

ЗАКОН

О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

І. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет уређивања

Члан 1.

Овим законом се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.

Појмови у смислу овог закона

Члан 2.

Поједини изрази који се користе у овом закону имају следеће значење:

1) **Јавне политике** јесу правци деловања Републике Србије и правци деловања аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: локална власт), у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва;

2) **Плански систем** јесте скуп елемената планирања, који чине:

- планска документа;
- учесници у планском систему;
- процес управљања системом јавних политика;
- процес усаглашавања садржаја планских докумената са садржајем других планских докумената и прописа;
- повезивање процеса усвајања и спровођења јавних политика са процесом средњорочног планирања;

3) **Учесници у планском систему који утврђују јавне политике** усвајањем докумената јавних политика јесу Народна скупштина, Влада и органи локалне власти у складу са својом надлежношћу;

4) **Остали учесници у планском систему** јесу органи државне управе и службе Владе, као и органи и службе локалне власти који у складу са својим надлежностима учествују у систему управљања јавним политикама а не утврђују их;

5) **Управљање системом јавних политика** јесте процес планирања јавних политика, анализе ефеката, припреме и усвајања планских докумената, координације, спровођења јавних политика, праћења спровођења тих политика, вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, њиховог унапређења на основу налаза вредновања учинака, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика;

6) **Координација јавних политика** јесте процес којим учесници у планском систему из става 1. тач. 3) и 4) овог члана усмеравају рад у вези са

утврђивањем и спровођењем јавних политика, водећи рачуна о међусобној усклађености јавних политика које усвајају и спроводе и њиховој приоритизацији;

7) **Анализа ефеката** јесте аналитички процес који се спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (*ex-ante анализа ефеката*), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (*ex-post анализа ефеката*);

8) **Праћење спровођења јавних политика** јесте прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно њихових мера, како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно;

9) **Вредновање учинака јавних политика** јесте оцењивање ефикасности и ефективности јавне политике која се спроводи, односно која је спроведена, њених учинака на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења спровођења, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно како би се утврдило ли је потребно увести одређене измене;

10) **Извештавање о реализацији и постигнутим учинцима јавних политика** јесте објективно, потпуно, проверљиво и благовремено обавештавање заинтересованих страна и циљних група о спровођењу усвојених планских докумената и постигнутим учинцима јавних политика;

11) **Општи циљ јавне политике** јесте дугорочан циљ којим се дефинише жељено стање на нивоу друштва, у области у којој та политика делује;

12) **Посебан циљ јавне политике** јесте циљ дефинисан у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој та политика делује, чијим се остварењем стварају предуслови за остваривање општег циља;

13) **Ефекат јавне политике** јесте дугорочни утицај на нивоу друштва у области на коју та политика делује;

14) **Показатељи учинка** јесу квантитативни и/или квалитативни параметри који се дефинишу ради праћења степена постизања општих или посебних циљева јавне политике, у односу на почетне вредности тих параметара.

Показатељи учинка могу бити: показатељи ефеката (на нивоу општег циља), показатељи исхода (на нивоу посебних циљева) и показатељи резултата (на нивоу мера јавних политика);

15) **Заинтересоване стране** јесу органи и организације, физичка и правна лица које имају интерес у вези са мерама јавних политика;

16) **Циљна група** јесте група физичких и/или правних лица, односно других заинтересованих страна која је под утицајем мера јавних политика;

17) **Пројекат** у смислу овог закона је временски ограничен скуп активности које се односе на једну или више мера за спровођење јавне политике, повезаних јасно одређеним заједничким циљем, односно променом која се жели постићи, буџетом и другим ресурсима за његово спровођење и управљачком структуром.

Остали изрази употребљени у овом закону, а који су дефинисани законом који уређује буџетски систем, имају значење како је дефинисано тим законом.

Сви термини у овом закону употребљени у мушком роду подразумевају се и у женском роду и обрнуто.

Начела управљања системом јавних политика

Члан 3.

У процесу управљања системом јавних политика, приликом израде и спровођења планских докумената поштују се следећа начела:

1) **начело економичности**, које подразумева да се приликом избора мера јавне политике води рачуна да користи од истих оправдавају трошкове које проузрокују;

2) **начело финансијске одрживости**, које подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената поштују успостављена фискална ограничења расхода и издатака, као и да се имају у виду ефекти спровођења јавних политика на раст бруто домаћег производа и инвестиције, приходе и примања, одржавање и сервисирање дугова;

3) **начело реалистичности**, које подразумева уважавање финансијских, економских, друштвених, културних, просторних, еколошких, регионалних, административних и других могућности и ограничења приликом планирања;

4) **начело релевантности и поузданости**, које подразумева да се подаци на основу којих се планира, анализирају ефекти и прати спровођење планских докумената, прикупљају из различитих релевантних и поузданих извора, као и да су спроведене одговарајуће анализе очекиваних учинака спровођења планских докумената;

5) **начело конзистентности и усклађености**, које подразумева међусобну усклађеност јавних политика, усклађеност планских докумената по форми, садржају и терминологији, усклађеност хијерархијски нижих планских докумената са хијерархијски вишим планским документима, усклађеност планских докумената са преузетим међународним обавезама, као и усклађеност прописа са усвојеним планским документима;

6) **начело континуитета планирања**, које подразумева цикличност процеса планирања, праћења спровођења и вредновања учинака, као и заснованост новог планског документа на планским документима који су му претходили и налазима вредновања постигнутих учинака већ спроведених јавних политика;

7) **начело пропорционалности**, које подразумева да су обухват и методе анализе ефеката јавних политика, како *ex ante* тако и *ex post*, сразмерне значају и обиму процењених ефеката;

8) **начело превенције и предострожности**, које подразумева да се јавне политике утврђују и спроводе тако да се спрече или сведу на најмању могућу меру потенцијални негативни ефекти;

9) **начело једнакости и недискриминације**, које подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената поштују људска и мањинска права и слободе гарантоване Уставом и законом;

10) **начело координације и сарадње**, које подразумева да се планирање врши уз уважавање интереса осталих учесника у планском систему,

а нарочито уз уважавање приоритетних циљева Владе, као и иницијатива, потреба и приоритетних циљева локалне власти;

11) **начело јавности и партнерства**, које подразумева да се јавне политике утврђују у оквиру транспарентног и консултативног процеса, односно да се током израде и спровођења планских докумената, као и анализе ефеката и вредновања учинака јавних политика, спроводи транспарентан процес консултација са свим заинтересованим странама и циљним групама, укључујући и удружења и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке и друге организације, водећи рачуна да се омогући остваривање појединачних правних и других интереса свих заинтересованих страна и циљних група, уз истовремену заштиту јавног интереса;

12) **начело одговорности**, које подразумева јасно одређивање одговорних институција за спровођење мера и активности јавне политике;

13) **начело временске одређености**, које подразумева временски ограничен период примене документа јавне политике и јасно одређене рокове за извршење мера и активности предвиђених документом јавне политике;

14) **начело интегралности и одрживог раста и развоја**, које подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената узимају у обзир захтеви заштите животне средине, борбе против климатских промена, ублажавања ефеката климатских промена и прилагођавања климатским променама, спречавања прекомерног коришћења природних ресурса, повећања енергетске ефикасности и искоришћавања обновљивих извора енергије и смањења емисија гасова са ефектом „стаклене баште“, њихови ефекти на друштво, посебно на локалне заједнице, њихов развој и посебности, осетљиве категорије становништва, родну равноправност, као и борбе против сиромаштва.

II. ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ

Појам и врсте планских докумената

Члан 4.

Плански документ јесте акт којим учесник у планском систему поставља циљеве, утврђује приоритете јавних политика, односно планира мере и активности за њихово достизање, у оквирима својих надлежности и у вези са својим функционисањем.

Врсте планских докумената су:

- 1) документи развојног планирања;
- 2) документи јавних политика, и
- 3) остали плански документи.

1. Документи развојног планирања

Документи развојног планирања

Члан 5.

Документи развојног планирања јесу плански документи најширег обухвата и највишег значаја за доносиоца.

Документи развојног планирања су:

- 1) План развоја;
- 2) Инвестициони план;

3) Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, и

4) план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе.

Плански документи из става 2. тачка 3) овог члана дефинисани су законом којим се уређује просторно и урбанистичко планирање.

План развоја

Члан 6.

План развоја јесте хијерархијски највиши, дугорочни документ развојног планирања Републике Србије, који за период од најмање 10 година усваја Народна скупштина.

План развоја садржи визију, односно приоритетне циљеве развоја Републике Србије и региона, као и смернице за њихово остварење.

Нацрт плана развоја припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, у сарадњи са другим надлежним органима државне управе и службама Владе и доставља га Влади ради утврђивања предлога.

Приликом израде Плана развоја, води се рачуна о његовој усклађености са смерницама, циљевима и задацима који проистичу из преузетих међународних обавеза, укључујући обавезе преузете у процесу приступања Европској унији, а узимају се у обзир и постојећи планови, укључујући и просторне планове и планове развоја локалних власти, а за прве три године важења Плана развоја узимају се у обзир и смернице средњорочне економске и фискалне политике које је усвојила Влада.

Приликом израде плана развоја узима се у обзир специфичност процеса планирања, програмирања и коришћења средстава Европске уније и међународне развојне помоћи сходно приоритетима и правилима које се односе на ту помоћ.

Приликом израде Плана развоја обавезно се спроводи анализа развојних потенцијала Републике Србије, међународних економских и друштвених трендова и могућности Републике Србије да у односу на развојне потенцијале искористи шансе у тим трендовима. О спроведеној анализи сачињава се извештај, који је саставни је део Плана развоја.

Планом развоја утврђује се и политика одрживог регионалног развоја.

По истеку сваке треће календарске године од доношења Плана развоја, орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, у сарадњи са другим надлежним органима државне управе и службама Владе, припрема извештај о учинцима спровођења Плана развоја и доставља га Влади на усвајање, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока.

Након усвајања извештаја о учинцима из става 7. овог члана, Влада може утврдити потребу да се спроведе ревизија Плана развоја, на основу чега се приступа изради предлога измена и допуна Плана развоја.

План развоја мења се и допуњује у процедури прописаној за његово усвајање.

Влада подноси извештај из става 7. овог члана Народној скупштини ради информисања и објављује га на својој интернет страници, најкасније 15 дана од дана усвајања.

Народна скупштина може установити потребу да се изврше измене и допуне Плана развоја и поднети иницијативу Влади, ради припреме одговарајућег акта.

Поступак припреме Плана развоја прописује Влада, на предлог органа државне управе надлежног за координацију јавних политика.

Садржину Плана развоја ближе уређује Народна скупштина, на предлог Владе.

Инвестициони план

Члан 7.

Инвестициони план јесте документ развојног планирања, који Влада усваја за период од најмање седам година, а којим се, у складу са приоритетним циљевима развоја постављеним Планом развоја, планирају јавне инвестиције у областима од јавног интереса, узимајући у обзир смернице средњорочне економске и фискалне политике које је усвојила Влада за прве три године важења тог плана.

Инвестиционом планом се даље разрађују приоритетни циљеви развоја који су постављени Планом развоја.

Инвестициони план је основ за израду средњорочних приоритета јавних инвестиција и обухвата инвестиционе програме и пројекте јавних инвестиција које треба спровести у периоду за који се планира.

Предлог инвестиционог плана припрема министарство надлежно за послове финансија, у сарадњи са органом државне управе надлежним за координацију јавних политика и другим надлежним органима државне управе и службама Владе и доставља га Влади на усвајање.

Приликом израде Инвестиционог плана треба имати у виду садржај важећих докумената развојног планирања, укључујући просторне планове и планове развоја локалних власти.

По истеку сваке календарске године, министарство надлежно за послове финансија, у сарадњи са органом државне управе надлежним за координацију јавних политика и другим надлежним органима државне управе и службама Владе, припрема годишњи извештај о спровођењу Инвестиционог плана и доставља га Влади на усвајање, најкасније у року од 90 дана од истека тог рока.

По истеку сваке треће календарске године од доношења Инвестиционог плана, министарство надлежно за послове финансија, у сарадњи са органом државне управе надлежним за координацију јавних политика и другим надлежним органима државне управе и службама Владе, припрема извештај о учинцима спровођења Инвестиционог плана и доставља га Влади на усвајање, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока.

Након усвајања извештаја из става 7. овог члана, Влада може утврдити потребу да се спроводе ревизија Инвестиционог плана, на основу чега се приступа изради предлога измена и допуна Инвестиционог плана.

Инвестициони план се мења и допуњује у процедури прописаној за његово усвајање.

Влада подноси извештај из става 7. овог члана Народној скупштини ради информисања.

Влада објављује извештаје из ст. 6. и 7. овог члана на својој интернет страници, најкасније 15 дана од дана усвајања.

Поступак припреме и ближу садржину Инвестиционог плана прописује Влада, на предлог министарства надлежног за послове финансија.

План развоја аутономне покрајине

Члан 8.

План развоја аутономне покрајине јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина аутономне покрајине.

План развоја из става 1. овог члана садржи преглед и анализу постојећег стања, визију односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика.

По истеку сваке треће календарске године од доношења плана развоја из става 1. овог члана, надлежни орган аутономне покрајине усваја извештај о учинцима спровођења истог, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока и објављује га на својој интернет страници, најкасније 15 дана од дана усвајања.

Након усвајања извештаја о учинцима из става 3. овог члана, надлежни орган аутономне покрајине може утврдити потребу да се спроведе ревизија плана развоја, на основу чега се приступа изради предлога измена и допуна плана развоја.

Поступак припреме и ближу садржину плана развоја из става 1. овог члана утврђује надлежни орган покрајине, у складу са прописом Владе којим се утврђују обавезни елементи плана развоја аутономне покрајине.

План развоја јединице локалне самоуправе

Члан 9.

План развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе, на предлог надлежног извршног органа јединице локалне самоуправе.

План развоја из става 1. овог члана садржи преглед и анализу постојећег стања, визију односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом јединице локалне самоуправе.

Годишњи извештај о спровођењу плана развоја јединице локалне самоуправе припрема се у поступку прописаном за израду извештаја о спровођењу средњорочног плана.

Истеком сваке треће календарске године од доношења, општинско односно градско веће јединице локалне самоуправе утврђује предлог извештаја о учинцима спровођења плана развоја, који подноси на усвајање скупштини јединице локалне самоуправе, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока.

Годишњи извештај о спровођењу плана развоја јединице локалне самоуправе и извештај о учинцима спровођења тог плана, објављује се на интернет страници јединице локалне самоуправе, најкасније 15 дана од дана усвајања.

Након усвајања извештаја о учинцима из става 4. овог члана, општинско односно градско веће јединице локалне самоуправе, као и скупштина јединице

локалне самоуправе могу утврдити потребу да се спроведе ревизија плана развоја јединице локалне самоуправе, на основу чега се приступа изради предлога измена и допуна плана развоја.

План развоја јединице локалне самоуправе мења се и допуњује у процедури прописаној за његово усвајање.

Поступак припреме и ближу садржину плана развоја јединице локалне самоуправе прописује скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са прописом Владе којим се утврђују обавезни елементи плана развоја јединица локалне самоуправе.

2. Документи јавних политика

Појам и врсте докумената јавних политика

Члан 10.

Документ јавних политика јесте плански документ којим учесници у планском систему, у складу са својим надлежностима, утврђују или разрађују већ утврђене јавне политике.

Врсте докумената јавних политика јесу:

- 1) стратегија;
- 2) програм;
- 3) концепт политике, и
- 4) акциони план.

Појам стратегије

Члан 11.

Стратегија јесте основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе.

Ако је потребно предузимати широк спектар повезаних активности у дужем временском периоду ради постизања дугорочних циљева, стратегијом се може утврдити целовит стратешки правац деловања и јавне политике у више сродних области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе.

Стратегија се по правилу усваја за период од пет до седам година, а остваривање њених циљева планира се и прати посредством акционог плана за спровођење стратегије.

Стратегија престаје да се примењује истеком времена за које је усвојена или доношењем одлуке о престанку њене примене.

Врсте стратегија

Члан 12.

Стратегија по обухвату може бити:

- 1) секторска, ако се њом утврђују јавне политике за целокупну област планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе;
- 2) међусекторска, ако се њом утврђују јавне политике за више области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе.

Стратегија по просторном обухвату може бити:

- 1) национална, ако покрива целу територију Републике Србије;
- 2) субнационална, ако покрива део територије Републике Србије, односно административно повезану целину на територији Републике Србије или подручја које нису географски односно административно повезана, али се у односу на њих усваја заједничка стратегија, због одређених истоветних својстава тих подручја.

Стратегија која је по свом просторном обухвату наднационална, односно ако покрива територију Републике Србије или део њене територије и подручја или делове територије других земаља, није предмет уређивања овог закона, осим у погледу обавезе извештавања у складу са овим законом.

Садржина стратегије

Члан 13.

Стратегија обавезно садржи следеће елементе:

- 1) визију, односно жељено стање чијем достизању доприноси постизање општих и посебних циљева;
- 2) преглед и анализу постојећег стања, укључујући и оцену нивоа остварености циљева спровођења јавних политика у конкретnoj области планирања и спровођења јавних политика на основу показатеља учинака у тој области;
- 3) опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи, утврђене том стратегијом или другим планским документом у складу са којим се усваја (Планом развоја, концептом политике и др.);
- 4) мере за постизање општих и посебних циљева, узрочно-последичне везе између општих и посебних циљева и мера које доприносе остварењу тих циљева и анализу ефеката тих мера на физичка и правна лица и буџет;
- 5) кључне показатеље учинака на нивоу општих и посебних циљева и мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика које су тим документом утврђене;
- 6) институционални оквир и план за праћење спровођења, вредновање учинака и извештавање о спроведеним мерама, постигнутим циљевима и учинцима јавних политика које се утврђују или разрађују стратегијом, уз навођење институције одговорне за праћење спровођења стратегије;
- 7) друге елементе прописане подзаконским актом Владе.

Стратегија по правилу има један општи циљ и до пет посебних циљева који доприносе остварењу тог општег циља.

Општи и посебни циљеви морају бити јасно одређени, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени.

Појам програма

Члан 14.

Програм, у смислу овог закона, јесте документ јавне политике, ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (План развоја, Програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике).

Програм представља групу независних али тесно повезаних мера и/или сродних (компатибилних) пројеката, којима се управља и координира како би се

остварили циљеви који се не могу остварити управљањем сваким од елемената програма појединачно, односно независно.

Програм се усваја по правилу за период до три године, а остваривање циљева програма планира се и прати посредством акционог плана за спровођење програма.

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

Програм који има за циљ хитно решавање проблема, односно поремећаја у друштву односно привреди, а који могу изазвати негативне последице већих размера ако се решавању не приступи у кратком року, није предмет уређења овог закона.

Програм престаје да се примењује истеком времена за које је усвојен или доношењем одлуке о престанку његове примене.

Садржина програма

Члан 15.

Програм садржи исте елементе као и стратегија, а нарочито разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева које дефинише или преузима из стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се усваја.

Програм има по правилу до три посебна циља који непосредно доприносе остварењу општег циља.

Појам концепта политике

Члан 16.

Концепт политике јесте полазни документ јавне политике којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области.

Концептом политике могу се давати и смернице за израду стратегије или програма и усвајати принципи реформе у одређеној области.

Концепт политике се по правилу усваја ако има више међусобно искључивих опција (праваца) за спровођење жељене промене, које могу значајно утицати на различите заинтересоване стране и циљне групе, као и у случају потребе дефинисања јавних политика са високим трошковима спровођења.

Усвајање концепта политике обавезно је ако *ex-ante* анализа ефеката различитих праваца деловања, приликом планирања, односно израде стратегије, програма, системског закона или другог акта, укаже на постојање међусобно искључивих опција, које имају значајан утицај на различите заинтересоване стране и циљне групе.

Концептом политике се доноси одлука о конкретној опцији.

Ако се концептом политике заузима правац деловања у односу на уско формулисану промену, обавезно се врши детаљна *ex-ante* анализе ефеката.

Преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији сматрају се посебном врстом концепта политике и израђују се у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, па могу садржати елементе који нису прописани овим законом.

Услове када постоји значајан утицај јавних политика на различите заинтересоване стране и циљне групе који захтева израду концепта политике из става 4. овог закона, прописује Влада.

Концепт политике престаје да се примењује његовом реализацијом или доношењем одлуке о престанку његове примене.

Садржина концепта политике

Члан 17.

Концепт политике обавезно садржи следеће елементе:

- 1) преглед и анализу постојећег стања;
- 2) опис жељене промене коју треба постићи, њених елемената и њихових узрочно–последичних веза;
- 3) опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи;
- 4) концепте/развијање могућих група мера јавне политике које представљају међусобно искључиве опције за постизање посебних циљева концепта политике;
- 5) резултате спроведене анализе ефеката за сваку од разматраних опција;
- 6) резултате процеса спроведених консултација и додатних анализа ефеката разматраних опција на основу спроведених консултација;
- 7) предлог и образложење изабране опције и начин њеног остваривања, укључујући преглед могућих мера предложених као најсврхисходнији начин за решавање уочених проблема и постизање жељене промене;
- 8) друге елементе прописане подзаконским актом Владе.

Појам акционог плана

Члан 18.

Акциони план јесте документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма.

Акциони план је саставни део стратегије и програма и по правилу се усваја истовремено са тим документима јавних политика.

У случају одступања од правила прописаног ставом 2. овог члана, у стратегији, односно програму се одређује рок за усвајање акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана усвајања те стратегије, односно програма.

Акциони план се ревидира по потреби, у складу са резултатима праћења спровођења и резултатима *ex-post* анализе ефеката јавне политике, односно, у случају да се утврди потреба, приступа се припреми његових измена и допуна.

Ревизијом акционог плана мењају се појединачни елементи садржаја акционог плана, као што су активности, рокови и институције одговорне за спровођење активности.

Акциони план се, по правилу, усваја за период примене стратегије, односно програма који разрађује.

Изузетно од става 6. овог члана, због потреба планирања, акциони план се може усвојити на краћи период, који не може бити краћи од годину дана, у ком случају је доносилац обавезан да благовремено усвоји акциони план за наредни период примене те стратегије, односно програма.

Садржина акционог плана

Члан 19.

Акциони план обавезно садржи следеће елементе:

- 1) опште и посебне циљеве преузете из стратегије, односно програма који разрађује;
- 2) мере и активности за постизање општих и посебних циљева стратегије, односно програма, уз навођење пројеката ако се мере и/или активности спроводе кроз пројекте;
- 3) институције партнере одговорне за спровођење мера и активности, као и институцију носиоца која је одговорна за праћење спровођења и извештавање о спровођењу стратегије, односно програма који акциони план разрађује;
- 4) рок за завршетак предвиђених мера и активности;
- 5) потребна средства за спровођење мера, уз навођење извора финансирања за обезбеђена средства;
- 6) показатеље учинака на нивоу мера јавних политика, а по потреби и на нивоу активности;
- 7) информације о прописима које би требало донети односно изменити како би се реализовале мере јавне политике;
- 8) друге елементе прописане подзаконским актом Владе.

Садржину и форму акционог плана ближе уређује Влада.

3. Остали плански документи

Остали плански документи које доносе учесници планског система

Члан 20.

Народна скупштина, приликом избора Владе, усваја и Програм Владе, у складу са чланом 127. став 3. Устава Републике Србије, а Влада усваја и Акциони план за спровођење програма Владе, Годишњи план рада Владе и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније.

Учесници у планском систему, поред докумената јавних политика, усвајају и друга планска документа у складу са законом, у које спадају и средњорочни планови и финансијски планови.

Аутономна покрајина преко својих надлежних органа усваја и друга планска документа, у складу са Уставом, овим законом и подзаконским актима за његово спровођење, као и другим законима који утврђују надлежност аутономне покрајине, статутом и општим актима аутономне покрајине.

Јединица локалне самоуправе доноси и друга планска документа у складу са овим законом и статутом јединице локалне самоуправе.

Акциони план за спровођење програма Владе

Члан 21.

Влада усваја Акциони план за спровођење програма Владе (у даљем тексту: Акциони план Владе) којим, разрађује своје приоритетне циљеве, мере учесника у планском систему груписане према приоритетима Владе, којима непосредно или посредно доприносе, рокове за њихово остваривање и очекиване резултате.

Акциони план Владе усваја се најкасније у року од три месеца од дана њеног избора у Народној скупштини, и то за период од четири године односно за време трајања мандата Владе, с тим што се ажурира на годишњем нивоу.

