општости, преузимају се циљеви из тог документа.

Приликом утврђивања циљева јавне политике, увек се утврђују општи и посебни циљеви.

Општи и посебни циљеви

Члан 15.

Општи циљеви утврђују се као пројекција жељеног стања на нивоу друштва у одређеној области планирања и спровођења јавних политика. Формулација општег циља врши се одговором на питање: Зашто се то мора постићи?

Посебни циљеви утврђују се тако да буду прецизни (не могу се тумачити на различите начине), мерљиви (описују будуће стање тако да је њихово испуњење могуће мерити и потврдити), прихватљиви (успостављени у транспарентном поступку консултација), реални (остварљиви у постојећим друштвеним и економским условима и са расположивим ресурсима) и временски одређени.

Посебни циљеви постижу се спровођењем групе мера садржаних у документу јавне политике, односно пропису, при чему се свака група мера обавезно позива на посебан циљ. Исти посебан циљ се може остваривати и са више различитих група мера. Формулација посебних циљева врши се одговором на питање: Шта се жели постићи?

На нивоу конкретне мере предлагач може дефинисати оперативне циљеве, који се базирају на жељеном стању које треба постићи спровођењем те мере јавне политике, кроз различите активности. Формулација оперативних циљева врши се одговором на питање: Како ће се то постићи?

Ограничен број циљева

Члан 16.

Приликом утврђивања циљева, неопходно је ограничити њихов број, водећи рачуна да се заснивају на већ утврђеним приоритетима у конкретној области планирања и спровођења јавних политика.

Као најобухватнији документ јавне политике, стратегија по правилу има један општи циљ и до пет посебних циљева који доприносе остварењу тог општег циља.

Остали документи јавних политика и прописи, по правилу, преузимају неки од општих циљева из документа више општости као што су документа развојног планирања

или стратегија, док се посебни циљеви могу преузимати из тих докумената или посебно утврђивати.

Утврђивање циљева у односу на жељене промене

Члан 17.

Циљеви се утврђују на бази жељених промена, али и резултата анализе ефеката вршене током процеса утврђивања жељене промене, њених елемената и њихових узрочно-последичних веза, посебно имајући у виду кључне проблеме, њихове узроке и последице.

Правилно дефинисање циљева

Члан 18.

Циљеви се дефинишу тако да могу да служе као основ за праћење ефикасности и ефикасности спровођења мера дефинисаних у документу јавне политике, односно пропису којим се јавна политика спроводи.

За идентификацију, анализу и дефинисање циљева могу се користити различите технике анализе као што су дрво промена, упоредно-правна анализа, консултације са заинтересованим странама и друге технике.

Циљеви се правилно утврђују одговором на питања датим у прилогу 3., који је саставни део ове уредбе.

Прилог 3. - Кључна питања за утврђивање циљева

- 1) Који су циљеви јавне политике, односно какве ефекте желимо да постигнемо њеним спровођењем?
- 2) Да ли су циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетима Владе?
- 3) Које ће би мере могле довести до постизања утврђених циљева?
- 4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће да се утврди да ли су циљеви постигнути или не?

Показатељи учинка

Члан 19.

Приликом дефинисања циљева јавне политике обавезно се дефинишу и показатељи учинка на основу којих се мери ефикасност и ефикасност спровођења јавних политика, односно прати остварење утврђених циљева, а надаље, током израде докумената јавних политика и прописа дефинишу се и показатељи учинка за конкретне мере јавне политике.

Показатељи учинка могу бити:

- 1) показатељи ефеката (на нивоу општег циља јавне политике);
- 2) показатељи исхода (на нивоу посебног циља јавне политике); и
- 3) показатељи резултата (на нивоу мера јавних политика).

Остварена промена између почетног стања и стања након спровођења мера јавне политике у виду ефеката, исхода и резултата описује се показатељима учинка.

У зависности од природе јавне политике, такође могу бити дефинисани и показатељи учинка на нивоу активности.

Показатеље учинка је неопходно дефинисати током израде документа јавне политике, односно прописа, како би се благовремено планирао процес обезбеђења података неопходних за праћење остварења утврђених циљева.

Показатељи учинка треба да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени.

Показатељи учинка треба да буду квантитативно и/или квалитативно изражени. Када није могуће формулисати квантитативне показатеље учинка, морају се формулисати бар квалитативни показатељи учинка.

Приликом дефинисања показатеља учинка, кад год је то могуће, пожељно је водити рачуна о родној равноправности, употребом родно осетљивих показатеља, као и о другим вредностима заштићеним законом, у складу са упутством које доноси републичку орган надлежан за координацију јавних политика.

За сваки од идентификованих и дефинисаних показатеља учинка, неопходно је дефинисати и извор провере односно података на основу којих ће се мерити ефикасност и ефективност спровођења јавних политика, односно пратити остварење утврђених циљева.

За примену показатеља учинка потребно је утврдити: базну (постојећу вредност), циљне вредности за три године, као и извор провере остварених вредности. Циљне вредности се одређују на основу постојећег стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду имајући у виду расположиве ресурсе.

3) Идентификовање опција - могућих мера за постизање циљева

Идентификовање опција - могућих мера за постизање циљева

Члан 20.

У овој фази анализе ефеката се на нивоу мера јавне политике утврђују алтернативни начини, односно могуће опције за постизање циљева јавне политике и сачињава листа тих опција. Иако разноликост могућих опција зависи од сложености промене коју треба остварити, утврђених циљева и расположивости ресурса за њихово спровођење, потребно је идентификовати што већи број опција за остваривање жељене промене, односно постизање циљева.

Опције се правилно идентификују одговором на питања датим у прилогу 4., који је саставни део ове уредбе.

Обавеза разматрања „*status quo*“ опције

Члан 21.

Приликом разматрања спроводивих опција, обавезно се узима у разматрање и „*status quo*“ опција (опција „не радити ништа“), која служи као базни сценарио са којим се пореде све друге разматране опције. Ово се нарочито односи на ситуације када у области не постоје усвојени документи јавних политика или је област нерегулисана, због чега је неопходно урадити детаљну анализу ефеката како би се дошло до процене да ли се у

оквиру постојећих јавних политика и уочених трендова може постићи жељена промена, без додатне интервенције.

Регулаторна мера као опција

Члан 22.

