

# ZAKON

## O PLANSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

### I. OSNOVNE ODREDBE

#### Predmet uređivanja

##### Član 1.

Ovim zakonom se uređuje planski sistem Republike Srbije, odnosno upravljanje sistemom javnih politika i srednjoročno planiranje, vrste i sadržina planskih dokumenata koje u skladu sa svojim nadležnostima predlažu, usvajaju i sprovode učesnici u planskom sistemu, međusobna usklađenost planskih dokumenata, postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i obaveza izveštavanja o sprovođenju planskih dokumenata, kao i shodna primena obaveze sprovođenja analize efekata na propise i na vrednovanje učinaka tih propisa.

#### Pojmovi u smislu ovog zakona

##### Član 2.

Pojedini izrazi koji se koriste u ovom zakonu imaju sledeće značenje:

1) **Javne politike** jesu pravci delovanja Republike Srbije i pravci delovanja autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: lokalna vlast), u određenim oblastima, radi postizanja željenih ciljeva na nivou društva;

2) **Planski sistem** jeste skup elemenata planiranja, koji čine:

- planska dokumenta;
- učesnici u planskom sistemu;
- proces upravljanja sistemom javnih politika;
- proces usaglašavanja sadržaja planskih dokumenata sa sadržajem drugih planskih dokumenata i propisa;
- povezivanje procesa usvajanja i sprovođenja javnih politika sa procesom srednjoročnog planiranja;

3) **Učesnici u planskom sistemu koji utvrđuju javne politike** usvajanjem dokumenata javnih politika jesu Narodna skupština, Vlada i organi lokalne vlasti u skladu sa svojom nadležnošću;

4) **Ostali učesnici u planskom sistemu** jesu organi državne uprave i službe Vlade, kao i organi i službe lokalne vlasti koji u skladu sa svojim nadležnostima učestvuju u sistemu upravljanja javnim politikama a ne utvrđuju ih;

5) **Upravljanje sistemom javnih politika** jeste proces planiranja javnih politika, analize efekata, pripreme i usvajanja planskih dokumenata, koordinacije, sprovođenja javnih politika, praćenja sprovođenja tih politika, vrednovanja učinaka javnih politika u cilju njihovog preispitivanja i unapređenja, njihovog unapređenja na osnovu nalaza vrednovanja učinaka, kao i izveštavanja o postignutim učincima javnih politika;

6) **Koordinacija javnih politika** jeste proces kojim učesnici u planskom sistemu iz stava 1. tač. 3) i 4) ovog člana usmeravaju rad u vezi sa utvrđivanjem i sprovođenjem javnih politika, vodeći računa o međusobnoj usklađenosti javnih politika koje usvajaju i sprovode i njihovoj prioritizaciji;

7) **Analiza efekata** jeste analitički proces koji se sprovodi tokom procesa planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročno-posledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika (*ex-ante analiza efekata*), kao i tokom i nakon sprovođenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (*ex-post analiza efekata*);

8) **Praćenje sprovođenja javnih politika** jeste prikupljanje i analiza podataka tokom sprovođenja javnih politika, odnosno njihovih mera, kako bi se utvrdilo da li se ostvaruju utvrđeni ciljevi, kao i da li se predviđene mere i aktivnosti sprovode po planu i efikasno;

9) **Vrednovanje učinaka javnih politika** jeste ocenjivanje efikasnosti i efektivnosti javne politike koja se sprovodi, odnosno koja je sprovedena, njenih učinaka na osnovu relevantnih podataka i analiza, kao i rezultata praćenja sprovođenja, u cilju njenog preispitivanja i unapređenja, odnosno kako bi se utvrdilo li je potrebno uvesti određene izmene;

10) **Izveštavanje o realizaciji i postignutim učincima javnih politika** jeste objektivno, potpuno, proverljivo i blagovremeno obaveštavanje zainteresovanih strana i ciljnih grupa o sprovođenju usvojenih planskih dokumenata i postignutim učincima javnih politika;

11) **Opšti cilj javne politike** jeste dugoročan cilj kojim se definiše željeno stanje na nivou društva, u oblasti u kojoj ta politika deluje;

12) **Poseban cilj javne politike** jeste cilj definisan u odnosu na određene subjekte i/ili odnose u oblasti u kojoj ta politika deluje, čijim se ostvarenjem stvaraju preduslovi za ostvarivanje opšteg cilja;

13) **Efekat javne politike** jeste dugoročni uticaj na nivou društva u oblasti na koju ta politika deluje;

14) **Pokazatelji učinka** jesu kvantitativni i/ili kvalitativni parametri koji se definišu radi praćenja stepena postizanja opštih ili posebnih ciljeva javne politike, u odnosu na početne vrednosti tih parametara.

