

На основу члана 51. став 1. тач. 1) и 4) Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/112, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон),

Влада доноси

## **УРЕДБУ**

### **о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика**

"Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.

#### **I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ**

##### **Предмет и обим примене**

###### **Члан 1.**

Овом уредбом се ближе уређује методологија управљања јавним политикама а нарочито обим, процес и контрола спровођења анализе ефеката приликом израде докумената јавних политика и прописа, као и анализа ефеката након њиховог усвајања, укључујући и начин спровођења консултација за документе јавних политика и прописе и јавне расправе за документе јавних политика, врста мера јавних политика и садржина и форма докумената јавних политика, форма и садржина извештаја о спроведеној анализи ефеката, који садржи и податке о спроведеним консултацијама и јавној расправи, форма и садржина изјаве о усклађености са мишљењем државног органа надлежног за координацију јавних политика, за која документа јавних политика и прописе спровођење анализе ефеката није обавезно, елементи анализе ефеката усвојених докумената јавних политика и прописа, начин извештавања о резултатима спровођења јавних политика, начин вредновања учинака јавних политика и прописа, као и области планирања и спровођења јавних политика.

Овом уредбом ближе се уређује и садржина и начин вођења и одржавања Информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (у даљем тексту: Јединствени информациони систем), као и дигитални формат у коме се уносе документа у тај систем.

#### **II. АНАЛИЗА ЕФЕКТА**

##### **Појам анализе ефеката**

###### **Члан 2.**

Анализа ефеката јесте аналитички процес, заснован на релевантним чињеницама, подацима и информацијама, који се спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочнопоследичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (ex-ante анализа ефеката), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (ex-post анализа ефеката).

##### **Циљ спровођења анализе ефеката**

###### **Члан 3.**

Анализа ефеката се спроводи у циљу:

– бољег сагледавања, разумевања и процене потенцијалних ефеката (трошкова, користи и дистрибуционих ефеката) мера током израде докумената јавних политика, односно решења током израде прописа, 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 решења садржана у прописима произвеле током спровођења;

– боље међусобне усаглашености докумената јавних политика и прописа, кроз повезивање процеса планирања и спровођења јавних политика и прописа, односно унапређење координације активности везаних за управљање системом јавних политика и законодавних активности;

– планирања и обезбеђења довољних средстава за спровођење мера јавних политика, односно решења из прописа и прецизног утврђивања извора њиховог финансирања, као и идентификације оптималног носиоца активности у спровођењу мера јавне политике, односно прецизног дефинисања обвезника у пропису;

– повећања транспарентности поступка израде докумената јавних политика и прописа, кроз омогућавање учешћа свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација и јавне расправе;

– побољшања рада учесника у планском систему и регулаторних тела, повећање њихове ефикасности и одговорности;

– вођења јавних политика и успостављања регулаторног оквира у складу са потребама грађана и привреде, у оквирима објективних могућности (материјалних, кадровских, буџетских, институционалних и слично).

### **Анализа ефеката као континуиран процес**

#### Члан 4.

Процес анализе ефеката се обавезно спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика и доношења прописа, као и током њиховог спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака, односно ефеката.

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 све 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 ради 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, кроз сагледавање постојећег стања, 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 јесте процес који 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 и оствари жељена промена.

*Ex-post* анализа ефеката јесте процес праћења спровођења докумената јавних политика, односно прописа кроз сагледавање ефеката мера и активности садржаних у том документу, односно ефеката примене прописа, који се спроводи кроз различите врсте анализа дефинисаних овом уредбом, ради вредновања постигнутих учинака, у циљу њиховог преиспитивања и унапређења.

*Ex-post* анализа ефеката јесте процес који 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, односно прописа, те постизања зацртаних циљева.

### **Када спровођење анализе ефеката није обавезно**

#### Члан 6.

Анализа ефеката се не мора спроводити приликом израде докумената јавних политика који немају висок утицај на друштво и/или не представљају висок приоритет, 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 катастрофа, елементарних и других непогода и ванредних ситуација;
- документа јавних политика и прописа, на републичком нивоу, који су од значаја за одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана;
- прописа у делу у коме се врши њихово усаглашавање са већ усвојеним законом, у ком случају се приликом израде прописа користи извештај о спроведеној анализи ефеката за тај закон;
- за акциони план којим се спроводи плански документ који је усвојен у року од 90 дана од дана усвајања тог планског документа.

Ако предлагач оцени да није потребно спроводити анализу ефеката, дужан је да своју оцену посебно образложи и исту достави на мишљење Републичком секретаријату за јавне политике.

### **Одлука о потреби спровођења анализе ефеката докумената јавних политика и прописа**

#### Члан 7.

Одлуку о потреби спровођења *ex-ante* анализе ефеката докумената јавних политика, предлагач доноси пре отпочињања израде тог документа, на основу резултата теста нивоа утицаја и приоритета, који предлагач спроводи у складу са Прилогом 1, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део и који је заснован на принципима пропорционалности и предострожности у складу са законом који уређује плански систем Републике Србије.

*Ex-ante* анализе ефеката докумената јавних политика није неопходно спроводити у случају када јавна политика која се утврђује документом има низак утицај на привреду и друштво, тј. када мере којима се спроводи јавна политика неће проузроковати додатне трошкова грађанима, привреди или јавној управи, односно да ће проузроковати минималне додатне трошкове.

Одлуку о потреби спровођења *ex-ante* анализе ефеката прописа, 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, обавеза и правних интереса физичких и правних лица, у ком случају је анализа обавезна, осим у случају изузетака из члана 6. ове уредбе.

Ако предлагач процени да не треба да спроводи *ex-ante* анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи у оквиру своје образложене оцене 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 решења садржаних у пропису.

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 решења из прописа 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 детаљну *ex-ante* анализу ефеката мера садржаних у документу јавне политике, односно пропису.

Под значајним ефектима из става 3. овог члана, на републичком нивоу, подразумева се:

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

2) промена у приходима и расходима, те примањима и издацима у буџету предлагача, а тиме и буџету Републике Србије, која је на годишњем нивоу већа од 10% буџета којим је располагао предлагач у претходној фискалној години);

3) утицај на више од 200.000 грађана;

4) утицај на више од 5% предузетника или правних лица одређене категорије разврставања, по критеријумима утврђеним законом који уређује рачуноводство или на више од 20% тих лица у одређеној делатности, ако мере доминантно утичу на пословање у тој делатности;

5) утицај на тржиште и услове конкуренције (нпр. увођење баријера уласку и/или изласку са тржишта; ограничење конкуренције; стварање предуслова за повлашћени положај одређене групе привредник субјеката или других правних лица; утицај на продуктивност или иновације; одређивање цена или нивоа производње; утицај на квалитет, ниво или расположивост одређених производа и услуга и сл.);

6) увођење значајних реформских, односно системских промена које утичу на велики број физичких лица, нарочито у областима образовања, конкурентности, социјалне заштите и здравства;

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

8) 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.

Изузетно од става 4. овог члана, детаљна анализа ефеката за прописе у односу на родну равноправност и микро, мале и средње привредне субјекте, врши се у случајевима када резултат теста родне равноправности, односно утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте указују на потребу детаљне анализе у том сегменту.

Приликом спровођења детаљне *ex-ante* анализе ефеката, предлагач користи технике анализе представљене у Глави III. ове уредбе, а ако процени да мере предвиђене документом јавне политике, односно решења у пропису неће имати значајне ефекте из става 4. овог члана, *ex-ante* анализу ефеката ограничава на давање прецизних одговора на питања из контролне листе питања из прилога 2–10, који су одштампани уз ову уредбу и чине њен саставни део.

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 добијене резултате.

### 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) анализира постојеће стање и идентификује промену која 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, односно групе мера, за постизање посебних циљева и ресурсе за њихово спровођење;

4) анализира ефекте опција – могућих мера и ризике за спровођење сваке од опција;

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

6) одређује врсту документа јавне политике, односно прописа којим ће интервенисати;

7) идентификује неопходне ресурсе за спровођење и праћење спровођења јавних политика и утврђује показатеље учинака на нивоу мера.