Приликом разматрања регулаторних мера као опције за постизање жељене промене, треба водити рачуна о могућим начинима за поједностављење постојећег правног оквира кроз укидање прописа који су непотребни, неефикасни или штетни, као и укидање и/или поједностављење административних процедура које онемогућавају ефикасно функционисање физичких и правних лица.

Имајући у виду да увек постоји више од једног начина да се оствари жељена промена и постигну зацртани циљеви, а самим тим и више различитих мера јавних политика које могу да се примене, регулаторне мере не треба аутоматски бирати као најподеснију меру јавне политике, нарочито ако није урађена детаљна анализа ефеката те опције.

У случају разматрања регулаторних мера, треба имати у виду да је опција унапређења примене постојећих прописа, у већини случајева, боља опција од усвајања нових прописа.

Када је одлука о доношењу прописа којим се јавна политика спроводи већ донета, анализа ефеката прописа заснива се на анализи ефеката могућих решења унутар прописа.

Минималан број разматраних опција

Члан 23.

У случају ограничених ресурса, потребно је идентификовати минимално две изводљиве опције, не укључујући „*status quo*“ опцију.

Када се као једна од опција разматра регулаторна мера, у оквиру различитих опција које ће се разматрати морају се идентификовати и друге врсте мера.

Прилог 4. - Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

- 1) Да ли су све могуће опције узете у разматрање, укључујући и опцију „*status quo*“?
- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?
- 3) Која је најбоља опција за постизање промене?
- 4) Да ли су, поред рестриктивних опција, испитане и подстицајне опције?
- 5) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

4) Анализа ефеката опција јавних политика

Анализа и процена ефеката опција јавних политика

Члан 24.

Анализе ефеката јавних политика спроводи се како би се утврдиле предности и слабости разматраних опција јавних политика упоредном анализом следећих врста ефеката:

- 1) анализа финансијских ефеката;
- 2) анализа економских ефеката;
- 3) анализа друштвених ефеката;
- 4) анализа ефеката на животну средину;
- 5) анализа управљачких ефеката.

Анализа разматраних опција треба нарочито да укључи анализу јавних расхода и процену очекиваних трошкова, користи и других ефеката које ће разматране опције проузроковати физичким и правним лицима.

Анализа ефеката врши се приликом доношења било које врсте документа јавних политика или прописа који утичу на физичка и правна лица, при чему опсег и дубина АЕ зависи од принципа пропорционалности и предострожности.

Ако предлагач процени да мере садржане у документу јавне политике односно пропису којим се спроводи јавна политика током примене неће произвести одређене врсте ефеката из прилога 2-9. који су саставни делови ове уредбе, дужан је да то наведе и посебно образложи у извештају о спроведеној АЕ.

С обзиром на то да свака разматрана опција подразумева неједнаку дистрибуцију трошкова и користи друштву, неопходно је анализирати и ефекте ове неједнаке дистрибуције трошкова и користи у односу на одређене категорије физичких, односно правна лица, као и у односу на различите регионе и/или области планирања који су под утицајем мера које се анализирају.

Анализа ефеката опција се врши одговором на питања датим у прилогу 5., који је саставни део ове уредбе.

Прилог 5. - Кључна питања за анализу опција јавних политика

- 1) Шта би се постигло спровођењем сваке од разматраних опција, односно који је њихов финансијски, економски, друштвени, управљачки и ефекат на животну средину (позитиван и негативан)?
- 2) Који је обим ефеката тих опција, имајући у виду дугорочне и краткорочне ефекте?
- 3) Да ли ће реализацијом мера конкретне опције наступити ефекти који имају диспропорционални ефекат на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?
- 4) Које су индиректне последице (позитивне или негативне) сваке од опција?
- 5) Који су трошкови и користи (материјални и нематеријални) сваке од опција?
- 6) Да ли финансијски ресурси за спровођење конкретне опције треба да се обезбеде у буџету или из додатних извора?
- 7) Да ли органи који спроводе мере јавне политике обухваћене том опцијом располажу одговарајућим капацитетима и које ће додатне мере бити предузете?

Анализа финансијских ефеката

Члан 25.

Анализа финансијских ефеката подразумева процену финансијских средстава, потребних за реализацију сваке од мера јавних политика, односно прописа и извора из којег се та средства обезбеђују, уз обавезно навођење пуног износа средстава који треба да се обезбеди у буџету.

Анализом финансијских ефеката сагледава се утицај разматраних опција јавних политика на буџет и средњорочни оквир расхода.

Без обзира на врсту документа јавне политике или прописа, ово је врста ефеката чија је анализа обавезна, па приходи и расходи, примања и издаци буџета које опције генеришу морају бити процењени, у складу са прописом који уређује начин исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа, или другог акта на буџет (који уређује начин исказивања процене финансијских ефеката прописа на буџет).

Анализа финансијских ефеката се врши одговором на питања датим у прилогу б., који је саставни део ове уредбе.

Прилог 6. - Кључна питања за анализу финансијских ефеката

- 1) Какве ће ефекте предложена опција имати на буџет државе?
- 2) Какве ће ефекте спровођење предложене опције имати на међународне финансијске обавезе државе?
- 3) Који ће бити трошкови увођења промена које проистичу из спровођења опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?
- 4) Да ли ће бити потребна додатна средства и ако буду, из којих извора ће се обезбедити, за потребе увођења промена које се очекују као резултат спровођења предложене опције јавне политике?
- 5) Да ли је могуће финансирати расходе ове опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?
- 6) Какви ће бити ефекти спровођења опције јавне политике на расходе других институција?

Анализа економских ефеката

Члан 26.

Анализом економских ефеката сагледавају се ефекти разматраних опција јавне политике на економију уопште, а нарочито на поједине гране привреде и привредне субјекте, укључујући и ефекте на индустријски раст, пољопривредну производњу, сектор услуга, потрошњу и конкурентност, радну снагу и продуктивност, технолошки и инфраструктурни развој, као и на расподелу друштвеног богатства.

Приликом анализе ефеката опција јавних политика посебно се мора спровести тест њиховог утицаја на микро, мала и средња правна лица, у складу са прилогом 7., који је саставни део ове уредбе.

Анализа економских утицаја се врши одговором на питања датим у прилогу 8., који је саставни део ове уредбе.

Прилог 8. - Кључна питања за анализу економских ефеката

- 1) Да ли разматране опције утичу на привреду и поједине њене гране?