Pokazatelji učinka mogu biti: pokazatelji efekata (na nivou opšteg cilja), pokazatelji ishoda (na nivou posebnih ciljeva) i pokazatelji rezultata (na nivou mera javnih politika);

15) **Zainteresovane strane** jesu organi i organizacije, fizička i pravna lica koje imaju interes u vezi sa merama javnih politika;

16) **Ciljna grupa** jeste grupa fizičkih i/ili pravnih lica, odnosno drugih zainteresovanih strana koja je pod uticajem mera javnih politika;

17) **Projekat** u smislu ovog zakona je vremenski ograničen skup aktivnosti koje se odnose na jednu ili više mera za sprovođenje javne politike, povezanih jasno određenim zajedničkim ciljem, odnosno promenom koja se želi postići, budžetom i drugim resursima za njegovo sprovođenje i upravljačkom strukturom.

Ostali izrazi upotrebljeni u ovom zakonu, a koji su definisani zakonom koji uređuje budžetski sistem, imaju značenje kako je definisano tim zakonom.

Svi termini u ovom zakonu upotrebljeni u muškom rodu podrazumevaju se i u ženskom rodu i obrnuto.

## Načela upravljanja sistemom javnih politika

### Član 3.

U procesu upravljanja sistemom javnih politika, prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata poštuju se sledeća načela:

1) **načelo ekonomičnosti**, koje podrazumeva da se prilikom izbora mera javne politike vodi računa da koristi od istih opravdavaju troškove koje prouzrokuju;

2) **načelo finansijske održivosti**, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata poštuju uspostavljena fiskalna ograničenja rashoda i izdataka, kao i da se imaju u vidu efekti sprovođenja javnih politika na rast bruto domaćeg proizvoda i investicije, prihode i primanja, održavanje i servisiranje dugova;

3) **načelo realističnosti**, koje podrazumeva uvažavanje finansijskih, ekonomskih, društvenih, kulturnih, prostornih, ekoloških, regionalnih, administrativnih i drugih mogućnosti i ograničenja prilikom planiranja;

4) **načelo relevantnosti i pouzdanosti**, koje podrazumeva da se podaci na osnovu kojih se planira, analiziraju efekti i prati sprovođenje planskih dokumenata, prikupljaju iz različitih relevantnih i pouzdanih izvora, kao i da su sprovedene odgovarajuće analize očekivanih učinaka sprovođenja planskih dokumenata;

5) **načelo konzistentnosti i usklađenosti**, koje podrazumeva međusobnu usklađenost javnih politika, usklađenost planskih dokumenata po formi, sadržaju i terminologiji, usklađenost hijerarhijski nižih planskih dokumenata sa hijerarhijski višim planskim dokumentima, usklađenost planskih dokumenata sa preuzetim međunarodnim obavezama, kao i usklađenost propisa sa usvojenim planskim dokumentima;

6) **načelo kontinuiteta planiranja**, koje podrazumeva cikličnost procesa planiranja, praćenja sprovođenja i vrednovanja učinaka, kao i zasnovanost novog planskog dokumenta na planskim dokumentima koji su mu prethodili i nalazima vrednovanja postignutih učinaka već sprovedenih javnih politika;

7) **načelo proporcionalnosti**, koje podrazumeva da su obuhvat i metode analize efekata javnih politika, kako *ex ante* tako i *ex post*, srazmerne značaju i obimu procenjenih efekata;

8) **načelo prevencije i predostrožnosti**, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju i sprovode tako da se spreče ili svedu na najmanju moguću meru potencijalni negativni efekti;

9) **načelo jednakosti i nediskriminacije**, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata poštuju ljudska i manjinska prava i slobode garantovane Ustavom i zakonom;

10) **načelo koordinacije i saradnje**, koje podrazumeva da se planiranje vrši uz uvažavanje interesa ostalih učesnika u planskom sistemu, a naročito uz uvažavanje prioriternih ciljeva Vlade, kao i inicijativa, potreba i prioriternih ciljeva lokalne vlasti;

11) **načelo javnosti i partnerstva**, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa, odnosno da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, uključujući i udruženja i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije, vodeći računa da se omogući ostvarivanje pojedinačnih pravnih i drugih interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, uz istovremenu zaštitu javnog interesa;

12) **načelo odgovornosti**, koje podrazumeva jasno određivanje odgovornih institucija za sprovođenje mera i aktivnosti javne politike;