Предлог акционог плана Владе, као и његових измена у циљу ажурирања, припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, у сарадњи са надлежним органима државне управе, и доставља га Влади на усвајање.

Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика издаје упутство за припрему и ближе уређује структуру и садржај Акционог плана Владе.

Влада објављује Акциони план Владе на својој интернет страници, најкасније седмог радног дана од дана усвајања.

Годишњи план рада Владе

Члан 22.

Годишњи план рада Владе израђује се на основу средњорочних планова директних корисника буџетских средстава, приоритетних циљева Владе садржаних у Акционом плану за спровођење програма Владе и Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

Годишњи план рада Владе нарочито садржи преглед нормативних активности потребних за реализацију мера утврђених јавним политикама чије се спровођење планира за наредну буџетску годину.

Годишњи план рада Владе израђује се тако да обезбеђује ефикасно, делотворно и благовремено планирање и координацију седница одбора и седница Владе.

Годишњи план рада Владе израђује Генерални секретаријат Владе на основу предлога органа државне управе, а у сарадњи са органом државне управе надлежним за координацију јавних политика.

Влада усваја Годишњи план рада најкасније до краја децембра текуће године за наредну календарску годину, у процедури коју прописује Влада.

Влада објављује Годишњи план рада Владе на својој интернет странице најкасније седмог радног дана од дана усвајања.

4. Усклађеност планских докумената

Усклађеност планских докумената

Члан 23.

Приликом израде и усвајања планских докумената води се рачуна о њиховој усклађености са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и обавезама преузетим у процесу ЕУ интеграција.

План развоја и Просторни план Републике Србије морају бити међусобно усклађени.

Приликом израде свих других планских докумената води се рачуна о њиховој усклађености са Планом развоја, Просторним планом Републике Србије, Инвестиционим планом и другим планским документима вишег и једнаког значаја.

Приликом израде планских докумената аутономне покрајине води се рачуна и о њиховој усклађености са планским документима усвојеним на републичком нивоу, водећи рачуна о изворним надлежностима аутономне покрајине у домену планирања, прописаних Уставом и законом.

Приликом израде планских докумената јединице локалне самоуправе води се рачуна и о њиховој усклађености са планским документима донетим на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине на чијој се територији налазе, водећи рачуна о изворним надлежностима јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине у домену планирања, прописаних Уставом и законом.

Планска документа по правилу се усклађују тако што се посебни циљеви преузимају из планских докумената у складу са којим се доносе и постају општи циљеви. Где је то могуће преузимају се и рокови утврђени за постизање тих циљева.

5. Мере јавне политике

Појам и врсте мера јавних политика

Члан 24.

Мера јавне политике јесте скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања општег или посебног циља, односно жељеног учинка јавне политике.

Мере јавних политика могу бити:

- 1) регулаторне, којима се успостављају стандарди и/или правила којима се уређују односи у друштву;
- 2) подстицајне, у које спадају: фискалне мере (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере;
- 3) информативно едукативне (информационе и образовне кампање и друго);
- 4) институционално управљачко организационе (формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и др.), и
- 5) обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.).

У регулаторне мере из става 1. овог члана не спадају прописи којима се уређује спровођење мера.

III. СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ

Средњорочни план

Члан 25.

Средњорочни план јесте свеобухватан плански документ који се доноси за период од три године и који омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода.

Средњорочни план се израђује на основу важећих докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих

капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети.

Обавеза израде и доношења средњорочног плана

Члан 26.

Средњорочни план израђују и доносе:

- органи државне управе;
- организације за обавезно социјално осигурање;
- остали корисници буџетских средстава Републике Србије, које Влада на предлог органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, односно министарства надлежног за послове финансија обавезе да израђују средњорочни план у складу са овим законом;
- остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши Влада, које на то обавезе Влада;
- корисници буџетских средстава аутономне покрајине, које надлежни орган аутономне покрајине обавезе да израђују средњорочни план у складу са овим законом;
- јединице локалне самоуправе;
- корисници буџетских средстава јединица локалне самоуправе, које надлежни орган јединице локалне самоуправе обавезе да израђују средњорочни план у складу са овим законом;
- остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, које на то обавезе надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Средњорочни план органа управе у саставу министарства обухваћен је средњорочним планом тог министарства.

Обвезници средњорочног планирања из става 1. овог члана (у даљем тексту: обвезници средњорочног планирања) свој средњорочни план објављују најкасније до 31. јануара за текућу годину на својој интернет страници, водећи рачуна о заштити тајних података.

Обвезник средњорочног планирања средњорочним планом управља интерним процесима рада и спроводи мере јавних политика, у оквиру своје надлежности.

Средњорочни планови се доносе у процедури коју ближе уређује Влада.

Садржина средњорочног плана

Члан 27.

Средњорочни план садржи:

- 1) опште и посебне циљеве;
- 2) преглед мера за остварење утврђених циљева за све време важења тог плана, повезаних са буџетским програмима, као и програмским активностима и пројектима, у оквиру којих су планирана средства за њихово спровођење;
- 3) реферисање мера из тачке 2) овог става у односу на приоритетне циљеве из Плана развоја и Програма Владе, односно Акционог плана за спровођење програма Владе, а у случају обвезника из члана 26. став 1. алинеја

пета до осма овог закона, мере се реферишу и у односу на приоритетне циљеве из плана развоја аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе;

4) реферисање мера из тачке 2) овог става, на мере из документа јавних политика из којих су преузете;

5) податке о средствима потребним за спровођење сваке од мера из тачке 2) овог става, која су планирана у оквиру програмског буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти);

6) детаљан преглед активности, укључујући и нормативне активности, које се спроводе у оквиру одређене мере за прву годину важења тог плана;

7) показатеље учинка за праћење степена постигнутости општих и посебних циљева из тачке 1) овог става и спровођења мера из тачке 2) овог става, са почетним и циљаним годишњим вредностима за сваку годину средњорочног плана;

8) ризике и предуслове за остварење мера, ако постоје;

9) друге елементе прописане подзаконским актом Владе.

Садржину и форму средњорочног плана ближе уређује Влада.

Средњорочно планирање у складу са процесом израде буџета

Члан 28.

Обвезници средњорочног планирања израђују средњорочни план у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти), имајући у виду ограничења утврђена средњорочним оквиром расхода, у процедури прописаној подзаконским актом који доноси Влада.

IV. ПОСТУПАК УТВРЂИВАЊА И СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Надлежност за израду докумената јавних политика

Члан 29.

Учесник у планском систему који је надлежан за израду документа јавних политика (у даљем тексту: надлежни предлагач) тај документ израђује у оквиру свог законског делокруга и подноси га на усвајање учеснику у планском систему који је надлежан за усвајање документа јавних политика (у даљем тексту: надлежни доносилац).

Ако плански документ обухвата циљеве и мере које су у надлежности различитих предлагача, израдом планског документа координира и плански документ предлаже учесник у планском систему у чијој се надлежности налази претежни део мера обухваћених тим планским документом.

Иницијатива за утврђивање јавне политике

Члан 30.

Иницијативу за измену, израду и усвајање документа јавних политика надлежном предлагачу могу да поднесу државни органи и организације, органи и организације локалних власти, грађани, привредни субјекти, удружења грађана и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке и друге организације у односу на које се спроводи та јавна политика.

Иницијатива из става 1. овог члана садржи кратак опис промене коју треба постићи изградом, усвајањем и спровођењем документа јавних политика, њених елемената и њихових узрочно-последичних веза и циљева које треба постићи.

Ако надлежни предлагач процени да је иницијатива из става 1. овог члана оправдана, дужан је да је објави на својој интернет страници у интегралном облику најкасније у року од 30 дана од дана пријема и да ажурно обавештава јавност о поступању у складу са истом.

Ако надлежни предлагач процени да иницијатива није оправдана, обавештава о томе подносиоца иницијативе у року прописаном у ставу 3. овог члана.

Иницијатива из става 1. овог члана се Влади, односно надлежном органу државне управе може поднети и преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, који ту иницијативу обрађује и прослеђује надлежном органу државне управе на даље поступање, уз обавезу обавештења подносиоца иницијативе о поступању по иницијативи, у року из става 3. овог члана.

Обавеза спровођења *ex ante* анализе ефеката

Члан 31.

Документи јавних политика израђују се у складу са резултатима *ex ante* анализе ефеката и *ex post* анализе ефеката важећих докумената јавних политика и прописа у тој области.

Ex ante анализа ефеката обавезно се спроводи пре доношења одлуке о изради документа јавне политике и састоји се из следећих корака:

- 1) сагледавање постојећег стања;
- 2) идентификовање промене која треба да се постигне спровођењем мера јавне политике, њених елемената и њихових узрочно – последичних веза;
- 3) утврђивање општих и посебних циљева јавне политике, као и показатеља учинака на основу којих ће се мерити остварење циљева;
- 4) идентификовање опција - могућих мера или група мера за постизање циљева;
- 5) анализа ефеката тих опција – могућих мера или група мера и ризик за спровођење сваке од тих опција;
- 6) избор оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција;
- 7) идентификовање ресурса за спровођење мера јавне политике, праћење спровођења и вредновање учинака јавне политике, као и потенцијалних ризика у спровођењу јавне политике.

Предлагачи докумената јавних политика током *ex ante* анализе ефеката јавних политика спроводе консултације са заинтересованим странама и циљним групама и прикупљају и обрађују податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција.

Влада ближе уређује обим, процес и контролу спровођења анализе ефеката приликом израде докумената јавних политика и прописује за која документа јавних политика се та анализа не мора спроводити.

Обавеза објаве отпочињања рада на документу јавне политике

Члан 32.

Надлежни предлагач је дужан да обавести јавност о почетку израде документа јавне политике објављивањем обавештења на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе то обавештење се објављује и на порталу е-Управа, седам радних дана од дана почетка израде тог документа.

Обавеза представљања налаза спроведене анализе ефеката

Члан 33.

Надлежни предлагач представља налазе и податке о обиму и методама спроведене *ex ante* анализе ефеката јавне политике и резултатима *ex-post* анализе ефеката већ спроведених јавних политика у оквиру самог документа јавне политике, како би надлежни доносилац имао релевантне податке за доношење одлуке по том питању и како би јавност била упозната са разлозима доношења тог документа.

Надлежни предлагач је дужан да налазе спроведене анализе ефеката, заједно са предлогом документа јавне политике, објави на својој интернет страници у интегралном облику најкасније на дан отпочињања јавне расправе.

После завршетка јавне расправе, надлежни предлагач је дужан да ажурира документ јавне политике и налазе спроведене анализе ефеката у складу са резултатима те расправе и да ажурирану верзију тог документа и налаза објави на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе тај документ и налаз објављује и на порталу е-Управа, најкасније седмог радног дана пре подношења надлежном доносиоцу на разматрање и усвајање.

Обавеза спровођења консултација у свим фазама израде документа јавних политика

Члан 34.

Надлежни предлагач је дужан да омогући учешће свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација, које спроводи током израде документа јавних политика. У зависности од обухвата документа јавне политике у процес консултација се укључују заинтересоване стране и циљне групе из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представници државних органа, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та политика.

Надлежни предлагач разматра сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе.

Надлежни предлагач информисе учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене у документ јавне политике.

Информације о резултатима спроведених консултација, који нарочито обухватају податке о консултованим странама, обиму и методама консултација, питањима о којима се расправљало током консултација, затим примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање, надлежни предлагач представља у оквиру документа јавне политике.

Ако се приликом израде документа јавних политика не спроводи анализа ефеката, информације о резултатима спроведених консултација прилажу се уз предлог документа јавне политике, као посебан прилог.

Надлежни предлагач је дужан да информације о резултатима спроведених консултација објави на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација.

Надлежни предлагач може, имајући у виду резултате консултација које спроводи током израде документа јавних политика, донети одлуку да у радну групу за израду тог документа укључи репрезентативне представнике заинтересованих страна и циљних група.

Влада ближе уређује детаљан поступак и методе спровођења консултација.

Специфичности консултација које спроводи орган државне управе

Члан 35.

Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика може да предложи органу државне управе који је надлежни предлагач да током консултација примени одређени метод консултација, као и да у радну групу за израду документа јавне политике укључи одређене заинтересоване стране и циљне групе.

Иницијативу за подношење предлога из става 1. овог члана органу државне управе надлежаном за координацију јавних политика може поднети било која заинтересована страна или циљна група.

Ако се ради о документу јавних политика који се доноси у вези са процесом преговора о приступању Републике Србије Европској унији, орган државне управе консултације спроводи у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Спровођење јавне расправе

Члан 36.

Надлежни предлагач је дужан да пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике, спроведе јавну расправу о том документу и да припреми извештај о спроведеној јавној расправи.

У извештају из става 1. овог члана нарочито се наводи које су заинтересоване стране и циљне групе учествовале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено.

Извештај о спроведеној јавној расправи прилаже се уз предлог документа јавне политике.

Надлежни предлагач објављује извештај о спроведеној јавној расправи на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе тај извештај објављује и на порталу е-Управа најкасније у року од 15 дана од дана завршетка јавне расправе.

Влада ближе уређује начин спровођења јавне расправе о документима јавних политика, њено трајање и у којим случајевима се јавна расправа не спроводи, као и образац извештаја о спроведеној јавној расправи.

Контрола спровођења *ex-ante* анализе ефеката за органе државне управе

Члан 37.

Надлежни предлагач који је орган државне управе дужан је да, у оквиру предлога документа јавне политике који доставља Влади на усвајање, достави налазе спроведене анализе ефеката документа јавне политике, као и мишљење органа државне управе надлежног за координацију јавних политика о потпуности и квалитету спроведене анализе ефеката, у роковима утврђеним пословником Владе.

Орган државне управе је дужан да уз предлог документа јавне политике достави и процену финансијских ефеката на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем.

Изузетно од става 1. овог члана, надлежни предлагач може доставити Влади предлог документа јавне политике и без спроведене анализе ефеката, уз образложење ако сматра да таква анализа није потребна и обавезно достављање претходно прибављеног мишљења органа државне управе надлежног за координацију јавних политика да такву анализу није било потребно спровести.

Усвајање докумената јавних политика

Члан 38.

Документ јавних политика на републичком нивоу, усваја Влада, осим ако је другачије прописано посебним законом.

Документ јавних политика аутономне покрајине усваја надлежни орган аутономне покрајине, у складу са законом, статутом и другим општим актима аутономне покрајине.

Документ јавних политика јединице локалне самоуправе усваја скупштина јединице локалне самоуправе, осим ако је другачије прописано посебним законом.

Доносилац документа јавне политике, објављује тај документ на својој интернет страници, а ако је доносилац Влада тај документ се објављује и на порталу е-Управа и интернет страници предлагача, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Доносилац документа јавне политике одлучује о објављивању документа јавне политике у службеном гласилу у поступку његовог усвајања, осим ако је другачије прописано посебним законом.

Спровођење јавних политика

Члан 39.

Јавне политике спроводе се кроз спровођење мера и активности утврђених документима јавних политика и другим планским документима.

Субјект који је документом јавне политике задужен за спровођење конкретне мере, односно активности, ту меру, односно активност детаљно разрађује кроз свој средњорочни и финансијски план.

Праћење спровођења, *ex-post* анализа и вредновање учинака јавних политика

Члан 40.

Спровођење мера и активности прати се у складу са механизмом који је одређен самим документом јавне политике или другим планским документом који је предмет праћења.

Праћење спровођења конкретних мера и активности врши се преко квантитативних и квалитативних показатеља за мерење учинака јавних политика, дефинисаних одговарајућим документом јавне политике, односно акционим планом донетим уз тај документ или другим планским документом.

Надлежни предлагач спроводи *ex-post* анализу ефеката јавне политике.

На основу налаза добијених *ex-post* анализом, надлежни предлагач из става 3. овог члана вреднује учинке јавних политика, односно оцењује релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавне политике, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно ревизије и даљег планирања.

Праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика спроводи се уз узимање у обзир података и информација добијених од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера односно активности јавних политика, као и података и информација које су прибављене из других извора, а које се односе на учинке тих јавних политика.

Влада ближе уређује начин праћења спровођења, *ex-post* анализу и вредновање учинака јавних политика.

Сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе

Члан 41.

Органи државне управе су дужни да приликом израде прописа:

- 1) спроводе *ex ante* анализу ефеката, уз сходну примену члана 31. овог закона;
- 2) представе налаз спроведене анализе ефеката прописа из тачке 1) овог става, на својој интерент страници;
- 3) спроведу консултације.

Органи државне управе су дужни да током примене прописа спроводе *ex post* анализу ефеката прописа, уз сходну примену члана 40. овог закона.

На органе државне управе сходно се примењује члан 37. овог закона у погледу контроле спровођења анализе ефеката прописа пре њиховог усвајања од стране Владе, за све законе и друге прописе којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица.

Органи државне управе објављују почетак рада на пропису, у складу са законом којим се уређује државна управа.

Кад је у складу са законом којим се уређује државна управа орган државне управе у обавези да изради полазне основе за припрему нацрта закона, полазне основе садрже анализу ефеката закона, у смислу овог закона.

Влада ближе прописује начин спровођења анализе ефеката прописа, детаљан поступак и методе спровођења консултација приликом израде и током спровођења прописа, као и то на које прописе се примењује обавеза контроле спровођења анализе ефеката прописа у складу са ставом 3. овог члана и начин

спровођења те контроле, као и контролу спровођења *ex post* анализе ефеката прописа.

V. ИЗВЕШТАВАЊЕ И ОБЈАВЉИВАЊЕ

Извештавање о спровођењу средњорочних планова

Члан 42.

Обвезници средњорочног планирања израђују извештај о спровођењу својих средњорочних планова за претходну фискалну годину до 15. марта текуће године.

Извештај из става 1. овог члана садржи информације и податке о резултатима спровођења активности и мера из средњорочног плана, реферисано на појединачне документе јавних политика у периоду за који се извештава.

Садржај извештаја из става 1. овог члана ближе уређује Влада.

Извештавање о резултатима спровођења докумената јавних политика

Члан 43.

Ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, односно о *ex-post* анализи ефеката јавне политике утврђене тим документом и то, у случају:

- стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, односно заједно са документом јавне политике којим се замењује тај документ, ако се подноси Влади на усвајање пре истека тог рока;

- програма, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, осим ако је уз програм донет акциони план по коме се врши извештавање, у ком случају се извештавање о спровођењу програма врши најкасније шест месеци након истека примене, као и по истеку треће календарске године од усвајања ако је програм донет за период дужи од три године;

- акционог плана, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, и

- концепта политике, најкасније 60 дана након истека рока за његову реализацију.

По потреби, а на захтев Владе, орган државне управе дужан је да извештава Владу о резултатима спровођења документа јавне политике, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, и ван рокова прописаних у ставу 1. овог члана.

Ако су одступања од рокова предвиђених акционим планом значајна или се установи да неке од мера и/или активности нису правилно дефинисане, орган државне управе је дужан да наведе и образложи разлоге због којих су настала одступања у вези са спровођењем тог документа и ако оцени да постоји потреба за тим, предложи измене и допуне акционог плана.

Садржај извештаја из става 1. овог члана, као и начин његовог подношења ближе уређује Влада.

Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, на захтев Владе, вреднује учинке спровођења појединих докумената јавних политика на основу информација и података прикупљених од органа државне управе и из других релевантних извора.

Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика овлашћен је да извести Владу ако се одређени документи јавних политика не спроводе или постоји међусобна неусклађеност докумената јавних политика.

Субјект који је документом јавне политике задужен за спровођење конкретне мере дужан је да на захтев предлагача тог документа или органа државне управе задуженог за координацију јавних политика извести тај орган о резултатима спровођења конкретних мера или активности.

Годишњи извештај о резултатима спровођења Акционог плана за спровођење Програма Владе

Члан 44.

Годишњи извештај о резултатима спровођења Акционог плана за спровођење Програма Владе представља свеобухватан извештај о резултатима спровођења приоритетних циљева Владе.

Извештај из става 1. овог члана припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, на основу извештаја органа државне управе о реализацији Акционог плана за спровођење Програма Владе, извештаја о спровођењу докумената јавних политика из члана 43. овог закона, извештаја о спровођењу средњорочних планова из члана 42. овог закона, као и података прикупљених из других релевантних извора.

Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика подноси Влади на усвајање извештај из става 1. овог члана најкасније до 1. априла текуће године за претходну фискалну годину.

Влада објављује извештај из става 1. овог члана на својој интернет страници најкасније 15 дана од дана усвајања.

Извештај о раду Владе

Члан 45.

Извештај о раду Владе јесте извештај о резултатима спровођења Годишњег плана рада Владе, који Влада усваја најкасније до 1. маја текуће за претходну годину и доставља га Народној скупштини.

Извештај из става 1. овог члана израђује Генерални секретаријат Владе на основу извештаја органа државне управе.

Извештај из става 1. овог члана припрема се у процедури коју прописује Влада.

Влада објављује извештај из става 1. овог члана на својој интернет страници најкасније 15 дана од дана усвајања.

Начин достављања и објављивања извештаја

Члан 46.

Извештаји из члана 42. до 45. овог закона достављају се, односно објављују преко Информационог система за планирање, праћење спровођења и извештавање, на начин који ближе уређује Влада.

Јединствени информациони систем

Члан 47.

Информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање јесте јединствени електронски систем у који учесници у планском систему уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове и врше извештавање у складу са овим законом (у даљем тексту: Јединствени информациони систем).

Јединствени информациони систем води Влада преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика.

Јединствени информациони систем се води тако да се обезбеди веза између садржаја јавних политика, средњорочних планова корисника буџетских средстава надлежних за спровођење мера јавних политика и њихових финансијских планова.

Кроз Јединствени информациони систем обезбеђује се благовремено извештавање о оствареним циљевим и праћење остварених вредности показатеља учинка.

Садржина и начин вођења и одржавања Јединственог информационог система за планирање, начин уноса података и дигитални формат докумената који се достављају кроз тај систем, као и приступ тим подацима ближе уређује Влада.

Објављивање

Члан 48.

Објављивање на интернет страницама и порталу е-Управе у складу са овим законом врши се у отвореном дигиталном формату, погодном за преузимање и даље коришћење.

VI. ПЛАНСКИ И ПРОГРАМСКИ ДОКУМЕНТИ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И КОРИШЋЕЊА СРЕДСТАВА МЕЂУНАРОДНЕ РАЗВОЈНЕ ПОМОЋИ

Члан 49.

Плански документи који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, припремају се у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у складу са потребама које произлазе из процеса приступања.

Приликом припреме докумената из става 1. овог члана, води се рачуна о усклађености међународних обавеза са националним приоритетним циљевима развоја, те избегавању дуплирања утврђивања јавних политика које су садржане у различитим планским документима.

Плански и програмски документи у вези са коришћењем средстава Европске уније и средстава међународне развојне помоћи припремају се у складу са утврђеним јавним политикама, у складу са упутством које доноси руководилац институције надлежне за координацију планирања и програмирања тих средстава.

На програме, пројекте и активности који се финансирају или суфинансирају из расположивих средстава Европске уније и других средстава међународне развојне помоћи, примењују се правила која важе за та средства.

Акциони планови које усваја Влада у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, израђују се у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

VII. ИЗУЗЕТАК ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Члан 50.

Ако је посебним законима којима се уређује буџетски систем, просторно и урбанистичко планирање, одбрана, безбедност, односно тајност података прописано или је потврђеним међународним уговором предвиђено да се одређени плански документ израђује, усваја или да се његово спровођење прати у другачијем поступку или да има другачији назив, обухват или садржај, којим се одступа од правила која су утврђена овим законом и подзаконским актима за његово спровођење, од правила из овог закона и подзаконских аката за његово спровођење се одступа у мери у којој је неопходно да би тај документ био усклађен са посебним законом, односно међународним уговором.

VIII. ОВЛАШЋЕЊЕ ЗА ДОНОШЕЊЕ ПОДЗАКОНСКИХ АКАТА

Члан 51.

