

Преузето са www.pravno-informacioni-sistem.rs

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

Влада доноси

СТРАТЕГИЈУ

регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године

"Службени гласник РС", број 8 од 1. фебруара 2016.

Регулаторна реформа и реформа система управљања јавним политикама су битне претпоставке реформе јавне управе фокусиране на успостављање правног и институционалног оквира којим ће се омогућити грађанима и привреди окружење у којем ће моћи ефикасно да остварују своја права и да извршавају своје обавезе. Ове реформе су такође у функцији остваривања принципа јавности рада јавне управе кроз укључивање заинтересованих страна у процесу управљања законодавним процесом и процесом управљања јавним политикама.

Изради Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године (у даљем тексту: Стратегија) се приступило у склопу континуиране реформе јавне управе чији су основни правци деловања дефинисани Стратегијом реформе јавне управе („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – испр.), а даље су се развијали кроз пратећи акциони план и друге документе јавних политика којима се тежило унапређењу постојећег законодавног оквира. Додатно, константне иницијативе привредних субјеката, организација цивилног друштва и грађана за унапређењем правног оквира у коме остварују своја права је условило израду ове стратегије у циљу стратешког уређења праваца развоја унапређења система управљања јавним политикама и прописима.

Регулаторна реформа у Републици Србији је континуирано спровођена од 2003. године, када се први пут уводи законодавна техника Анализе ефеката прописа, при чему је Стратегија регулаторне реформе за период 2008–2011. године, био први документ јавне политике Владе у области реформе регулаторног оквира, и односио се на стварање повољног привредног амбијента, смањење правне несигурности и повећања конкурентности домаће привреде на светском и европском тржишту. Кроз спровођење те стратегије се знатно унапредио правни оквир Републике Србије, пре свега у делу стављања ван снаге непотребних прописа и смањења

административног оптерећења које прописи стварају привреди. У том смислу, Стратегија се базира, између осталог, на унапређењу пословног окружења кроз увођење додатних законодавних техника и уређење система планирања Владе.

I. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

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

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

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

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

Имајући у виду горе наведено, регулаторна реформа се може схватити као процес усклађивања поступака припреме, израде, доношења и примене

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

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

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

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

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

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

1. Стратешки и правни оквир у коме се спроводи Стратегија

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

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 79/13).

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

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

2. Преглед стања у областима које уређује Стратегија

Почеци рада на регулаторној реформи у Републици Србији везани су за оснивање Савета за регулаторну реформу привредног система Републике Србије (у даљем тексту: Савет) као повременог тела Владе. У оквиру поменутог Савета формиран је и Секретаријат Савета који је обављао стручне послове за потребе Савета, док је административно-техничке послове обављало Министарство привреде. Улога овог тела је била да прати рад и развој приватног предузетништва и предузећа, разматра проблематику, даје иницијативе и предлоге за измене постојећих и доношење нових закона, других прописа и општих аката, даје претходна мишљења на нацрте закона, других прописа и општих аката које разматрају одбори Владе Републике Србије, у делу који се односи на питања од значаја за рад и развој приватног предузетништва и предузећа. Изменама Пословника Владе које су уследиле 2004. године, први пут се уводи обавеза израде анализе ефеката за нацрте закона. Задатак Савета је био да даје претходна мишљења надлежним одборима Владе о томе да ли образложења нацрта закона, других прописа и општих аката и предлога аката које доноси Влада треба да садрже анализу ефеката и, ако треба, да ли анализа ефеката садржи сва потребна објашњења. Нацрти мишљења су израђивани од стране Секретаријата Савета оперативно од 2005. године, при чему је Савет, одлучивао о коначној садржини мишљења. У том смислу, почеци

регулаторне реформе, а самим тим и процеса реформе система управљања јавним политикама у Републици Србији искључиво се везују за анализу ефеката прописа као алата за контролу квалитета закона које предлаже Влада и њихових очекиваних ефеката на грађане и привреду. У мишљењима Савета у том периоду, изражене су бројне иницијативе за смањење административних трошкова.

2008. године основана је Јединица за спровођење свеобухватне реформе прописа и донета је прва Стратегија регулаторне реформе са роком важења до 2011. године. У овом периоду, Секретаријат Савета је наставио да припрема мишљења на анализе ефеката прописа, док је Јединица за спровођење свеобухватне реформе прописа за задатак имала спровођење Гиљотине прописа и формулисање препорука за унапређење пословног окружења у Републици Србији.

Значајан моменат у успостављању одрживог институционалног оквира за спровођења мера унапређења правног оквира и праћења регулаторне реформе је оснивање Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) у децембру 2010. године, која је успостављена Уредбом Владе о оснивању Канцеларије („Службени гласник РС”, број 89/10) као стручне службе Владе. Канцеларија је почела са радом средином 2011. године и значај њеног оснивања се огледа, пре свега, у томе што је, за разлику од Савета као повремених радног тела Владе, Канцеларија формирана као стално тело, тј. служба Владе, чиме се у том тренутку обезбедио континуитет регулаторне реформе и створио простор за изградњу стручног капацитета који ће бити истинска стручна подршка другим органима државне управе у обезбеђењу квалитета прописа и анализе њихових ефеката, као и спровођења јавних политика.

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

У делу стандарда квалитета прописа, битно је истаћи значај два акта која су усвојена у претходном периоду, а значајно су допринели успостављању једнообразности поступања у доношењу прописа. Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС”, број 21/10) се односе на израду прописа које доноси Народна скупштина (закони, стратегије, Пословник Народне скупштине) и њима се ближе дефинишу правила за:

садржај прописа, форма прописа, језик, стил и начин писања, измене и допуне прописа, пречишћен текст и исправка прописа, правила израде образложења прописа, и начин писања амандмана на предлог прописа. Такође је битно истаћи и Закључак Владе о усвајању методологије за израду подзаконских прописа („Службени гласник РС”, бр. 75/10 и 81/10) који је донет у истом периоду.

Резолуција Народне скупштине о законодавној политици, усвојена у јуну 2013. године. У односу на Јединствена методолошка правила за израду прописа која се односе на техничке стандарде прописа, Резолуција се односи на дефинисање самих циљева законодавне политике, уз адекватну примену начела добре регулаторне праксе (Прилог 2.). Поменута резолуција је такође утврдила препоруке за унапређење законодавног процеса и процеса доношења других резултирајућих прописа. Важност Резолуције Народне скупштине о законодавној политици се огледа у томе што се њоме постављају стандарди за све предлагаче закона, укључујући и Владу, чиме се предвиђа примена начела квалитета на све законе које усваја Народна скупштина. У контексту регулаторне реформе, ова резолуција је значајна из више разлога, а пре свега зато што је донета у тренутку када се показало да је потребно унапредити постојећа институционална решења због потребе обезбеђења неопходног нивоа квалитета закона.

Извод из Резолуције Народне скупштине о законодавној политици:

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

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

- обезбеђење потребних ресурса и правилног, доследног и равноправног спровођења прописа,
- усвајање примера добре праксе у области законодавног процеса.

Априла 2014. године Законом о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15 и 54/15) основан је Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат), као посебна организација. Секретаријат је преузео надлежности Канцеларије, а такође му је поверена улога координације усаглашености стратешких докумената Владе. У том смислу, поред издавања мишљења на нацрте закона и прилоге Анализе ефеката закона, Секретаријату је поверено и издавање мишљења на предлоге стратешких докумената Владе (Стратегије развоја и акционих планова за спровођења стратегија развоја), а са циљем оцене усаглашености предлога стратешких докумената са већ усвојеним стратешким оквиром Владе.

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

Мишљења Секретаријата, као и мишљења Канцеларије, на нацрте закона су обавезна у поступку прикупљања мишљења од надлежних државних органа, при чему је њихова улога да укажу на евентуалне недостатке у спровођењу анализе ефеката прописа и потенцијалне ефекте законских решења на привреду и грађане који нису „ex ante” процењени. Досадашња пракса је показала да постоји могућност да Влада усвоји нацрт закона и да га упути у форми предлога на усвајање у Народну скупштину, чак и у случајевима када потенцијални ефекти законских решења нису у потпуности сагледани, тј. образложени у прилогу Анализе ефеката закона, иако је на то указано у мишљењима Секретаријата и некадашње Канцеларије. Изменама и допунама Пословника Владе из 2014. године, Секретаријату је пружена могућност да учествује у раду седница одбора Владе, без права гласа. На овај начин, Секретаријат може, кроз дискусију на седницама одбора Владе, да потврди ставове изнете у својим мишљењима и да директно утиче на законодавни процес у делу процене ефеката одређеног законског решења.

Табела 1. Хронолошки преглед развоја регулаторне реформе у Републици Србији

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

Извор: Секретаријат

2.1. Резултати примене Стратегије регулаторне реформе 2008–2011.

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

правни систем Републике Србије у кратком року осавремени и усклади са законодавством ЕУ.

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

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

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

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

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

Начела добре регулаторне праксе установљена су Стратегијом 2008–2011. године, а њима треба да се руководе Влада и органи државне управе

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

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

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

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

- 1) континуирано је вршена обука државних службеника за вршење АЕП;
- 2) у просеку је урађена детаљна АЕП за два прописа годишње;
- 3) успостављена је потпуно функционална интернет страна Савета, односно Канцеларије, на којој су јавности учињене доступним све информације о извршеним АЕП и мишљењима на извештаје о извршеним АЕП (интернет страница: www.gia.gov.rs, а од оснивања Републичког секретаријата за јавне политике: www.rsjp.gov.rs);

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

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

- 1) није донет акт који је требало да пропише форма извештаја о спроведеној АЕП, његову садржину и примену, тј. обрасци извештаја о извршеној АЕП нису припремљени;
- 2) није донет пропис, односно акт којим би се уредила питања која се односе на:
 - (1) критеријуме по којима се одређује када је неопходно спровођење основне, а када детаљне АЕП,
 - (2) примену образаца извештаја о извршеној АЕП,
 - (3) обавезу органа државне управе да на мишљење, поред извештаја о извршеној анализи ефеката закона, достављају и извештаје о извршеној анализи ефеката подзаконских аката,
 - (4) прецизно регулисање појма и поступка спровођења консултација са заинтересованим странама и појма и критеријума спровођења јавне расправе, у циљу унапређења квалитета законодавног процеса и нарочито квалитета анализе ефеката прописа (јавна расправа је накнадно уређена изменама Пословника Владе из априла 2013. године),
 - (5) у органима државне управе нису одређена лица која ће спроводити АЕП и радити на изради извештаја о спроведеној АЕП, нити су формиране посебне организационе јединице за АЕП,

(6) није успостављена сарадња са свим независним органима и организацијама одговорним Народној скупштини и свим органима јединица локалне самоуправе (у циљу обуке запослених на нормативним и аналитичким пословима за примену АЕП),

(7) није уведена обавеза да се Народној скупштини, уз предлоге закона, достављају и извештаји о спроведеним АЕП и мишљења о квалитету спроведених АЕП, што би омогућило посланицима да одлуке доносе на основу адекватних додатних информација. У члану 151. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, бр. 52/10 и 13/11; основни текст усвојен у јулу 2010. године) прописује да се уз текст предлога закона могу доставити и извештаји о спроведеној АЕП, али је то недовољно, јер није прописано у форми обавезе,

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

– контролу спровођења АЕП у свим фазама законодавног процеса израде свих републичких прописа;

– праћење ефеката после доношења, односно током примене закона („*ex post*” анализа ефеката прописа).

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

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

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

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

3. текст измена и допуна прописа у форми подобној за усвајање, како би регулаторна тела могла да спроведу препоруку одмах по њеном усвајању од стране Владе;

4. детаљно образложење, у коме је дат опис проблема уочен у пракси, као и позитивних ефеката предложених измена;

5. квантификацију уштеда на годишњем нивоу, где је исту било могуће обрачунати.

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

Табела 2. Преглед статуса СРП препорука

Статус препорука	Број	Процењене уштеде у мил. евра
Спроведене	239	170,4
У поступку спровођења	0	0
Неспроведене	43	11,3
Делимично спроведене	5	1
Промењене околности	17	0,3
Препоруке од којих се одустало	36	
Укупно	340	183

Извор: Секретаријат

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

1) смањење административних трошкова пословања за 25% је у највећој мери остварено, имајући у виду горе наведене уштеде;

2) делимично је остварено убрзање и редукција оних административних процедура на које је током СРП указао пословни сектор, док је увођење „једношалтерских система“ и принципа да „ћутање администрације“ представља одобравање, уз вођење рачуна о неугрожавању других јавних интереса (нпр. живот и здравље грађана), углавном изостало;

3) међународни рејтинг Републике Србије у погледу квалитета пословног окружења приказаног у студијама о условима пословања, побољшан је након започињања спровођења СРП. Наиме, Република Србија је поправила своју позицију у 2011. години за три места у односу на 2008. годину када је у питању студија „Doing Business” Светске банке, док је у периоду 2008–2009. године у студији о конкурентности Светског економског форума Република Србија своју позицију поправила за шест места у односу на период 2007–2008. године. Ова побољшања била су резултат спровођења регулаторне реформе, а у највећој мери спроведених препорука из области права привредних друштава, стечајног права и извршног поступка, на основу детаљне анализе ефеката у процесу израде и доношења ових прописа. Међутим, како услови за постизање свеобухватних и дугорочних ефеката у овом смислу нису били обезбеђени, није настављено пројектовано побољшање рејтинга Републике Србије у периоду након истека рока за примену Акционог плана за спровођење Стратегије 2008–2011. године. Влада је тек 2014. године одлучила да се системски бави проблемом међународног рејтинга Републике Србије, образовањем Заједничке групе са задатком да дефинише активности за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи „Doing Business” Светске банке.

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

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

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

У процесу утврђивања постојећег стања у области, а самим тим и разлога за доношење Стратегије, коришћени су подаци Секретаријата и свакодневне праксе вршења основних надлежности – координације усклађености јавних политика и анализе ефеката прописа. Поред сопствених евиденција коришћени су и други административни и неадминистративни извори.