- 2) Да ли разматране опције утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и страном тржишту (укључујући ефекте на конкурентност цена,)?
- 3) Какве ће ефекте предложена опција имати на запошљавање (креирање нових и/или губитак постојећих радних места, на одређене професије, запошљивост радне снаге, samozапосленост и функционисање тржишта рада)?
- 4) Какве ће ефекте предложена опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?
- 5) Да ли разматрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација?
- 6) Да ли разматрана опција утиче на капацитете за технолошки и инфраструктурни развој?
- 7) Да ли разматрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу?

Анализа друштвених ефеката

Члан 27.

Анализом ефеката на друштво сагледавају се значајни позитивни и негативни директни и индиректни ефекти опција јавне политике на различите категорије становништва, а нарочито на осетљиве категорије појединаца или група појединаца чија се ситуација може погоршати услед спровођења мера јавне политике, као и на остваривање принципа родне равноправности.

Разматрање ефеката на друштво посебно је значајно приликом усвајања јавних политика у областима људских ресурса и друштвеног развоја, а пре свега у областима социјалне политике, образовања, здравства, становања и запошљавања, као и у свим другим областима у којима се остварује директан или индиректан утицај на становништво. Сагледавањем ефеката на родну равноправност треба да се процени постојање унапређења или нарушавања родне равноправности, са посебним освртом на пол који је мање заступљен.

Анализа ефеката на друштво се врши одговором на питања датим у прилогу 9., који је саставни део ове уредбе.

Прилог број 9. - Кључна питања за анализу позитивних и негативних ефеката на друштво

- 1) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, утичу мере садржане у анализираној опцији (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?
- 2) Да ли се и на који начин опцијом јавне политике утиче на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, изгубљена или новостворена радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, подстичу родну неравноправност, рањиве облике запошљавања и сл.)?
- 3) Да ли се и на који начин опцијом јавне политике омогућава равноправан третман или доводи до директне или посредне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава) ?
- 4) Да ли се и на који начин опцијом јавне политике унапређује или нарушава родна равноправност, односно положај мање заступљеног пола као крајњих корисника јавне политика
- 5) Како ће предложена опција јавне политике допринети унапређењу дијалога између социјалних партнера?

- 6) Да ли се и на који начин опцијом јавне политике утиче на цене и животни стандард становништва и у ком обиму?
- 7) Какви ће и у ком обиму бити ефекти имплементације опције јавне политике на ниво сиромаштва и неједнакости? Које групе становништва могу бити посебно погођене и на који начин?
- 8) Да ли ће се реализацијом опције јавне политике утицати на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?
- 9) Да ли се се опцијом јавне политике утиче на висину и обухват социјалних давања и у ком обиму?
- 10) Да ли се и на који начин опцијом јавне политике утиче на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе?

Анализа ефеката на животну средину

Члан 28.

Анализом ефеката на животну средину сагледавају се ефекти разматраних опција јавне политике на све аспекте животне средине, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије, интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну.

Анализа ефеката на животну средину нарочито је значајна ако се разматрају опције мера у областима као што су индустрија, пољопривреда, енергетика и саобраћај, ради обезбеђења заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме докумената јавних политика која уређују наведена питања.

Анализа ефеката на животну средину мера предвиђених документима јавних политика, какви су планови и програми у смислу закона који уређује стратешку процену утицаја на животну средину, је стратешке природе и детаљно се израђује у складу са тим законом.

Приликом анализе и процене ефеката на животну средину, неопходно је поштовати принцип предострожности и радити детаљну анализу и процену ефеката на животну средину кад год се разматрају опције за утврђивање мера јавних политика повезаних са здрављем грађана. Приликом утврђивања мера тих јавних политика, потребно је предвидети допунске/корективне мере у циљу смањења ризика по здравље грађана.

Анализа утицаја на животну средину се врши одговором на питања датим у прилогу 10, који је саставни део ове уредбе.

Прилог 10. - Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

- 1) Да ли мере садржане у анализираној опцији утичу и у ком обиму на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије)?
- 2) Да ли разматране опције утичу на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?
- 3) Да ли те мере утичу на људе и њихово здравље?
- 4) Да ли те мере узрокују ризике за животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?
- 5) Да ли те мере утичу на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују заштиту и коришћење земљишта?

Анализа управљачких ефеката

Члан 29.

Анализом управљачких ефеката сагледавају се правни, организациони, управљачки и институционални аспекти ефеката разматраних опција јавне политике. Ова врста анализе ефеката је кључна за планирање расположивих ресурса неопходних за спровођење мера садржаних у тим опцијама.

Анализа управљачких ефеката врши се одговором на питања датим у прилогу 11, који је саставни део ове уредбе.

Прилог 11. - Кључна питања за анализу управљачких ефеката

- 1) Да ли се разматраним опцијама уводе организационе, управљачке или институционалне промене?
- 2) Да ли постојећи органи државне управе имају капацитета за спровођење сваке од опција јавне политике (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета, да ли је потребно предузети одређене мере за њихово побољшање)?
- 3) Да ли потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, реструктурирање, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и персоналних капацитета и сл.), и који су временски рокови за спровођење овог реструктурирања?
- 4) Да ли је опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним јавним политикама?
- 5) Да ли разматране опције утичу на владавину права и безбедност?
- 6) Да ли разматране опције утичу на демократију и социјални дијалог?
- 7) Да ли разматране опције утичу на одговорност и транспарентност?
- 8) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе свака од разматраних опција и обезбеди њено касније доследно спровођење?

Анализа ризика и неизвесности

Члан 30.

С обзиром на то да се ефекати разматраних опција јавних политика не могу увек предвидети са сигурношћу, а нарочито ако се јавне политике утврђују за дужи временски период, приликом спровођења АЕ води се рачуна о:

1) **ризицима спровођења јавних политика**, када је могуће утврдити вероватноћу остваривања неког догађаја;

2) **неизвесностима спровођења јавних политика**, када није могуће утврдити вероватноћу остваривања неког догађаја.

Што је краћи рок на који се разматрана опција јавне политике односи, анализа ризика и неизвесности треба да буде детаљнија. Ова анализа треба да буде што детаљнија и у случају израде докумената јавних политика које имају ужи опсег (као што су концепти политика).