Влада на предлог органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, ближе прописује:

1) методологију управљања јавним политикама, а нарочито обим, процес и контролу спровођења анализе ефеката приликом израде докумената јавних политика и прописа, као и анализе ефеката након њиховог усвајања, укључујући и начин спровођења консултација за документе јавних политика и прописе и јавне расправе за документе јавних политика, врсте мера јавних политика и садржину и форму докумената јавних политика, форму и садржину извештаја о спроведеној анализи ефеката, који садржи и податке о спроведеним консултацијама и јавној расправи, форму и садржину изјаве о усклађености са мишљењем државног органа надлежног за координацију јавних политика, за која документа јавних политика и прописе спровођење анализе ефеката није обавезно, елементе анализе ефеката усвојених докумената јавне политике и прописа, начин извештавања о резултатима спровођења јавних политика, начин вредновања учинака јавне политике и прописа, као и области планирања и спровођења јавних политика;

2) поступак припреме предлога Плана развоја и обавезне елементе плана развоја аутономне покрајине и јединице локане самоуправе;

3) методологију средњорочног планирања, форму и садржину средњорочног плана, процес његове израде и доношења, као и начин и рок његовог објављивања, његово спровођење, праћење спровођења, вредновање и извештавање о спровођењу тог плана, као и форму и садржину извештаја о спровођењу средњорочног плана за претходну фискалну годину;

4) садржину и начин вођења и одржавања Јединственог информационог система, као и дигитални формат у коме се уносе докумената у тај систему.

Влада, на предлог министарства надлежног за послове финансија, ближе прописује поступак припреме и садржај Инвестиционог плана.

IX. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Рок за доношење подзаконских аката за спровођење овог закона

Члан 52.

Подзаконски акти за спровођење овог закона биће донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Рокови за почетак примене појединих одредби закона

Члан 53.

Предлог Плана развоја Влада ће поднети Народној скупштини на разматрање и усвајање најкасније до 1. јануара 2020. године.

Планови развоја локалне власти донеће се најкасније до 1. јануара 2021. године.

Обвезници средњорочног планирања дужни су да отпочну израду средњорочног плана у складу са овим законом почев од средњорочног плана за 2019. годину, а извештаја из члана 43. овог закона почев од 1. марта 2020. године.

Изузетно од става 3. овог члана, локална власт доноси средњорочне планове најкасније почев од средњорочног плана за 2021. годину, а извештаје из члана 43. овог закона најкасније почев од 1. марта 2022. године.

До успостављања Јединственог информационог система из члана 47. овог закона достава из члана 46. овог закона се врши преко писарнице, а објављивање из истог члана се врши на интернет страници органа који је саставио извештај.

До успостављања Јединственог информационог система из члана 47. овог закона, за израду Годишњег плана рада Владе и Годишњег извештаја о раду Владе, наставља се са коришћењем софтверске апликације за планирање и извештавање о раду Владе.

Локална власт дужна је да отпочне са уношењем планских докумената и извештаја у складу са овим законом у Јединствени информациони ситем из члана 47. овог закона најкасније почев од 1. јануара 2021. године.

Усклађивање других закона и подзаконских аката са овим законом

Члан 54.

Закони и подзаконски акти који уређују поступак доношења прописа ускладиће се са одредбама овог закона у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

Закони и подзаконски акти који уређују поступак доношења докумената јавних политика, ускладиће се са одредбама овог закона у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

У случају неусклађености појединих одредби закона и подзаконских аката из ст. 1. и 2. овог члана са овим законом, до спровођења обавезе у складу са ст. 1. и 2. овог члана примењиваће се одредбе посебних прописа.

Обавеза усклађивања важећих докумената јавних политика**Члан 55.**

Важећи документи јавних политика ускладиће се овим законом приликом првих измена и допуна тих докумената.

Обавеза из става 1. овог члана односи се и на локалне власти.

Престанак важења појединих одредаба других закона**Члан 56.**

Даном почетка примене овог закона престају да важе:

1) члан 45. став 1. Закона о Влади и назив изнад тог члана у делу који гласи: „Стратегија развоја.” („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);

2) члан 63. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

Ступање на снагу и почетак примене**Члан 57.**

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а почиње да се примењује истеком рока од шест месеци од дана ступања на снагу.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона садржан је у одредби члана 97. тач. 16. и 17. Устава Републике Србије према којима Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа односно друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлог за доношење овог закона је потреба да се успостави ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, који покрива све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике и регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава, обезбеђење одрживог раста и развоја Републике Србије, укључујући аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и ефикасно спровођење процеса приступања Европској унији, посебно у контексту захтева који проистичу из Преговарачких поглавља 17 – Економска и монетарна политика и 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената.

Ефикасан плански систем на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе нарочито подразумева:

- координисано планирање јавних политика од стране надлежних доносилаца докумената јавних политика, које подразумева да се планира уз уважавање интереса осталих учесника планског система, и то како уз уважавање националних приоритета на покрајинском и локалном нивоу, тако и уз уважавање иницијатива, потреба и приоритета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;

- планирање јавних политика уз обавезу спровођења анализе ефеката, као и обавезу представљања анализе ефеката у поступку усвајања докумената јавних политика и прописа;

- стандардизацију планских докумената, који треба да буду међусобно усклађени у погледу форме, садржаја и терминологије, али и да обавезно садрже показатеље учинака који ће омогућити вредновање успешности њиховог спровођења;

- усклађеност планских докумената на свим нивоима са преузетим обавезама у процесу приступања Републике Србије Европској унији;

- конзистентност средњорочних планова, односно средњорочног планирања од стране органа надлежних за спровођење конкретних мера или активности из докумената јавних политика;

- успостављање механизма за контролу спровођења јавних политика, првенствено кроз контролу израде и спровођења средњорочних планова, али и кроз прописивање обавезе извештавања о спровођењу средњорочних планова од стране органа надлежних за спровођење конкретних мера или активности из докумената јавних политика, као и обавезе извештавања о спровођењу докумената јавних политика од стране доносилаца тих докумената;

- утврђивање јавних политика, односно рад на документима јавних политика и прописима на транспарентан начин и кроз спровођење консултација са свим заинтересованим странама које желе да учествују у процесу консултација, укључујући и удружења грађана и друге организације цивилног

друштва, представнике академске и научно-истраживачке заједнице, и друге заинтересоване стране, укључујући и да се обезбеди транспарентност у спровођењу јавних политика;

- успостављање информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање у који учесници у планском систему уносе своја документа јавних политика и средњорочне планове и кроз који корисници буџетских средстава врше извештавање, а пре свега због брзе и ефикасне размене тих докумената, лаке доступности података из тих документа, једноставније контроле спровођења усвојених јавних политика, стандардизације планирања и извештавања, као и повећања транспарентности целокупног планског система.

Тренутна обавеза израде прописа уз обавезу спровођења анализе ефеката прописа, ограничена је само на законе и успостављена је искључиво чланом 151. став 3. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, бр. 20 од 16. марта 2012) и чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61 од 18. јула 2006, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14), што не обезбеђује неопходне стандарде за израду свих прописа. Наиме, није прописана обавеза спровођења анализе ефеката током израде подзаконских аката, иако управо та регулатива има кључне ефекте на пословање и грађане, јер се њима по правилу регулишу процедуре и прецизирају конкретне мере јавних политика у свим областима пословања привредних субјеката и рада администрације. Јасно је да је немогуће и да не треба успоставити контролу обавезе спровођења анализе ефеката за све прописе, на свим нивоима њиховог доношења, али одсуство обавезе да се таква анализа увек спроводи приликом рада на пропису једнака је поруци државе да прописе треба доносити без анализе потребе за њима и без анализе опција за оптимално решење проблема због чијег решења се пропис доноси. У том смислу је неопходно увести обавезу спровођења анализе ефеката прописа приликом израде свих прописа, на свим нивоима, а контролу вршења те анализе свести само на прописе који имају значајне ефекте на пословање и живот грађана, што се Предлогом закона и прописује.

Неповезивање процеса планирања јавних политика и израде прописа у јединствен процес резултира неефикасношћу планског система и регулаторног оквира за пословање и живот грађана. Због тога се Предлогом закона прописује обавеза спровођења анализе ефеката јавних политика приликом израде свих докумената јавних политика и повезивање тог процеса са процесом анализе ефеката прописа, када се мере јавних политика спроводе путем прописа. Такав систем обезбеђује усклађивање правног оквира за пословање и живот грађана у Србији са визијом развоја садржаном у највишим планским актима државе и мерама дефинисаним у документима јавних политика. Другим речима, обезбеђује се ефикасан плански систем и повољан регулаторни оквир за развој друштва.

Предлогом закона се такође прописују формати и обавезна садржина различитих планских докумената, а у циљу уједначавања праксе, јер се једино на тај начин може омогућити успостављање конзистентног, ефикасног и транспарентног планског система. Важећи прописи не омогућавају учесницима планског система да са сигурношћу одреде када доносе стратегију, а када програм, нити шта све ти документи јавних политика и акциони планови треба да садрже. Није уређено ни до ког нивоа, у зависности од врсте докумената јавних политика, треба да се разрађују мере јавних политика и њихова имплементација, нити то на који начин се утврђују ефекти њиховог спровођења. Концепт политике није препознат као посебна врста документа јавних политика, што пракси ускраћује овај изузетно користан и ефикасан инструмент за утврђивање јавних политика. Документи развојног планирања, који су по својој суштини плански документи најширег обухвата и највишег значаја за

доносиоца, нису јасно дефинисани и позиционирани у планском систему, нити је прописано како се циљеви који су постављени тим документима, укључујући и приоритете Владе, транспонују у документе јавних политика, па се Предлогом закона тај проблем решава на оптималан начин. Уважена је и чињеница да плански документи прописани законом који уређује буџетски систем и законом који уређује просторно и урбанистичко планирање имају одређене специфичности и већ препознатљиве називе, па је у том смислу прописана могућност одступања од општих правила прописаних Предлогом закона. У сваком сегменту Предлога закона води се рачуна о томе да се не угрозе изворне и уставом гарантоване надлежности локалне власти (овај појам обухвата аутономне покрајине и јединице локалне само управе у складу са Законом о буџетском систему) у домену планирања, а обезбеђује се уклапање планских аката локалне власти у конзистентан плански систем, чиме се обезбеђује пуна транспарентност планског система у Републици Србији, као и праћење спровођења јавних политика на свим нивоима имплементације.

Предлогом закона се обезбеђује повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода, а извештавање о спровођењу средњорочних планова треба да обезбеди како транспарентност рада јавне управе, тако и прикупљање података о спровођењу утврђених мера јавних политика од стране свих нивоа надлежних за имплементацију тих мера. Посебно се водило рачуна о томе да се обавезе везане за средњорочно планирање имплементирају у складу са реалним могућностима јавне управе, због чега је прописано одложено дејство ових одредби на органе локалне самоуправе и аутономне покрајине.

Предлогом закона се експлицитно уводи и обавеза праћења и вредновања усвојених јавних политика и прописа. Оваква обавеза није експлицитно прописана ни једним законом, а сведоци смо да се прописи и документи јавних политика (стратегије, акциони планови и програми) ретко мењају, односно „поправљају“, што би по правилу требало чинити након протока рока у коме се могу сагледати почетни ефекти истих, а не тек у моменту када се суштинске мењају јавне политике, односно кључне мере којима се оне спроводе. У пракси се одредбе прописа преиспитују и мењају по правилу само на иницијативу привредника или органа који имплементира пропис, и то по правилу тек онда када поједина решења стварају велики проблем у пословању, паралишу спровођење неке административне процедуре или онемогућују примену прописа који је у жижи интересовања јавности. Овакво стање је последица одсуства обавезе спровођења ех-post анализе ефеката прописа, која подразумева континуирано преиспитивање ефеката свих прописа и вредновање спровођења јавних политика, у циљу њиховог унапређења. Због одсуства ове обавезе долази до гомилања неефикасне, тј. сувишне и штетне регулативе, која оптерећује пословање привредним субјектима и живот грађанима, све до момента када се утврди да је регулаторни оквир у конкретном домену толико неповољан да је неопходно предузети најскупљи и најтрауматичнији регулаторни инструмент за превазилажење оваквог стања, а то је свеобухватна анализа свих или групе прописа и стављање ван снаге штетних и сувишних прописа, тзв. гиљотина прописа, која је у Србији споровођена током 2009-2010. године, под називом Свеобухватна реформа прописа (СРП). Свеобухватно преиспитивање прописа је карактеристично управо за државе које не спроводе ех-post анализе ефеката прописа. Ова палијативна регулаторна мера је добра за најаву реформског правца и отпочињање процеса реформи, али њено често спровођење није добра препорука инвеститорима, који очекују предвидив и конзистентан правни оквир за своје пословање. Због наведеног се Предлогом закона прописује обавеза спровођења ех-post анализе ефеката како докумената јавних политика, тако и прописа. То није никаква додатна обавеза, јер се она и сада подразумева, само

што експлицитно није прописана. Тврдити другачије, било би исто што и рећи да након усвајања прописа и докумената јавних политика, њихови доносиоци, односно предлагачи не прате имплементацију истих.

Успостава јединственог информационог система у који ће се унести документи јавних политика, средњорочни планови и извештаји о спровођењу истих, обезбедиће ефикасно и конзистентно планирање на свим нивоима, јер ће подразумевати прецизно утврђивање мера за спровођење јавних политика, као и означавање учесника у планском систему који те мере спроводе, рокова за њихово спровођење и показатеља учинка на основу којих ће се вредновати ефекти њихове имплементације. Општи циљеви докумената развојног планирања ће се тако, преко општих и посебних циљева докумената јавних политика и мера за њихово постизање, те даље кроз разраду плана активности од стране учесника у планском систему који утврђују јавне политике, имплементирати у пракси кроз средњорочне планове учесника у планском систему који те активности спроводе. Успостављање овог непрекинутог ланца планирања омогућава се доследном имплементацијом решења из Предлога закона, а њихову пуну имплементацију, као и контролу и транспарентност тог система омогућиће управо овај информациони систем. Овако успостављен информациони систем ће олакшати послове у вези са планирањем, јер ће у пракси обезбедити аутоматско генерисање делова планских докумената и извештаја о њиховом спровођењу. Желимо да укажемо на то да су учесници јавне расправе из редова представника локалних власти, правилно сагледали све бенефите мера прописаних Предлогом закона и да су тражили да буду доследно укључени у плански систем који се овим прописом успоставља. Управо је у складу са њиховим захтевом проширен круг обвезника средњорочног планирања на покрајинском и локалном нивоу, с тим што је локалној власти остављено да својим актима, у складу са својим могућностима, уреде систем контроле спровођења анализе ефеката током израде докумената јавних политика и прописа, као и контроле средњорочног планирања на покрајинском и локалном нивоу. Како би се обавеза анализе ефеката са закона проширила и на друге прописе, као и на документе јавних политика који садрже мере са значајним ефектима, укључујући и документе јавних политика које доносе јединице локалне самоуправе, те како би се обезбедило спровођење ex-post анализе ефеката прописа и докумената јавних политика и како би се прописала обавеза средњорочног планирања на начин да обезбеђује праћење спровођења јавних политика, неопходно је такве обавезе прописати законом. Влада је могла да ове обавезе пропише својим пословником за министарства, али једино је законом могуће ову обавезу проширити на све доносиоце прописа и планских докумената којима се утврђују и спроводе јавне политике, а у циљу успостављања ефикасног планског система и стимулативног регулаторног оквира на свим нивоима власти, што је једини правилан приступ ако желимо да остваримо суштински и системски напредак у овом домену.

Припремљени су и нацрти методологија које ће се усвојити након усвајања овог закона, којима ће се одредити ниво детаљности анализе ефеката која се спроводи приликом израде докумената јавних политика и прописа, као и када се анализа ефеката прописа не спроводи, због ограничених ефеката или разлога хитности.

Овим предлогом закона уређује се и обавеза спровођења консултација приликом израде документа јавних политика и прописа, а подзаконским актом ће се уредити методи консултација, како би се у конкретној ситуацији одабрао оптималан метод консултација, чија је сврха да обезбеде инпуте неопходне за израду квалитетног и ефикасног прописа. Приметно је да у пракси није јасно разграничено шта је сврха спровођења консултација, а шта сврха спровођења јавне расправе, па се овим законом јасно дефинише њихова суштина и прописују обавезе у спровођењу. Обавеза спровођења јавне расправе

прописана је чланом 77. Закона о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79 од 16. септембра 2005, 101/07, 95/10, 99/14) и чланом 41. Пословника Владе и односи се само на законе. Међутим, ову обавезу је потребно проширити и на документа јавних политика, као и на подзаконске акте, и то из истих горе наведених разлога.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА ЗАКОНА

Чланом 1. прописан је предмет уређења Закона.

Чланом 2. детаљно и прецизно су дати су основни појмови који се користе у Закону, а у циљу јаснијег сагледавања појединачних одредби Закона.

Члан 3. прописује начела управљања системом јавних политика, у складу са којим се припремају, усвајају и спроводе планска докумената и врши извештавање о њиховој реализацији. Начела су детаљно образложена, како би омогућила лакше тумачење одредаба Закона, па самим тим и његова ефикасна примена. Прописивањем начела дају се смернице учесницима планског система да у процесу управљања системом јавних политика, приликом израде и спровођења планских докумената поштују начело економичности, начело финансијске одрживости, начело реалистичности, начело релевантности и поузданости, начело конзистентности и усклађености, начело континуитета планирања, начело пропорционалности, начело превенције и предострожности, начело једнакости и недискриминације, начело координације и сарадње, начело јавности и партнерства, начело одговорности, начело временске одређености и начело интегралности и одрживог раста и развоја. Прецизним дефинисањем начела, у складу са најбољом упоредно правним искуством у овој области, избегнуто је преклапање начела, а поред начела која се већ традиционално прописују у циљу ефикасне и одрживе имплементације прописа, као што су нпр. начело економичности, начело финансијске одрживости, начело реалистичности и начело конзистентности и усклађености, прописана су и начела која гарантују заштиту тековина савременог друштва, као што су начело једнакости и недискриминације, начело јавности и партнерства и начело интегралности и одрживог раста и развоја, као и начело одговорности, које подразумева успостављање система одговорности институција за спровођење мера и активности већ утврђених јавних политика.

Чланом 4. прописани су појам и врсте планских докумената. Плански документ је најобухватнији појам за сва документа којим учесници планског система планирају и укључује све врсте докумената којима се планира у складу са овим законом. Приликом опредељивања који ће се појам користити као генерички, узети су у разматрање и други термини као нпр. „плански акт“ или „план“, међутим, на основу инпута прикупљених током консултација спроведених током израде Предлога закона, као и током јавне расправе, определили смо се за појам „плански документ“, управо због тога да терминологија коју користе други прописи не би стварала додатну забуну у погледу врсте, форме и садржине ових докумената. У овом члану се даје и основна подела на врсте планских докумената, а то су: документи развојног планирања, документи јавних политика и остали плански документи.

Члан 5. уређује документе развојног планирања, који су плански документи најширег обухвата и највишег значаја. Наводе се конкретни документи развојног планирања (план развоја, инвестициони план, Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, као и план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе) онако како су прописани Уставом и посебним законима. Овим законом се документа развојног планирања уређују у мери у којој је то неопходно да би се ти плански документи укључили у јединствен плански систем који се уређује овим законом. Просторни план Републике Србије, други просторни планови и генерални урбанистички план само су поменути да спадају у документе развојног планирања, ради њиховог правилног позиционирања у планском систему Републике Србије, али нису даље разрађивани обзиром да су уређени законом којим се уређује просторно и урбанистичко планирање.

Члан 6. уређује План развоја, који је хијерархијски највиши, дугорочни документ развојног планирања Републике Србије, који у складу са уставним овлашћењима из члана 99. став 1. тачка 10) усваја Народна скупштина за период од најмање 10 година. Овим чланом је прецизније уређен начин припреме План развоја, управо у циљу стварања услова за његово доношење и правилно позиционирање у планском систему. Прописује се да нацрт плана развоја припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, у сарадњи са другим надлежним органима државне управе и да исти доставља Влади ради утврђивања предлога. Именовањем органа одговорних за сачињавање овог документа, успоставља се систем одговорности за његову припрему, чиме се обезбеђују услови за његово доношење. Такође се прописује да се приликом израде Плана развоја, води рачуна о његовој усклађености са смерницама, циљевима и задацима који проистичу из преузетих међународних обавеза, као и да се том приликом узимају у обзир постојећи планови, укључујући и просторне планове и планове развоја локалних власти, а за прве три године важења Плана развоја узимају се у обзир и смернице средњорочне економске и фискалне политике које је усвојила Влада. Како би се обезбедио систем контроле спровођења Плана развоја и његовог усклађивања у складу са резултатима имплементације и новонасталим приликама, прописано је да по истеку сваке треће календарске године од доношења Плана развоја, орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, у сарадњи са другим надлежним органима државне управе, припрема извештај о учинцима спровођења Плана развоја и да га доставља Влади на усвајање (најкасније у року од шест месеци од истека тог рока), којом приликом Влада може утврдити потребу да се спроведе и ревизија Плана развоја. Прописано је да Влада подноси наведени извештај Народној скупштини ради информисања, а у циљу обезбеђења транспарентности тог извештаја објављује га на својој интернет страници, најкасније 15 дана од дана усвајања. Имајући у виду надлежност Народне скупштине у вези са Планом развоја, прописано је и да Народна скупштина може установити потребу да се изврше измене и допуне Плана развоја и да у складу са тим подноси иницијативу Влади, ради припреме измена тог акта. Како се не би улазило у ингеренције Народне скупштине, која усваја План развоја, прописано је да садржину тог акта ближе уређује Народна скупштина, на предлог Владе.

Члан 7. уређује Инвестициони план, који је такође документ развојног планирања, који Влада усваја за период од најмање седам година, а којим се, у складу са приоритетним циљевима развоја постављеним Планом развоја, планирају јавне инвестиције у областима од јавног интереса, узимајући у обзир смернице средњорочне економске и фискалне политике које је усвојила Влада за прве три године важења тог плана. Прописано је да се Инвестиционом планом разрађују приоритетни циљеви развоја који су постављени Планом развоја, чиме се постиже конзистентност јавних политика које утврђује Влада са јавним политикама које је утврдила Народна скупштина. Прописано је и да је Инвестициони план основ за израду средњорочних приоритета јавних инвестиција и да обухвата инвестиционе програме и пројекте јавних инвестиција које треба спровести у периоду за који се планира. Надлежност за припрему Инвестиционог плана, као и за припрему годишњих извештаја о његовом спровођењу, који подразумевају извештавање о спровођењу мера за остварење приоритетних циљева, као и трогодишњих извештаја о његовим учинцима, који подразумевају мерење учинака конкретних мера, прописана је надлежном министарству за послове финансија, у сарадњи са органом државне управе надлежним за координацију јавних политика и другим надлежним органима државне управе и службама Владе . У циљу контроле спровођења Инвестиционог плана, прописано је да Влада подноси трогодишњи извештај Народној скупштини ради информисања, а у циљу транспарентности спровођења тог плана да Влада објављује наведене извештаје на својој интернет страници, најкасније 15 дана од дана усвајања.

Члан 8. уређује план развоја аутономне покрајине, који је дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина аутономне покрајине. Током спроведених консултација са представницима локалних власти и невладиног сектора изнето је неподељено мишљење да планирање локалне власти мора бити уређено овим законом управо у циљу успостављања конзистентног и усклађеног планског система, у коме се уставне надлежности у области планирања на различитим нивоима власти спроводе уз примену начела координације и сарадње. Такође, пожељно је да се плански документи које доноси тај ниво локалне власти позиционирају у односу на планске документе које доносе други ниво власти.

Члан 9. уређује план развоја јединице локалне самоуправе, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе, на предлог надлежног извршног органа јединице локалне самоуправе. Постојала је дилема да ли овим законом треба уређивати планирање од стране јединице локалне самоуправе, укључујући и њен план развоја. Међутим, током спроведених консултација са представницима локалних власти и невладиног сектора изнето је неподељено мишљење да планирање свих локалних власти мора бити уређено овим законом управо у циљу успостављања конзистентног и усклађеног планског система, у коме се уставне надлежности у области планирања на различитим нивоима власти спроводе уз примену начела координације и сарадње.

Члан 10. уређује појам и врсте докумената јавних политика, као посебне врсте планских докумената. Специфичност ових планских докумената је да се њима детаљно разрађују јавне политике у различитим областима планирања. Пошто су ово врло специфични акти, чије доношење подразумева прецизно

утврђену методологију планирања и јасно дефинисану садржину и форму, у даљем тексту закона је на њих стављен посебан акценат. Овим планским документима учесници у планском систему, у складу са својим надлежностима, утврђују или разрађују већ утврђене јавне политике. Врсте докумената јавних политика су стратегија, програм, концепт политике и акциони план.