	Проблем: Недовољно транспарентно, ефективно и ефикасно управљање законодавним процесом и јавним политикама	
	Област регулаторне реформе	Област управљања јавним политикама
Узроци	<ul style="list-style-type: none"> – методолошки недовољно уређена правила спровођења АЕП на националном нивоу; – у постојећој методологији анализе ефеката прописа нису садржани сви међународни стандарди спровођења анализе ефеката јавних политика и прописа; – углавном се спроводи само <i>ex ante</i> АЕП, док се <i>ex post</i> АЕП спроводи од случаја до случаја; – АЕП је обавезна само приликом израде закона, док обавеза спровођења АЕП не постоји када је у питању израда подзаконских аката; – не постоји системски приступ поједностављењу прописа (свеобухватно и континуирано), већ само повремено и од случаја до случаја; – недовољно уређен консултативни поступак са заинтересованим странама и циљним групама; – неуређен систем учествовања заинтересованих страна и циљних група у изради и примени прописа; – велики број закона усваја се по хитном поступку (НС усвојила 78,76% предлога закона по хитном поступку у периоду 1.1.2014–31.12.2014. год.); – недовољни аналитички 	<ul style="list-style-type: none"> – недовољно транспарентан систем планирања јавних политика; – методолошки неуређена класификација (типологија и хијерархија) докумената јавних политика; – постојање различитих дефиниција сектора које отежава израду докумената јавних политика и координацију спровођења јавних политика; – методолошки неуређени материјални и процесни стандарди у области управљања документима јавних политика; – управљање јавним политикама није интегрисано са управљањем буџетом; – управљање јавним политикама није адекватно интегрисано са управљањем процесом приступања ЕУ; – неадекватни механизми за обезбеђивање усклађености докумената јавних политика; – не постоји обавеза одређивања унутрашњих организационих јединица у органима државне управе које имају у организацији и

	<p>капацитети у органима државне управе за спровођење анализе ефеката прописа и других стручних послова и недовољни капацитети за планирање у органима државне управе;</p> <ul style="list-style-type: none"> – недовољни кадровски и стручни капацитети Секретаријата за пружање адекватне помоћи предлагачима прописа у спровођењу анализе ефеката прописа; – недовољно ефикасан систем стручног усавршавања државних службеника у области анализе ефеката прописа; – недовољан број обука на тему анализе ефеката прописа који се одржава на годишњем нивоу, због недостатка ресурса; 	<p>опису систематизоване студијско-аналитичке и друге стручне развојне и нормативне послове за планирање и управљање јавним политикама;</p> <ul style="list-style-type: none"> – недовољна доступност веродостојних података о стању и предвиђању кретања релевантних показатеља у областима чији се развој пројектује и програмира документима јавних политика; – неефикасан систем праћења спровођења и вредновања ефеката докумената јавних политика; – јавне политике се углавном израђују и спроводе без узимања у обзир резултата анализа спроведених од стране стручних института и других организација приватног и цивилног сектора; – непостојање обавезе усклађивања докумената јавних политика на локалном нивоу са документима јавних политика на републичком нивоу; – не постоји обавеза објављивања планских докумената;
Последице	– образац извештаја о АЕП само у 35% случајева садржи све податке прописане међународним	– превелик број докумената јавних политика на републичком и локалном

<p>стандардима;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Приручник за АЕП се селективно користи, нема статус званичног методолошког упутства; – ефекти нацрта закона се анализирају и процењују на бази недовољно адекватне оцене постојећег стања и кретања у области за коју је надлежан орган државне управе који предлаже пропис; – процена директних и индиректних ефеката прописа на грађане, привреду и буџет је непотпуна; – висок ниво регулаторних трошкова које морају да сnose привредни субјекти и грађани услед неадекватно урађене процене трошкова од стране предлагача у процесу израде и примене прописа; – јавне расправе о нацртима закона се не организују у довољној мери; – нетранспарентан поступак учествовања заинтересованих страна и циљних група у процесу израде прописа; – око 70% закона се доноси по хитном поступку – нема времена за спровођење квалитетне АЕП, јавне расправе и квалитетног консултативног поступка; – квалитетна АЕП се ретко израђује од стране државних службеника запослених на неодређено време код надлежног предлагача закона, већ се углавном ангажује спољна 	<p>нивоу;</p> <ul style="list-style-type: none"> – непостојање ефикасног система за приоритизацију у раду органа државне управе; – годишњи и средњорочни планови рада органа државне управе се реализују на недовољно високом нивоу, а самим тим и годишњи План рада Владе; – отежана израда докумената јавних политика и координација спровођења јавних политика; – документи јавних политика разликују се по квалитету (садржају, форми, обухвату, обиму, значају, рочности); – документи јавних политика углавном не садрже процену трошкова за реализацију мера и активности (буџет) и процену висине и распореда користи од спровођења инструмената јавне политике; – планови усклађивања републичких прописа са прописима Европске Уније одступају у односу на друга планска документа; – недовољни капацитети органа државне управе за израду и праћење спровођења докумената јавних политика –
---	---

	<p>експертска помоћ;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Секретаријат преоптерећен захтевима за стручну помоћ предлагачима закона при изради АЕП, јер капацитети Секретаријата ограничени, а приоритет у доношењу мишљења даје се нацртима закона и контроли квалитета спроведене АЕП који су предложени да буду донети по хитном поступку; – стручно усавршавање државних службеника је недовољно ефикасно (нередовно је и не постоји ефикасан начин селекције службеника за АЕП тренинг). 	<p>непостојање системски уређених организационих јединица које се баве планирањем и анализом ефеката јавних политика;</p> <ul style="list-style-type: none"> – усклађеност прописа са релевантним документима јавних политика и међусобна усклађеност докумената јавних политика проверава се само у завршној фази усвајања тих докумената и прописа кроз изјаву о усклађености и мишљење надлежног органа; – постојећи институционални оквир не омогућава утврђивања компетентних службеника који ће бити субјекти стручног усавршавања у области планирања и управљања јавним политикама; – документи јавних политика се не израђују у довољној мери на бази анализираних чињеница и података који произилазе из реалних развојних потреба и могућности; – праћење спровођења и вредновање учинака и ефеката докумената јавних политика су углавном у надлежности самих органа државне управе и примењују се селективно – није предвиђена обавезна ревизија докумената јавних политика уколико се утврди да не постиже циљеве због
--	--	--

		<p>којих је донет или се мења јавни значај и/или приоритет постављених циљева;</p> <p>– радне групе за израду докумената јавних политика нису довољно компетентне и транспарентне у раду – чланови се бирају дискреционо без јавног позива и без процене ризика од коруптивног понашања у раду;</p> <p>– плански документи Владе и органа државне управе се не објављују у довољној мери – јавност није у потпуности упозната са развојним циљевима и приоритетима;</p> <p>– не постоји обавеза објављивања свих усвојених докумената јавних политика (не постоји обавеза објављивања закључака Владе којима се доноси велик број оперативних аката којима се спроводе стратешка документа какве су стратегије развоја, декларације).</p>
--	--	---

Регулаторну реформу је немогуће квалитетно сагледати ван система реформе управљања јавним политикама. У том смислу се у овој стратегији, користи приступ засебног разматрања ове две области јединственог система.

Област регулаторне реформе

Иако је обавеза анализе ефеката закона уведена у правни систем Републике Србије још 2004. године, међународни стандарди у спровођењу анализе ефеката прописа још увек нису у потпуности имплементирани у национално законодавство Републике Србије кроз увођење обавезне примене методолошких правила. Наиме, у пракси, Пословник Владе прописује

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

У процесу доношења прописа у Републици Србији постоји могућност да се уз нацрт закона не достави прилог АЕП, у складу са чланом 40. Пословника Владе, и то уколико предлагач тако оцени. Овакво решење има двојаку улогу. Наиме, у случајевима када је материја која се регулише такве природе да није могуће спровести квалитетан процес анализе утицаја прописа, у складу са међународним стандардима израде те анализе, ово решење има улогу да олакша предлагачу процес прибављања мишљења у поступку који предходи усвајању нацрта закона. У супротном, прилог АЕП би представљао бирократску обавезу која успорава законодавни процес. Типични случајеви у којима није потребно доставити прилог АЕП су, пре свега, нацрти закона којима се потврђују међународни уговори, нацрт закона о буџету и нацрти закона који садрже измене или допуне техничке природе, тј. не мењају ни у ком смислу правни оквир у датој области. С друге стране, у пракси постоје случајеви када предлагач нацрта закона доставља оцену да није потребно доставити прилог АЕП, иако се увидом у садржај нацрта закона већ основном анализом може утврдити да постоје ефекти по привреду и грађане. По налазима Секретаријата, најчешће се ова могућност користи када је потребно по хитном поступку усвојити закон или када предлагач није у могућности да достави квалитетан прилог. Имајући све у виду, изражена је потреба за ближим прописивањем критеријума на основу којих би се утврђивало да ли је потребно спровести АЕП, и колико детаљно, тј. који ниво анализе је потребно применити.

По оцени међународних стручњака и упоредном анализом пракси у региону и земљама чланицама ЕУ, установљено је да је Приручник за анализу ефеката прописа¹, који је објављен 2009. године изузетно квалитетан и да садржи јасна методолошка правила за спровођење анализе ефеката прописа. Приручник је такође примењиван као основа у утврђивању тренинг програма за државне службенике који спроводе АЕП у својим министарствима. Међутим, у пракси је установљено да се приручник не користи редовно упркос чињеници да је објављен и бесплатно доступан на интернет страницама Секретаријата и Генералног секретаријата Владе.

Секретаријат је у пракси сарадње са надлежним министарствима, односно државним службеницима које припремају прилог АЕП, развио Инструкције за израду АЕП као својеврсну скраћену верзију Приручника, али се у пракси показало да се неформални методолошки стручни стандарди и даље селективно примењују.

У међународној пракси, постоји широки опсег алата који се користе у анализи ефеката прописа, а за циљ имају прецизније сагледавање трошкова и користи које одређени пропис ствара привреди и грађанима. У пракси Републике Србије, ови алати се селективно примењују и нису део правног и институционалног оквира за процену утицаја прописа. Најпознатији и најпримењиванији алат за процену административних трошкова у међународној пракси, је модел стандардног трошка (енг. Standard Cost Model), чија је примена у Републици Србији била најизраженија за време пројекта Свеобухватне реформе прописа када се овим моделом први пут извршило израчунавање административног оптерећења привреде Републике Србије. Касније се овај модел ретко употребљавао од стране предлагача прописа, при чему не постоји изричита обавеза израчунавања оптерећења привредних субјеката и предузетника услед задовољавања прописима наметнутих административних процедура. У том смислу, један од циљева ове стратегије јесте да имплементира систем за континуирано праћење те врсте трошкова и обавезе коришћења модела стандардног трошка при доношењу прописа. Даље, законодавство ЕУ је кроз иницијативу за поједностављење прописа који се односе на мала и средња предузећа, имплементирало методу за утврђивање административног оптерећења за мала и средња предузећа и предузетнике (у даљем тексту: МСПП). У Републици Србији, иако је предвиђено да се у прилогу АЕП посебно наведу утицаји које закон ствара МСПП, ретко се ефекти по МСПП могу сагледати пре њиховог испољавања у пракси, те је иницијатива за методолошко уређивање процене ове врсте утицаја пожељна. Претпоставка јесте да је административно оптерећење привреде велико и поткрепљује се периодичним иницијативама привреде и цивилног сектора за изменом штетних прописа. Претпоставка висине административног оптерећења се најбоље може сагледати кроз налазе исказане у Регулаторном индексу Србије, где се у компоненти 5. Регулаторно оптерећење, на основу истраживања Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД), оцењује да висина административних трошкова износи 3,6%–4% БДП-а за 2014. годину. Истраживање је доступно на www.naled-serbia.org. Да би се сагледала сразмера висине тог трошка, примера ради, висина планираних субвенција у пољопривреди је на нивоу од 0,9% БДП-а за 2014. годину, те је више него јасно колико је значај смањења административних трошкова.

Предуслов за спровођење квалитетног процеса анализе ефеката прописа је детаљна анализа постојећег стања. Органи државне управе врше праћења стања у области као један од основних послова државне управе. У пракси се утврђивање постојећег стања врши селективно, а чак и када се стање у

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

Графикон 1. Број и врста мишљења

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_01.tiff, Strategija_Page_01.tiff]

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

Квалитетан консултативни процес у доношењу прописа је значајан за сагледавање постојећег стања у области која се тежи регулисати, као и да

би се добила специфични подаци на основу којих се врши анализа ефеката одређеног прописа. У поступку утврђивања нацрта закона, постоји обавеза да се спроведе јавна расправа у складу са чланом 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) и чланом 41. Пословника Владе. Надлежни одбор Владе (Одбор за привреду и финансије, Одбор за јавне службе, Одбор за правни систем и државне органе, Одбор за односе са иностранством) закључком усваја програм јавне расправе на образложен предлог органа државне управе, при чему орган државне управе има право да предложи закључак надлежном одбору Владе којим се утврђује да није потребно спровести јавну расправу уколико се нпр. сматра да се законом битно не мења правни режим у посматраној области. Одбори Владе, по правилу, усвајају став министарства. Поступак јавне расправе траје минимум 20 дана, при чему није прописано које циљне групе, односно субјекти регулацији се позивају да учествују у јавној расправи и на који начин узимају учешће у истој. Такође, форма и садржај извештаја о спроведеној јавној расправи и консултацијама са заинтересованим странама није прописана, те извештаји ове врсте нису стандардизовани и често не садрже све неопходне податке, посебно које од примедби, предлога и сугестија су усвојене и уврштене у текст закона, а које нису и из којих разлога. Додатно, извештаји о спроведеној јавној расправи се нередовно објављују. У контексту процеса анализе ефеката прописа, континуиране консултације са заинтересованим странама (субјектима регулације) су изузетно важне с обзиром да се кроз њих у поступку израде прописа прикупљају неопходни специфични подаци и долази се до круцијалних информација о спроводивости одређене опције политике која се разматра, као и о спремности субјеката да им се пропишу додатне обавезе. У правном систему Србије, неформалне консултације са заинтересованим странама и правила за њихово спровођење нису прописана, те се информације о њима могу сагледати само у оквиру прилога Анализе ефеката прописа, али се у пракси ове информације не описују детаљно.

У процесу доношења закона, у претходном периоду је утврђено да се велики број закона предлаже по хитном поступку у процедури пред Владом. Усвајање по хитном поступку је најизраженије у случајевима када се законом померају претходно предвиђени рокови за остваривање одређеног права или успостављање одређене обавезе, као и ради испуњења обавеза које проистичу из процеса ЕУ интеграција. У тим случајевима, не спроведе се консултације са заинтересованим странама, док је консултативни процес између органа државне управе временски ограничен и сведен на формалну обавезу прибављања мишљења. Такође, закони који се усвајају по хитном поступку често нису предвиђени планским документима Владе, те није могуће извршити претходне анализе ефеката које ће произвести, а самим тим је Анализа ефеката прописа изузетно оскудна јер јој недостају квалитетни подаци и анализе. Такође, код ових случајева је изражено да државни службеници који су ангажовани на изради нацрта закона, а самим

тим и обавезних прилога уз нацрт закона, немају времена да изврше адекватне анализе којима би унапредили законска решења. У регулаторној реформи, изузетно је битно предвидети меру којом ће се обезбедити квалитетна аналитичка база на основу које би прописи били засновани на чињеницама, чак и у случајевима у којима се усвајају по хитном поступку.

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

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

усавршавања даље унапређивати и унутрашње капацитете Секретаријата, а све у циљу већег укључивања Секретаријата у саму израду и спровођење докумената јавних политика и пружање стручне помоћи надлежним органима државне управе.

1 аутори: Бранко Радуловић, Анреја Марушић и Ђорђе Вукотић, „Анализа ефеката прописа“.

Област управљања јавним политикама

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

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

Акциони план за спровођење програма Владе је инструмент планирања који је уведен у плански систем Републике Србије у 2014. години, при чему је одговорност за припрему овог акционог плана на Секретаријату, у складу са чланом 79а Пословника Владе. Први овакав акциони план је усвојен 27. фебруара 2015. године. Суштина овог плана јесте да се на основу Експозеа председника Владе, као кровног неформалног документа јавне политике Владе (програма Владе), утврде приоритети Владе у периоду њеног мандата, те да их Влада својим закључком усвоји. У пракси је израда овог плана рађена уз широки консултативни процес са органима државне управе те је као резултат дефинисано 98 циљева/приоритета Владе. Праћење извршења овог акционог плана је у надлежности Секретаријата који има обавезу

извештавања Владе на годишњем нивоу о степену реализације приоритетних циљева. За ове потребе дефинисани су јасни показатељи на основу којих се прати извршење приоритетно планираних циљева Владе. У пракси израде Акционог плана за спровођење програма Владе се показало да министарства поседују ограничене податке о циљевима у важећим стратешким документима из њихове ресорне надлежности. Појам јавних политика није довољно прецизно дефинисан у правном систему Републике Србије, па самим тим ни појам докумената јавне политике. С друге стране, у правном систему Републике Србије је дефинисан појам стратешких докумената Владе, при чему се овај појам у пракси углавном односи на стратегије развоја и акционе планове којима се оне спроводе. У пракси се такође усвајају одређени програми развоја и други документи који се по својој садржини могу сврстати у стратешке документе Владе и органа државне управе. Карактеристично је да стратешки документи Владе нису класификовани, те стратегије развоја и акциони планови варирају по обиму, структури, рочности и значају. У том смислу, немогуће је обједињавањем свих садржаја свих стратешких докумената доћи до свеобухатног прегледа стратегије развоја Републике Србије, као ни циљева развоја који се теже постићи на нивоу државе и појединих сектора.