С обзиром на то да су дугорочне и свеобухватне јавне политике кључне за планирање, неопходно је да налази анализе ефеката мера садржаних у предложеној опцији буду поуздани, објективни и засновани на чињеницама и подацима, при чему је пожељно размотрити „оптимистичан” и “песимистичан” сценарио ефеката те опције, како би надлежни доносилац могао да сагледа цео распон могућих ефеката.

5) Поређење опција јавних политика и одабир најбоље опције

Поређење опција јавних политика

Члан 31.

Последњи корак у АЕ је поређење опција и одабир најбоље опције, која се кроз предлог документа јавне политике, односно прописа подноси надлежном доносиоцу на усвајање.

У овој фази се пореде све предности и недостаци сваке од анализираних опције, да би се утврдило која је најефикаснија за постизање утврђених посебних циљева, односно која има најмање недостатке.

Приликом поређења опција предлагачи могу користити квантитативне технике, док у ситуацијама у којима је тешко квантификовати и/или новчано изразити ефекте разматраних опција, предлагачи могу користити квалитативне технике.

Ова фаза АЕ се спроводи следећим редоследом:

1) утврђују се критеријуми за поређење опција анализираних у претходној фази поступка, а то су сви позитивни и негативни, директни и индиректни ефекти сваке од тих опција, укључујући и ризике и неизвесности њиховог спровођења;

2) врши се поређење опција по сваком од утврђених критеријума;

3) утврђују се аргументи за и против сваке од опција;

4) резимирају (издвајају) се кључни аргументи за сваку од опција.

Ова фаза АЕ своди се на поређење релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости разматраних опција разрађених у претходним фазама АЕ.

Детаљно спровођење ове фазе АЕ, а нарочито корака из става 4. овог члана, посебно је значајно приликом припремања концепта политике, јер се у том документу јавне политике по правилу анализирају различите опције за спровођење јавне политике и постизање утврђених циљева и предлаже оптимална опција.

Утврђивање оптималне опције

Члан 32.

На основу резултата спроведене АЕ прво се врши избор пожељних опција, а након тога се међу пожељним бира оптимална опција, као најбољи начин за постизање жељене промене и остварење утврђених циљева.

Ако листа пожељних опција садржи три или четири опције, при чему ни једну није могуће елиминисати, ове опције подлежу детаљнијој анализи, на основу које се може утврдити оптимална опција.

Оптималну опцију доносиоцу документа јавних политика, односно прописа предлаже предлагач, али коначну одлуку у вези са оптималном опцијом доноси доносилац тог документа, односно прописа, јер се може одредити и за избор неке друге опције у односу на препоручену.

б) Идентификовање ресурса за спровођење јавне политике, праћење спровођења и вредновање ефеката јавне политике.

Идентификовање ресурса за спровођење јавне политике, праћење спровођења и вредновање ефеката јавне политике

Члан 33.

У овој фази, предлагач идентификује ресурсе неопходне за спровођење оптималне опције, укључујући потребна финансијска средства и друге материјалне ресурсе (људске, организационе, управљачке, институционалне и сл.) и одређује рокове за спровођење те опције.

IV ПРЕДСТАВЉАЊЕ РЕЗУЛТАТА СПРОВЕДЕНЕ АЕ

Представљање резултата спроведене АЕ

Члан 34.

Одговоре на питања која су формулисана у складу са овом уредбом, а у случају детаљних анализа ефеката и податке о резултатима те анализе спроведене током израде документа јавних политика, односно прописа, предлагач образлаже у оквиру извештаја о спроведеној АЕ.

Предлагач документа јавне политике представља сажетак спроведене анализе ефеката у оквиру самог документа јавне политике, у складу са одредбама ове уредбе које уређују обавезне елементе докумената јавних политика.

Ако је спроведена само основна анализа ефеката, довољно је да предлагач у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката да прецизне одговоре на питања која су формулисана у складу са прилозима 2-10. ове уредбе.

У оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката предлагач је дужан да представи и резултате *ex post* анализе ефеката већ усвојених докумената јавних политика, односно прописа у области коју уређује.

Предлагачи докумената јавне политике објављују на својој интернет страници односно порталу е-Управа налазе спроведене анализе ефеката и то заједно са предлогом документа јавне политике најкасније на дан отпочињања јавне расправе.

V КОНСУЛТАЦИЈЕ И ЈАВНА РАСПРАВА

Обавеза спровођења консултација

Члан 35.

Предлагачи докумената јавних политика, односно обрађивачи закона дужни су да током израде тог документа, односно закона спроведу консултације са представницима

свих заинтересованих страна, односно циљних група, користећи примерену технику консултација.

Спровођење консултација у органима државне управе

Члан 36.

Током процеса формулисања јавне политике, односно израде прописа, а у зависности од природе, опсега и потенцијалних ефеката, предлагач у процес консултација укључује представнике релевантних организација цивилног друштва, струковних удружења и научно – истраживачких организација, као и представнике јавне управе, укључујући и релевантне органе државне управе.

Рокови консултација се утврђују тако да омогуће учесницима да спроведу интерне консултације и утврде аргументе за давање препорука за унапређење јавних политика, односно прописа. Ако се ради о документима јавних политика који се доносе у вези са процесом преговора о приступању Републике Србије Европској унији, консултације се спровode у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Републички секретаријат за јавне политике може да предложи државном органу, који је предлагач документа јавне политике, односно прописа да у радну групу за израду документа јавне политике, односно прописа укључи одређене заинтересоване стране и циљне групе, односно да примени одређен метод консултација са истима, ако оцени да није обезбеђена репрезентативност учесника консултација. Иницијативу за подношење таквог предлога Републичком секретаријату за јавне политике може поднети свака заинтересована страна, а Републички секретаријат за јавне политике је дужан да преко своје интернет странице обезбеди јавну доступност тих иницијатива и информација о поступању у складу са истим.

Предлагачи докумената јавне политике, односно прописа разматрају сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе.

Предлагачи докумената јавне политике, односно прописа објављују податке о спроведеним консултацијама на својим интернет страницама најкасније седмог радног дана од дана завршетка консултација.

Методи консултација

Члан 37.

Метод (техника) консултација се бира у зависности од проблема који се решава, расположивог времена и средстава, као и доступности потенцијалних учесника консултација.

Најчешће коришћене технике консултација јесу:

- 1) фокус група;
- 2) округли сто;
- 3) полуструктурирани интервју;
- 4) панел;

- 5) анкета; и
- 6) прикупљање писаних коментара.