Члан 11. уређује стратегију као основни документ јавне политике којим се на целовит начин утврђују стратешки правци деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика. Прописано је и да се стратегија по правилу усваја за период од пет до седам година, те да се остваривање њених циљева планира и прати посредством акционог плана за спровођење стратегије. Временски оквир је одређен уз оградом „по правилу“, како би се истакло да се овим актом планира стратешки и средњорочно, а не краткорочно, уз уважавање могуће потребе да се одступи од тог правила. Дакле, имајући у виду досадашњу праксу израде стратегија, заузели смо становиште да је могуће да се стратегија донесе и за период краћи од пет и дужи од седам година, али је тада обавеза њеног предлагача да образложи таква одступања. Прописано је да се стратегијом може утврдити целовит стратешки правац деловања и јавне политике у више сродних области планирања и спровођења јавних политика. Прописано је и да стратегија престаје да важи истеком времена за које је усвојена или доношењем одлуке о престанку њене примене, како би било јасно на који начин се ставља ван снаге.

Члан 12. уређује врсте стратегија, како би било јасно да се оне могу доносити за једну област планирања (секторска), за више области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе (међусекторска), као и да се њима може планирати за територију целе Републике Србије (национална) део територије Републике Србије, односно административно повезану целину на територији Републике Србије или територије које нису географски/административно повезане, али се у односу на њих усваја заједничка стратегија (субнационална). Такође, постоје и наднационалне стратегије, које покривају територију Републике Србије, односно део њене територије и територије или делове територије других земаља, које се не уређују овим законом, осим у погледу обавезе извештавања у складу са овим законом.

Члан 13. детаљно уређује обавезне елементе и садржину стратегије. Циљ ове одредбе је да се уједначи садржина и ниво детаљности стратегија, које су у досадашњој пракси биле врло неуједначене и недоследне. Прописано је да стратегија обавезно садржи визију, односно жељено стање, преглед и анализу постојећег стања, опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи, мере за постизање општих и посебних циљева, анализу ефеката тих мера, кључне показатеље учинака на нивоу општих и посебних циљева и мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика које су тим документом утврђене, као и институционални оквир и план за праћење спровођења, вредновање учинака и извештавање о спроведеним мерама, постигнутим циљевима и учинцима јавних политика, уз навођење институције одговорне за праћење спровођења стратегије. Како би се правилно поставио фокус стратегије, прописано је да она по правилу има један општи циљ и до пет посебних циљева који доприносе остварењу тог општег циља. Ограда „по правилу“ је остављена јер је уважена могућност потребе да се у конкретној

ситуацији одступи од тог правила, али је тада обавеза предлагача стратегије да образложи такво одступање.

Члан 14. уређује појам програма као документа јавних политика. Прописано је да је то документ јавне политике ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (План развоја, Програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике). Прописано је и да програм представља групу независних, али тесно повезаних мера и/или сродних (компатибилних) пројеката, којима се управља и координира како би се остварили циљеви који се не могу остварити управљањем сваким од елемената програма појединачно, односно независно. Прописано је и да се програм усваја по правилу за период до три године, а остваривање циљева програма планира се и прати посредством акционог плана за спровођење програма. Ограда „по правилу“ је остављена јер је уважена могућност потребе да се у конкретној ситуацији одступи од тог правила, али је тада обавеза предлагача програма да образложи такво одступање. Прописано је и да се уз програм којим се разрађују активности које се спроводе у оквиру предвиђених мера, по правилу не усваја акциони план, као посебан документ, јер би то било нецелисходно обзиром на ниво разраде овог планског акта. Како би се уважила потреба ургентног деловања Владе у ванредним ситуацијама, прописано је да програм који има за циљ хитно решавање проблема, односно поремећаја у друштву односно привреди, а који могу изазвати негативне последице већих размера ако се решавању не приступи у кратком року, није предмет уређења овог закона.

Члан 15. уређује садржину програма тако што се наводи да има исте елементе као и стратегија, али да су му нарочито разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева које дефинише или преузима из стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се усваја. Прописано је да програм има по правилу до три посебна циља који непосредно доприносе остварењу општег циља. Ограда „по правилу“ је остављена јер је уважена могућност потребе да се у конкретној ситуацији одступи од тог правила, али је тада обавеза предлагача програма да образложи такво одступање.

Члан 16. уређује појам концепта политике, као посебне врсте документа јавних политика. Прописано је да је то документ јавне политике којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области. Прописано је да се концептом политике могу давати и смернице за израду стратегије или програма и усвајати принципи реформе у одређеној области. Увођењем концепта политике у наш правни систем, ствара се методолошки оквир за ефикасно планирање и ефикасно спровођење регулаторног процеса. У досадашњем систему су се на нивоу Владе закључком усвајали принципи у складу са којим су се спроводиле реформе (нпр. реформа регистрације привредних субјеката или свеобухватна реформа прописа итд.) или налагала израда планских аката. Сада се поставља правни основ за доношење таквог акта, који је по својој суштини плански акт, уз прописивање његових обавезних елемената и разлога за доношење. Прописано је да се концепт политике по правилу усваја ако има више међусобно искључивих опција (праваца) за спровођење жељене промене, које могу значајно утицати на различите заинтересоване стране и циљне групе, као и у случају потребе

дефинисања јавних политика са високим трошковима спровођења, те да се концептом политике доноси одлука о конкретној опцији. Прописано је и да Влада прописује услове када постоји значајан утицај јавних политика на различите заинтересоване стране и циљне групе који захтева обавезну израду концепта политике. Такође је прописано да се детаљна ex-ante анализе ефеката обавезно врши ако се концептом политике заузима правац деловања у односу на уско формулисану промену. Закон уважава специфичност планирања у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и прописује да се преговарачке позиције у том процесу сматрају посебном врстом концепта политике и да се израђују у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, те да изузетно не морају да садрже све обавезне елементе концепта политике прописане овим законом.

Члан 17. уређује обавезну садржину концепта политике, уважавајући специфичност тог документа јавних политика. Концепт политике треба да садржи: преглед и анализу постојећег стања, опис жељене промене, опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи, концепте/развијајуће мере могућих група мера јавне политике које представљају међусобно искључиве опције за постизање посебних циљева концепта политике, резултате спроведене анализе ефеката за сваку од разматраних опција, резултате процеса спроведених консултација и додатних анализа ефеката разматраних опција на основу спроведених консултација, као и предлог и образложење изабране опције и начин њеног остваривања, укључујући преглед могућих мера предложених као најсврхисходнији начин за решавање уочених проблема и постизање жељене промене.

Члан 18. уређује појам акционог плана, као документа јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма. Прописано је да је акциони план саставни део стратегије и програма и да се по правилу усваја истовремено са тим документима јавних политика. То је прописано имајући у виду да стратегија и програм без разрађеног акционог плана за њихово спровођење не могу бити имплементирани. Уважена је потреба да се изузетно, из разлога хитности, стратегија или програм усвоје без акционог плана, али је прописано да се тада у том акту одређује рок за усвајање акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана усвајања те стратегије, односно програма. Прописано је и да се акциони план ревидира по потреби, у складу са резултатима праћења спровођења и резултатима ex-post анализе ефеката јавне политике, као и да ревизија акционог плана подразумева промену у појединачним елементима садржаја акционог плана као што су: активности, рокови и институције одговорне за спровођење активности. Прописано је и да се акциони план, по правилу, усваја за период важења стратегије, односно програма који разрађује, али и да се изузетно може усвојити на краћи период, који не може бити краћи од годину дана, у ком случају је доносилац обавезан да благовремено усвоји акциони план за наредни период важења те стратегије, односно програма. Ограда „по правилу“ је остављена јер је уважена могућност потребе да се у конкретној ситуацији одступи од тог правила, али је тада обавеза предлагача акционог плана да образложи такво одступање.

Члан 19. уређује обавезну садржину, односно елементе акционог плана. Прописано је да овај акт обавезно садржи опште и посебне циљеве преузете из стратегије, односно програма који разрађује, мере и активности за постизање општих и посебних циљева, институције партнере одговорне за спровођење мера и активности, као и институцију носиоца, која је одговорна за праћење спровођења и извештавање о спровођењу стратегије, односно програма који акциони план разрађује, рок за завршетак предвиђених мера и активности, потребна средства за спровођење мера, уз навођење извора финансирања, показатеље учинака на нивоу мера јавних политика, и по потреби – на нивоу активности, информације о прописима које би требало донети, односно изменити како би се реализовале мере јавне политике, као и друге елементе прописане подзаконским актом Владе. Обавезни елементи акционог плана су прописани тако да се обезбеди сагледавање имплементације мера јавних политика током самог процеса планирања, као и накнадно праћење и вредновање спровођења тих мера.

Члан 20. набраја остале планске документе које је неопходно правилно позиционирати у планском систему Републике Србије и које доносе учесници планског система. То је пре свега, Програм Владе, који у складу са чланом 127. став 3. Устава Републике Србије усваја Народна скупштина, приликом избора Владе. Наводе се и Акциони план за спровођење програма Владе, Годишњи план рада Владе и Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ. Прописано је да учесници у планском систему, поред докумената јавних политика, усвајају и друга планска документа у складу са законом, у које спадају и средњорочни планови и финансијски планови. Уважавајући изворне надлежности локалних власти, прописано је да аутономна покрајина преко својих надлежних органа усваја и друга планска документа, у складу са Уставом, овим законом и подзаконским актима за његово спровођење, као и другим законима који утврђују надлежност аутономне покрајине, статутом и општим актима АП, као и да јединица локалне самоуправе доноси и друга планска документа у складу са овим законом и статутом јединице локалне самоуправе.

Члан 21. ближе уређује Акциони план за спровођење програма Владе којим, Влада, у складу са Програмом Владе, разрађује своје приоритетне циљеве, мере учесника у планском систему груписане према приоритетима Владе којима непосредно или посредно доприносе, рокове за њихово остваривање и очекиване резултате. Имајући у виду наведено, евидентна је потреба да се овај изузетно битан плански документ правилно позиционира у планском систему Републике Србије, како би се учесници планског система приликом израде докумената јавних политика руководили усвојеним приоритетима Владе и роковима за њихово постизање. Због тога је било неопходно Акциони план за спровођење програма Владе уредити законом, иако је овај плански документ већ уређен чланом 79а Пословника Владе, али недовољно прецизно. Законом је прописано да се Акциони план Владе усваја најкасније у року од три месеца од дана њеног избора у Народној скупштини, и то за период од четири године, с тим што се ажурира на годишњем нивоу. Прописано је и да Предлог акционог плана Владе, као и његових измена у циљу ажурирања, припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, у сарадњи са надлежним органима државне управе и доставља га

Влади на усвајање. Прописано је и да Влада објављује Акциони план Владе на својој интернет страници најкасније седмог радног дана од дана усвајања.

Члан 22. ближе уређује Годишњи план рада Владе. Прописано је да се Годишњи план рада Владе израђује на основу средњорочних планова директних корисника буџетских средстава, приоритетних циљева Владе садржаних у Акционом плану за спровођење програма Владе и Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ. Прописано је да Годишњи план рада Владе нарочито садржи преглед нормативних активности потребних за реализацију мера утврђених јавним политикама чије се спровођење планира за наредну буџетску годину. Годишњи план рада Владе израђује Генерални секретаријат Владе на основу предлога органа државне управе, а у сарадњи са органом државне управе надлежним за координацију јавних политика. Прописано је да Влада усваја Годишњи план рада најкасније до краја децембра текуће године за наредну календарску годину, у процедури коју прописује Влада, као и да Влада објављује Годишњи план рада Владе на својој интернет страници најкасније седмог радног дана од дана усвајања.

Члан 23. прописује обавезу усклађивања планских докумената. Ради се о изузетно деликатној материји, јер је с једне стране потребно обезбедити конзистентност и усклађеност планског система, а са друге стране се не смеју угрозити изворне надлежности различитих нивоа власти и њихово уставно право да уређују своју организацију. Због тога је немогуће прецизно поставити хијерархију између различитих планских докумената, па је овај члан обавезе усклађивања прописао у мери у којој је то било могуће. Пре свега је прописано да се приликом израде и усвајања планских докумената води се рачуна о њиховој усклађености са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и обавезама преузетим у процесу ЕУ интеграција. Прописано је и да План развоја и Просторни план Републике Србије морају бити међусобно усклађени. Даље је прописано да се приликом израде свих других планских докумената води се рачуна о њиховој усклађености са Планом развоја, Просторним планом Републике Србије и Инвестиционим планом и другим планским документима вишег и једнаког значаја. Прописано је и да се приликом израде планских докумената аутономне покрајине води рачуна и о њиховој усклађености са планским документима усвојеним на републичком нивоу, водећи рачуна о изворним надлежностима аутономне покрајине у домену планирања, прописаних Уставом и законом. Такође је прописано да се приликом израде планских докумената јединице локалне самоуправе води рачуна и о њиховој усклађености са планским документима донетим на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине на чијој се територији налазе, водећи рачуна о изворним надлежностима јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине у домену планирања, прописаних Уставом и законом. Прописано је опште правило да се планска документа по правилу усклађују тако што се посебни циљеви преузимају из планских докумената у складу са којим се доносе и да ти посебни циљеви постају општи циљеви, те да се где је то могуће преузимају и рокови утврђени за постизање тих циљева.

Члан 24. уређује појам и врсте мера јавних политика у циљу њиховог правилног дефинисања у планским документима. Мера јавне политике дефинише као скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања општег или посебног циља, односно жељеног учинка јавне политике.

Прописује се да мере јавних политика могу бити: регулаторне, ако се њима успостављају стандарди и/или правила којима се уређују односи у друштву; подстицајне, у које спадају: фискалне мере (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере; информативно едукативне (информационе и образовне кампање и друго); институционално управљачко организационе (формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и др.) и обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.). Врсте мера су дефинисане тако да се обезбеди њихово лакше груписање у планским документима, као и евентуално груписање активности које треба да се спроведу у оквиру конкретне мере, да се обезбеди праћење њиховог спровођења и вредновање учинака. Како би се избегла забуна, односно екстензивно тумачење појма регулаторних мера, појашњено је да у регулаторне мере не спадају прописи којима се уређује спровођење мера. Ово из разлога јер се тим прописима у пракси спроводе друге врсте мера, а доношење прописа у том случају представља само једну од могућих опционих активности за спровођење мере која је по свој природи нпр. фискална или организациона.

Члан 25. који се налази у оквиру одељка који уређује средњорочно планирање, прописује појам средњорочног плана. С тим у вези, прописано је да средњорочни план представља свеобухватан плански документ који се доноси за период од три године и који омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Средњорочни план се израђује на основу важећих докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети.

Члан 26. прописује обавезу израде и доношења средњорочног плана. Средњорочни план израђују и доносе: органи државне управе, организације за обавезно социјално осигурање, остали корисници буџетских средстава Републике Србије, које Влада на предлог органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, односно министарства надлежног за послове финансија обавезе да израђују средњорочни план у складу са овим законом, остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши Влада, корисници буџетских средстава аутономне покрајине, које надлежни орган аутономне покрајине обавезе да израђују средњорочни план у складу са овим законом као и остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, које на то обавезе надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Средњорочни план органа управе у саставу министарства обухваћен је средњорочним планом тог министарства. Такође, прописано је да обвезници средњорочног планирања објављују свој средњорочни план најкасније до 31. јануара за текућу годину на својој интернет страници, водећи рачуна о заштити тајних података. Посебно је важно што обвезник средњорочног планирања средњорочним планом управља интерним процесима рада и спроводи мере јавних политика, у оквиру своје надлежности.

Члан 27. прописује садржину средњорочног плана а то су: општи и посебни циљеви; преглед мера за остварење утврђених циљева за све време

важења тог плана, повезаних са буџетским програмима, као и програмским активностима и пројектима, у оквиру којих су планирана средства за њихово спровођење; реферисање мера на приоритетне циљеве из Плана развоја и Програма Владе, односно Акционог плана за спровођење програма Владе, а у случају обвезника на нивоу локалне власти те мере се реферишу и у односу на приоритетне циљеве из плана развоја аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе; реферисање мера на мере из документа јавних политика из којих су преузете; податке о средствима потребним за спровођење сваке од мера која су планирана у оквиру програмског буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти); детаљан преглед активности, укључујући и нормативне активности, које се спроводе у оквиру одређене мере за прву годину важења тог плана; показатеље учинка за праћење степена постигнутости општих и посебних циљева са почетним и циљаним годишњим вредностима за сваку годину средњорочног плана; ризике и предуслови за остварење мера, ако постоје; друге елементе прописане подзаконским актом Владе. Прописано је да садржину и форму средњорочног плана ближе уређује Влада. Садржина средњорочних планова је током консултација усаглашена са представницима локалних власти и невладиног сектора у тој области, којом приликом је утврђено да актуелно планирање локалних власти подржава израду средњорочних планова, тако да им неће отежати пословање. Ипак, чланом 53. став 4. Предлога закона прописано је одложено ступање на снагу обавезе израде средњорочних планова за јединице локалне самоуправе за 2021. годину, како би имале довољно времена да се припреме за израду средњорочних планова у складу са законом. Иако су током јавне расправе истакнуте примедбе да је овај рок предугачак, исти није скраћен како би се избегао ризик неприпремљености за правилну имплементацију ове обавезе.

Члан 28. Прописује да обвезници средњорочног планирања израђују средњорочни план у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти), имајући у виду ограничења утврђена средњорочним оквиром расхода, у процедури прописаној подзаконским актом који доноси Влада.

Члан 29. који се налази у оквиру одељка који уређује поступак утврђивања и спровођења јавних политика, прописује надлежност за израду докумената јавних политика. Прописано је да учесник у планском систему који је надлежан за израду документа јавних политика, односно надлежни предлагач, тај документ израђује у оквиру свог законског делокруга и подноси га на усвајање учеснику у планском систему који је надлежан за усвајање документа јавних политика.

Члан 30. прописује да иницијативу за измену, израду и усвајање документа јавних политика надлежном предлагачу могу да поднесу државни органи и организације, органи и организације локалних власти, као и грађани, привредни субјекти, удружења грађана и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке и друге организације у односу на које се спроводи та јавна политика. Овако широко постављен круг подносиоца иницијатива је у складу са партнерским односом невладиног сектора, привреде и грађана у домену планирања јавних политика и доношења и измене прописа. Прописано је иницијатива треба да садржи кратак опис промене коју треба постићи израдом, усвајањем и спровођењем документа јавних политика, њених

елемената и њихових узрочно-последичних веза и циљева које треба постићи. Прописано је и да је надлежни предлагач дужан да, ако процени да је иницијатива оправдана, исту објави на својој интернет страници у интегралном облику, најкасније у року од 30 дана од дана пријема и да ажурно обавештава јавност о поступању у складу са истом, те да ако процени да иницијатива није оправдана, обавести о томе подносиоца у истом року. На овај начин се обезбеђује транспарентност овог процеса, који је гаранција активног партнерског односа државе и јавне управе са широко дефинисаним кругом заинтересованих лица у вршењу ових надлежности. Прописано је да се иницијатива Влади, односно надлежном органу државне управе, може поднети и преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, који ту иницијативу обрађује и прослеђује надлежном органу државне управе на даље поступање, уз обавезу обавештења подносиоца иницијативе о поступању по иницијативи, у наведеном року. Овај алтернативни начин подношења обезбеђује додатну контролу поступања по иницијативама.

Члан 31. прописује обавезу да се документи јавних политика израђују у складу са резултатима *ex ante* анализе ефеката и *ex post* анализе ефеката важећих докумената јавних политика и прописа у тој области. Прописано је да се *ex ante* анализа ефеката обавезно спроводи пре доношења одлуке о изради документа јавне политике и да се састоји из следећих корака: сагледавање постојећег стања; идентификовање промене која треба да се постигне; утврђивање општих и посебних циљева јавне политике; идентификовање опција - могућих мера или група мера за постизање циљева; анализа ефеката тих опција; избор оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција; идентификовање ресурса за спровођење мера јавне политике, праћење спровођења и вредновање учинака јавне политике, као и потенцијалних ризика у спровођењу јавне политике. Прописано је да предлагачи докумената јавних политика током *ex ante* анализе ефеката јавних политика спроводе консултације са заинтересованим странама и циљним групама и прикупљају и обрађују податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција. Прописано је и да Влада ближе уређује обим, процес и контролу спровођења анализе ефеката приликом израде докумената јавних политика и прописује за која документа јавних политика се та анализа не мора спроводити. На овај начин се обезбеђује да се методологија спровођења анализе ефеката прецизније уреди подзаконским актом. Методологија спровођења анализе ефеката се прописује у складу са најбољом упоредноправном праксом и домаћим искуствима у спровођењу анализе ефеката прописа, која су позитивно оцењена у анализама вршеним од стране међународних институција и независних стручњака.

Члан 32. прописује обавезу објаве отпочињања рада на документу јавне политике и то седам радних дана од дана почетка израде тог документа. Објављивање се врши на интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе то обавештење се објављује и на порталу е–Управа.

Члан 33. прописује обавезу представљања налаза спроведене анализе ефеката, који обухвата податке о обиму и методама спроведене *ex ante* анализе ефеката јавне политике и резултатима *ex-post* анализе ефеката већ спроведених јавних политика у оквиру самог документа јавне политике, како би надлежни доносилац имао релевантне податке за доношење одлуке по том

питању и како би јавност била упозната са разлозима доношења тог документа. Прописано је да је надлежни предлагач дужан да после завршетка јавне расправе ажурира документ јавне политике и налазе спроведене анализе ефеката у складу са резултатима те расправе. Прописана је и обавеза објаве извештаја на порталу е–Управе.

Члан 34. прописује обавезу спровођења консултација у свим фазама израде документа јавних политика. Било је изузетно битно законом уредити процес консултација, јер се у пракси овај процес меша са спровођењем јавне расправе, која има потпуно друго место и улогу у процесу усвајања јавних политика и прописа. Прописано је да се, у зависности од обухвата документа јавне политике, у процес консултација укључују заинтересоване стране и циљне групе из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представници органа државне управе, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та политика. Прописано је и да предлагачи документа јавних политика разматрају сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе и информишу учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене у документ јавне политике, као и да информације о резултатима спроведених консултација представљају у оквиру документа јавне политике. Прописано је да се информације о резултатима спроведених консултација прилажу уз предлог документа јавне политике, као посебан прилог, ако се приликом израде документа јавних политика не спроводи анализа ефеката. Како би се обезбедила транспарентност спровођења поступка консултација, прописано је да је надлежни предлагач дужан да информације о резултатима спроведених консултација објави на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација. Како би се унапредио сам поступак израде документа јавних политика, прописано је да надлежни предлагач може, имајући у виду резултате консултација, донети одлуку да у радну групу за израду тог документа укључи репрезентативне представнике заинтересованих страна и циљних група. Прописано је да Влада ближе уређује детаљан поступак и методе спровођења консултација.

Члан 35. прописује специфичности спровођења консултација у органима државне управе током израде документа јавних политика, односно прописа и могућност да се преко Републичког секретаријата за јавне политике поднесе иницијатива за укључење одређене заинтересоване стране и циљне групе у радну групу за израду документа јавне политике, односно прописа, односно да се примени одређени метод консултација, ако се оцени да није обезбеђена репрезентативност учесника консултација. Прописано је и да, ако се ради о документу јавних политика који се доноси у вези са процесом преговора о приступању Републике Србије Европској унији, орган државне управе консултације спроводи у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Члан 36. прописује обавезу спровођења јавне расправе и припрему извештаја о спроведеној јавној расправи, као и да Влада уредбом ближе уређује начин спровођења јавне расправе, њено трајање и изузетке у којим

случајевима се јавна расправа не спроводи, укључујући и образац извештаја о спроведеној јавној расправи. У извештају се наводи које су заинтересоване стране и циљне групе учествовале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено.

Члан 37. прописује обавезу контроле спровођења *ex-ante* анализе ефеката за органе државне управе, коју врши орган државне управе надлежан за координацију јавних политика тако што даје мишљење на налаз о спроведеној анализи ефеката, који му се доставља на мишљење уз документ јавне политике. Прописано је и да је орган државне управе дужан да уз предлог документа јавне политике достави и процену финансијских ефеката на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем. Прописано је да изузетно надлежни предлагач може доставити Влади предлог документа јавне политике и без спроведене анализе ефеката, уз образложење ако сматра да таква анализа није потребна, уз обавезно достављање претходно прибављеног мишљења органа државне управе надлежног за координацију јавних политика да таква анализа није требала да се спроводи. Поступак контроле је прописан у складу са искуствима у контроли вршења спровођења анализе ефеката закона, која се спроводи у Србији од 2005. године.