Редослед корака наведених у ставу 1. овог члана је правило, али се током *ex-ante* анализе ефеката ти кораци у одређеној мери преклапају, а може се, на основу налаза до којих се дође у одређеном кораку, указати и потреба за враћањем један корак уназад и ревидирањем налаза из претходних корака, 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. Анализа постојећег стања и идентификовање промене коју треба постићи спровођењем мера јавне политике**

##### *Анализа постојећег стања*

##### Члан 10.

У почетној фази анализе ефеката, тј. пре отпочињања рада на документу јавне политике, односно пропису, анализира се постојеће стање и врши се пројекција жељеног стања, на основу чега се идентификује промена коју треба остварити, услови за остварење те промене и узрочно-последичне везе између тих услова, као и могуће ризике.

Анализа постојећег стања обухвата:

1) Идентификацију основних показатеља који се прате у тој области, са образложењем због чега су за праћење стања у тој области изабрани баш ти показатељи, као и оцену стања у тој области у односу на те показатеље;

2) Анализу међународне конкурентности у тој области, која нарочито укључује анализу међународних кретања и упоредне праксе у тој области, као и анализу међународних листа конкурентности, позиције Републике Србије на тим листама и могућности унапређења те позиције деловањем јавних политика у тој области;

3) Анализу остварених резултата спровођења претходног документа јавне политике, односно прописа, која укључује утврђивање који су очекивани ефекти изостали, односно који резултати нису остварени у складу са планираним вредностима тј. показатељима учинака и који су разлози за то;

4) Идентификацију важећих докумената јавне политике и прописа који имају директан утицај на стање у тој области и анализу тог утицаја у циљу конзистентног и усклађеног деловања у тој области;

5) Идентификацију проблема у тој области, њиховог обима и природе, као и узрока који су довели до њиховог настанка и последица које изазивају у пракси.

Приликом анализе постојећег стања нарочито је битно правилно идентификовати и анализирати проблеме, ако је њихово решавање циљ промене. Идентификација проблема обухвата детаљан и прецизан опис проблема, а анализа проблема подразумева анализу узрока и последица проблема, његове природе и обима. Анализа проблема мора да покаже како се проблем до сада развијао и како би се у будућности развијао без интервенције у тој области.

#### *Идентификовање циљних група и других 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 позитивних и негативних ефеката између циљних група и других заинтересованих страна.

#### *Идентификовање важећих докумената јавних политика и прописа у конкретној области планирања и спровођења јавних политика*

##### Члан 12.

Анализа постојећег стања из члана 10. став 2. тачка 4) подразумева анализу да ли већ постоје усвојене јавне политике, односно прописи којима се спроводе јавне политике у овој области.

Ако постоје, неопходно је анализирати и оценити ефекте 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.

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.

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

Анализа промене и повезаних ризика за њено остваривање 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.

Приликом анализе промене, неопходно је размотрити и опцију непредузимања додатних мера за промену постојећег стања (*status quo* опција), 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 приступања Европској унији и чланства у међународним организацијама, развој релевантних тржишта, могуће промене трендова и слично).

За анализу и дефинисање промене могу се користити различите технике анализе: као што су дрво промене, *SWOT* анализа, *PESTLE* анализа, упоредно-правна анализа и друге технике.

Постојеће стање и промена се правилно анализирају одговором на питања из Прилога 2, који је саставни део ове уредбе.

## **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 спровођењем документа јавне политике, односно прописа.

Ако се документ јавне политике, односно пропис доноси у поступку спровођења документа јавне политике вишег нивоа општости, преузима се релевантан циљ из тог документа.

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

### *Општи и посебни циљеви*

#### Члан 15.

Општи циљ се утврђује као пројекција жељеног стања на нивоу друштва у одређеној области планирања и спровођења јавних политика.

Посебни циљеви су пројекције жељеног стања које доприносе остварењу општег циља, а постижу се спровођењем мера, односно групе мера садржаних у документу јавне политике, односно решења у пропису, при чему се свака мера, односно група мера обавезно везује за конкретан посебан циљ.

Општи и посебни циљеви утврђују се тако да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени.

На нивоу конкретне мере предлагач дефинише жељено стање које треба постићи спровођењем те мере јавне политике, кроз различите активности.

### *Ограничен број циљева*

#### Члан 16.

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

Општи циљ документа јавних политика у стратегију се по правилу преузима из посебних циљева документа развојног планирања, у коме је формулисан као посебни циљ.

Остали документи јавних политика и прописи, по правилу, преузимају неки од посебних циљева из документа вишег нивоа општости, као што су документа развојног планирања или стратегије.

#### *Утврђивање циљева у односу на жељене промене*

##### Члан 17.

Циљеви се утврђују на бази пројекције жељених промена, услова за њено остварење и њихових међусобних узрочно-последичних веза, посебно имајући у виду кључне проблеме ако се решавају променом, узроке и последице тих проблема, као и резултате анализе вршене током процеса утврђивања жељене промене.

#### *Правилно дефинисање циљева*

##### Члан 18.

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

За анализу и дефинисање циљева могу се користити различите технике анализе, као што су: дрво циљева, упоредно-правна анализа и друге технике.

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

#### *Показатељи учинка*

##### Члан 19.

Показатељима учинка се мери успех у остварењу жељене промене између почетног стања и стања након спровођења мера јавне политике у виду ефеката, исхода и резултата, односно остварење утврђених циљева, као и ефикасност и ефективност спровођења јавних политика.

Показатељи учинка се обавезно дефинишу током израде документа јавне политике, односно прописа, и то – приликом дефинисања циљева јавне политике и мера за њихово спровођење, како би се благовремено планирао процес обезбеђења података неопходних за праћење остварења утврђених циљева.

Показатељи учинка могу бити:

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

У зависности од природе јавне политике, могу се дефинисати и показатељи учинка на нивоу активности.

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



Показатељи учинка треба да буду квантитативно изражени. Само изузетно, када није могуће формулисати квантитативне показатеље учинка, морају се формулисати квалитативни показатељи учинка.

Приликом дефинисања показатеља учинка, кад год је то потребно, води се рачуна о родној равноправности, употребом родно осетљивих показатеља, као и о другим вредностима заштићеним законом.

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 учинака потребно је утврдити: базну (постојећу) вредност у последњем периоду за који постоје подаци (базној години), циљне вредности за рок у ком је предвиђено остварење конкретног циља, односно реализација конкретне мере, 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 могућих опција**

#### *Идентификовање опција – могућих мера за постизање циљева*

##### Члан 20.

У овој фази анализе ефеката јавне политике утврђују опције, тј. алтернативне мере или групе мера за постизање посебних циљева јавне политике и сачињава се 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.

У овој фази се идентификују и потенцијални ресурси неопходни за спровођење могућих опција, укључујући потребна финансијска средства и друге материјалне ресурсе (кадровске, организационе, управљачке, институционалне и слично).

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 која служи као базни сценарио са којим се пореде све друге разматране опције.

#### *Избегавање мера које подразумевају измену постојећег, односно усвајање новог прописа*

##### Члан 22.

Приликом разматрања мера које подразумевају измену постојећег, односно усвајање новог прописа као опције за постизање жељене промене, треба водити рачуна о могућим начинима за поједностављење постојећег правног оквира кроз укидање прописа који су постали 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, мере које подразумевају измену постојећег, односно усвајање новог прописа не треба

аутоматски бирати као најподеснију меру јавне политике, нарочито ако није урађена детаљна анализа ефеката те опције.

У случају разматрања мера које подразумевају измену постојећег, односно усвајање новог прописа, треба имати у виду да је унапређење 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 једна од опција подразумева измену регулативе, у оквиру различитих опција које ће се разматрати морају се идентификовати и друге врсте мера.

#### **4. Анализа ефеката опција јавних политика**

##### *Анализа и процена ефеката опција јавних политика*

##### Члан 24.

Анализа ефеката опција јавних политика, тј. ефеката могућих мера за постизање посебних циљева јавне политике, односно ефеката решења у случају прописа, спроводи се како би се утврдиле предности и слабости разматраних опција упоредном анализом следећих врста ефеката:

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

Ако постоји претпоставка да ће једна од наведених анализа искључити неку од анализираних опција, прво се приступа тој анализи, како се у случају таквог резултата не би спроводиле остале анализе за ту опцију.

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

Приликом анализе ефеката опција узимају се у обзир како директни, тако и индиректни позитивни или негативни ефекти сваке од опција.