Фокус група

Члан 38.

Фокус групе се формирају од испитаника који припадају истој интересној, односно циљној групи, а у случају АЕ прописа од регулисаних субјеката или оних који пропис примењују.

Циљ ове врсте консултација је да се испитаници подстакну да кроз разговор изнесу своје ставове о проблемима и могућим мерама за њихово решавање.

Фокус група по правилу има 6-8 учесника и модератора који усмерава ток расправе да би учесници изнели податке којима располажу и изнели своје ставове.

Резултат фокус групе је извештај о резултатима расправе, односно закључци у вези са разматраним проблемима и могућим мерама за њихово решавање.

Овај метод консултација обезбеђује детаљан приступ проблему и лако и брзо се спроводи, али не може да укључи велики број испитаника.

Кроз овај метод консултација омогућава се регулисаним субјектима да учествују у раној фази АЕ.

Округли сто

Члан 39.

Округли сто је метод консултација којим се у консултације укључује стручна јавност, како би се заузео став у погледу кључних питања јавне политике, односно прописа.

Овај метод консултација је нарочито погодан за почетну фазу израде документа јавних политика или системске реформе, у циљу заузимања ставова о принципима и кључним питањима реформе.

Полуструктурирани интервју

Члан 40.

Полуструктурирани интервју је метод консултација који омогућава индивидуалан приступ испитаницима и разговор о поверљивим и осетљивим темама, битним за прикупљање података и изношење ставова који се нерадо износе у јавности.

Пре почетка интервјуа оквирно се дефинише тема, а током интервјуа се формулишу специфична питања, која најчешће нису унапред припремљена, већ проистичу из самог интервјуа.

Панел

Члан 41.

Панел је метод консултација која подразумева образовање група субјеката са којима се периодично обављају консултације коришћењем упитника.

Упитници могу бити полуструктурирани, ако садрже део са затвореним питањима и део са отвореним питањима или могу бити затвореног типа, ако имају непроменљив број питања и могућих одговора.

Панели су погодни за праћење ефеката мера јавне политике, а нарочито регулаторних мера током времена.

Анкета

Члан 42.

Анкета је метод консултација заснован на структурираним затвореним упитницима, којима се интервјуише репрезентативни узорак испитаника.

Анкета се спроводи да би се што поузданије снимило чињенично стање и прикупили ставови што већег броја испитаника, како би се прикупили квантитативни подаци потребни за анализу одређене мере.

Обзиром да не омогућавају двосмерну комуникацију, нити непосредан контакт, анкете нису метод консултација којим се могу прикупити поуздане информације о компликованим и деликатним питањима.

Анкета се може спровести путем интернета, телефонски, поштом или директним разговором.

Прикупљање коментара

Члан 43.

Прикупљање коментара је метод консултација који се често примењује у односу на субјекте који ће највероватније бити погођени мерама јавне политике, односно прописа.

Овај метод подразумева, објаву, односно дистрибуцију нацрта документа јавне политике, односно прописа или материјала у вези са истим како би се у остављеним роковима прикупили писмени коментари.

Овај метод је јефтин и омогућава прибављање детаљних мишљења. Основни недостатак овог метода је што није репрезентативан, јер капацитете за израду мишљења имају углавном велика правна лица и удружења. Такође, овај метод подразумева доста времена за анализу прикупљених коментара.

Спровођење јавне расправе

Члан 44.

...

Учешће заинтересованих страна у радној групи за израду документа јавне политике, односно прописа

Члан 45.

Орган државне управе у радну групу за израду документа јавне политике, односно прописа по правилу именује представнике релевантних заинтересованих страна, које су

учествовале у процесу консултација, у циљу уважавања резултата консултација у поступку израде тог документа, односно прописа.

Ако се ради на међусекторским документима јавних политика, односно међусекторским прописима са значајним ефектима, орган државне управе који је предлагач, по правилу у радну групу именују се и представници државних органа који су надлежни за те ресоре.

VI КОНТРОЛА СПРОВОЂЕЊА АЕ УНУТАР ВЛАДЕ

Обавеза прибављања мишљења Републичког секретаријата за јавне политике

Члан 46.

Пре подношења предлога документа јавних политика, односно предлога тј. нацрта прописа Влади на усвајање, предлагач доставља исти са извештајем о спроведеној анализи ефеката Републичком секретаријату за јавне политике на мишљење.

Ако предлагач оцени да није потребно спроводити АЕ, дужан је да своју оцену посебно образложи и исту достави на ~~МИШЉЕЊЕ претходну сагласност~~ Републичком секретаријату за јавне политике.

Обим контроле коју врши Републички секретаријат за јавне политике

Члан 47.

По пријему предлога документа јавне политике, односно предлога тј. нацрта прописа са извештајем о спроведеној АЕ на мишљење, Републички секретаријат за јавне политике оцењује потпуност садржаја приложеног извештаја о спроведеној анализи ефеката и усаглашеност тог документа, односно прописа са већ усвојеним документима јавних политика и прописима, и ако оцени да је то неопходно, даје предлагачу предлоге за унапређење тог документа, односно прописа и спровођење детаљне АЕ, у складу са овом уредбом.

Ако предлагач није спроводио АЕ, односно детаљну АЕ због своје процене да на то није био обавезан по закону који уређује плански систем и овој уредби, а Републички секретаријат за јавне политике оцени да је било потребно спровести исту, овај орган је дужан да одмах обавести предлагача о потреби израде и достављања АЕ, односно детаљне АЕ.

Мишљење РСЈП

Члан 48.