Члан 38. прописује усвајање документа јавних политика од стране Владе као последњу фазу поступка утврђивања јавних политика. Такође, прописује се и да документ јавних политика аутономне покрајине усваја надлежни орган аутономне покрајине, у складу са законом, статутом и другим општим актима аутономне покрајине, док документ јавних политика јединице локалне самоуправе усваја скупштина јединице локалне самоуправе, осим уколико је другачије прописано законом. Прописана је и обавеза доносиоца документа јавне политике да тај документ објави на својој интернет страници, а ако је доносилац Влада да тај документ објави и на порталу еУправа и интернет страници предлагача, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Члан 39. прописује да се јавне политике спроводе кроз спровођење мера и активности утврђених документима јавних политика и другим планским документима, те да је учесник у планском систему, који је документом јавне политике задужен за спровођење конкретне мере, односно активности, ту меру, односно активност детаљно разрађује кроз свој средњорочни и финансијски план.

Члан 40. прописује да се спровођење мера и активности прати се у складу са механизмом који је одређен самим документом јавне политике или другим планским документом који је предмет праћења. Праћење спровођења конкретних мера и активности, врши се преко квантитативних и квалитативних показатеља за мерење учинака јавних политика, дефинисаних одговарајућим документом јавне политике, односно акционим планом донетим уз тај документ, или другим планским документом. Прописано је да учесник у планском систему, који је документом јавне политике задужен за спровођење конкретне мере, вреднује учинке јавних политика, односно спроводи *ex-post* анализу ефеката јавних политика и то анализирајући релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавних политика. Утврђени учинци јавних политика представљају основу за ревизију јавних политика и даље планирање. Прописано је праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика кроз узимање у обзир

података и информација добијених од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера односно активности јавних политика, као и података и информација које су прибављене из других извора, а које се односе на учинке тих јавних политика. Влада ближе уређује начин праћења спровођења, *ex-post* анализу и вредновање учинака јавних политика.

Члан 41. прописује сходну примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе, у делу у коме је то примењиво. Прописано је да Влада ближе прописује начин спровођења анализе ефеката прописа, детаљан поступак и методе спровођења консултација приликом израде и током имплементације прописа, као и то на које прописе се примењује обавеза контроле спровођења анализе ефеката прописа у складу са ставом 3. овог члана и начин спровођења те контроле и контроле спровођења *ex post* анализе ефеката прописа. На овај начин је логично прописано да се анализа ефеката прописа мора вршити приликом израде сваког прописа, јер је то очекивани методолошки приступ за израду паметне регулативе, али је контрола сведена само на законе и друге прописе којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица, а методологију за дефинисање који су то прописи прописује Влада. Такође, прописије се обавеза органима државне управе да објављују почетак рада на пропису, у складу са законом којим се уређује државна управа. Кад је у складу са законом којим се уређује државна управа орган државне управе у обавези да изради полазне основе за припрему предлога закона, полазне основе садрже анализу ефеката закона, у смислу овог закона. Даље, прописана је и обавеза спровођења консултација и *ex post* анализе ефеката прописа, уз сходну примену члана 40. овог закона.

Члан 42. прописује обавезу извештавања о спровођењу средњорочних планова у оквиру одељка коју уређује извештавање и објављивање. Прописано је да обвезници средњорочног планирања израђују извештај о спровођењу својих средњорочних планова за претходну фискалну годину до 15. марта текуће године, као и да тај извештај садржи информације и податке о резултатима спровођења активности и мера из средњорочног плана, реферисано на појединачне документе јавних политика у периоду за који се извештава. Прописано је да садржај овог извештаја ближе уређује Влада. Током консултација и јавне расправе је преовлађујући став био да израда овог извештаја треба да буде обавезна за све обвезнике средњорочног планирања, јер у супротном средњорочно планирање не би имало смисла.

Члан 43. прописује обавезу извештавања о резултатима спровођења докумената јавних политика на начин који омогућава ефикасно праћење спровођења мера из тих докумената и благоверемено преиспитивање одступања од плана активности и његово ажурирање. Обавеза је прописана тако да омогући праћење спровођења докумената јавних политика, у складу са њиховим специфичностима. Прописано је да ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, односно о *ex-post* анализи ефеката јавне политике утврђене тим документом и то, у случају:

- стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа;

- програма, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, осим ако је уз програм донет акциони план по коме се врши извештавање, у ком случају се извештавање о спровођењу програма врши најкасније шест месеци након истека важности, као и по истеку треће календарске године од усвајања ако је програм донет за период дужи од три године;

- акционог плана, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније 60 дана након истека рока за његову реализацију, и

- концепта политике, најкасније 60 дана након истека рока за његову реализацију.

Прописана је и обавеза орган државне управе да по потреби, а на захтев Владе, извештава Владу о резултатима спровођења документа јавне политике, преко државног органа надлежног за координацију јавних политика, и ван горе наведених рокова. Прописана је обавеза органа државне управе да у извештају образложи разлоге због којих су настала одступања у вези са спровођењем тог документа и ако оцени да постоји потреба за тим, да предложи измене и допуне акционог плана. Прописано је и да садржај овог извештаја, као и начин његовог подношења ближе уређује Влада. Прописана је и обавеза органа државне управе надлежног за координацију јавних политика да на захтев Владе вреднује учинке спровођења појединачних докумената јавних политика на основу информација и података прикупљених од органа државне управе и из других извора, као и надлежност тог органа да извести Владу ако се одређени документи јавних политика не спроводе или постоји међусобна неусклађеност докумената јавних политика. Прописано да је субјект који је документом јавне политике задужен за спровођење конкретне мере, дужан да на захтев предлагача тог документа или органа државне управе задуженог за координацију јавних политика извести тај орган о резултатима спровођења конкретних мера или активности.

Члан 44. прописује обавезу сачињавања Годишњег извештаја о резултатима спровођења Акционог плана за спровођење Програма Владе, који представља свеобухватан извештај о резултатима спровођења приоритетних циљева Владе. Овај извештај припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, на основу извештаја органа државне управе о спровођењу Акционог плана за спровођење Програма Владе, извештаја о спровођењу докумената јавних политика из члана 43. овог закона, извештаја о спровођењу средњорочних планова из члана 42. овог закона, као и података прикупљених из других извора. Прописано је и да орган државне управе надлежан за координацију јавних политика подноси Влади на усвајање овај извештај најкасније до 1. априла текуће године за претходну фискалну годину, као и да Влада објављује тај извештај на својој интернет страници најкасније 15 дана од дана усвајања.

Члан 45. прописује обавезу сачињавања Извештаја о раду Владе представља извештај о резултатима спровођења Годишњег плана рада Владе

и који Влада усваја најкасније до 1. маја текуће за претходну годину и доставља га Народној скупштини ради информисања. Прописано је да Извештај о раду Владе израђује Генерални секретаријат Владе на основу извештаја органа државне управе, као и да се исти припрема у процедури коју прописује Влада. Влада овај извештај објављује на својој интернет страници најкасније петнаест дана од дана његовог усвајања.

Члан 46. прописује да се извештаји из члана 42. до 45. овог закона достављају и објављују преко Информационог система за планирање, праћење спровођења и извештавање, на начин који ближе уређује Влада.

Члан 47. уређује успостављање Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање. Прописано је да је то јединствени електронски систем у који учесници у планском систему уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове које доносе и кроз који врше извештавање у складу са овим законом. Прописано је да Јединствени информациони систем води Влада преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, тако да се обезбеди веза између садржаја јавних политика, средњорочних планова корисника буџетских средстава надлежних за спровођење мера јавних политика и њихових финансијских планова. Кроз Јединствени информациони систем обезбеђује се благовремено извештавање о оствареним циљевима и праћење остварених вредности показатеља учинка. Прописано је да Влада ближе уређује садржину и начин вођења и одржавања Јединственог информационог система за планирање, начин уноса података и дигитални формат докумената који се достављају кроз тај систем, као и приступ тим подацима.

Члан 48. прописује да се објављивање у складу са овим законом врши у отвореном дигиталном формату, погодном за преузимање и даље коришћење.

Члан 49. прописује да се плански документи који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, припремају у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у складу са потребама које произлазе из процеса приступања, чиме су уважене специфичности ових аката, имајући у виду преузете обавезе у том процесу. Прописано је да се приликом припреме докумената из става 1. овог члана, води рачуна о усклађености међународних обавеза са националним приоритетним циљевима развоја, те избегавању дуплирања утврђивања јавних политика које су садржане у различитим планским документима. Прописано је и да се плански и програмски документи у вези са коришћењем средстава Европске уније и средстава развојне помоћи припремају у складу са утврђеним јавним политикама, у складу са упутством које доноси руководилац институције надлежне за координацију планирања и програмирања тих средстава. Прописано је и да се на пројекте који се финансирају или суфинансирају из расположивих фондова Европске уније и других фондова међународне развојне помоћи, примењују правила која важе за те фондове.

Члан 50. прописује изузетке од примене закона, уважавајући специфичности прописа који уређују буџетски систем, као и прописа који уређују просторно и урбанистичко планирање, одбрану, безбедност, односно тајност података прописано или је потврђеним међународним уговором предвиђено да се одређени плански документ израђује, усваја или да се његово

спровођење прати у другачијем поступку или да има другачији назив, обухват или садржај, којим се одступа од правила која су утврђена овим законом и подзаконским актима за његово спровођење. Прописано је да се у тим случајевима од правила прописаних овим законом одступа у мери у којој је неопходно да би тај документ био усклађен са посебним законом, односно међународним уговором.

Члан 51. прописује овлашћења за доношење подзаконских аката.

Члан 52. прописује обавезу да се подзаконски акти за спровођење овог закона донесу у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Имајући у виду да су нацрт уредбе која уређује методологију управљања јавним политикама и уредбе која уређује методологију средњорочног планирања већ израђени и презентирани јавности, створени су услови да се ови подзаконски акти усвоје убрзо по ступању на снагу овог закона.

Члан 53. прописује рокове за почетак примене појединих одредби закона, имајући у виду време потребно да се учесници планског система припреме за имплементацију закона, као и време потребно да се припреме поједини плански документи. Тако је прописано да ће предлог Плана развоја Влада поднети Народној скупштини на разматрање и усвајање најкасније до 1. јануара 2020. године, а да ће своје планове развоја локалне власти донети најкасније до 1. јануара 2021. године. Прописано је и да су обвезници средњорочног планирања дужни да отпочну израду средњорочног плана у складу са овим законом почев од средњорочног плана за 2019. годину, а извештаја из члана 42. овог закона почев од 1. марта 2020. године. Имајући у виду чињеницу да ће за обуку јединица локалне власти за израду средњорочних планова требати више времена, прописано је да локална власт доноси средњорочне планове најкасније почев од средњорочног плана за 2021. годину, а извештаје из члана 43. овог закона најкасније почев од 1. марта 2022. године, као и да је дужна да отпочне са уношењем планских докумената и извештаја у складу са овим законом у Јединствени информациони ситем из члана 47. овог закона најкасније почев од 1. јануара 2021. године. Прописано је и да се до успостављања Јединственог информационог система из члана 47. овог закона за израду Годишњег плана рада Владе и Годишњег извештаја о раду Владе, наставља се са коришћењем софтверске апликације за планирање и извештавање о раду Владе.

Члан 54. прописује да ће закони и подзаконски акти који уређују поступак доношења прописа бити усклађени са одредбама овог закона у року од две године од дана ступања на снагу овог закона. Даље, прописује се да ће закони и подзаконски акти који уређују поступак доношења докумената јавних политика, бити усклађени са одредбама овог закона у року од две године од дана ступања на снагу овог закона. У случају неусклађености појединих одредаба закона и подзаконских аката из ст. 1. и 2. овог члана са овим законом, до спровођења обавезе у складу са ст.1. и 2. овог члана примењиваће се одредбе посебних прописа.

Члан 55. прописује обавезу усклађивања учесника планског система да важећа документа јавних политика са овим законом ускладе приликом првих измена и допуна тих докумената, при чему се обавеза из става 1. овог члана односи и на локалне власти.

Чланом 56. прописан је престанак важења појединих одредаба других закона и то: члана 45. став 1. Закона о Влади и члана 63. Закона о државној управи.

Чланом 57. прописано је да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а почиње да се примењује истеком рока од шест месеци од дана ступања на снагу.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету РС, с обзиром на то да активности које је потребно спроводити у складу са предложеним законским решењима представљају део регуларног функционисања јавне управе. За успостављање и функционисање информационог система за планирање и извештавање обезбеђена су средства из међународне развојне помоћи и буџета Републике Србије.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Увод

Јавна управа која добро функционише одређује способност Владе да пружа јавне услуге, подстиче конкурентност и раст у држави, али има и кључну улогу у процесу европских интеграција. Критеријуми за проширење ЕУ наглашавају потребу да држава изгради јавну управу која има капацитет да следи принципе добре управе и да ефикасно примењује правне тековине ЕУ.

Реформа јавне управе у Републици Србији спроводи се кроз Стратегију реформе јавне управе (СРЈУ) и Акциони план за спровођење ове стратегије за период 2015–2017. године. Годишњи извештаји о спровођењу Акционог плана за спровођење СРЈУ за 2015. и 2016. годину, показују извесна кашњења у спровођењу активности и мера, нарочито у области јавних услуга и управљања људским ресурсима. Известан напредак је начињен усвајањем подсекторских стратегија за реформу јавне управе - Програма реформе управљања јавним финансијама, Стратегије развоја електронске управе, Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2017., и три нова закона који се односе на општи управни поступак, платама у јавном сектору и државним службеницима на покрајинском и локалном нивоу. У Извештају о напретку Републике Србије за 2016. годину¹, наводи се да усвајање Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама представља позитиван помак. Међутим, консолидовано планирање јавних политика и систем надзора тек треба да се успостави, уз рационализацију улога и одговорности водећих институција задужених за креирање и координацију политике, повезивање јавних политика и средњорочног фискалног планирања, јасно представљање извора финансирања и мање преклапање између различитих планских докумената, као и ефикасније праћење спровођења донетих закона и планских докумената. У Републици Србији пракса је да се консултације спровode формалистички и у касној фази процеса управљања јавним политикама и законодавног процеса, што онемогућава да све заинтересоване стране обезбеде квалитетан допринос. Стога, органи државне управе треба додатно да ојачају капацитет за развој система управљања јавним политикама и законодавним процесом базираним на подацима и чињеницама, укључујући и оне који се односе на правне тековине ЕУ.

Усвајањем Закона о планском систему у Републици Србији, као и Уредбе о методологији за управљање јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредбе о методологији за израду средњорочних планова, биће унапређен процес израде и спровођења докумената јавних политика и прописа на начин који обезбеђује међуресорну координацију, учешће заинтересоване јавности и сагледавање могућих ефеката, праћење спровођења, вредновање и извештавање о спровођењу докумената јавних политика прописа. У контексту

¹ Документ Европске комисије, Брисел, 9. новембар 2016.

спровођења реформе јавне управе усвајањем Закона и пратећим уредбама ће се унапредити систем управљања јавним политикама и тиме ће се допринети унапређењу управљања базираног на знању, повећању правне сигурности, као и унапређењу пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга у Републици Србији.

2. Проблем који закон треба да реши

Плански систем Републике Србије, на републичком, као и на нивоу аутономне покрајина и јединице локалне самоуправе, карактерише претежна неефикасност, неефективност и нетранспарентност. У протеклих пар година учињени су одређени помаци у овој области, али је неопходно даље спровести сет активности које би помогле да плански систем постане ефикаснији, делотворнији и јефтинији.

У Табели 1. представљена је дефиниција основног проблема који треба решити у области планског система у Републици Србији, укључујући и област управљања системом јавних политика, као и његови узроци и последице. У наставку је представљена анализа кључних идентификованих узрока и последица основног проблема из области планског система, која је подељена у шест сегмената: 1) ефикасност планирања, 2) усклађеност планских докумената, 3) анализа ефеката јавних политика и прописа и консултације, 4) информациони системи за подршку планирању, праћењу и извештавању, 5) недостатак аналитичких капацитета у органима државне управе и 6) свеобухватна реформа система управљања јавним политикама.

Табела 1: Дефиниција основног проблема, његови узроци и последице

Узроци:

- Постојање више паралелних планских процеса, односно непостојање јединственог и свеобухватног планског система;
- Непостојање формално прописаног свеобухватног методолошког оквира за планирање, као ни оквира за управљање јавним политикама;
- Непостојање ефикасног система за приоритизацију у раду органа државне управе;
- Нереално и неефикасно планирање од стране органа државне управе и других субјеката планског система;
- Планирање у целини, а нарочито управљање јавним политикама, није интегрисано са управљањем буџетом;
- Планирање у целини, а нарочито управљање јавним политикама није адекватно интегрисано са управљањем процесом приступања ЕУ (нарочито у погледу усаглашавања правног и стратешког оквира);
- Систем спровођења, праћења спровођења, вредновања ефеката планских докумената и извештавања о постигнутим учинцима је неефикасан;
- Методолошки неуређена класификација (типологија и хијерархија) планских докумената (укључујући документа јавних политика као што су стратегије, акциони планови и програми, али и остала планска

документа, као што су средњорочни планови органа државне управе);

- Неадекватни механизми за обезбеђивање усклађености планских докумената;
- Непостојање обавезе усклађивања планских докумената на локалном нивоу и нивоу аутономне покрајине са планским документима на републичком нивоу;
- Непостојање докумената развојног планирања, јединственог националног стратешког оквира, као ни оквирних (кровних) секторских стратегија;
- Непостојање обавезе објављивања планских докумената, и почетак израде истих;
- Постојање различитих дефиниција сектора;
- Непостојање обавезе одређивања унутрашњих организационих јединица у органима државне управе које у организацији и опису имају систематизоване студијско-аналитичке и друге стручне развојне и нормативне послове за планирање, управљање јавним политикама и анализу ефеката јавних политика и прописа,
- Отежана идентификација државних службеника који треба да се стручно усаврше у области управљања јавним политикама;
- Лоша међусобна координација и сарадња између органа државне управе, али и недовољно развијен систем међусекторске координације и сарадње унутар органа приликом планирања/извештавања;
- Стална промена одговорних лица за планирање/извештавање унутар органа државне управе што доводи до неконзистентност и недостатка континуитета у раду органа државне управе из области планирања/извештавања;
- Јавне расправе се често не спроводе или се спроводе по формалној процедури без узимања у обзир сугестија заинтересованих страна и циљних група, нарочито када су у питању прописи који се усвајају по хитном поступку;
- Консултације са заинтересованим странама и циљним групама приликом израде докумената јавних политика и прописа често се не спроводе или предлагачи ових аката не укључују све заинтересоване стране и циљне групе;
- Непостојање транспарентности и потребе за укључивањем шире јавности у рад радних тела Владе за израду планских докумената и прописа;
- Јавне политике се у недовољном обиму израђују и спроводе узимајући у обзир веродостојних података о стању у конкретној области планирања и спровођења јавних политика, интерних анализа или анализа спроведених од стране стручних института и других организација приватног и цивилног сектора;
- Непостојање адекватних аналитичких капацитета за обављање студијско-аналитичких, планских и нормативних послова у јавној управи.

Проблем: Неефикасно, неефективно и нетранспарентно управљање јавним политикама (које обухвата планирање јавних политика, координацију, *ex ante* анализу ефеката, формулисање јавних политика, усвајање јавних политика

кроз усвајање докумената јавних политика, спровођење јавних политика, праћење спровођења, вредновање јавних политика и извештавање о резултатима усвојених јавних политика).

Последице:

- Низак ниво реализације годишњих и средњорочних планова рада органа државне управе, а самим тим и годишњег Плана рада Владе, и других планских докумената;
- Праћење спровођења и вредновање учинака (ефеката, исхода и резултата на привредне субјекте и грађане) докумената јавних политика не спроводи се на систематски и доследан начин;
- Отежана израда планских докумената, нарочито докумената јавних политика и координација спровођења јавних политика;
- Није јасна приоритизација докумената јавних политика, циљева, мера и активности јер се развијају и примењују по принципу одоздо нагоре,
- Превелик број докумената јавних политика на републичком и локалном нивоу, од чега су многа неповезана, а често и неусклађена, различитог квалитета, обухвата и нивоа разрађености;
- Недовољна усклађеност планских докумената (нарочито докумената јавних политика) у погледу методологије која је коришћена током њихове израде, временских периода за које се ови документи доносе, терминологије, структуре и њихове хијерархије;
- Неусклађеност докумената развојног планирања и докумената јавних политика са буџетским процесима и програмима финансијске подршке, што резултира немогућношћу алокације или дуплирања одређених финансијских средстава према дефинисаним циљевима;
- Планови усклађивања републичких прописа са прописима Европске уније нису потпуно усаглашени са другим планским документима и не спроводе се у потпуности;
- Усклађивање прописа са релевантним документима јавних политика и међусобно усклађивање докумената јавних политика проверава се само у завршној фази усвајања тих докумената и прописа;
- Отежано хоризонтално повезивање и интегрисање докумената јавних политика;
- Недовољан број докумената јавних политика има дефинисане квантитативне циљеве (који су углавном високо оптимистични/нереални);
- Документа јавних политика се ретко ревидирају уколико се утврди да утврђени циљеви због којих су донети нису постигнути, или је у међувремену промењен њихов јавни значај и/или приоритет (ревизија постављених циљева углавном није предвиђена документима јавних политика);
- Документи јавних политика углавном не садрже процену трошкова за реализацију мера и активности (буџет), а када је буџет пројектован, не постоји јасна веза између планирања и буџетирања, као ни између вишегодишњих процена и накнадних ограничења у буџету;
- Документа јавних политика не садрже процену висине и распореда користи од спровођења мера јавних политика (само 26.4% докумената

садржи неку форму финансијског плана);

- За велики број докумената јавних политика као што су стратегије не постоји пратећи акциони план којим би се предвиђене мере операционализовале и спроводиле у пракси, што узрокује низак ниво спровођења стратегија (58.2% стратегија садржи акциони план, а 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, док 34% докумената јавних политика нема јасно дефинисане смернице у виду финансијског и акционог плана);
- Постојање више планских процеса органа државне управе често представља административни терет за запослене и отежава фокус на садржај планова;
- Јавност није упозната са развојним циљевима Републике Србије, ни са приоритетима у раду Владе.

Ефикасност планирања

У Републици Србији постоји више паралелних планских процеса. Органи државне управе у обавези су да планирају:

- приоритете у свом раду, на основу Програма Владе, кроз Акциони план за спровођење Програма Владе²

- планове рада на годишњем нивоу, кроз припрему прилога за Годишњи план рада Владе³,

- своје програме, програмске активности и пројекте приликом припреме своје програмске структуре и израде финансијских планова на крају сваке године у циљу планирања буџета за наредну календарску годину⁴;

² Израда Акционог плана за спровођење Програма Владе предвиђена је Пословником Владе РС, а за координацију у циљу његове израде - задужен је Републички секретаријат за јавне политике. Први Акциони план за спровођење Програма Владе усвојен је Закључком Владе број: 021-1599/2015 од 27. фебруара 2015. године, а Акциони план за спровођење Програма Владе формиране 11. августа 2016. године који је представљен у Народној скупштини 9. августа 2016. године усвојен је 17. новембра 2016. године, закључком Владе број: 021- 10838/2016. Тачком 2. наведеног Закључка наложено је Републичком секретаријату за јавне политике да у координацији са органима државне управе прати реализацију Акционог плана за спровођење програма Владе и извештава Владу о степену реализације приоритетних циљева квартално, односно по потреби. Такође, чланом 79а., став 3. Пословника Владе прописано је да Републички секретаријат за јавне политике на основу годишњих извештаја органа државне управе прати реализацију Акционог плана за спровођење програма Владе и извештава Владу о степену реализације приоритетних циљева у утврђеном року.

³ Обавеза припреме прилога за Годишњи план рада Владе од стране органа државне управе предвиђена је Пословником Владе РС („Службени гласник РС“ бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88 од 28/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а за обједињавање прилога свих органа државне управе и израду Годишњег плана рада Владе задужен је Генерални секретаријат Владе. Чланом 78. став 1. Пословника Владе прописано је да Влада усваја годишњи извештај о свом раду, који подноси Народној скупштини.