Резултат анализе ефеката опција треба да буде усвајање оптималне опције, односно групе мера за постизање посебног циља јавне политике, односно прописа од стране доносиоца, а на основу предочене анализе разматраних опција и образложеног предлога оптималне опције који се представљају у оквиру налаза о спроведеној анализи.

##### *Анализа финансијских ефеката*

## Члан 25.

Анализа финансијских ефеката подразумева процену:

1) финансијских средстава потребних за реализацију сваке од мера – опција јавних политика, односно решења из прописа и идентификацију могућих извора из којих се та средства обезбеђују;

2) финансијских ефеката реализације документа јавне политике, односно прописа на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем.

Приликом анализе и планирања мера јавне политике води се рачуна да се спровођење мера, које се финансирају из буџета, по правилу планира за наредне буџетске године, а за текућу само ако су средства за спровођење те мере већ обезбеђена у буџету или по другом основу.

Без обзира на врсту документа јавне политике или прописа, ово је врста ефеката чија је анализа обавезна, па промене у приходима и расходима које опције генеришу морају бити процењене у складу са прописом који уређује начин исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа, или другог акта на буџет.

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

### *Анализа економских ефеката*

## Члан 26.

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

Приликом анализе ефеката опција за пропис посебно се мора спровести тест њиховог утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте.

Анализа економских утицаја се врши одговором на питања датим у Прилогу 6, који је саставни део ове уредбе.

### *Анализа ефеката на друштво*

## 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 конкурентности, социјалне заштите, образовања, здравства, урбанизма, просторног планирања и грађевинарства, 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 утицаја на родну равноправност, са посебним освртом на пол који је мање заступљен.

Анализа ефеката на друштво се врши одговором на питања датим у Прилогу 7, који је саставни део ове уредбе.

### *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 конкурентност, пољопривреда, минералне сировине и рударство и 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 обухватају 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 8, који је саставни део ове уредбе.

### *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 9, који је саставни део ове уредбе.

### *Анализа ризика*

## Члан 30.

С обзиром на то да се ефекти разматраних опција јавних политика не могу увек предвидети са сигурношћу, а нарочито ако се јавне политике утврђују за дужи временски период, приликом спровођења анализе ефеката 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 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.

Анализа ризика врши се одговором на питања датим у Прилогу 10, који је саставни део ове уредбе.

## **5. Поређење опција јавних политика и одабир најбоље опције**

### *Поређење опција јавних политика*

#### Члан 31.

У овој фази анализе ефеката се пореде опције и доноси одлука о избору 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 користе квалитативне технике.

Ова фаза анализе ефеката 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 очекивани ефекти сваке од разматраних 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 анализе ефеката своди се на поређење релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости разматраних опција, идентификованих и анализираних у претходним фазама анализе ефеката.

Предлагачи резултате ове фазе анализе ефеката нарочито детаљно образлажу у случају концепта политике, јер се тим документом јавне политике по правилу врши избор између различитих опција за спровођење јавне политике и постизање утврђених циљева.

### *Утврђивање оптималне опције*

#### Члан 32.

На основу резултата спроведене анализе ефеката 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 предлагајач, 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.

## **6. Одређење врсте документа јавне политике, односно прописа којим ће се интервенисати**

Члан 33.

Приликом избора документа јавне политике којим ће се интервенисати ради постизања утврђених циљева, нарочито се води рачуна о:

– обухвату јавних политика које се утврђују тим документом, имајући у виду да се стратегијом, по правилу, на целовит начин утврђују стратешки правци деловања и јавне политике у конкретној области планирања, док се програмом разрађује посебни циљ стратегије или неког другог планског документа, у складу са којим се доноси, или се интервенише у оквиру те области планирања у делу у коме није покривена важећом стратегијом (утврђивање општег циља програма кога нема међу посебним циљевима секторске стратегије, али је у складу са њеним општим циљем, односно са приоритетним циљевима развоја и другим приоритетним циљевима Владе);

– повезаности посебних циљева и мера које ће се спроводити ради остварења тих посебних циљева, имајући у виду да се програми по правилу доносе ради спровођења тесно повезаних мера и/или сродних (компатибилних) пројеката;

– временском периоду за који се доноси, имајући у виду да се стратегија, по правилу, доноси за период од пет до седам година, а програм за период до три године, с тим што се овај критеријум цени у корелацији са претходним;

– да ли идентификоване опције – могуће мере имају такав утицај на циљне групе и остале заинтересоване стране, који захтева претходно усвајање концепта политике.

Предлагач документа јавне политике, односно прописа приступа изради концепта политике ако процени да је потребно да Влада усвајањем тог документа да смернице за даљи рад на документу јавне политике, односно полазне основе за даљи рад на пропису, а како би се избегла накнадна несагласност са конкретном опцијом јавне политике, односно принципима у складу са којима ће се спроводити конкретна реформа.

Врсту прописа којом ће интервенисати ради постизања посебног циља утврђене јавне политике предлагач бира имајући у виду уставна и законска овлашћења за доношење прописа, а водећи рачуна о томе да у транспарентном поступку израђује и доноси прописе којима се битно утиче на начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица.

Стратегијом или концептом политике утврђује се тип документа јавних политика којим ће се вршити њихова даља разрада, како на републичком, тако и на локалном нивоу.

**7. Финално идентификовање ресурса за спровођење и праћење спровођења јавних политика, као и прецизирање показатеља учинка на нивоу мере**

Члан 34.

У овој фази, предлагач врши финалну идентификацију ресурса неопходних за спровођење опција, односно предложене оптималне опције, укључујући потребна финансијска средства и друге материјалне ресурсе (кадровске, организационе, управљачке, институционалне и сл.) и одређује рокове за спровођење, а имајући у виду резултате до тада извршених анализа.

Најкасније током овог корака идентификују се показатељи резултата на нивоу мера јавних политика, а показатељи резултата на нивоу активности такође могу бити идентификовани, у зависности од природе јавне политике и значаја саме активности за спровођење мере.

IV. ПРЕДСТАВЉАЊЕ РЕЗУЛТАТА СПРОВЕДЕНЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА

**Обавеза представљања резултата спроведене анализе ефеката**

#### Члан 35.

Резултате спроведене анализе ефеката предлагач образлаже у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката. Предлагач документа јавне политике представља сажетак спроведене анализе ефеката и у оквиру самог документа јавне политике, у складу са одредбама ове уредбе које уређују обавезне елементе документа јавних политика.

Предлагач документа јавне политике и прописа објављује на својој интернет страници односно порталу е-Управа налазе спроведене анализе ефеката и то заједно са предлогом документа јавне политике, односно прописом у складу са законом којим се уређује плански систем, најкасније на дан отпочињања јавне расправе.

#### **Форма извештаја о спроведеној анализи ефеката**

#### Члан 36.

Извештај о спроведеној анализи ефеката се израђује у писаној форми и обавезно садржи:

- 1) увод;
- 2) анализу постојећег стања;
- 3) информације о резултатима спроведене анализе ефеката;
- 4) информације о иницијативи за израду документа јавне политике, ако се изради приступило на основу екстерне иницијативе;
- 5) информације о објави отпочињања рада на документу јавних политика;
- 6) информације о спроведеним консултацијама.

Извештај се сачињава у папирном облику, односно електронској форми у складу са законом који уређује електронски документ.