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

елементи садржаја, а све у циљу постизања усаглашености развојних циљева докумената јавне политике.

Подаци Секретаријата од јула 2014. године, а преглед стања је август 2015. обухвата анализу званичних докумената јавних политика (стратегије, планови, програми), у циљу идентификовања постојећег стања, проблема и недостатака доношења и спровођења докумената јавних политика.

Детаљним истраживањем Секретаријат је идентификовао 91 документ јавних политика са важећим роком трајања, Фискалну стратегију за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, шест предлога докумената (достављени Секретаријату на мишљење) и 14 планираних (нових) докумената (на основу Годишњег плана рада Владе за 2015. годину и Акционог плана за спровођење програма Владе). Документи са важећим роком разврстани су у 19 области јавних политика. Два документа јавних политика (Национална стратегија одрживог развоја и Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију) није било могуће разврстати ни у једну од дефинисаних области с обзиром да обухватају хоризонтална питања и захтевају координацију различитих институција чија надлежност спада у различите области у њиховом спровођењу.

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

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_02.tiff, Strategija_Page_02.tiff]

Сви документи су вишегодишњи, углавном са роком важења 5–10 година, док у 29 докумената јавних политика није дефинисана година престанка важења докумената. Спроведена анализа указује да квалитет постојећих докумената јавних политика није на задовољавајућем нивоу, с обзиром на то да само 34% докумената јавних политика има дефинисане квантитативне циљеве, који су углавном високо оптимистични, односно недовољно реално постављени и није предвиђена годишња ревизија постављених циљева у складу са актуелном економско–социјалном ситуацијом (економска криза, поплаве и сл.). Већина докумената не садржи процену трошкова, односно средстава неопходних за реализацију циљева, а ако и постоји није јасно дефинисана веза између стратешког планирања и буџетирања, као и између вишегодишњих процена и накнадних ограничења у буџету. У свега 26,4% докумената постоји у некој форми финансијски план, односно средства за реализацију дефинисаних циљева. Иако у свакој стратегији постоји обавеза доношења акционог плана или програма имплементације, углавном у року од шест до 12 месеци од доношења стратегије, ово није реализовано код свих докумената, односно 58,2% стратегија обухваћено је акционим планом. Од укупног броја донетих акционих планова око 86% је са важећим роком. Свега 17% усвојених докумената јавних политика има финансијски и акциони план са важећим роком, насупрот 34% докумената без јасно дефинисаних смерница у виду финансијског и акционог плана.

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

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

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

Национална стратегија одрживог развоја за период 2009–2017. („Службени гласник РС”, број 57/08) је први документ која је обухватио више различитих сектора и представљао је значајан напредак у односу на претходне стратегије. Стратегија дефинише одрживи развој као циљно

оријентисан, дугорочан, непрекидан, свеобухватан и синергетски процес који утиче на све аспекте живота (економски, социјални, еколошки и институционални) на свим нивоима. Развијена је кроз широки консултативни процес у периоду 2005–2008. као резултат обавезе коју је наша држава прихватила на Светском самиту о одрживом развоју у Јоханесбургу 2002. године. Детаљнија анализа ефеката ове стратегије указује да није продукovala очекиване ефекте у остварењу постављених циљева усмерених ка успостављању конкурентне привреде, смањењу сиромаштва, успостављању владавине права, изградњи добре управе, смањењу негативних утицаја на загађење животне средине, а као основни недостатак идентификован је неадекватно успостављен система праћења и оцењивања, као и изостанак потребне ревизије овог документа у складу са тренутном економском ситуацијом. Стратегијом је предвиђено оснивање Канцеларије за одрживи развој, што се није остварило услед настале економске и финансијске кризе, већ је у оквиру Кабинета потпредседника Владе задуженог за европске интеграције, од јула 2007. године успостављена Група за одрживи развој, која је обављала послове координације рада државних институција у области одрживог развоја.

Урађен је један Извештај о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја, који је показао да је од укупно планираних 512 мера/активности у 2008. и 2009. години реализовано око 52%, при чему се највећи број реализованих активности односио на област економије засноване на знању (75,3%); у области друштвеног развоја реализовано је 52,7% предвиђених активности, а у области заштите животне средине 42,5%. Изостао је наставак праћења, оцењивања и координације, ради утврђивања сазнања о лошим и добрим потезима и у исто време смерницама за будуће одлуке.

Истраживањем је утврђено да је највећи број докумената јавних политика израђен у областима: људска права и грађанско друштво (12,5% важећих докумената), конкурентност (11,5%), унутрашња безбедност (10,4%), здравство (9,4%), правосуђе и заштита животне средине (са по 8%). До краја 2015. године истиче рок за 21 документ јавне политике. Највећи број стратегија истиче у областима: здравство (6 стратегија), људска права и грађанско друштво (4) и конкурентност (3), док се по једна стратегија истиче у следећим областима: енергетика, јавна безбедност, јавна управа, наука и технолошки развој, образовање, правосуђе и правни систем и саобраћај и комуникације.

Графикон 3: Број стратегија са важећим роком по областима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_03.tiff, Strategija_Page_03.tiff]

Приступање ЕУ је један од основних стратешких циљева Републике Србије. У том смислу, Република Србија је усвојила Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014–2018. (НПАА), и он представља свеобухватни плански докуменат који садржи активности које ће

предузимати органи државне управе у циљу усклађивања домаћег законодавства са законодавством ЕУ. Изузетно је битно да се плански документи Републике Србије доносе у складу са испланираном динамиком у НПАА, али и у другим планским документима Владе, као што су Акциони план за спровођење Програма Владе, План рада Владе за одређену годину, односно да буду међусобно потпуно усклађени, као и да постоји адекватан контролни механизам којим би се обезбедила усклађеност докумената јавних политика са већ усвојеним планским документима.

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

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

Праћење спровођења и вредновање учинака и ефеката јавних политика и прописа нису методолошки уређени. Услед тога, често није могуће утврдити постојеће стање у области чији се стратешки правци утврђују, а самим тим ни јасно формулисати показатеље учинака и ефеката на основу чега би било

могуће сврсисходно пратити постигнуте резултате јавних политика и прописа. Додатно, већина докумената јавних политика не предвиђа периодичне ревизије уколико се утврди да се друштвено-економско стање у земљи и окружењу битно изменило, што за резултат има важећа документа јавних политика која се у пракси не примењују јер садрже недовољно реално постављене циљеве и показатеље учинака и ефеката и/или неадекватно планиране мере за спровођење ових докумената. У том смислу, неопходно је методолошки уредити процес праћења спровођења и вредновања учинака и ефеката како докумената јавних политика, тако и прописа који представљају један од инструмената за спровођење јавних политика, са јасно утврђеним одговорностима, процесом извештавања о резултатима спровођења, праћења спровођења и вредновања, те начином поступања са утврђеним препорукама за измену одређеног документа јавне политике или прописа.

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

III. ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

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

Општи циљ стратегије је:
Успостављање ефикасног и ефективног система управљања јавним политикама и законодавног процеса базираног на подацима и чињеницама

(енг. *evidence-based policies*) и другим начелима добре регулаторне праксе.

Показатељ на нивоу општег циља:

Унапређење ефективности Владе – Индекс управљања Светске банке

базна вредност у 2013. години: 2,4; циљана вредност у 2020. години: 2,9

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

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

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

За постизање општег циља, у тренутку утврђивања полазних основа и разлога услед којих се приступило са изградом ове стратегије, разматране су три алтернативне опције које су анализиране са становишта критеријума максимизације резултата, тј. испуњења општег циља у што већој мери (ефективност). Разматране опције:

1. *Status quo* – постојеће стање у области регулаторне реформе и управљања јавним политикама са фокусом на стратешка документа Владе која се односе на унапређење рада јавне управе и постојећи правни и институционални оквир. Ова опција подразумева да се општи циљ остварује

пре свега кроз мере исказане у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе, Акционим планом за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности и другим документима исказаним у делу Полазне основе ове стратегије.

2. Доношење стратегије регулаторне реформе – стратегија која би се односила на правце реформе у делу унапређења система управљања прописима, унапређењу примене начела добре регулаторне праксе и увођење алата за унапређење квалитета прописа. Суштински, ова опција надограђује *Status quo* опцију са мерама и активностима које нису реализоване кроз Стратегију регулаторне реформе 2008–2011. уз допуну и мера које се односе на унапређење транспарентности доношења прописа.

3. Доношење стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама – свеобухватни приступ регулаторне реформе којим се уређују стратешки правци развоја система управљања јавним политикама и прописима, са фокусом на обједињавање постојећих реформских циљева утврђених у другим документима јавне политике у оквиру једног стратешког документа и централизованом координацијом праћења реализације циљева. Ова опција предвиђа све активности опције 2. уз реформске правце унапређења система планирања, анализе, креирања, доношења, праћења спровођења, вредновања и координације јавних политика.

У поређењу опција, коришћена је мултикритеријумска анализа, коришћењем следећих критеријума за оцену опција:

- **ефективност** – у којој мери се постиже општи циљ;
- **конзистентност** – у којој мери су политике Владе конзистентне једна са другом, тј. којом опцијом се постиже највиши нивоу усаглашености политика Владе;
- **трошкови спровођења** – колики су трошкови спровођења опције;
- **временска ефикасност** – време потребно за спровођење опције;
- **степен координације** – ефикасност надзора над применом, тј. којом опцијом се обезбеђује најбољи координативни механизам.

У анализи је коришћен модел по коме се свака опција у односу на предметни критеријум оцењује у односу на друге опције у распону од 1 до 5 (5 највиша оцена). Такође је одређено који критеријуми се сматрају одлучујућим, те је у том смислу ефективност и степен координације одређен као најбитнији критеријуми за оцену опције. Пондер је дефинисан у укупном износу од 10, коначан ранг опције се добије множењем пондера са утврђеном оценом сваке опције.

Критеријуми/опције	Пондер	<i>Status quo</i>	Опција 1	Опција 2
Ефективност	5	x2	x3	x5
Конзистентност	1	x2	x4	x5
Трошкови спровођења	1	x4	x3	x2
Временска ефикасност	1	x5	x3	x2
Степен координације	2	x2	x4	x5
Резултат	10	25	33	44

Закључци анализе су да се кроз опцију доношење стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама заиста постиже највећи ниво испуњења општег циља, имајући у виду да се ниједном другом опцијом не обухвата толико посебних циљева. Такође, усвајањем ове опције се постиже највећи ниво конзистентности и координације јавне политике Владе, јер се њоме успоставља мониторинг једне институције над целокупним процесом, док се у реализацији друге две опције координација органа јавне управе врши из више различитих центара, зависно од документа јавне политике.

Постизање општег циља ће се спроводити кроз реализацију четири међуповезана посебна циља. На нивоу посебног циља су дефинисани показатељи реализације чија се циљана вредност тежи достићи до краја 2017. године, тј. до краја важења првог акционог плана за спровођење Стратегије. Циљана вредност у 2020. години ће бити утврђена у тренутку израде акционог плана за спровођење Стратегије за период 2018–2020. године.

Посебан циљ 1.: Унапређење система управљања јавним политикама
Показатељ на нивоу посебног циља: Индекс делотворности власти (Светска банка)
Базна вредност у 2013. години: 58,2; циљана вредност у 2017. години: 61,2
Посебан циљ 2.: Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа
Показатељ на нивоу посебног циља: Индекс квалитета прописа (Светска банка)
Базна вредност у 2013. години: 56,3; циљана вредност у 2017. години: 59,2
Посебан циљ 3.: Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење

административних трошкова привреде и грађана
Показатељ на нивоу посебног циља: Регулаторно и парафискално оптерећење
Базна вредност у 2014. години: 33,3; циљана вредност у 2017. години: 42
Посебан циљ 4.: Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура
Показатељ на нивоу посебног циља: Транспарентност владиног креирања политика
Базна вредност у 2015. години: 3,6; циљана вредност у 2017. години: 3,8

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

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

– *Успостављање средњорочног планирања у органима државне управе које је засновано на приоритетима Владе и програмском буџету.* Овом мером се тежи ка постизању увођења ефикасних модела за спровођење приоритетних циљева Владе и обезбеђивање усклађености циљева у различитим документима јавних политика и другим планским документима. Окосницу ове мере чини Акциони план за спровођење програма Владе, у коме су

садржани приоритетни циљеви Владе. Сви органи државне управе су дужни да учествују у спровођењу Акционог плана у оквиру области за које су надлежни. Израђивањем средњорочних и годишњих планова у органима државне управе, заснованих на приоритетима Владе, обезбедиће се боље планирање рада и приоритизација у раду самих органа државне управе.

У будућем периоду ће бити значајно утврдити степен остварености приоритетних циљева важећег Акционог плана, да би се на основу формираних препорука израдио Акциони план за спровођење програма Владе за период 2016–2018. године.

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

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

2. Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа је посебан циљ оријентисан на успостављање правног оквира, пре свега, за унапређење квалитета и проширење обухвата анализе ефеката прописа, увођења нових механизма за постизање адекватног квалитета прописа и увођења обавезе спровођења анализе ефеката јавних политика приликом израде докумената јавних политика. Циљ увођења обавезе спровођења анализе ефеката јавних политика је да се у каснијим фазама спровођења

јавних политика, а нарочито онда када је за њихово спровођење неопходно мењати правни режим у одређеној области – олакша сагледавање контекста у којем се прописи доносе и/или мењају и допуњују, као и да се у што ранијој фази олакша сагледавање њихових потенцијалних ефеката. Механизми за унапређење квалитета прописа и докумената јавних политика су различити по обиму и времену потребном за њихову реализацију, а утемељени су на међународним искуствима. Стратегија у оквиру овог циља предвиђа бројне активности, а посебно оне које се односе на континуирано поједностављење (симплификацију) прописа, дерегулацију усмерену на смањење административних трошкова, континуирано унапређење постојећег механизма анализе ефеката прописа и јавних политика и увођење нових механизма за унапређење квалитета прописа. Пуна примена начела добре регулаторне праксе је у функцији утврђивања система доношења прописа који има све неопходне механизме за праћење њиховог спровођења и оцене постигнутих резултата, али и у функцији стварања ефикасног начина на који се прописи доносе и јавне политике утврђују. Ради уједначене примене и унапређења квалитета спровођења анализе ефеката прописа, Стратегијом су предвиђене мере у односу на утврђене проблеме у пракси. Мере које је потребно спровести у наредном периоду су:

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

– *Омогућити успостављање механизма за праћење ефеката примене прописа и јавних политика („ex post“ анализа ефеката).* У Републици Србији не постоји формална обавеза спровођења ex post анализе прописа и јавних политика. Међутим, праћење остварених ефеката прописа и докумената јавних политика после њиховог усвајања изузетно је значајан део методологије анализе ефеката и уопште доброг управљања законодавним процесом и јавним политикама. Ex post анализа ефеката представља први корак у поступку идентификовања проблема, дефинисања циљева и мера у поступку спровођења анализе ефеката прописа и јавних политика. Како је идентификација постојећих проблема и главног проблема кључни полазни корак у спровођењу анализе ефеката прописа и јавних политика, неопходно је поћи од приказа и анализе затеченог стања, као и ex post анализе важећег правног и стратешког оквира који регулише предметну материју. У

супротном, ако проблеми и главни проблем нису правилно идентификовани, не може бити правилно утврђен ни циљ, нити се може ваљано спровести анализа ефеката прописа и јавних политика. Последично, доводи се у питање квалитет самих решења предвиђених прописом и документом јавних политика. *Ex post* анализа ефеката прописа и јавних политика је, такође, значајна из следећих разлога: пружа увид у постојеће затечено стање, неопходан је алат за праћење ефеката примене одређене јавне политике или одређеног прописа, резултати њене примене чине основ за вредновање постигнутих учинака и ефеката. Извесно је да су усвојени прописи који се темеље на доброј анализи ефеката прописа постојанији, те да се у овим случајевима потреба за доношењем нових прописа, односно измене и допуна постојећих, јавља знатно ређе.