⁴ Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. Закон и 103/2015) и пратеће упутство за израду програмског буџета уређују обавезу корисника буџетских средстава да израђују програме, програмске активности и пројекте приликом припреме своје програмске структуре и израђују финансијске планове на крају сваке године у циљу планирања буџета за

- законодавне активности у циљу усаглашавања са правом Европске уније, кроз Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016. године), Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014-2018); укључујући и План припреме прве ревизије Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), као и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, друга ревизија, усвојен 17. новембра 2016. године.⁵

Ниво реализације годишњих и средњорочних планова рада органа државне управе, а самим тим и горе наведена 4 акта који тренутно представљају основна планска документа у Републици Србији није на задовољавајућем нивоу. Поред тога, висок ниво одустајања од доношења планираних аката и висок удео броја активности које се спроводе иако за њих не постоји релевантан документ јавне политике у укупном броју спроведених активности, управо указују на слабости планирања. Наведено представља резултат тога што се:

- усвојена планска документа не користе довољно при доношењу одлука, већ се органи државне управе често ослањају на *ad hoc* решења, што би као начин доношења одлука требало примењивати искључиво у непредвиђеним ситуацијама, када је неопходно брзо реаговати и решавати нетипичне и ургентне ситуације;

- у прилог доношењу претежно краткорочних решења иде и усвајање великог броја прописа, нарочито уредаба, иако исте нису предвиђене нити планиране ниједним важећим документом јавне политике (стратегијом, акционим планом или програмом), као и њихово усвајање по хитном поступку и без адекватно спроведене анализе ефеката које ће ти прописи произвести у пракси;

- нека подручја деловања јавних политика нису покривена одговарајућим документима јавних политика зато што је време важења раније донетог документа истекло, а није се израдио нови или зато што одговарајући документ никада није био израђен и/или донет;

наредну календарску годину. За израду Закона о буџету Републике Србије, у оквиру којег се виде све програмске структуре и у оквиру њих – сви програми, програмске активности и пројекти свих корисника буџетских средстава, задужено је Министарство финансија. Чланом 32. Закона о буџетском систему прописано је да достављање предлога закона о буџету Републике Србије и предлога одлуке о буџету локалне власти. С тим у вези, Влада доставља Народној скупштини: 1. Фискалну стратегију, 2) предлог закона о буџету Републике Србије, 3) предлоге одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање и финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање. Надлежни извршни орган локалне власти доставља скупштини локалне власти предлог одлуке о буџету локалне власти. Такође, чланом 7. ставом 1. Закона о буџетском систему прописано је да Народној скупштини за извршење буџета Републике Србије одговара Влада, која подноси Извештај о извршењу буџета Народној скупштини (члан 7. став 5. Закона о буџетском систему).

⁵ Израду Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) координира је Канцеларија за европске интеграције, чије послове је преузело Министарство за европске интеграције. Министарство за европске интеграције тромесечно извештава Владу о спровођењу Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније. Влада такође извештава Народну скупштину о спровођењу и ревизијама НПАА, између осталог, полазећи од тога да део НПАА садржи планове у погледу усклађивања домаћег законодавства са прописима Европске уније, што је од значаја за план рада Народне скупштине.

- значајан број докумената јавних политика има циљеве и мере који не одговарају измењеним условима и/или стварним капацитетима за њихову примену;

- бројни документи јавних политика међусобно су неусаглашени пошто су доношени стихијски, без међусобног усаглашавања циљева и мера и уз непоштовање хијерархије докумената јавних политика. С тим у вези, не постоји приоритизација тј. хијерархија докумената, уколико постоје различите опције, која је опција боља од других опција, а за коју се треба одредити.

На ниску реализацију годишњих планова органа значајно утиче непостојање **ефикасног система за приоритизацију у раду органа државне управе**, осим у мери у којој то омогућава Акциони план за спровођење програма Владе којим се одређују приоритетни циљеви у раду Владе, рокови за њихово остваривање и очекивани резултати, чије се остварење затим редовно прати и о томе извештава председник Владе. Први Акциони план за спровођење програма Владе је, на основу програма претходне Владе, Влада Републике Србије донела управо у циљу унапређења постојећег система планирања на нивоу органа државне управе. Овај први Акциони план за спровођење програма Владе садржао је 98 приоритетних циљева, које је требало остварити на бази спровођења 381 мере и 1.127 активности. Анализа степена реализације Акционог плана за спровођење Програма Владе потврдила је неопходност успостављања уређеног, координисаног система планирања, анализе, праћења и вредновања јавних политика на свим нивоима власти. Анализом је, између осталог, уочено следеће:

- активности и мере теже се реализују уколико постоји недефинисана или подељена надлежност више органа за њихово спровођење;

- у случајевима када је неопходна добра међуресорна координација за спровођење активности и мера, исте се теже спроводе;

- у значајној мери су се спроводиле непланиране активности, што указује како на нереално планирање органа државне управе, тако и на слабости у спровођењу испланираног;

- непостојање акционих планова за спровођење стратегија онемогућава потпуну операционализацију спровођења циљева дефинисаних у тим стратегијама;

- код одустајања од реализације појединих активности, разлог није увек немогућност да се иста спроведе, већ проналазак другог, бољег решења;

- недостатак финансијских средстава, односно довољног броја људи је чест разлог за неспровођење активности;

- кашњењу у реализацији појединих активности доприноси спровођење сложених и друштвено осетљивих реформи које захтевају дуже трајање консултација, а када су у питању активности које су се односиле на прописе, чест узрок кашњења у реализацији ових активности били су и комуникација предлагача прописа са Европском комисијом и трајање процеса прибављања мишљења Европске комисије, који су трајали дуже од очекиваног.

Степен реализованих активности предвиђених Акционим планом за спровођење програма Владе у 2015. години изражен у процентима, приказан је на Графикону 1. У извештајном периоду од 27. фебруара до 31. октобра 2015. године, 64,2% активности је реализовано или је реализација истих била у току и требало је да буде реализована у складу са планираним роковима. Са друге

стране, око 25,2% активности или није реализовано или се њихова реализација очекивала до краја 2015. године, односно током 2016. године, док свега 10,6% активности није било започето, није се могло спровести или се од истих одустало.⁶

Поред планирања активности Владе на годишњем нивоу и планирања приоритета у раду Владе, плански процес у Републици Србији има још један важан аспект, а то је – планирање усклађивања републичких прописа са прописима Европске уније, кроз **Национални програм за усвајање правних тековина Европске Уније (НПАА)**. До сада је Влада усвојила Закључак о прихватању Плана припреме прве ревизије Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) у децембру 2013. године, као и Закључак којим се усваја други ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина Европске Уније (НПАА) у новембру 2016. године. Испуњеност овог плана такође би могла да буде значајније побољшана. Наиме, у целини гледано, НПАА за период 2014-2018. година је, посматрајући прописе који су планирани за усвајање у периоду од августа 2014. године до 31. децембра 2015. године, испуњен 63% (донето је укупно 215 од укупно 340 планираних прописа). Ово указује на потребу већег интегрисања управљања јавним политикама са процесом приступања Европској унији.

Резултати досадашњих анализа указују и на **недовољну повезаност планирања активности и буџета корисника буџетских средстава**, јер корисници буџетских средстава често планирају мере и активности за које нису обезбеђени потребни ресурси. Пословником Владе Републике Србије, предвиђено је да у оквиру Образложења које прати нацрте закона и предлоге стратегија у процедури прикупљања мишљења од надлежних органа државне управе, предлагач достави и процену финансијских средстава потребних за спровођење нацрта закона, односно предлога стратегије. У Табели 5. приказани су подаци о изјавама предлагача нацрта закона и предлога стратегија у вези процена финансијских средстава потребних за спровођење нацрта закона и предлога стратегија који су пристигли на мишљење Републичком секретаријату за јавне политике у периоду 2014-2016. године.

Табела 2. Процена финансијских средстава потребних за спровођење нацрта закона и предлога стратегија по годинама, за период 2014-2017.

	Нацрти закона				Предлози стратегија			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Процењен је и представљен износ потребних финансијских средстава	13	6	11	/	/	6	1	/

⁶ Подаци Републичког секретаријата за јавне политике.

Није процењен и представљен износ потребних финансијских средстава	5	3	5	/	1	2	1	1
Дата је изјава да није потребно обезбедити додатна финансијска средства за спровођење акта	103	78	37	8	3	4	5	2
Није образложено да ли је потребно обезбедити додатна финансијска средства	8	15	5	/	2	/	/	/

Извор: Републички секретаријат за јавне политике

Законом о буџетском систему уређено је питање програмског буџетирања на свим нивоима власти. Овај закон и пратеће упутство за израду програмског буџета само начелно уређују питање средњорочног планирања корисника буџета и дају му на значају. Стога је средњорочно планирање до сада рађено систематски само у појединим органима државне управе. Посебан проблем у средњорочном планирању је и то што нема календара планирања који ће обавезати кориснике да са ажурирањем својих средњорочних планова почну на време, за наредни плански циклус. Такође, буџетски календар прописан Законом о буџетском систему често се не поштује, из разлога неопходности усаглашавања Нацрта закона о буџету за одређену годину са мерама предвиђеним од стране Међународног монетарног фонда.

Пре усвајања првог Акционог плана за спровођење Програма Владе, није било јасно дефинисаних и фокусираних кровних приоритета који би поставили оквире за органе државне управе и променили дотадашњу праксу предлагања бројних програма, програмских активности и пројеката и других мера за спровођење великог броја (често супротстављених) циљева. Овом проблему је доприносило и:

- често мењање структуре и надлежности органа државне управе, с обзиром на то да је Закон о министарствима мењан непосредно после формирања сваке Владе од 2001. године (са изузетком формирања актуелне Владе августа 2016. године), али и

- велика флукуација државних службеника и одлив кадрова који су претходно прошли потребне обуке, као и честа промена одговорних особа за одређене врсте послова.

Такође, до новембра 2015. године, када је требало израдити прилоге за годишњи план рада Владе за 2016. годину, у пракси је постојао различит третман програма, програмских активности и пројеката у програмским буџетима

корисника буџетских средстава и средњорочним и годишњим плановима: корисници су на један начин формулисали програме, програмске активности и пројекте и међусобно их повезивали за потребе израде буџета, а онда су их рекласификовали и преформулисали у средњорочним и годишњим плановима. Приликом израде Годишњег плана рада Владе за 2016. и 2017. годину, корисници су, у складу са Инструкцијама за израду прилога за Годишњи план рада Владе, морали да дефинишу програме, програмске активности и пројекте на исти начин као што су то учинили претходно током формулисања својих структура програмских буџета. Такође су били у обавези и да, за сваки од аката чије су усвајање од стране Владе планирали у ове две године, наведу да ли су ови акти били предвиђени Акционим планом за спровођење Програма Владе и Националним програмом за усвајање тековина Европске Уније, како би се ова три процеса планирања усагласила у што већој мери.

Када је у питању **програмско буџетирање на локалном нивоу**, скоро све локалне самоуправе (164 од 169) приказале су своје буџетске расходе за 2015. кроз програмску структуру, тј. кроз унапред дефинисане програме и програмске активности, али и кроз пројекте које су јединице локалне самоуправе саме независно дефинисале у складу са методологијом израде програмског буџета.⁷ Поред тога, 77 градова, градских општина и општина од укупно 169 у Србији (45,56%) је у посебном делу одлуке о својим буџетима повезало програме, програмске активности и пројекте са одговарајућим циљевима и показатељима за сваки од њих и за исте је утврдило базне и циљане вредности за наредни период.⁸ Ово се може сматрати позитивним резултатом на локалном нивоу за прву годину од увођења програмског буџета.

Усклађеност планских докумената

Поред већ поменутих планских докумената, у овом тренутку у Републици Србији, у документа којима се планирају јавне политике и садрже планске активности, спадају и: Фискална стратегија, стратегије, декларације и закључци Владе којима се усвајају програми, планови и друга акта (одлуке, платформе, позиције и др.).

Један од кључних узрока неделотворности постојећег планског система представља недовољно отворен и транспарентан систем управљања јавним политикама. У овом тренутку, **не постоји формално прописан свеобухватан методолошки оквир за управљање јавним политикама**, укључујући и непостојање методолошки уређене класификације (типологије) планских докумената. Као последица свега наведеног, појављује се недовољна усклађеност докумената јавних политика у погледу методологије и

⁷ Анализа међусобног утицаја процеса стратешког планирања и програмског буџетирања на локалном нивоу израђена је у оквиру Програма *EU Exchange 4*, током 2015. године, који спроводи Стална конференција градова и општина. Ова анализа садржи свеобухватне информације о процени утицаја спровођења стратешких докумената локалне самоуправе у Србији, спровођењу програмског буџета у првој години примене (2015. година), као и препоруке за унапређење процеса програмског буџетирања, стратешког планирања, и за боље повезивање ова два комплементарна процеса.

⁸ Коришћени циљеви и показатељи у одлукама о буџету у највећој су мери преузети из обједињене листе циљева и показатеља припремљене од стране Сталне конференције градова и општина.

терминологије која је коришћена током њихове израде, као и у погледу њихове структуре (форме), али често и њиховог садржаја.

Уочена је и неусклађеност нижих планских докумената са хијерархијски вишим планским документима због непостојања обавезе усклађивања планских докумената на локалном нивоу и нивоу аутономне покрајине са планским документима на републичком нивоу. У овом тренутку не постоје ни одговарајући механизми за обезбеђивање усклађености планских докумената на различитим нивоима власти. Усклађивање прописа са релевантним документима јавних политика и другим планским документима, те међусобно усклађивање ових докумената и прописа са стратешким циљевима развоја проверава се само у завршној фази усвајања тих докумената и прописа кроз изјаву о усклађености на коју мишљење издаје Републички секретаријат за јавне политике.

Такође, једна од кључних мана постојећег система планирања представља и **непостојање хијерархије између планских докумената, те непостојање докумената развојног планирања** као што су план развоја на националном и планови развоја на локалном нивоу, план инвестиција којим би се спроводили развојни приоритети Републике Србије и планови развоја јединица локалне самоуправе⁹, непостојање оквирних (кровних) секторских стратегија у свим областима планирања и спровођења јавних политика, али и непостојање јединствене дефиниције сектора.¹⁰ Све ово отежава саму израду планских докумената, координацију њихове израде и њихово усклађивање, њихово спровођење и праћење спровођења.

Не мање значајна последица уочених проблема је и неусклађеност планских докумената, а нарочито докумената јавних политика, са буџетским процесима и програмима финансијске подршке, што резултира немогућношћу алокације или дуплирањем опредељених финансијских средстава према дефинисаним циљевима.

Када је **планирање јединица локалне самоуправе** у питању, на основу последњег мапирања стратешких/акционих планова из маја/јуна 2015. године¹¹, регистровано је 897 процеса планирања у општинама и градовима у Републици Србији, као и 488 усвојених важећих планова. То значи да су градови и општине у Србији у том тренутку, у просеку, имали усвојена 2,6 активна стратешка /акциона плана (неке и по 5-6 планова а неке само 1), док је око 0,5 планова било у процесу израде или је било израђено, али није усвојено у локалним скупштинама. Највећи број усвојених планова чине свеобухватне (кровне, интегралне) стратегије развоја (које укључују и тзв. стратегије одрживог развоја), односно значајна већина општина и градова у Србији има такву стратегију. Већина стратешких и акционих планова донета је за плански период од 5 до 10 година.

⁹ Функцију докумената развојног планирања делимично су преузели национални међусекторски документи као што су Програм Владе, Акциони план за спровођење Програма Владе и Програм економских реформи.

¹⁰ У овом тренутку, постоје три важеће класификације сектора: класификација сектора за потребе израде програмског буџета, класификација сектора за потребе управљања развојном помоћи и дефиниција сектора као једне од могућих унутрашњих јединица у органима државне управе.

¹¹ Ово мапирање спроводи Стална конференција градова и општина, сваке године.

Један део проблема у области планирања произилази и из тога што се не спроводи ревизија докумената јавних политика уколико се утврди да они не постижу циљеве због којих су донети или уколико се мења њихов значај, односно ако се мењају приоритетни циљеви. Тренутно стање карактерише и непостојање обавезе објављивања свих планских докумената, укључујући и објављивање Плана рада Владе и Акционог плана за спровођење програма Владе.¹²

Досадашња пракса је, такође, показала да постоји велики простор за унапређење **спровођења планских докумената, а то нарочито докумената јавних политика, њихово праћење, вредновања учинака** (ефеката, исхода и резултата), као и за **извештавања о постигнутим учинцима**. Чак и у ситуацијама када су документом предвиђени начин и механизми за спровођење, праћење, вредновање и извештавање, они се ретко спровode на систематски и доследан начин у пракси, због чега јавност бива ускраћена за информације и податке о постигнутим учинцима и нивоу остварености утврђених циљева, а приликом наредног циклуса планирања не постоје релевантне информације и подаци који би могли да се искористе и узму у обзир како би се боље и реалистичније планирало. Због необјављивања планских докумената и њихове недоступности широј јавности, јавност бива ускраћена и за информације о утврђеним и спроведеним развојним циљевима Републике Србије и приоритетима у раду Владе. Када су јединице локалне самоуправе у питању, чак 80% њих истиче да нема дефинисане системе праћења, извештавања и евалуације јавних политика.

Наведени недостаци планског система довели су до отежане израде планских докумената, и посебно докумената јавних политика, али и до њиховог отежаног спровођења и координације спровођења. Документи јавних политика се и даље углавном развијају и примењују по принципу одоздо нагоре (*bottom-up approach*), с обзиром на то да се планским пословима углавном баве извршиоци или руководиоци средњег ранга, без неопходног укључивања и вођства највишег нивоа руководства.

Као последица неуређеног система управљања јавним политикама, дошло је до израде и усвајања **великог броја докумената јавних политика на републичком и локалном нивоу**, од чега су многа документа неповезана и често неусклађена са различитим стандардом квалитета, обухвата и нивоа разрађености. У циљу идентификовања постојећег стања, проблема и недостатака доношења и спровођења докумената јавних политика, Републички секретаријат за јавне политике редовно спроводи истраживање о документима јавних политика (као што су стратегије, планови, програми), како у погледу већ усвојених, тако и у погледу планираних докумената јавних политика. С последњим пресеком стања од децембра 2016. године, идентификовано је 89 докумената јавних политика са важећим роком трајања, Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, и 40 планираних (нових)

¹² Не постоји ни обавеза објављивања закључака Владе којима се доноси велики број оперативних аката којима се спровode стратешка документа као што су стратегије развоја и декларације.

План рада Владе за 2015. годину први пут је објављен на интернет сајту Генералног секретаријата Владе, јануара 2015. године. Извештај о раду Владе до сада није јавно објављиван.

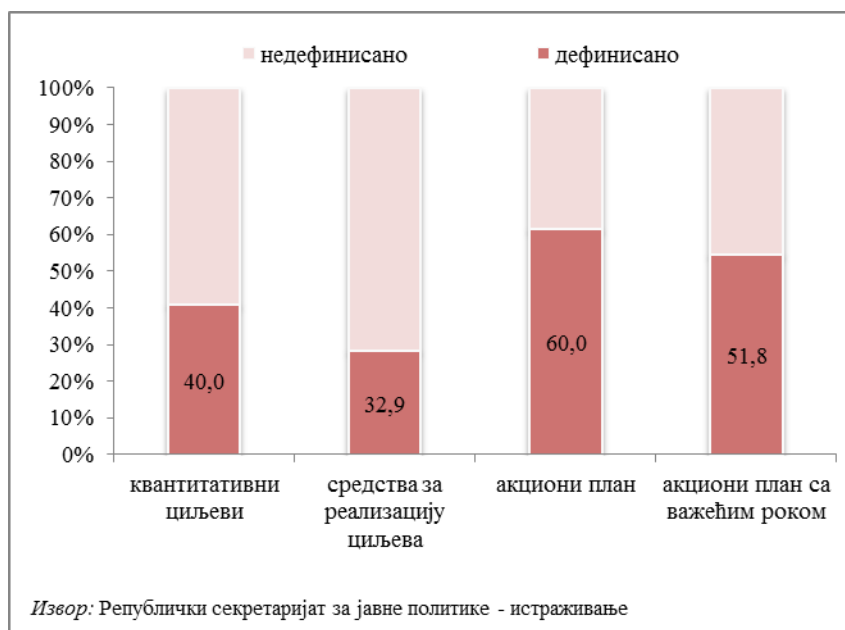
докумената¹³. Документи са важећим роком разврстани су у 16 области планирања и спровођења јавних политика. Утврђено је да је највећи број докумената јавних политика израђен у следећим областима планирања и спровођења јавних политика: конкурентност (14,1%), јавна управа, административни послови и фискални систем (14,1%), јавна безбедност (11,8%), заштита животне средине (10,6%) и људска права и грађанско друштво (9,4%). До краја 2016. године истиче рок за 8 докумената јавне политике и то у следећим областима: саобраћај и комуникације (2 стратегије), јавна управа, административни послови и фискални систем (2), док у областима правосуђе и правни систем, конкурентност, здравство, култура и информисање истиче по једна стратегија.

Графикон 1: Број стратегија са важећим роковима по областима, децембар 2016. године



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

¹³ Овај број утврђен је на основу Годишњег плана рада Владе за 2016. годину и дописа који је РСЈП упутио министарствима у марту 2016. године.



Сви анализирани документи јавних политика су вишегодишњи, углавном са роком важења од 5 до 10 година, док за 29 докумената јавних политика није била дефинисана година престанка важења докумената. Сprovedена анализа указује на то да квалитет постојећих докумената јавних политика није на задовољавајућем нивоу из следећих разлога:

1. Од укупног броја 40% докумената јавних политика има дефинисане квантитативне циљеве, који су углавном високо оптимистични тј. нереални, при чему није предвиђена годишња ревизија постављених циљева у складу са актуелном економско-друштвеном ситуацијом (економска криза, поплаве и сл.) и захтевима фискалне консолидације.
2. Већина докумената не садржи процену трошкова тј. 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 33% докумената у некој форми постоји финансијски план тј. планирана средства за реализацију дефинисаних циљева.
3. Иако за сваку стратегију постоји обавеза доношења акционог плана или програма за спровођење стратегије (углавном у року 6 до 12 месеци од доношења стратегије), само 60% стратегија садржи акциони план. Од укупног броја донетих акционих планова, око 89% је са важећим роком. Свега 23% усвојених докумената јавних политика има финансијски и акциони план са важећим роком.
4. Документа јавних политика не садрже процену висине и распореда користи од спровођења јавних политика, те се ни код оних докумената који садрже процену трошкова који ће настати током њиховог спровођења не може знати да ли су користи такве да оправдавају трошкове.

Од оснивања Републичког секретаријата за јавне политике (април 2014.) до краја 2016. године, на мишљење је достављено 75 предлога докумената јавних политика (стратегије, програми и акциони планови), а од тога је на Влади усвојено 54 докумената јавних политика. Такође, у истом посматраном периоду на Влади је укупно усвојено 76 докумената јавних политика, од чега 22 докумената јавних политика нису достављена на мишљење Републичком секретаријату за јавне политике.¹⁴ На основу наведеног се закључује да је у посматраном периоду, од укупног броја усвојених докумената јавних политика, 71% било достављено на мишљење Републичком секретаријату за јавне политике.

Анализа ефеката јавних политика и прописа и консултације

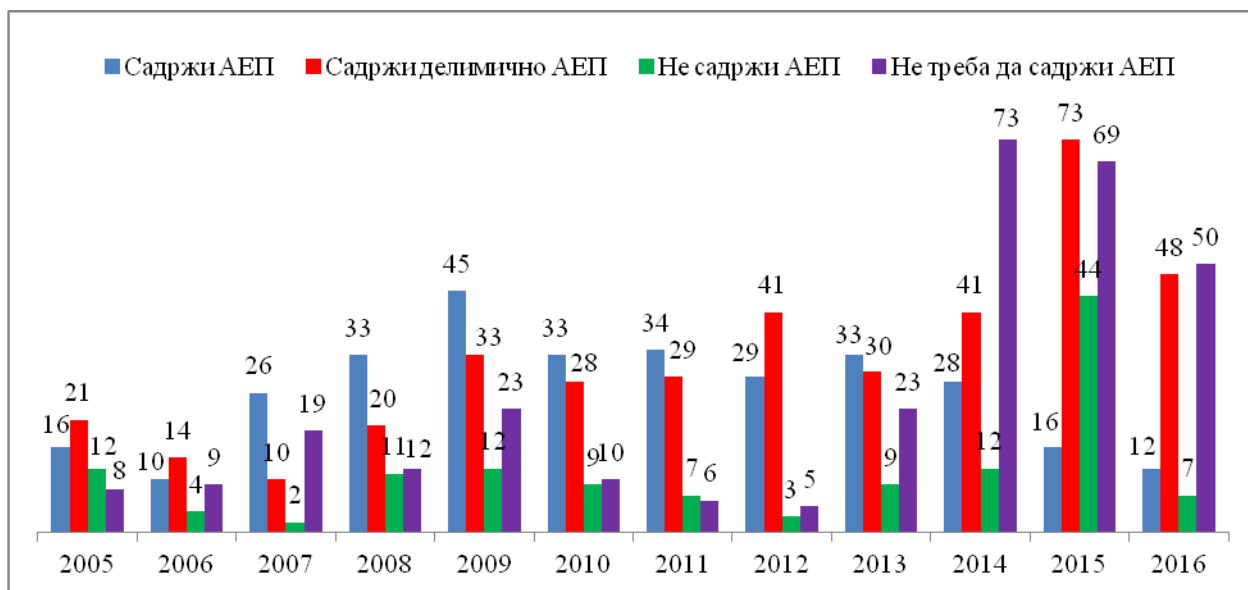
У пракси **анализа ефеката прописа** треба да представља значајан основ за осмишљавање и формулисање закона као инструмента за спровођење јавне политике. У поступку контроле квалитета извештаја о спроведеним АЕП, у периоду од 2005. до краја 2016. године донето је преко 1142 мишљења на достављене анализе ефеката закона који су послати у процедуру усвајања.¹⁵ Напредак који је Република Србија постигла на овом пољу, у односу на почетак примене анализе ефеката прописа, уочен је Извештају Европске комисије и ОЕЦД о спровођењу Европске повеље о малим предузећима на Западном Балкану за 2007. годину, где је Република Србија оцењена са далеко највишом оценом у региону (4,5 од укупно 5 поена). Према извештају из 2009. године, Србија је имала исту оцену, док је у 2012. години Србија оцењена максималном оценом када је употреба технике каква је анализа ефеката прописа у питању, у односу на друге анализиране земље. Током примене Стратегије регулаторне реформе 2008-2011. године, од стране Савета за регулаторну реформу привредног система РС, односно Канцеларије регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, самостално или у сарадњи са другим актерима, у просеку је рађена детаљна АЕП за два прописа годишње.