Мишљење Републичког секретаријата за јавне политике на предлог документа јавних политика, односно предлог тј. нацрт прописа може бити:

1) **позитивно**, ако оцени да је АЕ спроведена на задовољавајућем нивоу, а то је случај ако је предлагач дао детаљне одговоре на сва питања из контролне листе питања из прилога 3-12. који су саставни део ове уредбе на основу којих се могу јасно сагледати

ефекти предложених мера, односно ако је у случају потребе спровођења детаљне АЕ детаљно представио значај проблема, квантитативне и квалитативне процене кључних потенцијалних ефеката (позитивних и негативних, директних и индиректних), које спровођење документа јавне политике, односно примена прописа може да изазове физичким и правним лицима у пракси, као и ако је своје процене потенцијалних ефеката поткрепио релевантним квантитативним и квалитативним подацима и одговарајућим анализама тих података, на основу којих се могу сагледали ефекти предложених мера и који омогућавају праћење спровођења тих мера и оцену њихових ефеката;

2) **условно позитивно**, ако оцени да је АЕ делимично спроведена, а то је случај ако је предлагач дао непотпуне одговоре на питања из контролне листе питања из прилога 3-12. који су саставни део ове уредбе али довољне да се могу сагледати ефекти предложених мера, односно ако је у случају потребе спровођења детаљне АЕ дао делимичан увид у природу и значај проблема које треба решити доношењем документа јавне политике, односно прописа, као и квантитативне и квалитативне податке који су непотпуни, али на основу којих се могу сагледали ефекти предложених мера и који омогућавају праћење спровођења тих мера и оцену њихових ефеката;

3) **негативно**, ако оцени да садржина АЕ није на задовољавајућем нивоу, а то је случај ако предлагач није одговорио, односно дао задовољавајуће одговоре на већину питања из контролне листе питања из прилога 3-12. који су саставни део ове уредбе, односно ако у случају потребе спровођења детаљне АЕ није дао ни делимичан увид у природу и значај проблема које треба решити, односно квантитативне и квалитативне податке и одговарајуће анализе тих података, на основу којих би се могли сагледати ефекти предложених мера и пратити спровођења тих мера и вршити оцена њихових ефеката;

4) **да не треба вршити анализу ефеката**, ако оцени да су природа и значај документа јавних политика или прописа такви да немају утицај на физичка и правна лица, односно да су ти ефекти занемарљиви, односно ако се сагласи са оваквом оценом предлагача.

Републички секретаријат за јавне политике дужан је да своје мишљење из става 1. овог члана достави предлагачу у року од 10 дана, осим у случају системског („крвног“) закона, када је тај рок 20 дана, осим ако је другачије прописано законом.

Обавеза поступања у складу са мишљењем

Члан 49.

Предлагач је дужан да усклади предлог документа јавне политике, односно предлог тј. нацрт прописа и и спроведе АЕ у складу са препорукама садржаним у мишљењу Републичког секретаријата за јавне политике, пре него што исти упуту Влади на усвајање, као и да своје поступање образложи у односу на сваку препоруку.

Обавеза поновног прибављања мишљења

Члан 50.

Ако накнадно документ јавне политике или пропис измени друкчије или више него што то налаже усклађивање с примедбама из мишљења Републичког секретаријата за јавне политике, предлагач је дужан да прибави ново мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

Претходно мишљење о потреби и обиму спровођења АЕП

Члан 51.

Ако је предлагачу потребна стручна помоћ приликом оцене потребе спровођења анализе ефеката, односно да ли ће спроводити основну или детаљну анализу ефеката, пре почетка рада на том документу, односно пропису, може се обратити Републичком секретаријату за јавне политике за став о потреби и обиму спровођења те анализе.

Консултације у складу са ставом 1. овог члана предлагач покреће у што ранијој фази израде документа јавних политика, односно прописа, у циљу ефикасније координације и комуникације по питању обавезности и начина спровођења АЕ, као и по питању усаглашености истог са већ усвојеним јавним политикама и прописима.

Предлагач може тражити од Републичког секретаријата за јавне политике да му да претходно мишљење о потреби и обиму спровођења АЕ, у ком случају том органу подноси захтев за давање тог мишљења, са образложењем у који уноси одговоре на питања из контролне листе питања из прилога 3-12. који су саставни део ове уредбе.

Републички секретаријат за јавне политике у претходном мишљењу даје предлагачу инструкције у вези са обимом спровођења АЕ и препоруке о методама АЕ чије спровођење предлаже.

VII МЕРЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Врсте мера јавних политика

Члан 52.

Мере за постизања циљева јавних политика, тј. спровођење жељених промена по својој природи могу бити:

1) **Регулаторне**, а то су правне норме којима се успостављају стандарди и правила којима се уређују друштвени односи, а које су примењиве у случајевима:

- потребе уједначеног, односно стандардизованог приступа од стране свих заинтересованих страна, а који се може обезбедити искључиво прописом или другим општим актом, односно санкцијом за непоступање у складу са прописаном нормом;

- промена са високим степеном ризика и/или знатним ефектима на здравље и безбедност људи;

- раније неуспешне праксе и неефикасности других инструмената јавних политике.

2) **Финансијске**, у које спадају инвестиције, фискални инструменти (субвенције, директна финансијска давања, порези) и други финансијски инструменти, а које су примењиве у случајевима када се на спровођење жељене промене може утицати променом цена и/или фискалних оптерећења;

3) **Информативно-едукативне**, у које спадају информативне кампање, дистрибуција публикација, образовни програми и сл. активности у циљу подизања нивоа свести о жељеној промени и начину њеног спровођења, промене понашања одређене циљне групе у односу на коју се спроводи јавна политика или пропис, омогућавања заинтересованим странама и циљним групама да своје одлуке доносе на основу боље информисаности (нарочито у областима као што су здравство, заштита животне средине, саобраћај и сл.).

4) **Институционално управљачко организационе**, у које спада формирање посебних институција или обезбеђење нових, односно прерасподела већ расположивих ресурса у постојећим, како би се осигурало спровођење мера предвиђених у документима јавних политика.

5) **Обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему**, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.).

У циљу постизања зацртаних циљева одређене јавне политике, у документима јавних политика могуће је комбиновати различите врсте мера јавних политика.

Приликом идентификације могућих мера јавних политика, потенцијалних ефеката које ће те мере проузроковати у пракси примене и избора оптималног решења, потребно је консултовати заинтересоване стране, као и вршити упоредне анализе решења сличних проблема у другим земљама.

Када се спровођење конкретне мере из става 1. тач. 2) до 5) овог члана обезбеђује усвајањем прописа, таква мера не спада у регулаторне мере по подели из става 1. овог члана, нити је због тога треба сматрати комбинацијом различитих мера.

VIII САДРЖИНА И ФОРМА ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Обавезни елементи стратегије

Члан 53.

Стратегија обавезно садржи:

1) **Увод**, који садржи:

- *правни основ* који прописује надлежност за доношење (позивање на одредбу Устава, односно закона);

- *разлоге* за доношење, који укључују одговоре на питања:

(1) Зашто се приступило изради тог документа, односно које су индикације да постоји потреба за јавном интервенцијом?