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

Имајући у виду поменуте разлоге, изузетно је важно да органи државне управе у правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места предвиде организациону јединицу или запосленог који ће бити задужен за прикупљање података и праћење ефеката прописа и јавних политика током њиховог спровођења. Како би се обезбедила оваква измена унутрашње организације у оквиру свих органа државне управе, потребно је прописати обавезу њеног спровођења.

– Увођење Теста утицаја на мала и средња предузећа и предузетнике (МСПП тест) у анализу ефеката прописа. Увођење обавезе органа државне управе да користе МСПП тест приликом израде прописа, као и да то прикажу у извештају о спроведеној Анализи ефеката прописа, неопходно је у циљу свеобухватног сагледавања потенцијалних ефеката прописа које ће имати у односу на мала и средња предузећа и предузетнике. Овај тест треба да

помогне органима државне управе да што прецизније идентификују кључне ефекте конкретних предложених решења, не би ли могли да анализирају њихов директан и индиректан утицај на поменуте привредне субјекте и најзад, да у односу на резултате анализа, кроз формулисање што бољих решења у прописима које предлажу, стимулативно утичу на пословно окружење, стварајући услове у исто време и за уклањање тржишних баријера.

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

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

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

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

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

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

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

Очекивани ефекти оваквог система су утврђени разматрањем међународне и регионалне праксе у области регулаторне реформе, при чему се примером добре праксе у региону који се односи на реформу у области смањења нивоа административних трошкова за привреду и грађане, може се сматрати

искуство Републике Српске у успостављању регистра административних захтева. Регистар чини материјална и електронска база података свих одобрења која издају и спроводе овлашћени органи Републике Српске, при чему се под одобрењима сматрају све дозволе, лиценце, сагласности, потврде, уверења, овлашћења и регистрације за било коју привредну делатност. Овлашћени орган обавезан је да пријави сва одобрења која издаје у оквиру своје надлежности у сврху њиховог објављивања у регистру путем обрасца за пријаву одобрења. Регистар је јавно доступан на интернет страници www.regodobrenja.net и садржи основне податке о свим одобрењима, податке о свим законским и подзаконским прописима који их прописују, као и сва одобрења потребна ради обављања одређених привредних делатности. Овај пример добре праксе доприноси повећању транспарентности у поступању јавне управе и олакшава свакодневно пословање привредних субјеката и живот грађана, те се овом стратегијом тежи увести сличан модел, а у циљу смањења свеобухватних административних трошкова за привредне субјекте и грађане приликом остварења својих права и извршавања законом прописаних обавеза.

– У контексту анализе ефеката прописа, у оквиру овог циља, потребно је успоставити механизам за мерење административних трошкова привреде, односно правни и институционални оквир за континуирано мерење и извештавање о нивоу административног оптерећења, уз адекватан механизам за спречавање доношења прописа који стварају додатне неоправдане административне трошкове или стварају тржишне баријере. Континуирано мерење нивоа административног оптерећења биће обезбеђено успостављањем калкулатора административних трошкова, који би омогућио мерење висине свих постојећих административних трошкова и оптерећења привреде и грађана на републичком нивоу. Резултати спроведеног мерења ће обезбедити квалитетну основу за формирање препорука за отклањање штетних и непотребних административних процедура, чије је отклањање крајњи циљ. На тај начин, уклањањем ових процедура, обезбеђују се пројектоване уштеде за грађане и привреду, и најзад унапређује пословно окружење. Наравно, правилна и редовна употреба калкулатора има за циљ и да предупреди настајање скупих и непотребних административних процедура у будућности. Да би се обезбедила редовна употреба калкулатора од стране органа државне управе приликом израде нових прописа, потребно је да се употреба калкулатора пропише као обавезан саставни део Извештаја о спроведеној Анализи ефеката прописа.

4. Четврти посебан циљ ове стратегије односи се на **унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу административних процедура**. Овај посебни циљ се може схватити као својеврсни хоризонтални посебни циљ, јер се односи на све претходно описане посебне циљеве и у функцији је остваривања свих њих, као и већег нивоа транспарентности рада органа јавне управе. Као што је већ наведено у делу II. Разлози за доношење

стратегије, један од кључних узрока постојања одређених неефикасних прописа и неспроводивих докумената јавних политика, јесте у томе што је учешће заинтересованих страна и циљних група на које се односе прописи и јавне политике ограничено и неуједначено се примењује. Доносиоци одлука у одређеним случајевима предлажу, израђују и доносе прописе без консултовања кључних представника субјеката чије се понашање регулише. На тај начин, пропушта се могућност прикупљања значајних информација за материју која је предмет регулисања, постојећи проблеми у пракси не разматрају се или не сагледавају у потпуности, те се у одређеним случајевима усвајају неадекватна решења која нису заснована на квалитетно спроведеној анализи потенцијалних ефеката и могућих опција за решавање проблема. Стога, да би се унапредила улога грађана и привреде у поступку доношења одлука, потребно је обезбедити различите моделе укључивања грађана и привреде у процес доношења одлука.

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

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

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

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

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

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

IV. СПРОВОЂЕЊЕ И ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

Спровођење Стратегије заснива се на првом двогодишњем акционом плану који се доноси за период 2016–2017. године и саставни је део ове стратегије у другом акционим планом који се доноси за период 2018–2020. године, који ће се припремити у сарадњи са свим ресорно надлежним органима јавне управе и кроз дијалог са приватним сектором и организацијама цивилног друштва. Ресорна министарства и органи јавне управе одговорни су за спровођење мера и активности предвиђених акционим планом, које се налазе у њиховој надлежности. Сви носиоца мера су дужни да о реализацији активности садржаних у акционим плановима извештавају Секретаријат на кварталном нивоу. Секретаријат је надлежан да спроводи и прати спровођење Стратегије, о чему сачињава обједињени извештај о резултатима спровођења Стратегије и извештава Владу на годишњем нивоу.

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_04.tiff, Strategija_Page_04.tiff]

V. АКЦИОНИ ПЛАН

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

Акциони план за период 2016–2017. године одштампан је уз ову стратегију и чини њен саставни део.

VI. ЗАВРШНИ ДЕО

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

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

05 број 021-440/2016-1

У Београду, 23. јануара 2016. године

Влада

Председник,

Александар Вучић, с.р.

Акциони план за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016. до 2017. године

ОПШТИ ЦИЉ	Успостављање ефикасног, ефективног и транспарентног система управљања јавним политикама и законодавним процесом, базираног на подацима и чињеницама (енг. Evidence-based policies) и другим начелима добре регулаторне праксе					
Показатељ утицаја на нивоу општег циља	Унапређење ефективности Владе – Индекс управљања Светске банке					
	Полазна година	2013.	Година реализације општег циља	2020.	Извор провере	Извештај Светске банке
Улазна вредност	2,4	Излазна вредност:	2,9			

Посебан циљ 1	Унапређење система управљања јавним политикама					
Показатељ исхода на нивоу посебног циља	Делотворност власти (Светска банка)					
	Полазна година	2014.	Година реализације посебног циља	2017	Извор провере	Извештај Светске банке
	Улазна вредност	58,2	Излазна вредност:	61,2		
М е р а 1. 1.	Успостављање правног оквира за управљање јавним политикама, који обезбеђује припрему докумената јавних политика усклађених са усвојеним стандардима					
	Врста мере	Регулаторна				
	Институција одговорна за реализацију мере	Министарство финансија (у даљем тексту : МФ)	Партнер и у реализацији	– РСЈП; – Генерални секретаријат Владе (у даљем тексту: ГС);		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства;		– ГИЗ – Програм за правне реформе;		
	Прописи кроз које се мера спроводи	Закон о планском систему у Републици Србији Уредба о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика				
Рок за реализ	2016. година					

ацију						
Показатељ излазног резултата	Учешће броја докумената јавних политика за које је Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП) дао мишљење да су усаглашени са успостављеним правним оквиром за управљање јавним политикама, у укупном броју докумената јавних политика који су достављени на мишљење РСЈП-у на годишњем нивоу					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:		Извор провере:		
	0%	30%		Извештај о раду Владе Извештај о раду РСЈП		
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.1.1.	Израда и усвајање закона којим се успоставља јединствени систем управљања јавним политикама	– МФ	– РСЈП; – ГС;	Усвојен Закон о планском систему у Републици Србији	Службени гласник РС	Први квартал 2016. године
1.1.2.	Прописивање методолошких правила за израду докумената јавних политика	– РСЈП	МФ	Усвојена Уредба о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката	Службени гласник РС	Други квартал 2016. године

				јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика		
М е р а 1. 2.	Едукација органа државне управе за управљање јавним политикама у складу са јединственим правним оквиром за управљање јавним политикама					
	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МФ; – ГС; – Служба за управљање кадровима (у даљем тексту: СУК);		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		– Редовна буџетска средства; – Секторска буџетска подршка		– ГИЗ – Програм за правне реформе;		
	Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере				
	Рок за реализацију	2017. година				
Показатељ	Број обучених државних службеника из управљања јавним политикама у складу са јединственим правним оквиром за					

излаз ог резул тата	управљање јавним политикама, на годишњем нивоу					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0	250 запослених	Извештај о раду РСЈП Извештај о раду СУК			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.2.1.	Израда приручника за примену методологије управљања јавним политикама	РСЈП	ГС	Објављен и јавно доступан приручник за управљање јавним политикама	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Други квартал 2016. године
1.2.2.	Спровођење обука државних службеника о унапређењу система управљања јавним политикама	РСЈП	– ГС; – МФ; – СУК;	Припремљени програми обука и спроведена обука органа државне управе (у даљем тексту: ОДУ), 3 обуке за 5 група	Извештај о раду РСЈП Извештај о реализацији обука СУК www.suk.gov.rs	почевши у року од 3 месеца од спровођења активности 1.2.1, затим континуир

						ано
1.2. 3.	Спровођење пилот пројеката – Израда планских докумената на републичком нивоу у складу са усвојеном методологијом	РСЈП	– ГС; – Изабрани – ОДУ;	Израђено укупно: – 2 стратегије са АП; – 4 програма; – 4 концепта политика.	Извештај о раду РСЈП Интернет страница www.rsjp.gov.rs	почевши у року од 3 месеца од спровођења активности 1.2.1, затим континуирано
М е р а 1. 3.	Едукација јединица локалне самоуправе за управљање јавним политикама у складу са јединственим правним оквиром за управљање јавним политикама					
	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– Стална конференција градова и општина (у даљем тексту: СКГО); – МФ; – Национална алијанса за локални економски развој (у даљем тексту: НАЛЕД);		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		– Редовна буџетска средства; – Секторска буџетска подршка		– ГИЗ – Програм за правне реформе;		
Прописи кроз које се мера спрово	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					

ди						
Рок за реализацију	2017. година					
Показатељ излазног резултата	Број обучених запослених у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) из управљања јавним политикама у складу са јединственим правним оквиром за управљање јавним политикама, на годишњем нивоу					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0	500 запослених и 300 функционера	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.3.1.	Израда приручника за примену методологије управљања јавним политикама за потребе ЈЛС (поједностављена верзија)	РСЈП	- СКГО; - МФ;	Објављен и јавно доступан приручник за управљање јавним политикама за потребе ЈЛС	Интернет страница www.rsjp.gov.rs Интернет страница www.skgo.org	Четврти квартал 2016. године
1.3.2.	Спровођење обука запослених у ЈЛС о унапређењу	РСЈП	- СКГО; - МФ;	Припремљени програми обука и спроведе	Извештај о раду РСЈП Интернет страница	почевши у року од 3 месе

		система управљања јавним политикама			на обуке у 50 општина и градова	www.skgo.org	ца од спровођења активности 1.3.1, затим континуирано
	1.3.3.	Спровођење пилот пројеката – Израда планских докумената ЈЛС у складу са усвојеном методологијом	РСЈП	– СКГО; – МФ; – НАЛЕД ;	Израђено минимално 24 планова развоја ЈЛС, односно других докумената јавне политике	Извештај о раду РСЈП Интернет страница www.rsjp.gov.rs Интернет страница www.skgo.org	почевши у року од 3 месеца од спровођења активности 1.3.1, затим континуирано
М е р а 1. 4.	Успостављена сарадња ЈЛС у изради докумената јавне политике						
	Врста мере	Институционално управљачко организациона					
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МДУЛС; – СКГО;			
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије			Средства међународне помоћи		
	– Редовна буџетска средства;						

ва						
Прописи кроз које се мера спрово ди	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере, јер спроводи у складу са протоколима о међусобној сарадњи ЈЛС, али МДУЛС може, ако се за тим укаже потреба, спровести активност усвајања упутства, којим ће ближе уредити моделе спровођења ове мере					
Рок за реализацију	2017. година					
Показатељ излазног резултата	Број ЈЛС које су успоставиле међусобну сарадњу у изради докумената јавних политика					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0	20	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.4.1.	Иницирање закључивања протокола о сарадњи ЈЛС у изради планских докумената	– РСЈП	СКГО; МДУЛС;	Број закључених протокола	Извештај о раду РСЈП	Четврти квартал 2016. године
1.4.2.	Анализа институционалних капацитета ЈЛС за управљање јавним	РСЈП	– СКГО; – МДУЛС;	Извештај о спроведеној анализи институционалних	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Четврти квартал 2017. године

		политикама			<p>капацитет а ЈЛС за управља ње јавним политика ма, чији су саставни делови и:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Извештај о међусобн ој сарадњи ЈЛС остварено ј у складу са закључен им протокол има; - Препорук е нових мера, односно активност и за унапређе ње тих капацитет а 		е
М е р а 1. 5.	Успостављање јединственог правног оквира за средњорочног планирање, које је засновано на приоритетима Владе, програмском буџету и документима јавних политика						
	Врста мере	Регулаторна					
	Инстит уција одгово	МФ	Партнер и у реализа	- РСЈП; - МДУЛС;			

рна за реализацију мере		цији				
Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
	– Редовна буџетска средства;		– УСАИД Пројекат за унапређење пословног окружења (у даљем тексту: УСАИД БЕП); – ГИЗ – Програм за правне реформе;			
Прописи кроз које се мера спроводи	Закон планском систему у Републици Србији Уредба о методологији за израду средњорочних планова					
Рок за реализацију	2016. година					
Показатељ излазног резултата	Учешће броја средњорочних планова органа државне управе израђених у складу са успостављеним правним оквиром за средњорочно планирање, у укупном броју средњорочних планова органа државне управе					
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
	0%		30%		Извештај о раду Владе Извештај о раду РСЈП	
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.5.	Израда и	– МФ	–	Усвојен	Службени	Први

1. (1.1 .1)	усвајање закона којим се успоставља јединствени систем средњорочног планирања, у циљу повезивања управљања јавним политикама са планирањем, припремом и извршењем програмског буџета		РСЈП; – МДУЛ С;	Закон о планском систему у Републици Србији	гласник РС	квартал 2016. године
1.5. 2.	Прописивање методолошких правила за израду средњорочних планова	– РСЈП	МФ	Усвојена Уредба о методологији за израду средњорочних планова	Службени гласник РС	Други квартал 2016. године
1.5. 3.	Анализа испуњености и приоритетних циљева наведених у Акционом плану за спровођење Програма Владе	РСЈП	носиоци активности из Акционог плана за спровођење програма Владе	Извештај о реализацији Акционог плана за спровођење Програма Владе који садржи: – меру испуњено	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Први квартал 2016. године