#### **Садржина извештаја о спроведеној анализи ефеката документа јавне политике**

#### Члан 37.

У уводу извештаја се обавезно наводи:

- 1) назив документа јавне политике, на који се односи;
- 2) област планирања и спровођења јавних политика коју покрива;

Анализа постојећег стања садржи:

- 1) информације о постојећем стању и потребама за интервенцијом у циљу постизања жељене промене, с тим што у случају постојања обавезе спровођења детаљне анализе ефеката, постојеће стање треба да буде предочено кроз квантитативне, односно квалитативне показатеље;
- 2) пројекцију жељеног стања, до кога ће се доћи променом;
- 3) означавање проблема, њихових узрока и последица, ако је њихово решавање циљ промене;
- 4) идентификацију услова за остварење промене;
- 5) идентификацију могућих ризика да до промене не дође;

Информације о резултатима спроведене анализе ефеката садрже:

- 1) означавање општег циља – пројекције, односно визије жељеног стања, уз навођење из ког документа јавне политике вишег нивоа општости је преузет, ако је преузет;

2) значење показатеља ефеката јавне политике, на основу којих ће се вредновати постигнутост општег циља, уз обавезно навођење базне вредности;

3) значење посебних циљева, који доприносе остварењу општег циља;

4) значење показатеља исхода посебних циљева, на основу којих ће се вредновати постигнутост тог циља;

5) значење разматраних опција за постизање посебних циљева, тј. различитих мера, односно група мера које су у том циљу анализирани;

6) релевантне информације о резултатима спроведене анализе ефеката у односу на разматране опције и предложене мере и то:

– анализе финансијских ефеката разматраних опција, уз обавезно навођење укупних финансијских средстава потребних за спровођење предложених мера, извора из којих ће се та средства обезбедити и износа средстава који треба да се обезбеди у буџету, у односу на сваку од мера, а ако је обезбеђење средстава неизвесно, онда ту меру треба означити као условно извршиву (ако предложене мере имају утицај на средњорочни оквир буџетских прихода, финансијска анализа треба да садржи и анализу тих прихода);

– анализе економских ефеката разматраних опција, а нарочито на услове конкуренције, индустријски раст, пољопривредну производњу, услуге, потрошњу и конкурентност привреде, радну снагу и продуктивност, технолошки и инфраструктурни развој, као и на микро, мале и средње привредне субјекте, ако разматране опције имају економске ефекте;

– анализе ефеката на друштво разматраних опција тј. ефеката на различите категорије становништва, а нарочито на осетљиве категорије чија се ситуација може погоршати услед спровођења мера јавне политике, као и ефеката на дискриминацију по било ком основу, укључујући националну припадност, старосну доб, инвалидитет, родни идентитет, сексуалну оријентацију, као и о резултатима теста родне равноправности и слично, ако разматране опције имају ефекте на друштво;

– анализе ефеката предложених мера на животну средину, а нарочито 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, ако те мере имају ефекте на животну средину;

– анализе управљачких ефеката разматраних опција, а нарочито да ли мере генерално подразумевају организационе, управљачке или институционалне промене, какве и у ком року и да ли те промене утичу на систем одговорности и транспарентности рада јавне управе, као и да ли постојећа јавна управа располаже капацитетима за спровођење предложених мера јавне политике (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је у циљу тог спровођења потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета и у ком року, ако разматране опције имају управљачке ефекте;

7) релевантне информације о резултатима поређења опција;

8) образложење предлога оптималне опције;

9) информацију о резултатима анализе „*status quo*” опције, уз навођење разлога због којих се не препоручује;

10) ако предложена опција подразумева измену постојећег, односно усвајање новог прописа, образложење због чега је то неопходно, односно због чега није предложена опција, односно мера која не подразумева измену постојећег, односно усвајање новог прописа;

Информације о иницијативи за израду документа јавне политике садрже основне податке о подносиоцу иницијативе за израду документа јавне политике и предмету иницијативе.

Информације о објави отпочињања рада на документу јавне политике, садрже податке о времену и начину објаве.

Информације о спроведеним консултацијама садрже податке о:



- 1) времену, обиму и методама консултација;
- 2) учесницима консултативног процеса;
- 3) питањима која су била предмет консултација;
- 4) примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање;
- 5) утицају резултата консултација на избор мера из документа јавних политика.

Ако у складу са чланом 8. став 4. ове уредбе постоји обавеза спровођења детаљне анализе ефеката:

1) показатељи учинка из става 3. тач. 2) и 4) овог члана треба да буду прецизно изражени, са означањем базне вредности (почетног стања) и циљане вредности (стања које треба да наступи применом мера јавних политика) у тачно одређеном временском периоду, односно периодима;

2) информације о резултатима спроведене анализе ефеката из става 3. тачка 6) овог члана и о резултатима поређења опција из става 3. тачка 7) овог члана обавезно треба да садрже нумеричке показатеље резултата примењених метода анализе ефеката разматраних опција (анализа трошкова и користи, модел стандардног трошка, анализа ефикасности трошкова, мулти-критеријумска анализа и др.), а квалитативне показатеље резултата само ако се они не могу приказати квантитативно.

Ако се спроводи основна анализа ефеката, информације о резултатима спроведене анализе ефеката из става 3. тачка 6) овог члана могу се свести на одговоре на питања из прилога 2–10 ове уредбе, а информације о резултатима поређења опција из става 3. тачка 7) овог члана на квалитативне показатеље резултата, односно образлагање предности разматраних опција.

Ако разматрана опција тј. мера, односно група мера нема неки од ефеката из става 3. тачка 6) овог члана, то треба навести, уз кратко образложење.

Ако је нека од мера разматраних опција условно извршива у складу са ставом 3. тачка 6) алинеја 1. овог члана, потребно је предочити и очекивани утицај неспровођења те мере на показатеље учинка из става 3. тач. 2) и 4) овог члана.

Извештај о спроведеној анализи ефеката документа јавне политике је по правилу садржан у тексту датог документа јавне политике.

## **Садржина извештаја о спроведеној анализи ефеката прописа**

### **Члан 38.**

Садржина извештаја о спроведеној анализи прописа је идентична садржини извештаја о спроведеној анализи ефеката документа јавних политика, с тим што се у случају прописа предочавају резултати анализа како мера које се тим прописом прописују, тако и материјално правних и процесних решења.

## **V. КОНСУЛТАЦИЈЕ И ЈАВНА РАСПРАВА**

### **Разлика између консултација и јавне расправе**

### **Члан 39.**

Консултације се спровode током утврђивања јавне политике и израде нацрта документа јавне политике, као и током израде нацрта прописа, а њихова сврха је да се од заинтересованих страна и циљних група прикупе подаци неопходни за спровођење анализе ефеката, у циљу дефинисања оптималних мера јавне политике, односно решења у прописима.

Јавна расправа се спроводи непосредно пре усвајања документа јавних политика, односно прописа, а њена сврха је да целокупну јавност, а нарочито субјекте на које се односе мере јавне политике, односно обвезнике поступања по пропису, упозна са готовим текстом нацрта, у циљу благовремене припреме за спровођење и прикупљање примедби и сугестија за финалне интервенције на тексту.

## **1. Консултације**

### *Обавеза спровођења консултација*

#### Члан 40.

Предлагачи докумената јавних политика, односно обрађивачи закона дужни су да током израде тог документа, односно закона, тј. током спровођења *ex-ante* анализе ефеката, спроведу консултације са представницима свих циљних група и осталих заинтересованих страна идентификованих у складу са чланом 11. ове уредбе, користећи примерену технику консултација.

### *Методи консултација*

#### Члан 41.

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;
- 6) прикупљање писаних коментара.

### *Спровођење консултација у органима државне управе*

#### Члан 42.

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 докумената 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 спроведу 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 примени одређен метод консултација, ако оцени да није обезбеђена репрезентативност учесника консултација. Иницијативу за подношење таквог предлога Републичком секретаријату за јавне политике може поднети било која 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. Прикупљање иницијатива од организација цивилног друштва Републички секретаријат за јавне политике остварује у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом.

Предлагач документа јавне политике, односно прописа разматра сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе.

*Учешће заинтересованих страна у изради документа јавне политике, односно прописа*

#### Члан 43.

Предлагач документа јавне политике, односно прописа у радну групу за израду документа јавне политике, односно прописа по правилу именује представнике циљних група и осталих заинтересованих страна, које су учествовале у процесу консултација, у циљу уважавања резултата консултација у поступку израде тог документа, односно прописа.

Републички секретаријат за јавне политике и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом могу да предложe 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. Иницијативу за подношење таквог предлога Републичком секретаријату за јавне политике и Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом може поднети свака заинтересована страна, а Републички секретаријат за јавне политике и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом дужни су да преко своје интернет странице обезбеде јавну доступност тих иницијатива и информација о поступању у складу са истим.

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 именује и представнике државних органа који су надлежни за те ресурсе.

*Начин извештавања о току и резултатима консултативног процеса*

#### Члан 44.

Надлежни предлагач информисе учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису уважене и дужан је да информације о резултатима спроведених консултација објави на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација.

Предлагач документа јавне политике, односно прописа током и резултате консултативног процеса финално образлаже у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката, осим ако не постоји обавеза спровођења анализе ефеката, у ком случају сачињава извештај о резултатима консултативног процеса, и доставља га доносиоцу уз документ чије усвајање предлаже.