(2) На чију иницијативу се приступило изради документа? (Посебно се врши реферисање на иницијативе физичких и правних лица, уколико их има.)

(3) Да ли се документ јавне политике у тој области доноси први пут или се доноси због истека важећег документа?

(4) Ако се доноси због истека важећег документа, даје се кратка информација о резултатима спровођења мера предвиђених тим документом;

- *кратку информацију о институцијама* укљученим у развој те стратегије;

2) **Податке о документима јавних политика и правном оквиру релевантним за ту стратегију**, тј. објашњење везе са документом јавне политике у складу са којим се доноси, ако такав документ постоји као и о односу тог документа са другим релевантним важећим документима јавних политика и правним оквиром, и списак општих начела у складу са којима ће се спроводити конкретне мере;

3) **Опис фактичког стања** (ситуациону анализу) у области за коју се, који укључује и *ex-post* анализу претходних јавних политика у тој области, позивање на постојеће студије и анализе којима се документује проблем и потреба за интервенцијом;

4) **Дефинисање жељене промене**, које садржи:

- *визију*, односно жељено стање чијем достизању доприноси постизање општег и посебних циљева

- *идентификовање жељене промене*, укључујући и њене елементе и њихове узрочно–последичне везе:

- *идентификовање заинтересованих страна* односно појединца, група, правних лица или организација које имају интерес у или су под утицајем мера којима се спроводе јавне политике;

5) **Дефинисање циљева јавне политике**, које садржи:

- *означење општег циља* те политике утврђеног том стратегијом или другим документом јавне политике (концепт политике или стратегија ширег опсега) или документом развојног планирања у складу са којима се иста усваја;

- *идентификовање показатеља учинка на нивоу општег циља* (показатељ ефеката јавне политике), што укључује утврђивање почетне вредности, циљане вредности и извора верификације;

- *означење до пет посебних циљева* те политике (по правилу), утврђених том стратегијом или другим документом јавне политике у складу са којом се усваја (концепт политике или стратегија ширег опсега) или документом развојног планирања, у односу на које се накнадно разрађују конкретне мере за њихово постизање;

- *идентификација показатеља учинка на нивоу посебних циљева* (показатељи крајњег исхода), што укључује утврђивање почетне вредности, циљане вредности и извора верификације;

б) **Идентификовање мера јавне политике**, за постизање посебног циља, односно циљева, уз назначење које су мере предвиђене алтернативно, ако је то случај (ако постоје различите опције за постизање циља), што укључује и идентификацију и формулацију

показатеља излазних резултата на нивоу мера, као и преглед, односно кратак опис пројеката којима ће се мере јавне политике спроводити;

7) **Анализу ефеката мера на физичка и правна лица**, односно анализа друштвених и економских ефеката, за сваку од разматраних опција уколико оне постоје, укључујући и *анализу ефеката на животну средину*, као и *управљачких ефеката* тих мера, ако их имају, са посебним освртом ефеката мера на:

- *сиромаштво*;
- *родну равноправност (тест родне равноправности)*;
- *мала и средња предузећа (тест утицаја на мала и средња предузећа)...*;

8) **Идентификовање механизма за спровођење мера**, уз навођење:

- *институције* надлежне за спровођење конкретне мере, односно институције која има претежну надлежност у реализацији те мера или је одређена за координатора за реализацију те мере, ако је спровођење мере у надлежности више институција;

- *процене потребних финансијских средстава и осталих материјалних ресурса* неопходних за спровођење мера;

- информације о начину обезбеђења, односно изворима средстава за спровођење мера;

- *рокова* за спровођење мера;

9) **Одређење начина оцене постигнутих резултата**, односно ефикасности спровођења документа јавне политике, које укључује идентификацију показатеља излазних резултата за конкретне мере и начин верификације тих резултата (извор информације);

10) **Одређење начина извештавања о резултатима**, уз навођење ко је дужан кога да обавештава о спровођењу документа јавне политике, у ком обиму и у којим роковима.;

11) **Информације о резултатима спроведених консултација**, уз навођење ставова које су консултоване групе износиле у односу на разматране алтернативне мере, као и разлога из којих су усвојени, односно одбачени њихови ставови;

12) **Анализу ефеката мера на буџет**, извршену у складу са прописом који уређује начин исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа, или другог акта на буџет (*Правилник о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање - "Сл. гласник РС", бр. 32/2015*).

13) Информацију о прописима које би требало донети, односно изменити како би се реализовале мере јавне политике;

14) **Акциони план**, састављен у форми прописаној чланом 55. ове уредбе.

Акциони план се по правилу доноси за цео период важења стратегије коју разрађује, а изузетно, може бити донет и за краћи рок, ако у моменту њеног доношења не може бити сагледана комплетна динамика активности. У том случају ће се донети акциони план краћег трајања, а накнадно ће се донети додатни акциони план, односно планови који ће покривати преостали период важења стратегије.

У случају да акциони план није саставни део стратегије, стратегија обавезно садржи рок за усвајање акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана усвајања тог планског документа.

Обавезни елементи програма

Члан 54.

Програм обавезно садржи:

- 1) **Увод**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 1) ове уредбе;
- 2) **Податке о документима јавних политика и правном оквиру релевантним за тај програм**, тј. објашњење везе тог програма са документом јавне политике у складу са којим се доноси, као и о односу са другим релевантним важећим документима јавних политика и правним оквиром.
- 3) **Опис фактичког стања** (ситуациону анализу), у складу са чланом 53. став 1. тачка 3) ове уредбе;
- 4) **Дефинисање жељене промене**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 4) ове уредбе;
- 5) **Дефинисање циљева јавне политике**, које подразумева:
 - преузимање општег циља из стратегије или концепта политике, ако се програмом разрађују ти документи и дефинисање посебних циљева, по правилу до три посебна циља;
 - преузимање показатеље учинка на нивоу општих циљева (показатељи ефеката), ако се програмом разрађују ти документи и дефинисање показатеља резултата на нивоу до три посебна циља (показатељи крајњих исхода);
- 6) **Идентификовање мера јавне политике**, за постизање посебног циља/посебних циљева, које дефинише или преузима из стратегије или концепта политике у складу са којим се усваја, изузев у случајевима када се програмом разрађују мере за постизање циљева који би требало да доведу до хитног решавања проблема, што укључује и идентификацију и формулацију показатеља излазних резултата. Такође, програмом се могу разрађивати и мере за постизање циљева услед поремећаја у друштву или привреди који могу изазвати негативне последице већих размера ако се решавању не приступи у кратком року;
- 7) **Анализу ефеката мера на физичка и правна лица**, у складу са критеријумима дефинисаним чланом 53. став 1. тачка 7) ове уредбе;
- 8) **Идентификовање механизма за спровођење мера**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 8) ове уредбе;
- 9) **Одређење начина оцене постигнутих резултата**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 9) ове уредбе;
- 10) **Одређење начина извештавање о резултатима**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 10) ове уредбе;
- 11) **Информације о резултатима спроведених консултација**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 11) ове уредбе;