				сти показатеља реализације приоритетних циљева Владе; – препоруке за ревизију приоритетних циљева Владе		
1.5.4.	Ревидирање Акционог плана за спровођење програма Владе, којим се одређују приоритети Владе у периоду 2016–2018.	РСЈП	носиоци активности из Акционог плана за спровођење програма Владе	Усвојен Акциони план за спровођење Програма Владе којим се одређују приоритети Владе у периоду 2016–2018	Извештај о раду РСЈП	Први квартал 2016. године
М е р а 1. 6.	Едукација ОДУ за израду средњорочних планова у складу са јединственим правним оквиром за средњорочног планирање					
	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнери у реализацији	– МФ; – ГС; – СУК;		

Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
	– Редовна буџетска средства; – Секторска буџетска подршка		– ГИЗ – Програм за правне реформе; – УСАИД БЕП			
Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					
Рок за реализацију	2017. година					
Показатељ излазног резултата	Број обучених државних службеника из средњорочног планирања					
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
	0		250		Извештај о раду РСЈП Извештај о раду СУК	
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.6.1.	Спровођење обука државних службеника о процесу планирања,	РСЈП	– МФ; – СУК;	Припремљени програми обука и одржано минималн	Извештај о раду РСЈП Извештај о реализацији обука СУК	почевши у року од 3 месеца од

	припреме и спровођења буџета, повезивања са средњорочним фискалним оквиром и планирањем јавних политика			о 3 обуке за 5 група	www.suk.gov.rs	спровођења активности 1.5.1, затим континуирано
1.6.2.	Спровођење пилота пројекта – Израда средњорочних планова на републичком нивоу у складу са усвојеном методологијом	РСЈП	– МФ; – 4 ОДУ по избору ;	Израђено : 4 средњорочна плана	Извештај о раду Министарства финансија; Интернет страница www.rsjp.gov.rs	почевши у року од 3 месеца од спровођења активности 1.5.1, затим континуирано
Едукација ЈЛС за израду средњорочних планова у складу са јединственим правним оквиром за средњорочног планирање						
М е р а 1. 7.	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнери у реализацији	– СКГО; – НАЛЕД;		
	Процењена финансијска	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		– Редовна буџетска средства;		– ГИЗ – Програм за правне реформе;		

средства	– Секторска буџетска подршка					
Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					
Рок за реализацију	2017. година					
Показатељ излазног резултата	Број обучених запослених у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) из средњорочног планирања у складу са јединственим правним оквиром за средњорочно планирање, на годишњем нивоу					
	Почетна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0	500 запослених, 300 функционера	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију у активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.7.1.	Спровођење обука запослених у ЈЛС о процесу планирања, припреме и спровођења буџета,	РСЈП	– МФ; – СКГО;	Припремљени програми обука и спроведене обуке у 50 општина	Извештај о раду РСЈП Интернет страница www.rsjp.gov.rs	почевши у року од 9 месеци од спровођења

	повезивања са средњорочним фискалним оквиром и планирањем јавних политика			и градова		а активности 1.5.1, затим континуирано
1.7. 2.	Спровођење пилота пројеката – Израда средњорочних планова на локалном нивоу у складу са усвојеном методологијом	РСЈП	– МФ; – 12 ЈЛС по избору ;	Израђено : 12 средњорочних планова	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	почевши у року од 9 месеци од спровођења активности 1.5.1, затим континуирано
М е р а 1. 8.	Унапређење организационе структуре ОДУ, за обављање студијско-аналитичких послова израде докумената јавних политика и средњорочно планирање					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Институција одговорна за реализацију мере	МДУЛС	Партнери у реализацији	– РСЈП; – ГС; – СУК;		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
	– Редовна буџетска средства;		– ГИЗ – Програм за правне реформе;			

Прописи кроз које се мера спроводи	Измена Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13)					
Рок за реализацију	2017. година					
Показатељ излазног резултата	Број ОДУ чији акти који уређују систематизацију радних места, а предвиђају студијско-аналитичке послове					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	Утврдиће се у Првом кварталу 2016.	50%	Извештај о раду РСЈП Извештај о раду МДУЛС			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.8.1.	Увођење обавезе ОДУ да организују студијско-аналитичке послове израде докумената јавних политика и средњорочног планирања	МДУЛС	- РСЈП; - ГС; - СУК;	Измена Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним	Службени гласник РС	Други квартал 2016. године

				организац ијама и службама Владе („Службе ни гласник РС”, бр. 81/07 – пречишће н текст, 69/08, 98/12 и 87/13)		
1.8. 2.	Промене унутрашње организац ије ОДУ у складу са Уредбом из 1.8.1.	сви ОДУ	МДУЛ С	Измене и допуне правилни ка о унутрашњ ој организац ији и системати зацији	Извештај о раду МДУЛС	Четвр ти кварт ал 2016. годин е
1.8. 3.	Анализа оспособљен ости ОДУ за обављање студијско- аналитички х послова израде докумената јавних политика и средњорочн ог планирања	РСЈП	ГС	Извештај о спроведе ној анализи оспособљ ености ОДУ за обављањ е студијско - аналитич ких послова, који садржи: – податке о броју	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Друг и кварт ал 2017. годин е

				<p>ОДУ чијим су актима предвиђе ни студијско – аналитич ки послови; – податке о попуњено сти капацитет а за обављањ е студијско – аналитич ких послова у ОДУ; – препорук е нових мера, односно активност и за унапређе ње тих капацитет а.</p>		
М е р а 1. 9.	Успостављање Јединственог информационог система за планирање и извештавање (у даљем тексту: ЈИС) који ће повезати плански и буџетски процес и омогућити извештавање на бази планова и извршења буџета					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Инстит	РСЈП	Партнер	– ГС;		

уција одговорна за реализацију мере		и у реализацији	– МФ;			
Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
	– Редовна буџетска средства; – Секторска буџетска подршка;					
Прописи кроз које се мера спроводи	Уредба о садржини и начину вођења и одржавања Информационог система за планирање и извештавање					
Рок за реализацију	2017. година					
Показатељи излазног резултата	Учешће унетих планских докумената у ЈИС у односу на укупан број планских докумената					
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
	0		15%		Извештај о раду РСЈП Јавно доступан ЈИС	
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
1.9.1.	Израда софтвера за	РСЈП	ГС	Израђена демо	Извештај о раду РСЈП	Трећи

	уношење докумената јавних политика, средњорочних планова у ЈИС			верзија софтвера		квартал 2017. године
1.9.2.	Набавка хардвера за ЈИС	РСЈП	ГС	Успостављен функционални ЈИС	Извештај о раду РСЈП	Трећи квартал 2017. године
1.9.3.	Утврђивање формата у коме се достављају планска документа у ЈИС и врши извештавање кроз тај систем	РСЈП	МФ	Усвајање Уредбе о садржини и начину вођења и одржавања Информацисног система за планирање и извештавање	„Службени гласник РС“	Трећи квартал 2017. године
1.9.4.	Успостављање јавног портала ЈИС-а	РСЈП	ГС	Успостављен јавни портал	Извештај о раду РСЈП	Четврти квартал 2017. године
М е р а 1. 1	Едукација ОДУ за коришћење ЈИС					
	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција	РСЈП	Партнери у	– МФ;		

0.	одгов рна за реализ ацију мере		реализа цији	– СУК;			
Проце њена финан сијска средст ва	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи				
	– Редовна буџетска средства; – Секторска буџетска подршка		– ГИЗ – Програм за правне реформе;				
Пропи си кроз које се мера спрово ди	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере						
Рок за реализ ацију	2017. година						
Показа тељ излазн ог резулт ата	Број обучених државних службеника за коришћење ЈИС-а						
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:		
	0		минимално 2 запослена по ОДУ		Извештај састављен од стране РСЈП		
Оперативне активности							
Број	Назив активности	Инсти туциј а одгов орна за реали зациј у актив ности	Партн ери у реализ ацији	Показате љ реализац ије	Извор провере	Рок за реал изаци ју	

	1.10 .1.	Спровођење обука државних службеника за коришћење ЈИС	РСЈП	СУК	Припремљени програми обука за службенике ОДУ	Извештај о раду РСЈП www.rsjp.gov.rs Извештај о реализацији обука СУК www.suk.gov.rs	Четврти квартал 2017. године
	1.10 .2.	Успостављање Центра за подршку за коришћење ЈИС	РСЈП	–	Успостављен Центра за подршку за коришћење ЈИС	Извештај о раду РСЈП www.rsjp.gov.rs	Четврти квартал 2017. године
Посебан циљ 2		Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа					
Показатељ учинка (исхода) на нивоу посебног циља		Индекс квалитета прописа Светске банке					
		Полазна година	2014.	Година реализације посебног циља	2017.	Извор провере	Извештај Светске банке
		Улазна вредност	56,3	Изразна вредност:	59,2		
М е р а 2. 1.	Проширење обавезе спровођења Анализе ефеката прописа на подзаконска акта						
	Врста мере	Регулаторна					
	Институција одговорна за реализацију	РСЈП	Партнери у реализацији	– МФ – Републички секретаријат за законодавство (у даљем тексту: РСЗ)			

мере						
Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
	– Редовна буџетска средства;		– ГИЗ – Програм за правне реформе;			
Прописи кроз које се мера спроводи	– Закон о планском систему у Републици Србији – Уредба о методологији за управљање јавним политикама Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14)					
Рок за реализацију	2016. година					
Показатељ излазног резултата	Учешће броја предлога подзаконских аката које доноси Влада и ОДУ достављених на мишљење РСЈП, у односу на укупан број усвојених подзаконских аката које Влада и ОДУ доносе на годишњем нивоу					
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
	0%		25%		Извештај о раду РСЈП	
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
2.1.1.	Прописивање обавезе ОДУ да спроводе АЕП током израде подзаконски	– РСЈП	– МФ; – РСЗ;	– Усвојен Закон о планском систему у Републици Србији;	„Службени гласник РС”	Други квартал 2016. годин

	х аката за подзаконске акте са највећим директним утицајем на грађане и привреду			– Усвојена Уредба о методологији за управљање јавним политикама анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика – Измена Пословника Владе		е
М е р а 2. 2.	Унапређење методолошких правила за спровођење Анализе ефеката прописа					
	Врста мере	Регулаторна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МФ; – РСЗ;		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства		– ГИЗ – Програм за правне реформе;		
Прописи	– Уредба о методологији за управљање јавним политикама,					

си кроз које се мера спрово ди	анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћентекст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14)					
Рок за реализ ацију	2016. година					
Показа тељ излазн ог резулт ата	Учешће броја нацрта закона усаглашених са методологијом за анализу ефеката прописа у укупном броју нацрта закона достављених на мишљење РСЈП за које је потребно урадити анализу ефеката, на годишњем нивоу					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	53%	65%	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институц ија одговорн а за реализац ију активнос ти	Партн ери у реализ ацији	Показате љ реализац ије	Извор провере	Рок за реал изаци ју
2.2. 1.	Прописивањ е критеријума за одређивање да ли је током израде прописа потребно спровести основну или детаљну АЕП и стандарда за	– РСЈП	МФ	Усвојена Уредба о методолог ији за управља ње јавним политика ма, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединач	Службени гласник РС	Друг и кварт ал 2016. годин е

	спровођење основне и детаљне АЕП			них докумената јавних политика		
2.2.2.	Прописивање образаца извештаја о спроведеној АЕП основне и детаљне АЕП	РСЈП		Доступност образаца извештаја о спроводењу АЕП	Интернет страница РСЈП www.rsjp.gov.rs	Други квартал 2016. године
2.2.3.	Прописивање образаца мишљења РСЈП на извештај о спроведеној АЕП	РСЈП		Доступност образаца мишљења о спроводењу АЕП	Интернет страница РСЈП www.rsjp.gov.rs Информатор о раду РСЈП	Други квартал 2016. године
М е р а 2. 3.	Унапређење организационе структуре ОДУ за спровођење ex-ante и ex-post анализе ефеката прописа					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Институција одговорна за реализацију мере	МДУЛС	Партнер и у реализацији	РСЈП		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
	– Редовна буџетска средства;		– ГИЗ – Програм за правне реформе;			
Прописи кроз	Измена Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр.					

које се мера спроводи	81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13)					
Рок за реализацију	2016. година					
Показатељ излазног резултата	Број ОДУ чији акти који уређују систематизацију радних места, а предвиђају студијско-аналитичке послове					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	Утврдиће се у 1. кварталу 2016.	50%	Извештај састављен од стране РСЈП			
Оперативне активности – идентичне као у 1.8.1.						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
2.3.1.	Увођење обавезе ОДУ да организују студијско-аналитичке послове за спровођење ex-ante и ex-post анализе ефеката прописа	МДУЛС	РСЈП	Измена Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе	Службени гласник РС	Други квартал 2016 године

				(„Службени гласник РС”, бр. 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13)		
2.3.2.	Промене унутрашње организације ОДУ у складу са Уредбом из 2.3.1.	сви ОДУ	МДУЛС	Измене и допуне правилника о унутрашњој организацији и систематизацији	Извештај о раду МДУЛС	Четврти квартал 2016 године
2.3.3.	Анализа оспособљености ОДУ за обављање студијско-аналитичких послова за спровођење ex-ante и ex-post анализе ефеката прописа	РСЈП	ГС	Извештај о спроведеној анализи оспособљености ОДУ за обављање студијско-аналитичких послова, који садржи: – податке о броју ОДУ чијим су актима предвиђе	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Четврти квартал 2016. године

				на студијско – аналитич ки послова; – податке о капацитет има за обављањ е студијско – аналитич ких послова у ОДУ; – препорук е нових мера, односно активност и за унапређе ње тих капацитет а.		
М е р а 2. 4.	Унапређење организационе структуре РСЈП за спровођење контроле вршења ех-ante и ех-post анализе ефеката прописа					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Инстит уција одгово рна за реализ ацију мере	РСЈП	Партнер и у реализа цији			
Проце	Буџет Републике Србије			Средства међународне помоћи		

њена финан сијска средст ва	– Редовна буџетска средства;					
Пропи си кроз које се мера спрово ди	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					
Рок за реализ ацију	2016. година					
Показа тељ излазн ог резулт ата	Попуњена сва систематизована места у организационој јединици РСЈП која се бави контролом квалитета анализе ефеката прописа					
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
	5		9		Информатор о раду РСЈП	
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институц ија одговорн а за реализац ију активнос ти	Партн ери у реализ ацији	Показате љ реализац ије	Извор провере	Рок за реал изаци ју
2.4. 1.	Попуњавањ е систематизо ваних радних места у организац ионој јединици РСЈП која се	РСЈП			Информатор о раду РСЈП	Трећ и кварт ал 2016 годин е

	бави контролом квалитета анализе ефеката прописа					
М е р а 2. 5.	Едукација ОДУ за спровођење анализе ефеката прописа у складу са проширеним обавезама и унапређеним методолошким правилима					
	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	СУК		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		– Редовна буџетска средства;		– ГИЗ – Програм за правне реформе;		
	Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере				
	Рок за реализацију	2017. година				
	Показатељи излазног резултата	Број државних службеника у ОДУ оспособљених за спровођење квалитетног АЕП процеса				
Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:		
Утврдиће се кроз активност 2.6.7.		Пораст од 20% у односу на		Извештај о раду РСЈП		