## 2. Јавна расправа

*Спровођење јавне расправе за документе јавне политике*

#### Члан 45.

Поступак јавне расправе о предлогу документа јавне политике спроводи се у складу са пословником Владе.

Предлагач није дужан да спроведе јавну расправу у случају:

– докумената јавних политика за које спровођење анализе ефеката није обавезно по овој уредби (члан 6);

– у случају потребе хитног доношења, односно измена важећих докумената јавних политика на локалном нивоу, у циљу спровођења јавних политика усвојених на републичком нивоу, односно усаглашавања са тим политикама;

– у случају потребе хитних измена важећих докумената јавних политика на републичком нивоу, као и у случају мањих измена акционог плана којим се мењају активности у циљу реализације раније утврђених мера јавне политике, ако сагласност за то да надлежни одбор Владе.

У случају из става 1. овог члана предлагач је дужан да материјал, са образложењем разлога из којих се јавна расправа не спроводи, објави у складу са овим чланом најкасније када га достави доносиоцу на усвајање, осим у случају докумената јавних политика који су од значаја за одбрану земље.

#### *Извештај о спроведеној јавној расправи*

##### Члан 46.

Предлагач је дужан да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници, а ако је предлагач орган државне управе и на порталу е-управе најкасније седмог радног дана пре подношења надлежном доносиоцу на разматрање и усвајање.

Извештај из става 1. овог члана, нарочито садржи податке о:

- времену и месту одржавања јавне расправе;
- учешћу органа јавне власти, организација цивилног друштва и привредних субјеката у јавној расправи;
- датим сугестијама у погледу дефинисања посебних циљева и мера за постизање тих циљева, као и избора институција надлежних за њихово спровођење и формулисања показатеља учинка јавних политика, односно мера;
- начину на који су сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено.

Истовремено са објављивањем, овај извештај постаје саставни део већ раније објављеног извештаја о спроведеној анализи ефеката.

#### VI. КОНТРОЛА СПРОВОЂЕЊА АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА

##### **Обавеза прибављања мишљења Републичког секретаријата за јавне политике**

##### Члан 47.

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.

##### **Обим контроле коју врши Републички секретаријат за јавне политике**

##### Члан 48.

По пријему предлога документа јавне политике, односно предлога тј. нацрта прописа са извештајем о спроведеној анализи ефеката 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 или извештаја, у складу са овом уредбом.

Ако предлагач није спроводио анализу ефеката, односно детаљну анализу ефеката 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, Републички секретаријат за јавне политике је дужан да одмах обавести предлагача о потреби израде и достављања анализе ефеката, односно детаљне анализе ефеката.

### **Мишљење Републичког секретаријата за јавне политике**

#### **Члан 49.**

Мишљење Републичког секретаријата за јавне политике на предлог документа јавних политика, односно предлог тј. нацрт прописа може садржати оцену да је:

1) *анализа ефеката потпуна*, ако оцени да је спроведена на задовољавајућем нивоу, а то је случај ако је предлагач дао детаљне одговоре на сва питања из контролне листе питања из прилога 2–10 који су саставни део ове уредбе на основу којих се могу јасно сагледати ефекти предложених мера, односно ако је у случају потребе спровођења детаљне анализе ефеката 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 сагледати ефекти предложених мера и који омогућавају праћење спровођења тих мера и оцену њихових ефеката;

2) *анализа ефеката делимична*, ако оцени да је делимично спроведена, а то је случај ако је предлагач дао непотпуне одговоре на питања из контролне листе питања из прилога 2–10 који су саставни део ове уредбе али довољне да се могу сагледати ефекти предложених мера, односно ако је у случају потребе спровођења детаљне анализе ефеката 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 сагледати ефекти предложених мера и који омогућавају праћење спровођења тих мера и оцену њихових ефеката;

3) *анализа ефеката недовољна*, ако оцени да садржина извештаја о спроведеној анализи ефеката 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 2–10 који су саставни део ове уредбе, односно ако у случају потребе спровођења детаљне анализе ефеката 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, пратити спровођење тих мера и вршити оцена њихових ефеката;

4) *(непотребно) не треба вршити анализу ефеката*, ако оцени да су природа и значај документа јавне политике 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, као и у случају када наступи обавеза потврђивања међународних споразума.

Ако је издато мишљење да је анализа ефеката недовољна, образложење треба да садржи прецизне и потпуне примедбе и сугестије у погледу недостатака спроведене анализе ефеката и садржаја извештаја о спроведеној анализи ефеката. У таквом мишљењу се може скренути пажња и на мере јавне политике, односно решења из прописа која могу имати негативне ефекте, чије се преиспитивање предлаже.

Ако је издато мишљење да анализа ефеката делимична, образложење треба да садржи информације о недостацима који су разлог за издавање таквог мишљења. У таквом мишљењу могу се изнети и примедбе и сугестије у погледу отклањања недостатака спроведене анализе ефеката, резерве у погледу квалитета спроведене анализе и ефеката предложених мера јавне политике, односно решења из прописа.

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

## **Обавеза поступања у складу са мишљењем**

### **Члан 50.**

Пре него што предлог документа јавних политика, односно предлог тј. нацрт прописа упути Влади на усвајање, орган државне управе је дужан да поступи у складу са мишљењем из члана 49. ове уредбе, односно да у изјави о усклађености образложи због чега није поступио у складу са конкретном препоруком из тог мишљења.

Изјава из става 1. овог члана обавезно садржи изјашњење у погледу извршеног или неизвршеног усклађивања са сваком од примедби и сугестија из мишљења Републичког секретаријата за јавне политике.

## **Обавеза поновног прибављања мишљења**

### **Члан 51.**

Ако предлагач накнадно измени 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 је да прибави ново мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

## **Претходно мишљење о потреби и обиму спровођења анализе ефеката**

### **Члан 52.**

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, као и током 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 анализе ефеката, 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 спровођења детаљне анализе ефеката, у којем случају се том органу подноси захтев за давање мишљења, са образложењем у који уноси одговоре на питања из контролне листе питања из прилога 2–10 који су саставни део ове уредбе.

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

## **VII. МЕРЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА**

### **Врсте мера јавних политика**

### **Члан 53.**

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

1) *Регулаторне*, у које спадају прописи и други општи акти, које су примењиве када је потребно да се успоставе или измене обавезујући стандарди и/или правила којима се уређују друштвени односи;

2) *Подстицајне*, у које спадају фискалне мере (субвенције, директна финансијска давања, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере, које су примењиве када се конкретан циљ може постићи, односно када се на узроке кључног идентификованог проблема може утицати променом цена и/или фискалних оптерећења;

3) *Информативно-едукативне*, у које спадају информативне кампање, дистрибуција публикација, образовни програми и сличне активности, које су примењиве када је потребно подићи ниво свести о жељеној промени и начину њеног спровођења, односно о потреби и начину превазилажења постојећег проблема, укључујући и потребу промене понашања одређене циљне групе у односу на коју се спроводи јавна политика или пропис, као и када је потребно подићи ниво знања и на тај начин омогућити 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 у институцијама јавне управе (државни органи и организације, органи и организације јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, јавне агенције, јавна предузећа и други имаоци јавних овлашћења), када постојећа организациона структура не обезбеђује ефикасно функционисање тих институција, односно спровођење других врста мера предвиђених у документима јавних политика;

5) *Обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему*, када се конкретан циљ може постићи, односно када се на узроке кључног идентификованог проблема може утицати обезбеђењем добара и пружањем услуга, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.).

Ради постизања посебних 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. Како би се такви прописи, односно други општи акти издвојити од регулаторних мера којима се друштвени односи уређују на општи и трајан начин, овом уредбом се третирају као активности које се предузимају ради спровођења друге врсте мера, а не као регулаторне мере.

## VIII. САДРЖИНА И ФОРМА ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

### Садржина и форма докумената јавних политика

#### Члан 54.

Садржина докумената јавних политика зависи од врсте и опсега тих докумената.

Форма докумената јавних политика уређује се у односу на поједине врсте докумената јавних политика, имајући у виду њихову специфичност и потребу да се ти документи доносе, спроводе, а ефекти њихових мера, анализирају, оцењују и вреднују. Уколико се документом јавне политике утврђују јавне политике за целокупну област планирања и спровођења јавних политика, израђује се секторска стратегија.