Подаци о броју позитивних, негативних и издатих мишљења показују да већина достављених извештаја о спроведеној АЕП садрже делимичну анализу ефеката, што пак указује на неразвијен плански систем и непредвидивост у планирању, одступање оствареног од планова, као и на кратке рокове у завршној фази израде закона када се извештај о спроведеној АЕП у највећем броју случајева и ради.

Графикон 3: Број и врста мишљења на достављене Извештаје о спроведеној анализи ефеката закона по годинама, период 2005-2016.

¹⁴ Према подацима Републичког секретаријата за јавне политике.

¹⁵ Послати су на мишљење Републичком секретаријату за јавне политике, пре тога Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, а пре тога Секретаријату Савета за регулаторну реформу привредног система Републике Србије.



Извор: Републички секретаријат за јавне политике

Посматрано по годинама, збир позитивних и делимичних мишљења у 2013. год. је износио 66,3%, у 2014. год. пао је на 45%, у 2015. год. је износио 44%, док је у 2016. порастао на 51,3%. Овај индикатор указује на то у којој мери су достављени извештаји о спроведеним АЕП у складу са међународним стандардима о анализи потенцијалних ефеката прописа на физичка и правна лица. Са друге стране, укупан број нацрта закона и пратећих извештаја о спроведеним АЕП расте сукцесивно по годинама, као и учешће негативних мишљења, односно мишљења да достављени извештаји о спроведеној АЕП не испуњавају ни минимум тражених стандарда (9,5% у 2013. години, 7,8% у 2014. години, и 21,8% у 2015. години док је забележен пад 6% у 2016). Број негативних мишљења обухвата и број издатих мишљења у којима се исказује неслагање са образложеном оценом предлагача да није потребно извршити анализу ефеката нацрта закона, што се најчешће односило на законе који нису планирани ниједним документом јавне политике, и/или за њих није спроведена јавна расправа и/или су били предложени за усвајање по хитној процедури, што све представља начине и покушаје да се предлагачи прописа ослободе обавезе израде АЕП путем образложене оцене да АЕП није потребна (у ситуацијама када се, на пример, закони о измени закона односе на техничке измене – најчешће померање рокова примене закона и слично). Такође, уочено је да пораст броја и учешћа негативних мишљења корелира са повећаном видљивошћу процеса развоја система квалитета анализе ефеката прописа, односно порастом учешћа броја захтева за мишљење у укупном броју нацрта закона који се предлажу Влади на разматрање и усвајање (у 2014. години, откад је основан Републички секретаријат за јавне политике, од 46 нацрта закона који је требало да буду достављени РСЈП-у на мишљење – достављено је 37, односно 80,4%, док у 2015. години, од 100 закона који је требало да буду достављени РСЈП-у на мишљење – достављено је 89, односно 89%, а у 2016. години од 57 закона који је требало да буду достављени РСЈП-у на мишљење – достављено је 51, односно 89%). Ово указује на чињеницу да пораст формалне видљивости није испраћен одговарајућим растом квалитета анализе ефеката

закона. Доношењем пакета прописа о планском систему, којом ће се, између осталог, прецизно уредити критеријуми за одступање од обавезне израде анализе ефеката закона, смањиће се учешће неприхватљивих образложених оцена у укупном броју поднетих захтева за мишљење о квалитету анализе ефеката прописа.

Јавне расправе се често не спроводе због чега се документи јавних политика и прописи често усвајају по хитном поступку (Народна скупштина усвојила је 67,6% предлога закона по хитном поступку у периоду 1.9.2013-1.9.2014. године¹⁶). Народна скупштина је у 2014. усвојила 115 закона по хитном поступку што чини 78,8% од укупног броја усвојених закона, док је у 2015. по хитном поступку усвојила 85 закона, односно 53,1% укупног броја усвојених закона. Доношење тако великог процента закона по хитном поступку утиче на то да нема времена за спровођење квалитетне АЕП, јавне расправе и квалитетног консултативног поступка. Уколико се одобри програм јавне расправе, консултативни процес са заинтересованим странама траје минимум 20 дана при чему није прописано са којом циљном групом субјеката регулације је неопходно обавити консултације и на који начин. Консултације са заинтересованим странама и циљним групама се не обављају увек, често не укључују све заинтересоване стране и циљне групе, а дешава се и да буду спроведене али предлагачи не објаве информацију о томе да су исте одржане ни о томе који су били исходи консултација. Када су формиране, у свом раду радне групе за израду планских докумената и прописа не примењују увек начело јавности и партнерства које подразумева да се јавне политике и прописи утврђују у оквиру транспарентног и консултативног процеса. С тим у вези, 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.

На сајту еУправа, у периоду од 2014 до 2017. године, објављено је 70 радних верзија закона, 14 радних верзија стратегија, и 2 стратегије са пратећим акционим плановима, као и 4 радне верзије акционих планова које су биле израђене у циљу спровођења важећих стратегија (Табела 6).

Табела 3. Број објављених нацрта закона и предлога докумената јавних политика по годинама, период 2014-2017.

	2014.	2015.	2016.	2017.
Нацрти закона	14	38	16	13
Предлози стратегија и акционих планова	1	/	1	/
Предлози стратегија	1	8	5	1
Предлози акционих планова	1	2	1	/
Програм	/	/	1	/
Пројекат	1	/	/	/
Општих акти регулаторних тела	1	/	/	/

¹⁶ Подаци Републичког секретаријата за јавне политике.

Одлука	1	/	1	/
Извештај	/	2	/	/
Правилник	/	1	/	/
Смернице	/	1	/	/
Упутство	/	1	/	/
Јавни увид у документ	/	1	/	/

Информациони системи за подршку планирању, праћењу и извештавању у органима државне управе

У процесу планирања рада Владе, велики проблем представља одсуство координације међу органима државне управе у изради е-Government IT система за подршку планирању у органима државне управе. Како би се надоместио овај недостатак - израђена су различита IT решења за подршку процесима планирања и израде буџета на нивоу центра Владе, независно једни од других, и то тако да тренутно задовоље потребе различитих органа државне управе. Ова IT решења одређених ОДУ нису међусобно повезана, међу њима нема размене података, а израдили су их различити добављачи коришћењем различитих IT технологија. Такође, на нивоу локалних самоуправа и покрајине, не постоји ниједан IT систем, осим систем за развој инфраструктурних пројеката.

Потреба повезивања информационих система у области планирања, мониторинга и евалуације¹⁷ и планирања буџета на нивоу Владе Републике Србије и њихове даље надградње идентификована је као једно од значајних питања ради обезбеђивања везе између садржаја јавних политика, средњорочних планова корисника буџетских средстава и њихових финансијских планова, као и постигнутих резултата у односу на дефинисане показатеље учинка¹⁸. На неопходност повезивања постојећих система и унапређења IT структуре указано је у кључним документима јавних политика у области реформе јавне управе: 1. Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији и Акционом плану за спровођење СРЈУ за период 2015-2017. године („Службени гласник РС“, бр. 9/14 и 42/14 – исправка); као и у 2. Акционом плану за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016 до 2017. године („Службени гласник РС“, бр. 8/16).

У том смислу, свеобухватно решење за повезивање постојећих система, односно повезивање процеса планирања јавних политика са програмским

¹⁷ ПИРВ, ISDACON и НПAA.

¹⁸ У Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије за 2016. годину у оквиру политичких критеријума, одељак 2.2. Реформа јавне управе у делу који се односи на креирање политика и координацију, истакнуто је да: Консолидовано планирање политике и систем надзора тек треба да се успостави, уз рационализацију улога и одговорности водећих институција задужених за креирање и координацију политике, повезивање политике и средњорочног фискалног планирања, јасно представљање извора финансирања и већу рационализацију код преклапања стратегија.

буџетом, укључујући и праћење резултата спровођења јавних политика на свеобухватан начин прописано је одредбама Предлога закона о планском систему Републике Србије. Предлог закона уређује јединствени информациони систем за планирање, праћење, координацију јавних политика и извештавање, који би требало да представља јединствени републички електронски систем у који учесници у планском систему уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове. Садржина и начин вођења и одржавања овог информационог система за планирање, праћење и извештавање, као и дигитални формат докумената у том систему, биће ближе прописани од стране Владе, након усвајања Закона о планском систему Републике Србије у Народној скупштини Републике Србије. Овај информациони систем ће обезбедити везу између садржаја јавних политика, средњорочних планова корисника буџетских средстава надлежних за спровођење мера јавних политика и њихових финансијских планова, као и постигнутих резултата у односу на дефинисане показатеље учинка. Кроз Информациони систем пратиће се и статистичке вредности показатеља учинка.

Недостатак аналитичких капацитета у органима државне управе

У области планирања и спровођења јавних политика, проблем представља непостојање адекватних аналитичких капацитета у органима државне управе за предвиђање кретања, али и то што се често не користе веродостојни подаци о стању у кокретним областима, што заједно ову материју чини мање ефикасном. Ово је додатно отежано непостојањем обавезе одређивања унутрашњих организационих јединица у органима државне управе које имају у организацији и опису систематизоване студијско-аналитичке и друге стручне развојне и нормативне послове за планирање, управљање јавним политикама и анализу ефеката јавних политика, због чега су капацитети органа државне управе за израду и праћење спровођења планских докумената слаби. Недостатак ресурса (превасходно људских и финансијских) такође представља чест разлог за неспровођење активности или пробијање утврђених рокова. Планирање органа државне управе често представља административни терет за запослене и отежава фокус на саму садржину планова. Њиме се у великом броју случајева баве државни службеници нижих извршилачких звања који у припреми предлога планских докумената својих органа не координирају са управљачком структуром и у највећој мери не узимају у обзир стратешке приоритете предвиђене Програмом Владе, односно Акционим планом за спровођење програма Владе. Тиме је последично и отежана идентификација државних службеника који ће бити субјекти стручног усавршавања у области управљања јавним политикама. Коначно, тренутно се у министарствима, органима у саставу министарстава, посебним организацијама, службама Владе, јавним агенцијама и јавним установама, пословима креирања/израде јавних политика, стратешког планирања и израде прописа бави око 2% од укупно запослених у јавној управи, док се пословима анализе јавних политика, праћења и вредновања бави око 10% од укупно запослених.¹⁹

¹⁹ Подаци Пројекта подршке другој фази оптимизације јавне управе у РС - хоризонтална функционална анализа.

Од 2007. године до данас, сви расположиви ресурси усмерени су на интензивну обуку државних службеника за спровођење анализе ефеката приликом израде прописа, али и јавних политика. Наиме, у периоду од септембра 2007. године до данас, спроведено је стручно усавршавање више од 500 државна службеника у области анализе ефеката прописа, као и више од 100 државних службеника у области анализе ефеката јавних политика. Током овог периода, уочени су и одређени проблеми који спречавају да ефекти стручног усавршавања у далеко значајнијој мери подигну квалитет спроведених анализа. Програм обука се планира и формулише, а обуке спроводе у сарадњи Службе за управљање кадровима и Републичког секретаријата за јавне политике (раније – Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа и Секретаријата Савета за регулаторну реформу привреде Републике Србије). На обуку се могу пријавити државни службеници уз сагласност руководиоца. Међутим, дешава се да одређени број државних службеника који прође обуку није распоређен на радно место на коме би био у прилици да пракси спроводе научено. Такође, за време дводневних и тродневних семинара колико траје обука, могу се пренети само основна знања и искуства из ове области. Стога Републички секретаријат за јавне политике у свакодневном раду са министарствима, пружа стручну помоћ у изради анализе ефеката прописа кроз одржавање консултативних састанака и издавања писаних инструкција.

Свеобухватна реформа система управљања јавним политикама

Интегрисан систем стратешког управљања јавним политикама представља предуслов уједначеног и бржег социо-економског раста, те је стога превазилажење проблема у процесу стратешког планирања и буџетирања у реализацији развојних приоритета у Републици Србији императив.

Разлози за усвајање Закона о планском систему је што систем планирања у органима државне управе није детаљно уређен на нивоу закона. Усвајање овог закона предвиђено је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2016-2017. године и Стратегијом регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године са Акционим планом, коју је Влада усвојила у јануару 2016. године, а која чини подстратегију Стратегије реформе јавне управе. Приликом израде Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016. – 2020. године, спроведена је опсежна анализа стања у области планирања које се одвија у државним органима. Том анализом утврђени су бројни проблеми и слабости које доводе до тога да планирање није довољно квалитетно, а да се усвојени планови не спроводе довољно ефикасно и ефективно.

Такође, наглашена је неопходност успостављања правног и институционалног оквира који ће омогућити грађанима и привреди окружење у којем ће моћи ефикасно да остварују своја права и да извршавају своје обавезе. Стратегијом регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016. – 2020. године, створене су претпоставке за унапређење система управљања јавним политикама чије ће потпуно реформисање бити спроведено применом Закона о планском систему у Републици Србији. Општи циљ стратегије је успостављање ефикасног и

ефективног система управљања јавним политикама и законодавног процеса базираног на подацима и чињеницама (енгл. *evidence-based policies*) и другим начелима добре регулаторне праксе, а релевантан показатељ на нивоу општег циља је Унапређење ефективности Владе – Индекс управљања Светске банке (његова базна вредност у 2013. години је 2,4, а циљана вредност у 2020. години је 2,9). Посебни циљеви стратегије су: Унапређење система управљања јавним политикама (показатељ на нивоу овог посебног циља је Индекс делотворности власти (Светска банка), чија је базна вредност у 2013. години 50,24, а циљана вредност у 2017. години 52), затим Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа (показатељ на нивоу овог посебног циља је Индекс квалитета прописа (Светска банка), чија је базна вредност у 2013. години: 51,2 а циљана вредност у 2017. години: 53,1), Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана (показатељ на нивоу овог посебног циља је Регулаторно и парафискално оптерећење, чија је базна вредност у 2014. години: 33,3, а циљана вредност у 2017. години 42), Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура (показатељ на нивоу овог посебног циља је Транспарентност владиног креирања политика, а његова базна вредност у 2015. години је 3,6, а циљана вредност у 2017. години 3,8).

3. Циљеви који се доношењем закона постижу

Решење горе наведених и анализираних проблема подразумева уређени систем доношења и спровођења јавних политика, уз примену *ex ante* и *ex post* анализе ефеката, сагледавање проблема, утврђивање узрока и јасних циљева, те формулисање промена којима се тежи, као и дефинисање међусобно усаглашених мера, чије ће спровођење бити праћено и контролисано. Основни циљ уређивања и функционисања система управљања јавним политикама је стварање предвидивог правног окружења које обезбеђује смањивање неизвесности за успешно пословање привредних субјеката.

Планирање у јавној управи је неопходно како би јавне политике и прописи могли да буду добро осмишљени и формулисани. Стога, основни циљ Закона о планском систему је успостављање система за транспарентно, ефективно и ефикасно управљање јавним политикама. Њиме се у пракси успоставља ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања, који покрива све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике и регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава, обезбеђење заштите животне средине и одрживог раста и развоја Републике Србије, укључујући и ефикасно праћење спровођења процеса приступања Европској унији.

Уређењем система планирања на нивоу Републике Србије кроз усвајање Закона о планском систему обезбедиће се реализација следећих циљева:

- Уједначено планирање у органима државне управе, што подразумева анализу стања пре доношења одлука, израду планова који су једнообразни по

времену, форми и садржини и установљивање механизма и одговорности за спровођење;

- Успостављање јасне везе између планирања и буџетирања, као и уважавање финансијских, економских, друштвених, културних, просторних, еколошких, регионалних, административних и других могућности и ограничења приликом планирања;
- Уређивање средњорочног планирања у органима државне управе;
- Успостављање Јединственог информационог система за планирање, праћење и извештавање (ЈИС);
- Подаци на основу којих се планира, анализирају ефекти и прати спровођење планских докумената биће прикупљани из различитих релевантних и поузданих извора;
- Начело континуитета планирања тј. заснованост новог планског документа на документима који су му претходили;
- Вођење рачуна да користи јавних политика оправдавају трошкове које проузрокују, као и да се јавне политике утврђују и спроводе тако да се спрече или сведу на најмању могућу меру потенцијални негативни ефекти;
- Представљање обухвата и методе анализе ефеката јавних политика, како *ex ante* тако и *ex post*, сразмерне значају и обиму процењених ефеката;
- Уважавање интереса учесника у планском систему, а нарочито уважавање приоритетних циљева Владе прописаних Акционим планом за спровођење програма Владе (АПСРВ);
- Да се јавне политике утврђују у оквиру транспарентног и консултативног процеса кроз укључивање заинтересованих страна и циљних група, удружења и организација цивилног друштва, научно - истраживачких организација и грађана, као и да се приликом израде и спровођења планских докумената узимају у обзир захтеви заштите животне средине и борбе против климатских промена, спречавања прекомерног коришћења природних ресурса, повећања енергетске ефикасности и искоришћавања обновљивих извора енергије.

Средњорочно планирање

Према Предлогу закона о планском систему, средњорочни планови су свеобухватни плански документи који се усвајају за период од три године и који омогућавају повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Надлежни орган односно организација који су у обавези да донесу средњорочни план – обвезници средњорочног планирања, израђују средњорочни план на основу важећих докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе прописаних у АПСРВ, капацитета, ресурса, промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети, а у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета (буџетским програмима, програмским активностима и пројектима), имајући у виду ограничења утврђена средњорочним оквиром расхода. Предлогом закона прописују се и обавезни елементи средњорочних планова, како би се обезбедила и формална усклађеност истих, а предвиђено је и објављивање средњорочних планова како би се повећала транспарентност рада самих обвезника средњорочног планирања.

Усвајањем Закона о планском систему:

1. ускладиће се процес планирања и спровођења јавних политика са процесом планирања, израде и извршења буџета (интегрисање планских и буџетских процеса), посредством средњорочних планова органа државне управе, и
2. успоставиће се боља међусобна координација и одговорност органа у поступку, у погледу сарадње извештавања и праћења спровођења планова.

Индикатори којима ће се пратити средњорочно и годишње планирање у органима државне управе су: проценат одступања укупног броја реализованих активности у односу на укупан број активности планираних ГПРВ; учешће броја средњорочних планова ОДУ израђених у складу са успостављеним правним оквиром за средњорочно планирање, у укупном броју средњорочних планова ОДУ; број обучених државних службеника из средњорочног планирања.

Планска документа и конзистентност планског система

Предлогом закона о планском систему прописано је постојање неколико врста планских докумената, у циљу стандардизације врста планских докумената, и то:

1. **Документи развојног планирања** (План развоја, Инвестициони план, Просторни план и планови развоја јединица локалне самоуправе);
2. **Документи јавних политика** (стратегија, програм, концепт политике и акциони план);
3. **Остали плански документи** (Програм Владе - експозе, Акциони план за спровођење програма Владе, Годишњи план рада Владе и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније - НПАА).

Узимајући у обзир рокове прописане Предлогом закона о планском систему, неопходно је приступити изради следећих докумената развојног планирања²⁰, и то:

- План развоја Републике Србије, који представља хијерархијски највиши, дугорочни документ развојног планирања у Републици Србији који се доноси за период од најмање десет година и усваја га Народна скупштина. Њиме се утврђују визија, стратешки циљеви и кључни приоритети развоја Републике Србије;

- Инвестициони план којим се планирају јавне инвестиције у областима од општег интереса у складу са развојним приоритетима постављеним Планом развоја и усваја га Влада за период од седам година;

- Просторни планови су плански документи којима се врши просторно планирање у складу са Уставом и важећим прописима у области просторног и урбанистичког планирања, и

- План развоја јединица локалне самоуправе који садржи визију, стратешке циљеве, кључне приоритетне циљеве развоја јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања и ови планови ће се доносити за период од најмање седам година.

²⁰ Водећи при том рачуна о циљевима и задацима који проистичу из преузетих међународних обавеза Републике Србије у контексту приступања Европској унији.

Документи развојног планирања су кључни за успостављање конзистентности планског система. Наиме, Предлог закона уређује хијерархију планских докумената на републичком, покрајинском и локалном нивоу, уводи у систем планирања документа развојног планирања, и стандардизује врсте планских докумената и у оквиру тога – врсте докумената јавних политика (стратегија, програм, концепт политике и акциони план). Документи јавних политика морају бити усклађени са развојним документима.

Начелом конзистентности и усклађености предвиђеним Предлогом закона прописује се међусобна усклађеност јавних политика, усклађеност планских докумената по форми, садржају и терминологији, усклађеност хијерархијски нижих планских докумената са хијерархијски вишим планским документима, усклађеност планских докумената са преузетим међународним обавезама, као и усклађеност прописа са усвојеним планским документима. Законом се дакле успоставља потребна хијерархија и веза између Плана развоја као кровног развојног документа на нивоу Републике Србије и осталих, хијерархијски нижих докумената развојног планирања (Инвестиционог плана, Просторног плана и планова развоја јединица локалне самоуправе). Даље, овако постављен систем омогућава и успостављање веза и конзистентности између докумената развојног планирања и докумената јавних политика са осталим планским документима. Тиме се креира јединствен систем планирања на националном, покрајинском и нивоу јединица локалне самоуправе, заснован на усклађености хијерархијски нижих са хијерархијски вишим планским документима, али и потребна веза планова развоја јединица локалних самоуправа са покрајинским, односно документима развојног планирања на нивоу Републике Србије којима су утврђени дугорочни и приоритетни циљеви развоја Републике Србије.

Предлогом закона о планском систему већ је уређен обавезни садржај докумената јавних политика, а он ће бити разрађен подзаконским актом – методологијом за управљање система јавних политика, као и њихова форма, све у циљу консолидације постојећег стратешког оквира.

Индикатори којима ће се пратити успостављање правног оквира за управљање јавним политикама, који обезбеђује припрему докумената јавних политика усклађених са усвојеним стандардима су следећи: учешће броја докумената јавних политика за које је 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; учешће броја предлога стратешких докумената усаглашених са усвојеним методологијама у укупном броју предложених стратешких докумената који су пристигли РСЈП-у на мишљење на годишњем нивоу.

Индикатори којима ће се пратити управљање системом јавних политика на локалном нивоу су следећи: број докумената јавних политика на нивоу ЈЛС усаглашених са успостављеним правним оквиром за управљање јавним политикама; број обучених запослених у ЈЛС из управљања јавним политикама у складу са јединственим правним оквиром за управљање јавним политикама, на годишњем нивоу; број обучених запослених у ЈЛС из средњорочног планирања у складу са јединственим правним оквиром за средњорочно планирање, на годишњем нивоу.

Јединствени информациони систем за планирање, праћење и извештавање

Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање, како то Предлог закона о планском систему предвиђа, представља јединствени електронски систем у који учесници у планском систему уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочних планова, али и врше извештавање о резултатима спровођења докумената јавних политика и средњорочних планова, кроз праћење остварених циљева и вредности показатеља учинка.

Циљ ИТ платформе за систем интегрисаног планирања је да подржи кључне процесе у годишњем циклусу планирања политика и буџета, као што су: припрема Акционог плана за спровођење програма Владе, средњорочно планирање, успостављање веза са процесом хармонизације домаћих прописа са ЕУ прописима, праћење различитих елемената плана и евалуација напретка, као и подношење извештаја различитим корисницима.