				полазну вредност			
Оперативне активности							
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију	
2.5.1.	Дорада постојећег Приручника за спровођење АЕП у складу са проширеним обавезама и унапређеним методолошким правилима	РСЈП	–	Објављен и јавно доступан измењен Приручник за спровођење АЕП	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	у року од 3 месеца од спровођења активности 2.3.1.	
2.5.2.	Укључивање новог модула стручног усавшавања (Спровођење АЕП при изради подзаконских аката) у Програм општег стручног усавшавања државних службеника	РСЈП	СУК	Допуњен Програм општег стручног усавшавања државних службеника	Интернет странице www.suk.gov.rs www.rsjp.gov.rs	почевши у року од 3 месеца од спровођења активности 2.1.1, па континуирано	
2.5.3.	Спровођење стручног	РСЈП	–	Обучена минималн	Извештај о раду РСЈП	Први квартал	

	усавршавања (обука) државних службеника у РСЈП за спровођење АЕП			о три службеника РСЈП у оквиру курса: Тренинг за тренере за АЕП		ал 2016. године, па континуирано
2.5.4.	Спровођење стручног усавршавања (обука) државних службеника у ОДУ за спровођење АЕП	РСЈП	СУК	Обука 40-70 државних службеника на годишњем нивоу	Извештај о раду РСЈП Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Први квартал 2016. године, па континуирано
2.5.5.	Успостављање „Форума RIA практичара“ – форум на којима се размењују искуства ОДУ у вези спровођења АЕП	РСЈП	ОДУ	– Квартално заседање Форума; – Делегирање најмање једног државног службеника за члана Форума од стране свих ОДУ; – Усвојен програм рада Форума; – Одређивање	Извештај о раду РСЈП	Четврти квартал 2016. године, па континуирано

				модератор форума од стране РСЈП		
2.5. 6.	Спровођење пилот програма менторинга	РСЈП		Спровође на АЕП на минималн о једном пропису које предлаже ОДУ заједничк и капацитет има РСЈП и ОДУ	Извештај о раду РСЈП	Друг и кварт ал 2016. годин а
2.5. 7.	Спровођење анализе стања капацитета ОДУ за спровођење анализе ефеката прописа	РСЈП		Утврђено почетно стање капацитет а ОДУ за спровође ње АЕП	Извештај о раду РСЈП	Друг и кварт ал 2016. годин а
М е р а 2. 6.	Увођење Теста утицаја на мала и средња предузећа и предузетнике (МСП тест) у анализу ефеката прописа					
	Врста мере	Регулаторна				
	Инстит уција одгово рна за реализ ацију мере	РСЈП	Партнер и у реализа цији	МФ Министарство привреде (у даљем тексту: МП)		
Проце њена финан сијска	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
	– Редовна буџетска средства;		УСАИД БЕП			

средства						
Прописи кроз које се мера спроводи	Уредба о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика					
Рок за реализацију	2016. година					
Показатељ излазног резултата	Учешће прописа уз које је РСЈП-у достављен МСП тест у укупном броју прописа достављених на мишљење РСЈП на годишњем нивоу, за које је потребно израдити МСП тест					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0%	30%	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
2.6.1.	Прописивање обавезе спровођења анализе ефеката прописа на мала и средња предузећа и предузетнике	– РСЈП	МФ	– Усвојен Закон о планском систему Републике Србије	„Службени гласник РС”	Први квартал 2016. године
2.6.	Утврђивање методологиј	РСЈП	МП	Израђено и	Интернет страница	Други

	2.	е за одређивање утицаја прописа на МСПП			објављено упутство за примену МСП теста	www.rsjp.gov.rs	квартал 2016 године
М е р а 2. 7.	Едукација ОДУ за израду Теста утицаја на мала и средња предузећа и предузетнике (МСП тест)						
	Врста мере	Информативно едукативна					
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– СУК; – МП;			
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
		– Редовна буџетска средства;		УСАИД – Пројекат за боље услове пословања			
	Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					
	Рок за реализацију	2016. година					
	Показатељи излазног резултата	Број обучених државних службеника за употребу МСП теста на годишњем нивоу					
		Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
0		70		Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности							

Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
2.7.1.	Спровођење стручног усавршавања (обуке) државних службеника у свим ОДУ за употребу МСП теста	РСЈП	– МП – СУК	Спроведене 3 обуке на годишњем нивоу	Извештај о раду РСЈП Интернет страница www.rsjp.gov.rs Извештај о реализацији обука СУК www.suk.gov.rs	По спровођењу активности 2.7.2., па континуирано
2.7.2.	Спровођење пилот анализа ефеката прописа у коју би био укључен Тест МСП	– РСЈП	– МП – ОДУ	Израђене 3 пилот анализе ефеката прописа у којима је укључен МСП тест	Интернет странице: www.rsjp.gov.rs	Четврти квартал 2016 године, затим континуирано
М е р а 2. 8.	Успостављање радног тела Владе за потребе координације регулаторне реформе и управљање јавним политикама					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Институција одгово	РСЈП	Партнери у реализацији	– ГС; – РСЗ;		

рна за реализацију мере		цији	– МФ; – КЕИ;			
Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
	– Редовна буџетска средства;					
Прописи кроз које се мера спроводи	Одлука Владе о оснивању Координационог тела за регулаторну реформу и управљање јавним политикама					
Рок за реализацију	2016. година					
Показатељи излазног резултата	Број састанака Координационог тела на годишњем нивоу					
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
	0		6		Административни извор – ГС	
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
2.8.1.	Припрема правног акта којим се	РСЈП	– ГС; – РСЗ;	– Припремљен	Административни извор	први квартал

	успоставља Координационо тело Владе, и оперативно уређење рада Координационог тела Владе за праћење регулаторне реформе и управљање јавним политикама		– МФ; – КЕИ;	Предлог одлуке којим се успоставља Координационо тело за праћење регулаторне реформе и управљање јавним политикама – Припремљен пословник о раду Координационог тела – Припремљен предлог чланова Координационог тела	– ГС	2016. године
Посебан циљ 3	Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана					
Показатељ учинка (исхода) на нивоу посебног циља	Регулаторно и парафискално оптерећење					
	Полазна година	2015.	Година реализације посебног циља	2017.	Извор провере	Регулаторни индекс Србије

	Улаз на вредност	33,3	Излазна вредност:	42		
М е р а 3. 1.	Увођење обавезе ОДУ да у извештаје о извршеној АЕП, укључе и податке о мерењима административних трошкова, које ће ти прописи проузроковати привреди и грађанима					
	Врста мере	Регулаторна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	МФ		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије			Средства међународне помоћи	
		Редовна буџетска средства			– УСАИД – Пројекат за боље услове пословања	
	Прописи кроз које се мера спроводи	Уредба о методологији за управљање јавним политикама				
	Рок за реализацију	2016. година				
	Показатељ излазног резултата	Учешће прописа уз које је достављен извештај о спроведеној АЕП, који садржи податке о мерењима административних трошкова, које ће ти прописи проузроковати привреди и грађанима, у односу на укупан број прописа достављен РСЈП на мишљење на годишњем нивоу				
Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:		

	Утврдиће се у четвртом кварталу 2016. активношћу 3.1.2.	30%		Извештај о раду РСЈП		
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
3.1.1.	Прописивање обавезе ОДУ да у извештаје о извршеној АЕП, укључе и податке о мерењима административних трошкова, које ће ти прописи проузроковати привреди и грађанима	– РСЈП	МФ	Усвојена Уредба о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика	„Службени гласник РС”	Други квартал 2016. године
3.1.2.	Праћење спровођења обавезе представљања резултата мерења административних	– РСЈП		Извештај РСЈП	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Четврти квартал 2016. године

	трошкова у АЕП					
М е р а 3. 2.	Успостављање калкулатора административних трошкова					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МП		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства;		– УСАИД – Пројекат за боље услове пословања		
	Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере				
	Рок за реализацију	2016. година				
	Показатељ излазног резултата	Доступан калкулатор за мерење административних трошкова (НЕ/ДА)				
		Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:
		Не		Да		Извештај о раду РСЈП
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију

		ију активнос ти				ју
3.2. 1.	Израда софтвера за калкулатор администрат ивних трошкова	РСЈП	– МП	Израђен софтвер за калкулато р админист ративних трошкова	Интернет страница www.rsjp.go v.rs	Трећ и кварт ал 2016. годин е
М е р а 3. 3.	Праћење административних трошкова привреде и грађана					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Инстит уција одгово рна за реализ ацију мере	РСЈП	Партнер и у реализа цији	– МП; – МФ; – Организације цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД);		
	Проце њена финан сијска средст ва	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства;		– УСАИД – Пројекат за боље услове пословања – ИПА 2013 – Пројекат за унапређење услова пословања		
	Прописи кроз које се мера спрово ди	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере				
	Рок за реализ ацију	2017. година				
Показа тељ	Учешће административних трошкова у бруто друштвеном производу (у даљем тексту: БДП)					

излаз ог резул тата	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	3,6% БДП	3,2% БДП	Извештај састављен од стране РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
3.3.1.	Мерење висине административних трошкова и оптерећења привреде и грађана на републичком нивоу	РСЈП	– МП; – МФ; – ОЦД;	Извештај о висини административних трошкова и оптерећења привреде и грађана који садржи: – учешће административних трошкова у односу на БДП; – извештај о спроведеним препорукама за отклањање штетних и непотреб	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Први квартал 2016. године и први квартал 2017. године

				них административних процедура, које је Влада усвојила на основу претходног годишњег извештаја (овај део садржаће извештаји почев од 2017. године) – препоруке за отклањање штетних и непотребних административних процедура;		
М е р а 3. 4.	Едукација у вези са употребом калкулатора административних трошкова и смањењем административних трошкова привреде и грађана					
	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– СУК – МП		
	Проце	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		

њена финан сијска средст ва	Редовна буџетска средства;		– УСАИД – Пројекат за боље услове пословања			
Прописи кроз које се мера спрово ди	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					
Рок за реализ ацију	2016. година					
Показа тељи излазн ог резулт ата	Број државних службеника обучених за примену калкулатора за мерење административних захтева					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0	минимум два држ. службеника по ОДУ	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Инсти туциј а одгов орна за реали зациј у актив ности	Партн ери у реализ ацији	Показате љ реализац ије	Извор провере	Рок за реал изаци ју
3.4. 1.	Израда корисничког упутства за прмену калкулатора административ	РСЈП	–	Упутство доступно свим корисниц има	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Трећ и кварт ал 2016 годин

	них трошкова					е
3.4.2.	Спровођење обука службеника ОДУ за употребу калкулатора	РСЈП	СУК	Сви ОДУ имају представнике на обукама	Извештај о раду РСЈП	Од треће гвартала 2016. године, па континуирано
3.4.3.	Одржавање промотивног округлог стола о значају мерења административних трошкова	РСЈП	МП	Присуство представника 50% ОДУ	Извештај о раду РСЈП	Четврти квартал 2016 године
М е р а 3. 5.	Поједностављење секторских прописа у циљу смањења административног оптерећења привреде (секторска "гиљотина" прописа у циљу смањења административног оптерећења)					
	Врста мере	Регулаторна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнери у реализацији	– надлежни ОДУ; – МП;		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства		– УСАИД – Пројекат за боље услове пословања – ИПА 2013 – Пројекат за унапређење услова пословања		
Прописи кроз које се	– прописи у сектору идентификовани за стављање ван снаге, односно измену/допуну					

мера спрово ди						
Рок за реализ ацију	2017. година					
Показа тељ излаз н ог резулт ата	Број спроведених пилота за поједностављење секторских прописа					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0	2	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институц ија одговорн а за реализац ију активнос ти	Партн ери у реализ ацији	Показате љ реализац ије	Извор провере	Рок за реал изаци ју
3.5. 1.	Анализа могућности спровођења секторске "гиљотине" прописа у циљу смањења административног оптерећења привреде у два изабрана сектора	РСЈП	– МП; – одабрани ОДУ;	Извештај о могућност има поједностављења прописа у циљу смањења административног оптерећења привреде у два одабрана сектора који садржи: –	Извештај о раду РСЈП	Четвр ти квартал 2016. годин е

				<p>детаљан преглед нивоа административног оптерећења привреде у 2 одабрана сектора;</p> <p>– препоруке за измене прописа у циљу смањења административног оптерећења привреде у 2 одабрана сектора;</p> <p>– предлог закључка Владе којим се усвајају препоруке за стављање ван снаге, односно измену секторских прописа, који се подноси Влади на</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				усвајање.		
3.5.2.	Поједностављење секторских прописа у складу са препорукама из тачке 3.5.1.	Надлежни и ОДУ	– РСЈП; – МП;	Измењени секторски прописи	Извештај о спроведеним препорукама за измену прописа у два одабрана сектора; Службени гласник РС	Четврти квартал 2017. године
М е р а 3. 6.	Успостављање јединственог јавног регистра административних процедура и осталих услова пословања					
	Врста мере	Институционално управљачко организациона				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МП; – МФ; – Министарство трговине, туризма и телекомуникација (у даљем тексту: МТТ); – Привредна комора Србије (у даљем тексту: ПКС); – МДУЛС – Дирекција за е-Управу;		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства		– ГИЗ – Програм за реформу јавне управе – ИПА 2013 – Пројекат „Подршка у имплементацији Акционог плана за побољшање пословног окружења“		
	Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере				
Рок за	2017. година					

реализацију						
Показатељ излазног резултата	Учешће унетих административних захтева у јавни регистар административних процедура у односу на укупан број административних захтева					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	0	15%	Административни извор – РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
3.6.1.	Спровођење анализе административних захтева са циљем идентификације врсте и броја административних захтева – Кодификација административних процедура	РСЈП	– МП; – МФ; – МДУЛС; – ПКС;	Извештај о анализи административних захтева који се односе на пословање привредних субјеката	Интернет страница www.privreda.gov.rs и www.pks.rs	Четврти квартал 2016. године
3.6.2.	Израда софтвера и хардвера за е-портал јединственог јавног	РСЈП	МДУЛС – Дирекција за е-Управ	Бесплатно доступан преко интернета е-	Интернет портал е-Управа	Четврти квартал 2017.