Уколико се документом јавне политике утврђују јавне политике за више области планирања и спровођења јавних политика, израђује се међусекторска стратегија.

Области планирања и спровођења јавних политика, наведени су у оквиру Прилога 11, који је саставни део ове уредбе.

Захтевима у погледу форме докумената јавних политика уводе се минимални стандарди у погледу обавезне садржине и квалитета докумената јавних политика и омогућује се контрола квалитета тих докумената пре њиховог усвајања као и одговарајућа транспарентност.

Форма докумената јавних политика пре свега обезбеђује његово правилно позиционирање у односу на правни систем Републике Србије и усаглашеност са другим важећим планским документима, правилно утврђивање циљева који се желе постићи и идентификовање проблема које треба решити, избор оптималних мера за постизање тих циљева и активности које су њихов саставни део, као и механизма за спровођење тих мера, анализу и оцену њихових ефеката.

## Форма и садржина стратегије

### Члан 55.

Стратегија обавезно садржи:

1) *Увод*, који садржи:

- правни основ који прописује надлежност за доношење (позивање на одредбе 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 планским документима и правном оквиру релевантном за ту стратегију*, тј. објашњење везе са планским документом у складу са којим се доноси, ако такав документ постоји, као и о односу тог документа са другим релевантним важећим планским документом и правним оквиром;

3) *Опис постојећег стања* у конкретној области планирања и спровођења јавних политика, који укључује и *ex-post* анализу претходних јавних политика у тој области, која се врши на основу оцене нивоа остварености циљева тих јавних политика уз помоћ показатеља учинка тих политика, уз 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 појединаца, 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:

– општи циљ 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;

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



– 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;

– идентификацију показатеља учинка на нивоу посебних циљева (показатељи исхода), што укључује утврђивање почетне вредности, циљане вредности и извора верификације;

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

7) *Извештај о анализи мера*, извршене у складу са чл. 24–30. ове уредбе, која обухвата анализу ефеката тих мера на физичка и правна лица, односно анализу 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:

– родну равноправност;

– микро, мале и средње привредне субјекте;

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

– институције надлежне за спровођење конкретне мере, односно институције која има претежну надлежност у реализацији те мере 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 кључних показатеља учинака на нивоу општих и посебних циљева и мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења мера јавних политика које су тим документом утврђене 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) *Процену финансијских средстава*, потребних за реализацију сваке од мера и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују;

13) *Процену финансијских ефеката реализације сваке од мера на буџет*, у складу са законом који уређује буџетски систем. Ако се спровођење мера које се финансирају из буџета планира за текућу буџетску годину, наводи се по ком основу су та средства већ обезбеђена у буџету;

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

15) *Акциони план*, састављен у форми прописаној чланом 58. ове уредбе.

Ако стратегија има више од једног општег, односно више од пет посебних циљева, образлаже се потреба за тим одступањем.

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 покрити 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.

### Форма и садржина програма

#### Члан 56.

Програм обавезно садржи:

- 1) *Увод*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 1) ове уредбе;
  - 2) *Податке о документима јавних политика и правном оквиру релевантном 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 постојећег стања*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 3) ове уредбе;
  - 4) *Дефинисање жељене промене*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 4) ове уредбе;
  - 5) *Дефинисање циљева јавне политике*, које подразумева:
    - преузимање посебног циља из стратегије или концепта политике, ако се програмом разрађују ти документи, односно дефинисање општег циља ако се програм независно развија;
    - дефинисање посебних циљева, по правилу до три посебна циља;
    - преузимање показатеља учинка на нивоу општих циљева (показатељи ефеката), ако се програмом разрађују ти документи и дефинисање показатеља резултата на нивоу до три посебна циља (показатељи исхода);
  - 6) *Идентификовање мера јавне политике*, за постизање посебног циља, односно посебних циљева;
  - 7) *Извештај о анализи мера*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 7) ове уредбе;
  - 8) *Идентификовање механизма за спровођење мера*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 8) ове уредбе;
  - 9) *Одређење начина оцене постигнутих резултата*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 9) ове уредбе;
  - 10) *Одређење начина извештавање о резултатима*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 10) ове уредбе;
  - 11) *Информације о резултатима спроведених консултација*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 11) ове уредбе;
  - 12) *Процену финансијских средстава*, потребних за реализацију сваке од мера и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују;
  - 13) *Процену финансијских ефеката* реализације сваке од мера на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем. Ако се спровођење мера које се финансирају из буџета планира за текућу буџетску годину, наводи се по ком основу су та средства већ обезбеђена у буџету;
  - 14) *Информацију о прописима* које би требало донети, односно изменити како би се реализовале мере јавне политике;
  - 15) *Акциони план*, састављен у форми прописаној чланом 58. ове уредбе.
- Ако програм има више од три посебна циља, образлаже се потреба за тим одступањем.

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

Ако 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.

Ако се програмом разрађују активности које се спроводе у оквиру предвиђених мера, уз такав програм се по правилу не усваја акциони план, као посебан документ.

## Форма и садржина концепта политике

### Члан 57.

Концепт политике обавезно садржи:

1) *Увод*, који садржи:

- правни основ који прописује надлежност за доношење (позивање на одредбе закона);
- разлоге за доношење, који укључују одговоре на питања:

(1) Да ли се тим документом дају смернице за израду стратегије или програма или усвајају принципи реформе у одређеној области планирања и спровођења јавних политика и да ли је реч о стратешкој реформи?

(2) Да ли постоји више међусобно искључивих опција (праваца) за спровођење жељене промене и да ли се за њих претпоставља или је анализом ефеката већ утврђено да ће значајно утицати на различите заинтересоване стране и циљне групе, односно да ли је концептом политике потребно дати смернице за израду стратегије или програма или усвојити принципе реформе са високим трошковима?

(3) Да ли је по истим питањима раније већ доношен концепт политике?

- кратку информацију о институцијама укљученим у развој тог концепта политике;

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;

3) *Опис постојећег стања*, у складу са чланом 55. став 1. тачка 3) ове уредбе, релевантног за избор могућих и предложене опције;

4) *Опис жељене промене* коју треба постићи, њених елемената и њихових узрочно-последичних веза;

5) *Дефинисање циљева јавне политике*, и то општег и посебних циљева јавне политике, у оквиру којих се разматрају опције, а који су конкретни, реални, временски одређени и мерљиви;

6) *Идентификовање мера јавне политике за постизање посебних циљева*, које су алтернативне и које представљају међусобно искључиве опције за постизање посебних циљева концепта политике што укључује и идентификацију и формулацију показатеља резултата на нивоу тих алтернативно постављених мера, уз означавање узрочно-последичне везе између општих и посебних циљева и мера које доприносе остварењу тих циљева;

7) *Извештај о анализи ефеката алтернативних опција*, у складу са чланом 60. став 1. тачка 7) ове уредбе, с тим што се детаљна *ex-ante* анализа ефеката обавезно врши ако се концептом политике заузима правац деловања у односу на уско формулисану промену;

8) *Информације о резултатима спроведених консултација* и додатних анализа ефеката разматраних опција на основу спроведених консултација;

9) *Предлог и образложење изабране опције* и начин њеног остваривања, укључујући преглед могућих мера предложених као најсврхисходнији начин за решавање уочених проблема и постизање жељене промене;

10) *Процену финансијских средстава*, потребних за реализацију сваке од мера и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују;

11) *Процену финансијских ефеката* реализације сваке од мера на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем. Ако се спровођење мера које се финансирају из буџета планира за текућу буџетску годину, наводи се по ком основу су та средства већ обезбеђена у буџету;

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;

13) *Одређење начина извештавање о спровођењу концепта политике*, уз навођење ко је дужан кога да обавештава о спровођењу концепта политике, у ком обиму и у којим роковима.