12) *Анализа ефеката мера на буџет*, у складу са чланом 53. став 1. тачка 12) ове уредбе;

13) *Информацију о прописима* које би требало донети, односно изменити како би се реализовале мере јавне политике;

14) *Акциони план*, састављен у форми прописаној чланом 56. ове уредбе.

Акциони план се доноси за цео период важења програма који разрађује.

У случају да Акциони план није саставни део програма, програм обавезно садржи рок за усвајање Акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана усвајања тог документа. Имајући у виду да се програмом разрађује стратегија или концепт документ или се тај документ јавне политике доноси у циљу решења конкретног проблема, у програму морају бити детаљно разрађене све мере за постизање посебних циљева, укључујући и активности кроз које се реализују те мере, па је од посебног значаја детаљно образложити анализу ефеката из става 1. тачка 7) овог члана.

Обавезни елементи концепта политике

Члан 55.

Концепт политике обавезно садржи:

1) *Увод*, у складу са чланом 53. став 1. тачка 1) ове уредбе;

2) *Податке о документима јавних политика и правном оквиру релевантним за тај концепт политике*, тј. објашњење везе са документом јавне политике у складу са којим се доноси, ако такав документ постоји, као и о односу тог документа са другим релевантним важећим документима јавних политика и правним оквиром. Овај део концепта политике садржи и списак општих начела у складу са којима ће се спроводити конкретне мере;

3) *Опис фактичког стања* (ситуациону анализу), у складу са чланом 53. став 1. тачка 3) ове уредбе;

4) *Опис разлога за усвајање концепта политике*, уз анализу разматраних опција и излагање разлога за избор опције чије се усвајање предлаже, ако је приликом његовог доношења разматрано више опција;

5) *Дефинисање жељене промене*, у складу са чланом 53. став 1. тачка 4) ове уредбе, укључујући и њене елементе и њихове узрочно–последичне везе;

6) *Дефинисање циља јавне политике*, које садржи означавање општег и посебних циљева јавне политике, који су конкретни, реалани, временски одређен и мерљиви;

7) *Идентификовање мера јавне политике* за постизање посебних циљева, које се могу поставити и алтернативно (различите опције за постизање посебних циљева), што укључује и идентификацију и формулацију показатеља излазних резултата на нивоу мера. Такође, на основу међусобно искључивих опција за спровођење посебних циљева спроводе се консултације и додатна анализа ефеката тих мера, од којих се један концепт могућих мера предлаже као најсврхисходнији начин за спровођење жељене промене;

8) *Анализу ефеката мера на физичка и правна лица*, у складу са чланом 53. став 1. тачка 7) ове уредбе;

9) **Одређење начина извештавање о резултатима**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 10) ове уредбе;

10) **Информације о резултатима спроведених консултација**, у складу са чланом 52. став 1. тачка 11) ове уредбе;

11) **Анализу ефеката мера на буџет**, у складу са чланом 53. став 1. тачка 12) ове уредбе;

12) **Оквирни предлог плана наредних корака са оквирним роковима и надлежностима**, при чему предлагач може израдити и комплетан план активности, у складу са специфичним потребама планирања.

Обавезни елементи Акционог плана

Члан 56.

Акциони план обавезно садржи:

1) **Информацију о документу јавне политике** у складу са којим се доноси, односно чији је део (стратегија или програм);

2) **Општи циљ преузет из стратегије, односно програма**, који се жели постићи јавном политиком и **показатељи ефеката на нивоу општег циља** (показатељ ефеката јавне политике), уз навођење почетне вредности, циљане вредности и извора верификације;

3) **Посебне циљеве преузете из стратегије, односно програма** који се желе постићи јавном политиком и **показатеље на нивоу посебних циљева** (показатељи крајњег исхода), уз навођење почетних вредности, циљаних вредности и извора верификације;

4) **Мере јавне политике** преузете из стратегије, односно програма за постизање посебног циља, односно циљева, уз навођење:

- врсте мера јавне политике (да ли је регулаторна, подстицајне, информативно-едукативна, организационо-управљачко-институционална, или мере обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему);

- узрочно-последичне везе између општих и посебних циљева и мера које доприносе остварењу тих циљева;

- институције одговорне за реализацију сваке од мера;

- процене финансијских средстава, потребних за реализацију сваке од мера и извора из кога се та средства обезбеђују, уз обавезно навођење пуног износа средстава која треба да се обезбеде у буџету;

- рока за реализацију сваке од мера;

- показатеље излазних резултата за сваку од мера;

- по потреби показатеље излазних резултата на нивоу активности, ако је реализација те активности критична за реализацију те или неке друге мере из акционог плана;

- начина верификације тих резултата, односно извора информације на основу кога се врши верификација;

5) **Списак оперативних активности и пројеката**, реферисаних у односу на конкретну меру јавне политике уз навођење:

- рока за реализацију сваке од активности, односно пројекта;

- *институције* одговорне за реализацију сваке од активности, односно пројекта, укључујући и партнере у реализацији, ако их има;
- институције одговорне за праћење спровођења те активности, односно пројекта;
- *потребних средстава за спровођење активности, односно пројекта* и анализу ефеката на физичка и правна лица и буџет;
- *поглавља у преговорима у процесу приступања ЕУ*, ако је активност део тог процеса.

Ако је за спровођење конкретне мере јавне политике неопходна измена прописа, у акционом плану се наводи о ком пропису је реч.

Акциони план се подноси Влади на усвајање на обрасцу који прописује директор Републичког секретаријата за јавне политике.

IX ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Ступање на снагу

Члан 57.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивња у „Службеном гласнику Републике Србије”.