	регистра административних процедура		у; ОДУ; МП;	јединственог јавног регистра административних процедура		
М е р а 3. 7.	Успостављање правног оквира којим би се прописало формирање свеобухватног јединственог јавног регистра административних процедура и осталих услова пословања					
	Врста мере	Регулаторна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МДУЛС – Дирекција за е-Управу; – МП;		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства		– ГИЗ – Програм за правне реформе – ИПА 2013 – Пројекат „Подршка у имплементацији Акционог плана за побољшање пословног окружења“		
	Прописи кроз које се мера спроводи	– Мера ће се спровести одговарајућим прописом				
	Рок за реализацију	2017. година				
	Показатељ излазног резултат	Обухваћеност административних захтева јавним регистром				
Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:		
0%		70%		Извештај о раду РСЈП		

ата						
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
3.7.1.	Успостављање правног оквира којим се прописује формирање свеобухватне и ажурне електронске базе административних захтева у форми јавног регистра	МДУЛС	– РСЈП; – МП;	Усвојен пропис којим се успоставља јавни регистар административних захтева (процедурa) и обавеза ажурирања од стране ОДУ	„Службени гласник РС”	Први квартал 2017. године
Посебан циљ 4	Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура					
Показатељ учинка (исхода) на нивоу посебног циља	Транспарентност Владиног креирања политика					
	Полазна година	2015.	Година реализације посебног циља	2017	Извор провере	Глобални извештај о конкурентности и Светског економског
Улазна вредност	3,6	Излазна вредност:	3,8			

						форума	
М е р а 4. 1.	Унапређење система за прикупљање иницијатива грађана и привреде						
	Врста мере	Институционално управљачко организациона					
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МП; – МДУЛС – Дирекција за е-Управу;			
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи			
		Редовна буџетска средства		– УСАИД – Пројекат за боље услове пословања			
	Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					
	Рок за реализацију	2016. година					
	Показатељ излазног резултата	Повећање броја достављених иницијатива грађана и привреде					
		Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
		10 годишње		40 годишње		Извештај о раду РСЈП	
Оперативне активности							
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију	

		активно сти				
4.1.1.	Унапређење капацитета РСЈП за прикупљање и обраду иницијатива грађана и привреде	РСЈП		<p>– Попуњена систематизацијом предвиђена места у организационој јединици задуженој за прикупљање и обраду иницијатива грађана и привреде</p> <p>– Усвојене интерне процедуре РСЈП које се односе на процес прикупљања и обраде иницијатива грађана и привреде</p>	Извештај о раду РСЈП Информатор о раду РСЈП	Први квартал 2016. године
4.1.2.	Израда софтвера за прикупљање иницијатива грађана и привреде	РСЈП	МДУЛ С – Дирекција за е-Управу	– Омогућено подношење иницијатива на	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Други квартал 2016. године

				интернет страни РСЈП за измену штетних и стављање ван снаге непотребних прописа и праћења поступака по тим иницијати вама; – Доступност информација о поднетим иницијати вама и току предмета.		
4.1.3.	Успостављање Форума за иницијативе за измену неефикасних прописа и унапређење законодавне процедуре	РСЈП	– МП; – МДУЛС – Дирекција за е-Управу	– Форум састављен од представника удружења и представника ОДУ; – Квартални састанци Форума на којима ОДУ и представници	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Други квартал 2016. године

				привреде и ОЦД расправљају о унапред утврђеним темама у складу са прикупљеним иницијативама за измену и доношење прописа;		
4.1.4.	Успостављени интерактивни и електронски портал	РСЈП	ОДУ	Извештај са кварталног састанка Форума	Интернет страница www.rsjp.gov.rs	Трећи квартал 2016. године
М е р а 4. 2.	Унапређење транспарентности регулаторног процеса					
	Врста мере	Регулаторна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнери у реализацији	<ul style="list-style-type: none"> - МФ; - МДУЛС; - ГС; - РСЗ; - КЕИ; - Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (у даљем тексту: КЦД); 		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
	Редовна буџетска средства		ГИЗ – Програм за правне реформе			

ва						
Прописи кроз које се мера спроводи	– Закон о планском систему у Републици Србији – Уредба о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика; – Уредба о методологији за израду средњорочних планова; други прописи за које се након спроведене активности 4.2.4. утврде да је потребно изменити/допунити;					
Рок за реализацију	2016. година					
Показатељ излазног резултата	Учешће броја нацрта закона за које је у току процеса израде спроведена јавна расправа у укупном броју нацрта закона који су донети на годишњем нивоу					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	50%	65%	Административни – ГС			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
4.2.1.	Прописивање обавезе обезбеђивања транспарентности Годишњег плана рада Владе и средњорочних планова ОДУ	РСЈП	– МФ	Усвајање Закона о планском систему у Републици Србији	„Службени гласник РС”	Први квартал 2016. године

4.2.2.	Прописивање обавезе ОДУ да периодично извештавају Владу о ефектима прописа и докумената јавних политика и транспарентности тих извештаја	РСЈП	– МФ	Усвајање Закона о планском систему у Републици и Србији	„Службени гласник РС”	Први квартал 2016. године
4.2.3.	Утврђивање методологије за спровођење јавне расправе	РСЈП	– МФ	Усвајање Уредбе о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика	„Службени гласник РС”	Други квартал 2016. године
4.2.4.	Анализа стратешког и нормативног оквира за учешће јавности у процесу усвајања јавних	– Координационо тело за праћење регулаторне реформе и управља	– РСЈП; – ГС; – РСЗ; – МФ; – КЕИ;	Усвојен закључак Координационог тела за праћење регулаторне реформе и	Административни извор – ГС	Први квартал 2016. године

	политика и доношењу прописа	ње јавним политикама из мере 2.8.		управљање јавним политикама, којим се установљава које прописе и стратешка документа је потребно изменити/допунити у складу са спроведеним активностима 4.2.1–4.2.3.		
4.2.4.	Припремљене смерница за постизање веће предвидивости правног оквира пословања	МП	РСЈП	Усвајање смерница којим Влада препоручује органима државне управе да приликом припреме прописа који утичу на привреду и пословно окружење предвиде ступање на снагу	Интернет странице: www.srbija.gov.rs www.privreda.gov.rs	Први квартал 2016 године

				тих прописа на два тачно одређена датума у току године, уз изузетке у којима се може одступити од тог правила		
М е р а 4. 3.	Увођење стандарда за учешће грађана и привреде у систему управљања јавним политикама и доношењу прописа					
	Врста мере	Регулаторна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– МФ; – МДУЛС; – ГС; – РСЗ; – КЦД;		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства		– ГИЗ – Програм за правне реформе;		
	Прописи кроз које се мера спроводи	– Закон о планском систему у Републици Србији; – Уредба о методологији за управљање јавним политикама; – Уредба о методологији за израду средњорочних планова;				
Рок за реализацију	2016. година					

Показатељ излазног резултата	1	Учешће броја прописа достављених на мишљење РСЈП за које су у току процеса израде спроведене консултације				
		Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:		
		Утврдиће се у првом кварталу 2016. године на основу извештаја о спроведеној АЕП	65%	Извештај о раду РСЈП		
	2	Учешће броја докумената јавних политика достављених на мишљење РСЈП за које су у току процеса израде спроведене консултације				
		Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:		
		0	50%	Извештај о раду РСЈП		
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
4.3.1.	Прописивање обавезе спровођења консултација у процесу израде предлога јавних политика и прописа	РСЈП	– МФ	Усвајање Закона о планском систему у Републици Србији и других прописа за које се након спроведене активности и 4.2.4. утврди да их је	„Службени гласник РС”	Први квартал 2016. године

					потребно изменити/ допунити		
4.3. 2.	Прописивање е обавезе ОДУ да објаве почетак рада на документим а јавних политика и прописима на порталу е-Управа и својим интернет страница	РСЈП	– РСЈП; – ГС; – РСЗ:	Усвајање Закона о планском систему у Републици и Србији и других прописа за које се након спроведе не активност и 4.2.4. утврди да их је потребно изменити/ допунити	„Службени гласник РС” Интернет страница: www.euprava.gov.rs	Први квартал 2016. године	
4.3. 3.	Утврђивање методологије за спровођење консултација	РСЈП	– МФ; – КЦД;	Усвајање Уредбе о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и других прописа	„Службени гласник РС”	Други квартал 2016. године	

					за које се након спроведене активности и 4.2.4. утврди да их је потребно изменити/допунити		
	4.3.4.	Припремање смерница за састав радних група за израду предлога јавних политика и прописа	РСЈП	– КЦД; – РСЗ;	Усвојене смернице којим Влада препоручује органима државне управе како да одреде састав радних група и обезбеде транспарентност рада	Интернет странице: www.srbija.gov.rs	Други квартал 2016 године
М е р а 4. 4.	Унапређење доступних база података који се користе у консултативном процесу						
	Врста мере	Институционално управљачко организациона					
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнери у реализацији				
Проце	Буџет Републике Србије			Средства међународне помоћи			

њена финан сијска средст ва	Редовна буџетска средства		– ГИЗ – Програм за правне реформе; – Швајцарска агенција за развој			
Пропи си кроз које се мера спрово ди	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере					
Рок за реализ ацију	2016. година					
Показа тељ излазн ог резулт ата	Учешће истраживања од јавног значаја представљених у бази РСЈП у односу на укупна истраживања од јавног значаја од значаја за јавне политике и креирање прописа					
	Полазна вредност:		Циљана вредност:		Извор провере:	
	0		25%		Извештај о раду РСЈП	
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институц ија одговорн а за реализац ију активнос ти	Партн ери у реализ ацији	Показате љ реализац ије	Извор провере	Рок за реал изаци ју
4.4. 1.	Обезбеђење распољив ости резултата истраживањ а спроведени х у оквиру програма од јавног	РСЈП	Минис тарств о просве те, науке и технол ошког развој	Формиран а база истражив ања од јавног значаја у РСЈП доступна свим ОДУ	Извештај о раду РСЈП www.rsjp.gov.rs	Четвр ти кварт ал 2016. годин е

	интереса регулисаног Законом о научноистраживачкој делатности, приликом креирања јавних политика и прописа		а (у даљем тексту : МПНТ)			
М е р а 4. 5.	Подизање свести јавности о значају учествовања у консултацијама у процесу припреме предлога јавних политика и прописа					
	Врста мере	Информативно едукативна				
	Институција одговорна за реализацију мере	РСЈП	Партнер и у реализацији	– СУК; – МП; – МФ; – КЦД; – Министарство пољопривреде и заштите животне средине (у даљем тексту: МПЗЖС); – МПНТ;		
	Процењена финансијска средства	Буџет Републике Србије		Средства међународне помоћи		
		Редовна буџетска средства;		– УСАИД – Пројекат за боље услове пословања – ИПА 2013 – Пројекат за унапређење услова пословања		
	Прописи кроз које се мера спроводи	Усвајање посебног прописа није услов за спровођење ове мере				
Рок за реализацију	2016. година					

Показатељи излазног резултата	Повећање броја консултованих заинтересованих страна у консултативном поступку					
	Полазна вредност:	Циљана вредност:	Извор провере:			
	Утврдиће се у другом кварталу 2016.	30%	Извештај о раду РСЈП			
Оперативне активности						
Број	Назив активности	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације	Извор провере	Рок за реализацију
4.5.1.	Промотивне активности на подизању свести јавности о значају учествовања у консултацијама у процесу припреме предлога јавних политика и прописа	РСЈП	– КЦД; – МДУЛС;	– Одржан округли сто са представницима ОЦД – Објављени промотивни текстови на интернет странама ОДУ	Интернет страница www.rsjp.gov.rs www.civilnodrustvo.gov.rs	Први квартал 2016. године, па континуирано
4.5.2.	Анализа степена учешћа заинтересованих страна у консултативно	РСЈП	– КЦД	Извештај о степену учешћа заинтересованих страна у	Интернет странице www.rsjp.gov.rs www.civilno	Други квартал 2016. годин

		м процесу током израде предлога јавних политика и нацрта закона			консултативном процесу током израде предлога јавних политика и нацрта закона Годишњи извештај о спроведеним јавним расправама и консултативном процесу у поступку израде прописа, са препорукама за унапређење процеса јавне расправе	drustvo.gov.rs	e
--	--	---	--	--	--	----------------	---

Прилог 1.

Преглед

докумената јавних политика у Републици Србији, по утврђеним областима јавних политика, према истраживањима и анализи Републичког секретаријата за јавне политике, спроведеним закључно са 1. децембром 2015. године

1) Правосуђе и правни систем. обухвата питања владавине права, и јачање правосуђа и правосудног система (организације, независности и ефикасности правосуђа и мрежа судова, затворског система и коришћење алтернативних санкција), осигуравајући основна људска и мањинска права, борбу против корупције у јавном сектору и привреди као и подршку заштити

људских и мањинских права. Три стратегије немају утврђен рок примене, док остале трају краће од осам година. Иако је у свим стратегијама предвиђено доношење акционих планова, пет садржи исти, при чему је за две истекао рок примене. Ниједан документ нема финансијски план спровођења мера и активности, док су једино у Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији од 2013. до 2018. циљеви квантификовани што омогућава праћење остварења резултата.

Графикон 1: Учешће важећих докумената у области правосуђе и правни систем са дефинисаним критеријумима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_05.tiff, Strategija_Page_05.tiff]

Табела 1: Правосуђе и правни систем –документи јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_06.tiff, Strategija_Page_06.tiff]

2) Унутрашња безбедност. Ова област покрива општу безбедност и сигурност, превенцију и одбрану од разних врста криминала, као и управљање и контролу граница, укључујући миграције и азил, заштиту од пожара, заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама. Према броју донетих докумената јавних политика (десет) ово је једна од најбројнијих области. Међутим, само три стратегије имају важеће акционе планове. Ниједна стратегија нема квантификоване циљеве, док су једино у Стратегији за управљање границама идентификована потребна финансијска средства. У пет докумената није одређен рок важења.

Графикон 2: Учешће важећих докумената у области унутрашња безбедност са дефинисаним критеријумима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_07.tiff, Strategija_Page_07.tiff]

Табела 2: Унутрашња безбедност – важећи документи јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_08.tiff, Strategija_Page_08.tiff]

3) Национална безбедност. Ова област се односи на политику одбране и међународну сарадњу у области одбране и војне сарадње, планирање и припремање мобилизације уређивање и припремање територије Републике Србије за потребе одбране, истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме, опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране. Важеће су две стратегије: Стратегија одбране Републике Србије и Стратегија националне безбедности. Обе стратегије имају усвојене акционе планове за спровођење, али ни једна стратегија нема квантификоване циљеве ни процењена финансијска средства, неопходна за реализацију утврђених мера и активности.

Табела 3: Национална безбедност – важећи документи јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_09.tiff, Strategija_Page_09.tiff]

4) Јавна управа. Ова област односи се на делотворно управљање и ефикасан рад управе на свим административним нивоима, као и управљање информацијама, статистиком, људским ресурсима. У овој области су важеће четири стратегије, при чему се као кровни документ намеће Стратегија реформе јавне управе. Три стратегије имају усвојене акционе планове. Једино су у Стратегији реформе јавне управе (кроз Акциони план) и у Стратегији развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015. до 2018. детаљно постављени индикатори са базним и циљним вредностима на нивоу циљева и резултата, ради адекватног праћења успешности, и процењена потребна финансијска средства. Акционим планом за спровођење Програма Владе планирана је израда Стратегије функционалне расподеле надлежности у Републици Србији као и Стратегија развоја статистике у образовању и науци.

Графикон 3: Учесће важећих докумената у области јавна управа са дефинисаним критеријумима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_10.tiff, Strategija_Page_10.tiff]

Табела 4: Јавна управа – важећи документи јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_11.tiff, Strategija_Page_11.tiff]

5) Урбанизам, просторно планирање и грађевинарство покрива: организацију, уређење и коришћење простора Републике Србије; урбанизам; утврђивање услова за изградњу објеката; уређивање стамбених односа и стамбеног пословања; комуналну инфраструктуру и комуналне делатности, изузев производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом; инспекцијски надзор у области грађевине и над објектима комуналне инфраструктуре. Једини важећи документ јавне политике, који има снагу кровног документа је Просторни план Републике Србије за период 2010–2020. године, који усваја Народна скупштина у форми закона. Овај документ садржи бројне квантитативне циљеве. За имплементацију Просторног плана урађен је Програм имплементације за период 2011–2015. године са потребним финансијским средствима за спровођење сваке активности.

6) Наука и технолошки развој. Ова област обухвата развој и унапређење система научно-истраживачке делатности; усавршавање кадрова за научно-истраживачки рад; подстицање техно-предузетништва; трансфера знања и технологија у привреди; развој и унапређење иновационог система у Републици Србији; развој система научно-технолошких информација и научно-технолошке инфраструктуре; истраживање у области нуклеарне енергије; сигурност нуклеарних објеката; производњу и привремено складиштење радиоактивних материјала, изузев у нуклеарним енергетским постројењима. Једини важећи документ јавне политике у овој области је Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије у периоду од

2010. до 2015. године. Овај стратешки документ садржи квантитативно постављене циљеве, финансијска средства и акциони план за спровођење. Према Акционом плану за спровођење Програма Владе у наредном периоду планирано је доношење Стратегије развоја науке од 2016. до 2020. године.

7) Конкурентност. Овом области обухваћена су питања која утичу на способност привреде да на најбољи начин искористи расположиве потенцијале (слободно кретање робе и капитала, политика конкуренције, регулисано право привредних друштава, заштита потрошача и безбедни производи, пружање услуга, висококвалитетна истраживања и развој, права интелектуалне својине, унапређења у области ИКТ, стране директне инвестиције, развој кластера и пословних мрежа, регионални развој).