## Форма и садржина акционог плана

## Члан 58.

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, реферисане на посебан циљ чијем остварењу доприносе:

– којој врсти мера јавне политике припада (да ли је регулаторна, подстицајна, информативно-едукативна, организационо-управљачко-институционална, или мера обезбеђења добара, односно пружања услуга од стране учесника у планском систему);

– институције одговорне за реализацију, односно праћење и контролу реализације мере, као и партнера у реализацији мере, ако их има;

– ако је обезбеђење средстава за реализацију мере неизвесно, да је условно извршива;

– рока за реализацију;

– показатеље резултата;

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

5) *Процену финансијских средстава*, потребних за реализацију сваке од мера и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују, програмску активност или пројекат у програмском буџету у оквиру ког се обезбеђују средства за њено финансирање или донаторски пројекат који није обухваћен програмским буџетом;

6) *Процену финансијских ефеката* реализације сваке од мера на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем. Ако се спровођење мера које се финансирају из буџета планира за текућу буџетску годину, наводи се по ком основу су та средства већ обезбеђена у буџету;

7) *Списак активности* реферисаних у односу на конкретну меру јавне политике, уз навођење за сваку активност:

– рока за реализацију;

– носиоца активности, односно институције одговорне за њену реализацију, укључујући и партнере у реализацији, ако их има;

– ако је реализација те активности критична за реализацију конкретне мере из акционог плана, навести ту чињеницу;

– поглавља у преговорима у процесу приступања ЕУ, ако је активност део тог процеса.

Изузетно од става 1. тач. 5) и 6) ако се средства за спровођење различитих активности у оквиру једне мере обезбеђују у оквиру различитих програмских активности и/или пројеката у програмском буџету или донаторских пројеката која пружају директну техничку подршку, за сваку од активности у оквиру мере потребно је дефинисати процењена финансијска средства неопходна за њену реализацију и изворе из којих се та средства обезбеђују, програмску активност и/или пројекат у програмском буџету у оквиру ког се обезбеђују средства за њено финансирање или донаторске пројекте која пружају директну техничку подршку у спровођењу активности. Једна активност може бити финансирана:

1) само из средстава обезбеђених у оквиру једне програмске активности и/или пројекта у програмском буџету;

2) из једног или више донаторских пројеката који пружају директну техничку подршку обвезнику средњорочног планирања (донаторска средства која се не евидентирају у систему извршења буџета);

3) из средстава обезбеђених у оквиру једне програмске активности и/или пројекта у програмском буџету и донаторских пројеката који пружају директну техничку подршку обвезнику средњорочног планирања.

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

#### IX. СПРОВОЂЕЊЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА УСВОЈЕНИХ ДОКУМЕНАТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСА (EX-POST АНАЛИЗА) И ИЗВЕШТАВАЊЕ О РЕЗУЛТАТИМА СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

##### **Кораци у спровођењу ex-post анализе ефеката**

#### Члан 59.

Орган у чијој је надлежности праћење спровођења документа јавне политике, односно прописа (у даљем тексту: орган надлежан за ex-post анализу) ex-post анализу ефеката спроводи у следећим корацима:

1) прати промене приоритетних циљева развоја и других приоритетних циљева Владе;

2) прати промене посебних циљева у документима јавних политика вишег ранга;

3) прати и контролише ефекте мера из документа јавне политике;

4) израђује нацрт, односно предлог измене документа јавне политике, ако постоји потреба за усклађивањем, односно унапређењем.

У случају прописа надлежни орган прати:

1) усклађеност тог прописа са новим јавним политикама;

2) ефекте решења током спровођења;

3) израђује нацрт, односно предлог измене прописа, ако постоји потреба за усклађивањем, односно унапређењем.

Ако није прописана надлежност за праћење спровођења документа јавне политике, односно прописа, ту надлежност спроводи орган у чијој је надлежности предлагање докумената јавних политика, односно прописа у тој области.

#### **1. Ex-post анализа ефеката докумената јавних политика**

*Праћење промене приоритетних циљева развоја и других приоритетних циљева Владе*

#### Члан 60.

Орган надлежан за ex-post анализу прати промене приоритетних циљева развоја, постављених Планом развоја и Инвестиционим планом, као и приоритетних циљева Владе, постављених Акционим планом за спровођење програма Владе и Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније. На нивоу локалне самоуправе прате се и измене приоритетних циљева локалне власти.

*Праћење промене посебних циљева из докумената јавних политика вишег ранга*

#### Члан 61.

Орган надлежан за ex-post анализу прати промене посебних циљева у документима јавних политика вишег ранга, које је из тог документа преузео.

## *Праћење и контрола ефеката мера из докумената јавних политика*

### Члан 62.

Орган надлежан за *ex-post* анализу прати ефекте мера јавне политике током њиховог спровођења, на основу показатеља учинака дефинисаних документом јавних политика, а пре свега на основу показатеља резултата на нивоу појединачних мера јавних политика. Ту анализу може вршити и на основу других показатеља и информација које му стоје на располагању.

*Израда нацрта, односно предлог измене документа јавне политике, односно прописа*

### Члан 63.

Ако утврди да постоји потреба за усклађивањем документа јавне политике из његове надлежности са циљевима из чл. 60. и 61. ове уредбе, односно ако утврди да су ефекти из члана 62. ове уредбе незадовољавајући, израђује нацрт, односно предлог измене документа јавне политике, односно прописа уз спровођење свих корака прописаних овом уредбом за *ex-ante* анализу ефеката.

Ако мења мере предвиђене документом јавних политика, потребно је да врши измену тог документа, а ако мења само активности у оквиру конкретне мере, довољно је да се промени акциони план, ако акциони план није интегрисан у сам документ јавне политике.

У случају измене акционог плана којим се битно не утиче на положај консултованих страна, као и у случају потребе за хитном изменом мера у документу јавних политика, односно активности у акционом плану, спровођење јавне расправе о том документу није обавезно.

## **2. *Ex-post* анализа ефеката прописа**

*Праћење усклађености прописа са новим јавним политикама*

### Члан 64.

Орган надлежан за *ex-post* анализу прати промене јавних политика у релевантним областима и усклађеност решења у прописима са тим јавним политикама.

*Праћење и контрола ефеката решења из прописа*

### Члан 65.

Орган надлежан за *ex-post* анализу прати ефекте решења из прописа током њиховог спровођења, упоређивањем постигнутих, са очекиваним резултатима, а пре свега очекиваним резултатима наведеним у извештају о спроведеној анализи ефеката, израђеним за потребе предлагања, тј. усвајања тог прописа.

*Израда нацрта, односно предлог измене документа јавне политике, односно прописа*

### Члан 66.

Ако утврди да постоји потреба за усклађивањем прописа са новим јавним политикама из члана 64. ове уредбе, односно ако утврди да су ефекти из члана 65. ове уредбе незадовољавајући, предлагач израђује нацрт, односно предлог измене документа јавне политике, односно прописа уз спровођење свих корака прописаних овом уредбом за *ex-ante* анализу ефеката.

## **X. НАЧИН ВРЕДНОВАЊА УЧИНАКА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСА**

## **Начин вредновања учинака јавне политике**

### **Члан 67.**

Вредновање учинака јавне политике врши се тако што се анализира да ли су и у којој мери постигнути учинци у складу са показатељима учинака дефинисаним документом јавних политика и то у односу на:

- показатеље ефеката на нивоу општег циља;
- показатеља исхода на нивоу посебних циљева;
- показатеља резултата на нивоу појединачних мера јавних политика;
- показатеље учинка на нивоу активности, ако је реализација те активности критична за реализацију конкретне мере.

Учинци се вреднују тако што се процењује у ком проценту су остварени резултати у односу на показатеље учинака дефинисане документом јавне политике. Кључна питања у вези са вредновањем учинака јавних политика, дата су у Прилогу 12, који је саставни део ове уредбе.

## **Начин вредновања учинака прописа**

### **Члан 68.**

Вредновање учинака прописа врши се тако што се анализира да ли су и у којој мери постигнути резултати на нивоу појединачних мера преузетих из документа јавне политике, односно да ли су постигнути очекивани ефекти решења прописаних тим прописом.

## **XI. ИЗВЕШТАВАЊЕ О РЕЗУЛТАТИМА СПРОВОЂЕЊА ДОКУМЕНТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА**

### **Садржина извештаја о резултатима спровођења документа јавних политика**

### **Члан 69.**

Извештај о резултатима спровођења документа јавне политике нарочито садржи:

- 1) назив документа јавне политике на који се односи;
- 2) област планирања и спровођења јавних политика коју покрива;
- 3) информације о учинцима јавне политике током спровођења;
- 4) информације о томе да ли су активности из акционог плана реализоване на начин и у року предвиђеним документом јавне политике и ако нису шта је разлог за то;
- 5) ако није реч о финалном извештају, овај извештај треба да садржи и информације о томе на који начин и којом динамиком ће пропусти у спровођењу бити исправљени, као и да ли се планира измена мера и активности и када ће се измене документа јавне политике из тог разлога поднети на усвајање.