Решење које систем треба да омогући јесте унос података кроз кориснички интерфејс, односно планских и стварних вредности кључних показатеља успеха који треба да буду повезани са свим елементима акционих планова (циљевима, мерама, институцијама одговорним за реализацију мера, процењеним финансијским средствима, прописима кроз које се мере спроводе, роковима за реализацију, показатељима резултата и активностима).

Индикатори којима ће се пратити успостављање и функционисање Јединственог информационог система (ЈИС) за планирање, праћење и извештавање су: учешће унетих планских докумената у ЈИС у односу на укупан број планских докумената; број обучених државних службеника за коришћење ЈИС-а.

Предлог је да се развој ЈИС-а спроведе кроз две фазе. **Прва фаза** израде ЈИС-а треба да подржи процес средњорочног планирања за све учеснике у процесу. Она служи за усклађивање планских и буџетских процеса за даљи развој ИТ система у другој фази.²¹ У **другој фази** би требало да се успостави функционална платформа за интегрисање планског система на нивоу органа државне управе. Интеграција са релевантним ИТ системима би требало да обезбеди пуни обухват процеса планирања, координације и праћења јавних политика који су увезани са процесом израде буџета Републике Србије.

Анализа ефеката јавних политика и прописа и консултације

Предлог закона о планском систему прописује обавезу спровођења *ex ante* анализе ефеката јавних политика и прописа пре доношења одлуке о изради самог документа јавне политике, односно прописа, и њене кораке. Предлагачи докумената јавних политика и прописа ће током *ex ante* анализе ефеката јавних политика бити у обавези да спроводе консултације са

²¹ Очекује се да време трајања прве фазе буде до 6 месеци од потписивање уговора за обављање посла.

заинтересованим странама и циљним групама и прикупљају и обрађују податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција. Такође, Предлог закона прописује и обавезу спровођења и *ex post* анализе ефеката јавних политика и прописа. На основу налаза добијених *ex-post* анализом, предлагачи ће бити у прилици да вреднују учинке јавних политика, односно оцењују релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавне политике, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно ревизије и даљег планирања. Праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика спроводиће се уз узимање у обзир података и информација добијених од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера односно активности јавних политика, као и података и информација које су прибављене из других извора, а које се односе на учинке тих јавних политика. На овај начин унапређује се квалитет докумената јавних политика на бази објективних анализа имајући у виду све расположиве податке и чињенице, и директно утиче на повећање транспарентности јавних политика и законодавног процеса. Контрола спровођења *ex-ante* анализе ефеката прописа врши се кроз прибављање мишљења од стране државног органа надлежног за координацију јавних политика.

Предлогом закона уређено је и да се спровођење мера и активности прати се у складу са механизмом који је одређен самим документом јавне политике или другим планским документом који је предмет праћења. Праћење спровођења конкретних мера и активности врши се преко квантитативних и квалитативних показатеља за мерење учинака јавних политика, дефинисаних документом јавне политике, односно акционим планом донетим уз тај документ или другим планским документом.

Индикатори којима ће се пратити унапређење законодавног процеса и квалитета јавних политика и прописа у контексту проширења обавезе спровођења анализе ефеката на документа јавних политика и унапређења методолошких правила за спровођење анализе ефеката су: учешће броја нацрта закона усаглашених са методологијом за анализе ефеката у укупном броју нацрта закона достављених на мишљење РСЈП за које је потребно урадити анализе ефеката, на годишњем нивоу, и учешће броја докумената јавних политика усаглашених са методологијом за анализу ефеката у укупном броју докумената јавних политика достављених на мишљење РСЈП, на годишњем нивоу.

Такође, Предлог закона о планском систему прописује обавезу спровођења консултација у свим фазама поступка тј. предлагачи докумената јавних политика дужни су да омогуће учешће свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација, а све ради унапређења транспарентности процеса креирања јавних политика. У зависности од обухвата документа јавне политике, у процес консултација ће бити укључене заинтересоване стране и циљне групе из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представници државних органа, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та политика. Предлагач је у обавези да размотри сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе, али има и обавезу да информише

учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене у документ јавне политике. Информације о резултатима спроведених консултација, који нарочито обухватају податке о консултованим странама, обиму и методима консултација, питањима о којима се расправљало током консултација, затим примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање, предлагач ће бити дужан да представи у оквиру документа јавне политике. На крају, предлагач је дужан и да информације о резултатима спроведених консултација објави на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација. Посебна новина у односу на постојећа решења је и то што орган државне управе надлежан за координацију јавних политика може да предложи органу државне управе који је предлагач да током консултација примени одређени метод консултација, као и да у радну групу за израду документа јавне политике укључи одређене заинтересоване стране и циљне групе. Предлогом закона предвиђена је и обавеза спровођења консултација током израде прописа, као и обавезно спровођење јавне расправе за документа јавних политика.

Индикатори којима ће се пратити унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура су следећи: 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; учешће броја нацрта закона и броја докумената јавних политика достављених на мишљење РСЈП за које су у току процеса израде спроведене консултације; повећање броја консултованих заинтересованих страна у консултативном поступку.

4. Друге могућности за решавање проблема

Пре коначне одлуке о томе да је доношење Закона о планском систему Републике Србије најбољи начин за решење уочених проблема, пошло се од разматрања следећих опција:

- *status quo* - опције која подразумева да се ништа не мења ни у законодавном ни у административно-институционално-управљачком оквиру за спровођење важећих прописа у области планирања, већ само да се појача примена постојећих прописа;
- регулаторне опције - измена и допуна Закона о буџетском систему, измена и допуна Закон о државној управи, Закона о министарствима, измена и допуна Пословника Владе, као и доношења нове уредбе која би се везивала за Закон о буџетском систему или Закон о државној управи;
- доношење новог, системског Закона о планском систему.

Поређењем свих разматраних опција, дошло се до закључка да је доношење новог закона најбоља опција због ширине и значаја области планирања коју уређује, а која није покривена постојећим прописима. Доношењем новог закона се на свеобухватан начин уређује систем планирања и боље управљање

јавним политикама у Републици Србији и битно је да се закон што пре усвоји како би се створили предуслови за поштовање фискалних ограничења и ефикаснији рад јавне управе у Републици Србији, на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Реформа планског система је део реформе јавне управе и потребно је да ова област у потпуности и ваљано буде обухваћена законом системског карактера. Усвајањем закона ће се успоставити начела и стандарди планирања на свим нивоима власти у Републици Србији на којима се усвајају и спроводе јавне политике, и тиме ће се обезбедити квалитет и усклађеност докумената јавних политика и осталих планских докумената и прописа и омогућити њихово ефикасно спровођење. Једино је законом могуће уредити ово питање за све нивое власти – републички, покрајински и локални.

5. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?

Циљ реформе планског система у Републици Србији је успостављање кохерентног система за ефикасно и сврсисходно планирање и управљање јавним политикама на свим нивоима система власти. Најбоље решење за остварење овог циља је доношење системског закона о планском систему који ће поставити оквир односно дати смернице за уређење целокупног планског система, система управљања јавним политикама, затим форме и садржине појединачних докумената јавних политика, као и његово повезивање са буџетом и средњорочним плановима. Постојећи проблеми у систему планирања у Републици Србији који су већ објашњени, нису уопште или нису у довољној мери и на довољно јасан начин решени кроз постојеће прописе, и стога овај закон настоји да их реши. Кључни проблеми који су уочени обухватају: недовољно коришћење анализа ефеката јавних политика и прописа заснованих на подацима и чињеницама при планирању и креирању јавних политика и прописа; недовољно развијен систем планирања који је усклађен са приоритетима Владе; непостојање јасног и ефикасног система спровођења, координације, праћења спровођења и вредновања ефеката спроведених докумената јавних политика и прописа; мањкав систем извештавања; недовољан обим консултација. Законом о планском систему Републике Србије се управо регулишу важни аспекти циклуса управљања јавним политикама, укључујући и вредновање ефеката спроведених докумената јавних политика и прописа (*ex ante* и *ex post* оцену ефеката јавних политика и прописа), праћење спровођења и извештавање о резултатима спровођења јавних политика, поступак консултација за јавне политике и прописе. На основу детаљних анализа, РСЈП је проценио да ће усвајање Закона о планском систему бити најбоље решење за повезивање постојећих елемената планирања, њихово унапређење и успостављање свеобухватног система који ће обухватити планирање на националном, покрајинском и локалном нивоу.

6. На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

У матрици анализе заинтересованих страна испод, представљене су кључне заинтересоване стране које имају интерес у вези са решењима предложеним у

Предлогу закона о планском систему у Републици Србији, и ефекти које ће на њих имати решења предложена у Предлогу закона.

Табела 4. Матрица заинтересованих страна

Заинтересоване стране и циљне групе	Начин на који предложена решења утичу на заинтересоване стране и циљне групе
Грађани	Циљ закона је успостављање ефикасног система планирања које покрива све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике, уз оптимално коришћење буџетских средстава. Грађани би требало да осете ефекте у виду ефикаснијег и делотворнијег спровођења зацртаних социјалних и економских политика, које ће последично допринети побољшању квалитета јавних услуга, животног стандарда и испуњењу потреба грађана. Повећање транспарентности управљања јавним политикама и законодавног процеса ће такође позитивно утицати на грађане приликом коришћења јавних услуга.
Правна лица	Закон доприноси стварању јавне управе која је ефикаснија у пружању услуга привредним субјектима. Повећање транспарентности управљања јавним политикама и законодавног процеса ће такође позитивно утицати на привредне субјекте приликом коришћења јавних услуга.
Органи државне управе	Уређивањем планског система (које ће обухватити све фазе планирања, израде и спровођења јавних политика) и његовим повезивањем са процесом израде буџета кроз средњорочно планирање, органи државне управе ће бити ефикаснији у планирању свог рада, активности за које су надлежни, као и у трошењу средстава која имају на располагању. Процес управљања јавних политика у тесној је вези са законодавним процесом, јер прописи спадају у регулаторне инструменте који се доносе у циљу спровођења усвојених јавних политика. Предлог закона ће утицати и на повећање транспарентности законодавног поступка и веће ослањање доносилаца одлука на резултате релевантних анализа и података.
Сви корисници буџетских средстава	Једноставније и сврсисходније планирање реализације активности које су у њиховој надлежности, уз уштеду времена и финансијских и људских ресурса у дугом року.
Организације цивилног друштва	Закон предвиђа активно и систематско укључивање организација цивилног друштва у процес планирања и доношења јавних политика, те ће тиме интереси које они заступају моћи да буду на системски начин представљени и размотрени од стране доносилаца одлука, али и заступљени у конкретним решењима садржаним у јавним политикама и прописима.
Научно-	Закон предвиђа активно и систематско укључивање научно-

истраживачке институције	истраживачких институција у процес планирања и доношења јавних политика, те ће тако резултати њиховог рада моћи да буду на системски начин представљени и размотрени од стране доносилаца одлука али и искоришћени у конкретним решењима садржаним у јавним политикама и прописима.
Влада Републике Србије	Закон омогућава успостављање добре базе за доношење квалитетних политичких и других одлука.

7. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Примена предложених законских решења неће изазвати трошкове код грађана и привреде (нити код малих и средњих предузећа). За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије с обзиром на то да су активности које је потребно спроводити у складу са предложеним законским решењима представљају део редовног функционисања јавне управе. Будући да ће примена Закона о планском систему Републике Србије у значајној мери допринети економичности у поступању јавне управе на свим нивоима система власти, са сигурношћу се може извести закључак да мала и средња предузећа неће бити оптерећена додатним наметима, већ да ће економичност у поступању органа државне управе пружити висок квалитет услуга како грађанима, тако и привреди уз реалне, па чак и смањене трошкове администрирања. За успостављање и функционисање информационог система за планирање и извештавање обезбеђена су средства из међународне развојне помоћи. Евентуални трошкови који би могли да настану односиће се на обезбеђивање адекватних кадровских капацитета у органима државне управе и органима јединица локалне самоуправе и њихово оспособљавање у погледу спровођења појединих одредаба закона. Међутим, ови могући трошкови у функцији су унапређења система креирања политика и достизања квалитетних прописа израђених на бази веродостојних података и чињеница уз адекватан консултативни процес свих заинтересованих страна који ће омогућити пружање квалитетних услуга грађанима и привреди, и већ су обезбеђена из средстава међународне развојне помоћи.

8. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове?

Успостављање кохерентног планског система на нивоу Републике Србије и јединица локалне самоуправе значајно ће смањити трошкове буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе, имајући у виду да ће се повезивањем стратешког планирања са средњорочним оквиром буџета у потпуности отклонити последице неадекватног планирања на централном нивоу, као и да ће се приликом процеса планирања узимати у обзир ограничени финансијски ресурси у условима фискалне консолидације. Могући трошкови који би настали

током спровођења предложених решења свакако ће бити мањи од позитивних ефеката и уштеда на дуги рок које ће се остварити спровођењем овог закона.

9. Да ли акт подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Предложена решења неће директно допринети стварању нових привредних субјеката на тржишту, али ће значајно утицати на побољшање привредног амбијента, имајући у виду да Закон о планском систему у Републици Србији представља логични наставак процеса регулаторне реформе, чија је последња фаза започела усвајањем Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама у периоду 2016-2020. године. 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. 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. Стварање бољег пословног окружења за пословање привредних субјеката неминовно ће допринети побољшању тржишне конкуренције. С тим у вези, предложено законско решење индиректно ће утицати и на појаву нових привредних субјеката на тржишту, с обзиром на то да се њиме смањују административна оптерећења државе према привреди, укидају се непотребне процедуре и доприноси се успостављању ефикасније и јефтиније државне управе.²²

10. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове?

Текст Предлога закона сачињен је у широком кругу јавних консултација у којима су учествовали представници Републичког секретаријата за јавне политике, Генералног секретаријата Владе, Републичког секретаријата за законодавство, Канцеларије за европске интеграције, Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства унутрашњих послова, али и представници цивилног сектора (бројна удружења грађана и друге организације цивилног друштва), академске и научно-истраживачке заједнице (бројни институти и истраживачки центри), представници Делегације Европске уније у Републици

²² Висина 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.

Србији, Међународног монетарног фонда, бројни домаћи и инострани стручњаци.

У склопу активности на изради и промовисању Предлога закона о планском систему у Републици Србији, Републички секретаријат за јавне политике је организовао и одржао два већа догађаја која су окупила представнике различитих институција и организација заинтересованих за уређење система планирања. На самом почетку пута израде закона, у периоду 12-14.02.2015. године, организован је тродневни радни састанак институција Владе Републике Србије које су укључене у процес планирања јавних политика (присутни су били представници Канцеларије за европске интеграције, Министарства финансија, Републичког секретаријата за законодавство, Дирекције за електронску управу, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Сталне конференције градова и општина, као и представници Републичког секретаријата за јавне политике, представници Генералног секретаријата били су позвани да узму учешће на састанку, а присутни су били и представници Делегације Европске уније у Србији). Циљ састанка је био да се продискутују предлози који би чинили основ за успостављање система планирања у органима јавне управе. Други важан догађај организован је по завршетку израде радне верзије закона, и то у форми округлог стола под називом „Систем за подршку планирању и одлучивању о јавним политикама“ који је одржан 28. августа 2015. године, а на коме су, поред представника различитих институција Владе Републике Србије (саме Владе Републике Србије, затим Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства финансија, Републичког завода за статистику, Републичког секретаријата за законодавство, Канцеларије за европске интеграције, Министарства омладине и спорта, Генералног секретаријата Владе Републике Србије, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, Министарства унутрашњих послова, Министарства рада, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Републичког секретаријата за јавне политике, као и Сталне конференције градова и општина), учешће узели и представници међународних организација, цивилног друштва, академске заједнице, међународних донатора и пословне заједнице.

У периоду између ова два догађаја Републички секретаријат за јавне политике одржао је бројне састанке са различитим органима државне управе како би на време од њих добио мишљења и прикупио све предлоге за конкретна решења која ће Предлог закона о планском систему Републике Србије садржати. Осим тога, током маја, јуна и јула одржана су три круга обука за државне службенике (на теме техника планирања, анализе ефеката јавних политика и праћења, извештавања и оцене), током којих су учесници имали прилику да се упознају са полазиштем и основним елементима прописа који је тада био у раној фази израде.

Током II и III квартала 2016. године спроведене су опсежне консултације са домаћим и иностраним заинтересованим странама о пакету прописа којим ће се успоставити плански систем на нивоу Републике Србије и јединица локалне самоуправе. С тим у вези, текст Предлога закона о планском систему Републике Србије, Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредбе о методологији средњорочног планирања

квалитативно је унапређен у складу са коментарима и сугестијама институција „центра Владе“, као и са сугестијама и коментарима Европске комисије, СИГМА-е и других заинтересованих страна (грађана, привредних субјеката, невладиних организација), имајући у виду да су наведени нацрти аката били објављени на веб сајту РСЈП-а и доступни за коментарисање/измене и допуне. Крајем IV квартала 2016. године, започела је и формална процедура јавне расправе на Предлог закона о планском систему Републике Србије и пратећих Уредаба. Јавна расправа започела је 30. децембра 2016. године, а окончана је 20. јануара 2017. године и на истој су своје предлоге, сугестије и коменатре у оквиру два догађаја (11. и 16. јануара 2017. године) изнели представници преко 170 органа државне управе, покрајинских институција, јединица локалне самоуправе, независних регулаторних тела, привредних субјеката, синдиката, удружења грађана, организација цивилног друштва, стручен јавности, представника академске и научно-истраживачке заједнице. Нацрти наведених прописа су у складу са достављеним коментарима учесника јавне расправе квалитативно унапређени. Крајем априла 2017. године Предлог закона о планском систему Републике Србије је достаљен свим органима државне управе ради прибављања мишљења у складу са чланом 46. Пословника Владе. Коменатари и сугестије органа државне управе су прихваћени и инкорпорирани у текст Предлога закона о планском систему Републике Србије, чиме су испуњени и формални предуслови за достављање материјала Генералном секретаријату ради разматрања и усвајања на седници Владе.

11. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона?

У циљу спровођења овог закона биће предузете низ мера и активности како би се остварила пуна примена овог прописа. Најважније међу њима су:

- Спровођење средњорочног планирања, спровођење анализе ефеката јавних политика и вршење контроле спровођења анализе ефеката јавних политика. Усвајањем подзаконских прописа (Уредбе о средњорочном планирању и Уредбе о управљању јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика) решења која доноси Закон о планском систему Републике Србије ће бити методолошки разрађена како би сам закон био у потпуности и ефективно применљив у пракси.
- Прописивање обавезне форме докумената јавних политика и терминологије;
- Обавеза усклађивања докумената јавних политика и прописа, као и обавеза координисаног планирања;
- Успостављање јединственог информационог система за планирање. Унапређење постојеће ИТ структуре унутар Владе и креирања интегралног ИТ решења које ће повезати плански и буџетски процес и омогућити извештавање на бази планова и извршења буџета, а што су процеси које предвиђа и уређује закон;
- Спровођење консултација током израде докумената јавне политике и контрола спровођења консултација од стране органа државне управе;

- Подизање капацитета јавне управе за планирање. Организовање практичних обука којима се подижу аналитичка знања и вештине државних службеника из области планирања, како би били припремљени да усвојена законска решења и одредбе примењују и спроводе у пракси. По усвајању закона, програми обука биће додатно унапређени како би у потпуности одражавали решења предвиђена усвојеним законом;
- Спровођење јавне расправе за документа јавне политике кроз следеће фазе: (i) објављивање отпочињања рада на документу јавне политике, (ii) спровођење јавне расправе пре усвајања документа јавне политике, (iii) сачињавање и објављивање Извештаја о спроведеној јавној расправи.
- Објављивање докумената јавне политике и средњорочних планова, као и сачињавање и објављивање Извештаја о спровођењу докумената јавне политике и средњорочних планова
- Контрола транспарентности докумената јавне политике и средњорочних планова обухватиће контролу спровођења јавне расправе за документа јавних политика од стране органа државне управе (не и за јединице локалне самоуправе), као и контролу објављивања кроз информациони систем (након успостављања).

12. Могући проблеми током имплементације и начини превазилажења

Табела 6.

	Могући проблеми током имплементације	Начин превазилажења
1.	Успорено усвајање планских докумената због комплексности (широког обухвата) реформе, бројности регулисаних учесника планског система, комплексности процедуре средњорочног планирања, због повезаности са буџетским планирањем.	Спровођење у фазама: Фаза 1 – Успостављање стандарда за документа јавних политика - одмах (обавезност доношења у прописаној процедури и форми) Фаза 2 – Обавеза средњорочног планирања за органе државне управе Фаза 3 – Уношења планских докумената у јединствени информациони систем Фаза 4 - Обавеза средњорочног планирања за ЈЛС
2.	Недоследно спровођење реформе (неуједначавање планског система, одсуство транспарентности, итд.)	Успостављање јединственог информационог система који онемогућава: • доношење докумената јавних политика и средњорочних планова мимо прописаних стандарда у погледу форме и процедуре

		<p>доношења;</p> <ul style="list-style-type: none"> • избегавање обавезе извештавања; • нетранспарентност планског система (учесници у планском систему не одлучују о доступности података)
3.	Недостајући капацитети учесника планског система	<ul style="list-style-type: none"> • Континуиране обуке • Подизање капацитета за електронско пословање (услов спровођења ове и свих других актуелних реформи које спроводи Влада) • Успостављање сарадње ради заједничког коришћења капацитета
4.	Супростављање реформама од стране неких учесника планског система	Поштовање прописаних обавеза од стране кооперативних учесника планског система биће најачи аргумент опонентима реформе (ово се показало као тачно у бројним системским реформама спроведеним до сада: увођење анализе ефеката прописа; оснивање Агенције за привредне регистре; издавање грађевинских дозвола, реформа инспекција, итд.).
5.	Недостатак средстава за реализацију реформе	Из ЕУ фондова је већ обезбеђена већина средстава, а треба наставити са активностима у прибављању донаторских и др. средстава за реализацију реформе.
6.	Одсуство праћења спровођења реформе и анализе њених ефеката	Прописани су механизми да РСЈП врши ефикасно праћење спровођења реформе

ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Овлашћени предлагач прописа: Влада

Обрађивач: Републички секретаријат за јавне политике

2. Назив прописа

Предлог закона о планском систему Републике Србије

Draft Law on Planning System of the Republic of Serbia

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

- а) Одредба Споразума која се односе на нормативну саржину прописа,
НЕМА
- б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума,
НЕМА
- в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума,
НЕМА
- г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума,
НЕМА
- д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

У делу I Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније, друга ревизија, који се односи на Политичке критеријуме – државна управа, наведено је да је на основу спроведених детаљних истраживања и анализа постојећег стратешког оквира и фрагментираних сегмената планирања у Републици Србији, као и консултација са кључним актерима у центру Владе и другим органима државне управе, Делегацијом Европске уније у Републици Србији, Европском комисијом, Међународним монетарним фондом и представницима других међународних организација, осмишљен систем за ефикасно планирање у РС и управљање јавним политикама, који је преточен у Предлог закона о планском систему Републике Србије и две пратеће уредбе са методологијама. Закон и уредбе свеобухватно регулишу систем планирања у Републици Србији, укључујући и финансијско управљање, повезујући процесе планирања, креирања јавних политика и планирања и извршења буџета. Прописи су добили подршку органа државне управе, а нарочито Европске комисије, Делегације Европске уније у РС и Међународног монетарног фонда. Планираним усвајањем Закона о планском систему Републике Србије успоставиће се свеобухватан, ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања, који покрива све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике и регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава, обезбеђење одрживог раста и развоја Републике Србије и ефикасно спровођење процеса приступања Европској унији.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

а) Навођење одредби примарних извора права Еевропске уније и оцене усклађености са њима,

НЕ

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

НЕ

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима,

НЕ

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност,

НЕ

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

НЕ

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Материја уређења система планирања у Републици Србији је хоризонталног карактера и није предмет примарних или секундарних извора права Европске уније. Међутим, приликом израде Предлога закона о планском систему Републике Србије обављене су и свеобухватне консултације са представницима Делегације Европске уније у Републици Србији, Европском комисијом и СИГМА-ом. Већина пристиглих коментара и сугестија у погледу побољшања појединих предложених решења уважена је и инкорпорирана у текст Предлога закона о планском систему Републике Србије.

6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

Нема извора права Европске уније који се односе на материју прописа.

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

Да, Радна верзија Закона о планском систему Републике Србије преведена је на енглески језик.

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености

- НЕ