Графикон 4: Учешће важећих докумената у области конкурентност са дефинисаним критеријумима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_12.tiff, Strategija_Page_12.tiff]

Табела 5: Конкурентност – важећи документи јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_13.tiff, Strategija_Page_13.tiff]

Једна је од бројнијих области јер обухвата 11 стратегија. Акционим планом за спровођење Програма Владе планирана је израда Стратегије развоја туризма и Стратегије регионалног развоја. Највећи број докумената покрива период до пет година, Стратегија и политика развоја индустрије је деценијски документ, док у три документа није прецизно назначен рок важења. Иако је у свим стратегијама предвиђено доношење акционих планова, углавном у року од шест месеци од усвајања стратегије, само су за реализацију пет докумената донети акциони планови.

8) Финансије и фискални систем. Ова област покрива широк спектар послова и активности који се односе на: републички буџет; утврђивање консолидованог биланса јавних прихода и јавних расхода; систем и политику пореза, такси, накнада и других јавних прихода; управљање расположивим средствима јавних финансија; јавни дуг и финансијску имовину; макроекономски и фискални оквир; спречавање прања новца; девизни систем и кредитне односе са иностранством, царински систем, кредитно-монетарни систем; банкарски систем; систем плаћања и платни промет; хартије од вредности и тржиште капитала; систем рачуноводства и ревизије. Овај сектор обухвата више стратешких докумената која су тренутно на снази, при чему Фискална стратегија представља најважнији документ јавних политика у области. Фискална стратегија представља средњорочни буџетски оквир и садржи макроекономске пројекције за наредне две године. У њој су садржани основни циљеви економске и фискалне политике. Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији од 2014. до 2018. и Национална стратегија против прања новца и финансирања тероризма имају акционе планове и потребна финансијска средства за њихово спровођење. Акционим планом за спровођење Програма

Владе планирана је израда два документа јавних политика: Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2015–2019. и Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније са пратећим акционим планом.

Национални програм економских реформи за период 2015–2017. године Влада је усвојила 12. марта 2015. године. Програм се усваја на годишњем нивоу. Нови Програм економских реформи (ЕРП) за период 2016–2018. године, који Министарство финансија припрема у сарадњи са Народном банком Србије и Републичким секретаријатом за јавне политике, као и другим надлежним националним и међународним институцијама (Европска комисија и ОЕЦД), биће усвојен у јануару 2016. године. Тај програм садржи, како средњорочни макроекономски и фискални оквир, тако и приоритетне секторске реформске мере, које доприносе конкурентности и расту, са прецизираним ефектима које ће имати на буџет.

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016–2020. је Влада Републике Србије усвојила 28. новембра 2015. године. Програм има за циљ подршку фискалној и макроекономској стабилности, усмерава расподелу јавних ресурса на националне приоритете, подржава ефикасно пружање услуга и обезбеђује већу транспарентност и надзор над јавним средствима. Програм садржи акциони план са индикаторима, а његова имплементација има велики значај у процесу приступања ЕУ.

Табела 6: Финансије и фискални систем – важећи документи јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_14.tiff, Strategija_Page_14.tiff]

9) Енергетика, минералне сировине и рударство. Ова област обухвата енергетику – електрична и топлотна енергија, угаљ, нафта, гас и обновљиве изворе енергије, рационална употреба енергије и енергетска ефикасност, заштита животне средине у области енергетике; рударство; минералне сировине – израда биланса минералних сировина; геолошка истраживања, експлоатацију свих врста минералних сировина и геолошких ресурса; инспекцијски надзор у области рударства. Тренутно су на снази две стратегије са постављеним квантитативним циљевима и проценом финансијских средстава. Стратегија развоја енергетике нема акциони план, док је спровођење Стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. предвиђено програмима, који још увек нису израђени.

Табела 7: Енергетика, минералне сировине и рударство – важећа документа јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_15.tiff, Strategija_Page_15.tiff]

10) Заштита животне средине и климатске промене односи се на заштиту и унапређење животне средине; спровођење Конвенције о учешћу јавности, доступности информација и праву на правну заштиту у области

животне средине; заштиту природе; заштиту ваздуха; заштиту озонског омотача; климатске промене; прекогранично загађење ваздуха и воде; заштиту вода од загађивања; заштиту од великог хемијског удеса и учешће у реаговању у случају хемијских удеса; заштиту од буке и вибрација; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; управљање хемикалијама и биоцидним производима; управљање водама. Национални програм заштите животне средине 2010–2019. године покрива све аспекте политике животне средине и дефинише стратешке и специфичне циљеве у овој области, има одређена финансијска средства, још увек није донет акциони план за његово спровођење. У четири стратегије није одређена година престанка важења. Квантитативно циљеви су постављени у четири документа.

Табела 8: Заштита животне средине и климатске промене – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_16.tiff, Strategija_Page_16.tiff]

11) Саобраћај и комуникације. обухвата изградњу и уређење железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја, унутрашњи и међународни превоз и интермодални транспорт; уређење и безбедност техничко-технолошког система саобраћаја; телекомуникације, односно електронске комуникације и поштански саобраћај; уређење и безбедност у области електронских комуникација и поштанског саобраћаја. Област обухвата седам докумената јавних политика, од чега четири стратегије имају важећи акциони план, док су акциони планови за Стратегију развоја информационог друштва и Стратегију развоја електронских комуникација истекли 2014. године и потребно је припремити нове за наредни период. Изузев Стратегије развоја електронских комуникација, остале имају квантификовано постављене циљеве. Финансијски план дефинисан је у само два документа јавних политика. У наредном периоду очекује се усвајање Плана развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2015. до 2020. године. Планом рада Владе за 2015. годину планирана је израда Стратегије развоја интелигентних транспортних система.

Графикон 5: Учешће важећих докумената области саобраћаја и комуникације са дефинисаним критеријумима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_17.tiff, Strategija_Page_17.tiff]

Табела 9: Саобраћај и комуникације – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_18.tiff, Strategija_Page_18.tiff]

12) Тржиште рада. Ова област обухвата питања која покривају систем у области радних односа и права из рада у свим облицима рада изузев у државним органима и органима јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине, јавним агенцијама и јавним службама; безбедност и здравље на

раду. Ова област обухвата две стратегије, са важећим акционим плановима и квантитативним циљевима. Финансијска средства су планирана само у Националној стратегији запошљавања 2011–2020.

Табела 10: Тржиште рада – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_19.tiff, Strategija_Page_19.tiff]

13) Социјална заштита. обухвата развој система социјалне заштите и социјалних услуга. У овој области су идентификована два документа јавних политика Стратегија социјалне заштите од 2005. до 2020. године, чије је спровођење у надлежности Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Стратегија социјалног становања, која је у надлежности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Ниједана стратегија нема одређене квантитативне циљеве, док су потребна финансијска средства и акциони план израђени за Националну стратегију социјалног становања.

Табела 11: Социјална заштита – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_20.tiff, Strategija_Page_20.tiff]

14) Спорт и омладина. Ова област обухвата унапређење друштвеног положаја младих и стварање услова за остваривање права и положаја младих у свим областима, као и унапређење и развој система, спорта и физичке културе. За остварење приоритета и циљева утврђених Националном стратегијом за младе донет је Акциони план за период 2015–2017, којим су прецизирани индикатори за праћење остварења циљева и активности са почетним и циљним вредностима, носиоци и учесници процеса реализације и одређена средства за реализацију. Детаљан план финансирања активности сачињен је за 2015. годину, а за трогодишњи период 2015–2017. године дата је пројекција трошкова.

С друге стране, Стратегија развоја спорта има дефинисане квантитативне циљеве али без планираних финансијских средстава.

Табела 12: Спорт и омладина – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_21.tiff, Strategija_Page_21.tiff]

15) Здравство. Област здравства покрива питања која се односе на систем и организацију здравствене заштите; систем обавезног и других облика здравственог осигурања, садржај здравствене заштите, очување и унапређење здравља грађана и праћење здравственог стања и здравствених потреба становништва; здравствену инспекцију; производњу и промет лекова, медицинских и помоћних лековитих средстава; здравствену исправности животних намирница и предмета опште употребе у производњи и промету. У овој области у примени је девет докумената јавних политика, од којих само три имају одређене квантитативне циљеве. Ниједна од важећих стратегија нема дефинисана финансијска средства за извођене

планираних активности. Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената једина нема урађена акциони план. Осим стратегије за превенцију и контролу хроничних незаразних болести, чији је рок важења до следеће године и Стратегије о спречавању злоупотребе дрога за период од 2014–2021. године, остале стратегије престају да важе у децембру 2015. године. Акционим планом за спровођење Програма Владе планирана је израда Стратегије за јавно здравље.

Графикон 6: Учешће важећих докумената у области здравство са дефинисаним критеријумима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_22.tiff, Strategija_Page_22.tiff]

Табела 13: Здравство – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_23.tiff, Strategija_Page_23.tiff]

16) Образовање. Ова област обухвата унапређење и развој система образовања, едукацију у оквиру основног, средњег и високог образовања али и система образовања одраслих, стручно образовање и обуку. Тренутно су важећа два документа јавних политика, при чему у Стратегији образовања одраслих у Републици Србији није назначена година престанка ове стратегије. Стратегија развоја образовања у Републици Србији донета је 2012. и намеће се као кровни документ ове области, јер су обрађени сви видови образовања и обуке. Ова стратегија има наведене и квантитативне циљеве. Акционим планом за њено спровођење конкретизоване су појединачне активности дефинисане циљевима и приоритетима Стратегије, разрађени начини спровођења, рокови, кључни носиоци и извршиоци, процедуре извештавања и процене ефеката предвиђених стратешких мера, док су финансијска средства одређена само из буџета и то за 2015. годину. Дефинисани су показатељи напретка, али без одређених почетних и циљних вредности.

Табела 14: Образовање – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_24.tiff, Strategija_Page_24.tiff]

17) Пољопривреда и рурални развој. Област пољопривреде и руралног развоја обухвата све аспекте пољопривредне производње, прераду и конкурентност, заштиту биља, безбедност хране, здравље и добробит животиња, развој шумарства и ловства и одржив рурални развој.

Табела 15: Пољопривреда и рурални развој – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_25.tiff, Strategija_Page_25.tiff]

За решавање проблема у овој области израђена су три документа јавних политика, при чему се као кровни документ намеће Стратегија развоја пољопривреде и руралног развоја и једина је са дефинисаним квантитативним циљевима, и пројектованим буџетом. Недостатак ове

стратегије је што још увек није урађен акциони план за њено спровођење. У наредном периоду очекује се усвајање Предлога Националног програма за пољопривреду, Предлога Националног програма руралног развоја и Предлога Стратегије развоја ловства. Акционим планом за спровођење Програма Владе планирана је израда новог Програма развоја шумарства Републике Србије и Стратегија за управљање споредним производима животињског порекла.

18) Људска права и грађанско друштво. Ова област обухвата обезбеђивање поштовања људских права које свако људско биће стиче чином свог рођења без обзира на пол, узраст, држављанство, верску или сексуалну опредељеност или друго лично својство, као и очување и јачање односа матичне државе и дијаспоре и матичне државе и Срба у региону. Од 12 важећих стратегија из ове области, само пет стратегија имају важећи акциони план; квантитативни циљеви су одређени само у две, док су планирана средства приказана у четири. Једино Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности 2009–2015. има исказане квантитативне циљеве, финансијска средства и акциони план. Према рочности, пет стратегија је са неодређеним роком трајања, четири престају да важе до краја 2015. године. Планирана је израда нове Стратегије за побољшање положаја особа са инвалидитетом 2016–2020.

Графикон 7: Учешће важећих докумената у области људска права и грађанско друштво са дефинисаним критеријумима

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_26.tiff, Strategija_Page_26.tiff]

Табела 16: Људска права и грађанско друштво – важећа докумената јавних политика

[MISSING IMAGE: Strategija_Page_27.tiff, Strategija_Page_27.tiff]

19) Култура и информисање. обухвата развој и унапређење културе и уметничког стваралаштва, развој и унапређење књижевног, преводилачког, музичког и сценског стваралаштва, ликовних и примењених уметности и дизајна, филмског и стваралаштва у области других аудио-визуелних медија, заштиту непокретног, покретног и нематеријалног културног наслеђа, библиотечку, издавачку, кинематографску и музичко-сценску делатност, систем јавног информисања, информисање националних мањина, сарадњу у области заштите културне баштине, културног стваралаштва и информисања на језику и писму припадника српског народа у региону. У овој области је очигледан изостанак кровног документа. Једина стратегија која постоји је Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији са роком важења до 2016. године. Стратегија има разрађен акциони план који предвиђа активности током целог рока важења стратегије. Квантитативни циљ предвиђа да ће Република Србија, ван територије Аутономне Покрајине Војводине, имати шест јавних регионалних радио и

телевизијских сервиса, док финансијска средства за извођење активности нису предвиђена.

Прилог 2.

Начела добре регулаторне праксе, у складу са Резолуцијом Народне скупштине о законодавној политици

У складу са Резолуцијом Народне скупштине о законодавној политици, очекује од свих учесника у законодавном процесу да поштују следећа начела:

Начело јавности које подразумева јавно представљање полазних основа законског уређивања дате области, нарочито циљним групама на које се односи, те најаву, припрему и усвајање прописа у редовном законодавном поступку који омогућава квалитетно учешће јавности на коју се ти прописи примењују.

Начело неопходности које подразумева да:

- (1) се пропис усваја само када је то неопходно, као резултат свеобухватне анализе свих регулаторних инструмената у области која је предмет регулације;
- (2) пропис не може да садржи непотребне процедуре и административне трошкове;
- (3) се на основу континуираног праћења примене прописа утврди потреба да се он стави ван снаге или измени и допуни.

Начело делотворности које подразумева да:

- (1) се прописом решавају уочени проблеми;
- (2) је пропис применљив;
- (3) пропис јасно дефинише овлашћења надлежних државних и недржавних субјеката као носилаца јавних овлашћења;
- (4) су субјекти на које се пропис односи у могућности да га поштују и по њему поступају.

Начело економичности које подразумева да:

- (1) пропис на нивоу друштва има за последицу већу корист него трошкове;
- (2) се циљеви остварују прописом уз најниже трошкове, узимајући у обзир алтернативе прописима и различите приступе и облике прописа;
- (3) је друштвено оправдана дистрибуција (позитивних и негативних) последица на различите друштвене групе или да су предвиђене мере на основу којих се ублажава неравноправност распоређивања тих последица.

Начело сразмерности које подразумева да:

(1) су оптерећења која пропис намеће субјектима на које се односи сврсисходна и оправдана;

(2) се приликом израде прописа користи сврсисходан ниво анализе ефеката прописа.

Начело одговорности које подразумева да надлежни органи поступају сходно професионалном кодексу понашања када преузму политичку одговорност за ваљаност усвојених политика и остваривање постављених циљева, уз поштовање хијерархије норми, правног система и номотехнике.

Начело одређености које подразумева обавезу овлашћеног предлагача да припреми јасне и опште разумљиве одредбе којима се обезбеђују правна извесност, једнакост пред законом, те предупређују различита тумачења или имплементације у пракси.

Начело поједностављења које подразумева једноставне процедуре уз могућност коришћења савремених инструмената без непотребних оптерећења, кодификацију појединачних области и припрему пречишћених текстова, спречавање измена и допуна једног прописа другим, као и одлагање примене прописа који је већ ступио на снагу без оправданих разлога.

Начело приступачности захтева од надлежних органа да обезбеде упознавање јавности с новим прописима у разумним роковима за примену, који само изузетно могу бити краћи од општих рокова прописаних Уставом, те да обезбеде бесплатан приступ ажурираним и једноставним базама важећих прописа.