Информације из става 1. тачка 3) овог члана садрже податке о стварно постигнутим учинцима у односу на показатеље учинака дефинисаних документом јавне политике, по могућности процентуално одређено, и то у односу на:

- показатеље ефеката на нивоу општег циља;
- показатеље исхода на нивоу посебних циљева;
- показатеље резултата на нивоу појединачних мера јавних политика;

– показатеље учинка на нивоу активности, ако је реализација те активности критична за реализацију конкретне мере.

Ако су показатељи учинка погрешно дефинисани документом јавних политика, због чега су изостали очекивани резултати, уноси се информација о томе.

Ако се извештавање врши на захтев Владе, ван рокова прописаних законом којим се уређује плански систем, извештај по правилу не садржи податке из става 1. тачка 3) овог члана, већ прецизне информације о спровођењу активности из акционог плана и о исправљању пропуста током њиховог спровођења.

### **Начин креирања извештаја о резултатима спровођења документа јавне политике од стране органа државне управе**

#### Члан 70.

Орган државне управе извештај из члана 69. ове уредбе генерише преузимањем релевантних података из Јединственог информационог система, који су у Јединствени информациони систем унети приликом израде тог документа јавне политике, као и приликом израде средњорочних планова кроз које се тај документ јавне политике спроводи и приликом извештавања о спровођењу тих средњорочних планова, као и директним уношењем у Јединствени информациони систем недостајућих података.

### **Начин извештавања о резултатима спровођења документа јавне политике**

#### Члан 71.

Извештавање о резултатима спровођења документа јавне политике врши се објављивањем на интернет страници предлагача, односно доносиоца, у роковима који су прописани за извештавање, у складу са законом којим се уређује плански систем.

Органи државне управе извештавају Владу о спровођењу документа јавне политике кроз Јединствени информациони систем.

## **XII. НАЧИН ВОЂЕЊА И ОДРЖАВАЊА ЈЕДИНСТВЕНОГ ИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА ЗА ПЛАНИРАЊЕ**

### **Садржина Јединственог информационог система за планирање**

#### Члан 72.

Јединствени информациони систем садржи релевантне податке о документима јавних политика и њиховој реализацији, као и о средњорочним плановима.

Предлагач документа јавне политике током израде тог документа, а најкасније пре његовог усвајања, а ако документ усваја Влада пре његовог подношења Републичком секретаријату за јавне политике на мишљење, уноси у Јединствени информациони систем следеће податке, с тим што се подаци могу ревидирати до усвајања:

- 1) назив документа јавне политике на који се односи, уз реферисање на област планирања и спровођења јавних политика коју покрива;
- 2) трајање, тј. временски период за који се документ доноси;
- 3) општи циљ, уз реферисање на плански документ вишег нивоа општости из ког је преузет, са показатељима ефеката на нивоу општег циља;
- 4) посебне циљеве, са показатељима исхода на нивоу посебних циљева;



5) мере, односно групу или групе мера за постизање посебног циља, уз реферисање на тај циљ, са показатељима резултата на нивоу појединачних мера;

6) активност и показатељи учинка на нивоу активности се уносе само ако је реализација те активности критична за реализацију конкретне мере, уз реферисање на ту меру.

Орган државне управе извештава Владу о резултатима спровођења документа јавне политике из своје надлежности, тако што у Јединствени информациони систем уноси податке из члана 69. ове уредбе (извештај о резултатима спровођења документа јавне политике).

Обвезници средњорочног планирања у Јединствени информациони систем уносе податке из својих средњорочних планова и то нарочито:

1) општи циљ са показатељима ефеката на нивоу општег циља, уз реферисање на документ јавне политике или документ развојног планирања из којег је општи циљ преузет;

2) посебне циљеве са показатељима исхода на нивоу посебних циљева, уз реферисање на документ јавне политике или документ развојног планирања из којег је посебан циљ преузет;

3) мере за постизање посебног циља са показатељима резултата на нивоу појединачних мера, уз реферисање на документ јавне политике или документ развојног планирања из којег је мера преузета, или ознаку да је мера утврђена средњорочним планом као и на програмске активности и пројекте у програмском буџету у оквиру којих се обезбеђују средства за спровођење мере;

4) активности за остварење мере, са роковима и органима одговорним за спровођење сваке од активности, уз реферисање на програмску активност или пројекат у програмском буџету у оквиру којег се обезбеђују средства за спровођење конкретне активности.

Обвезник средњорочног планирања извештава о резултатима спровођења средњорочног плана у претходној фискалној години, тако што у Јединствени информациони систем уноси податке о оствареним годишњим вредностима показатеља учинка и статусу спровођења активности, уз образложење одступања између планираних и остварених вредности показатеља, као и одступања од планираних рокова за спровођење активности.

Саставни део Јединствени информациони систем су и сви документи који се прилажу приликом уноса података из овог члана ове уредбе.

### **Начин вођења и одржавања Јединственог информационог система за планирање**

#### **Члан 73.**

Јединствени информациони систем води Влада преко Републичког секретаријата за јавне политике.

Републички секретаријат за јавне политике обезбеђује сталан приступ корисницима ради уношења и преузимања података из Јединственог информационог система, а у складу са њиховим овлашћењима.

Републички секретаријат за јавне политике обезбеђује информисање јавности тако што документа развојног планирања, документа јавних политика, средњорочне планове и извештаје о њиховом спровођењу, чије је објављивање прописано законом који уређује плански систем, чини јавно доступним преко своје интернет странице.

### **Начин уноса података и докумената у Јединствени информациони систем за планирање**

#### **Члан 74.**

Подаци и пратећи документи се у Јединствени информациони систем уносе у складу са софтверском апликацијом за унос података у Јединствени информациони систем.

Документи се прилажу у форми електронског документа, у складу са законом који уређује електронски документ.

### **Овлашћење за доношење упутства**

#### Члан 75.

Директор Републичког секретаријата за јавне политике доноси упутство за примену ове уредбе, којим ће се ближе уредити:

- технике анализе које се примењују током вршења *ex-ante* анализе ефеката и *ex-post* анализе ефеката;
- правилно дефинисање показатеља учинка јавних политика и прописа;
- начин уноса података и пратећих докумената у Јединствени информациони систем.

### XIII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

#### **Достављање и објављивање до успостављања Јединственог информационог система и рок за доношење упутства**

#### Члан 76.

До успостављања Јединственог информационог система, достављање из чл. 69. и 71. ове уредбе врши се преко писарнице, а објављивање на интернет страници органа који је саставио извештај.

Директор Републичког секретаријата за јавне политике ће у року од шест месеци од дана ступања на снагу ове уредбе донети упутство из члана 75. ове уредбе.

#### **Престанак важења појединих одредби других прописа**

#### Члан 77.

Даном ступања на снагу ове уредбе, престају да важе одредбе члана 40. ст. 1. и 2, као и члана 41. став 1. Пословника Владе („Службени лист РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), у делу који се односи на стратегије развоја.

#### **Ступање на снагу**

#### Члан 78.

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

05 број 110-880/2019-1

У Београду, 31. јануара 2019. године

**Влада**  
Председник,

**Ана Брнабић**, с.р.  
Прилози

- Прилог 1- Тест утицаја
- Прилог 2 -Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже
- Прилог 3 -Кључна питања за утврђивање циљева

- Прилог 4 - Кључна питања за идентификовање опција јавних политика
- Прилог 5 - Кључна питања за анализу финансијских ефеката
- Прилог 6 - Кључна питања за анализу економских ефеката
- Прилог 7 - Кључна питања за анализу ефеката на друштво
- Прилог 8 - Кључна питања за анализу ефеката на животну средину
- Прилог 9 - Кључна питања за анализу управљачких ефеката
- Прилог 10 - Кључна питања за анализу ризика
- Прилог 11 - Области планирања и спровођења јавних политика
- Прилог 12 - Кључна питања за вредновање учинака докумената јавних политика