13) **načelo vremenske određenosti**, koje podrazumeva vremenski ograničen period primene dokumenta javne politike i jasno određene rokove za izvršenje mera i aktivnosti predviđenih dokumentom javne politike;

14) **načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja**, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata uzimaju u obzir zahtevi zaštite životne sredine, borbe protiv klimatskih promena, ublažavanje efekata klimatskih promena i prilagođavanja klimatskim promenama, sprečavanja prekomernog korišćenja prirodnih resursa, povećanja energetske efikasnosti i iskorišćavanja obnovljivih izvora energije i smanjenja emisija gasova sa efektom „staklene bašte“, njihovi efekti na društvo, posebno na lokalne zajednice, njihov razvoj i posebnosti, osetljive kategorije stanovništva, rodnu ravnopravnost, kao i borbe protiv siromaštva.

## II. PLANSKI DOKUMENTI

### Pojam i vrste planskih dokumenata

#### Član 4.

Planski dokument jeste akt kojim učesnik u planskom sistemu postavlja ciljeve, utvrđuje prioritete javnih politika, odnosno planira mere i aktivnosti za njihovo dostizanje, u okvirima svojih nadležnosti i u vezi sa svojim funkcionisanjem.

Vrste planskih dokumenata su:

- 1) dokumenti razvojnog planiranja;
- 2) dokumenti javnih politika, i
- 3) ostali planski dokumenti.

### 1. Dokumenti razvojnog planiranja

#### Dokumenti razvojnog planiranja

#### Član 5.

Dokumenti razvojnog planiranja jesu planski dokumenti najšireg obuhvata i najvišeg značaja za donosioca.

Dokumenti razvojnog planiranja su:

- 1) Plan razvoja;
- 2) Investicioni plan;
- 3) Prostorni plan Republike Srbije i drugi prostorni planovi, generalni urbanistički plan, i
- 4) plan razvoja autonomne pokrajine i plan razvoja jedinice lokalne samouprave.

Planski dokumenti iz stava 2. tačka 3) ovog člana definisani su zakonom kojim se uređuje prostorno i urbanističko planiranje.

#### Plan razvoja

#### Član 6.

Plan razvoja jeste hijerarhijski najviši, dugoročni dokument razvojnog planiranja Republike Srbije, koji za period od najmanje 10 godina usvaja Narodna skupština.

Plan razvoja sadrži viziju, odnosno prioritetne ciljeve razvoja Republike Srbije i regiona, kao i smernice za njihovo ostvarenje.

Nacrt plana razvoja priprema organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave i službama Vlade i dostavlja ga Vladi radi utvrđivanja predloga.

Prilikom izrade Plana razvoja, vodi se računa o njegovoj usklađenosti sa smernicama, ciljevima i zadacima koji proističu iz preuzetih međunarodnih obaveza, uključujući obaveze preuzete u procesu pristupanja Evropskoj uniji, a uzimaju se u obzir i postojeći planovi, uključujući i prostorne planove i planove razvoja lokalnih vlasti, a za prve tri godine važenja Plana razvoja uzimaju se u obzir i smernice srednjoročne ekonomske i fiskalne politike koje je usvojila Vlada.

Prilikom izrade plana razvoja uzima se u obzir specifičnost procesa planiranja, programiranja i korišćenja sredstava Evropske unije i međunarodne razvojne pomoći shodno prioritetima i pravilima koje se odnose na tu pomoć.

Prilikom izrade Plana razvoja obavezno se sprovodi analiza razvojnih potencijala Republike Srbije, međunarodnih ekonomskih i društvenih trendova i mogućnosti Republike Srbije da u odnosu na razvojne potencijale iskoristi šanse u tim trendovima. O sprovedenoj analizi sačinjava se izveštaj, koji je sastavni deo Plana razvoja.

Planom razvoja utvrđuje se i politika održivog regionalnog razvoja.

Po isteku svake treće kalendarske godine od donošenja Plana razvoja, organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave i službama Vlade, priprema izveštaj o učincima sprovođenja Plana razvoja i dostavlja ga Vladi na usvajanje, najkasnije u roku od šest meseci od isteka tog roka.

Nakon usvajanja izveštaja o učincima iz stava 7. ovog člana, Vlada može utvrditi potrebu da se sprovede revizija Plana razvoja, na osnovu čega se pristupa izradi predloga izmena i dopuna Plana razvoja.

Plan razvoja menja se i dopunjuje u proceduri propisanoj za njegovo usvajanje.

Vlada podnosi izveštaj iz stava 7. ovog člana Narodnoj skupštini radi informisanja i objavljuje ga na svojoj internet stranici, najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

Narodna skupština može ustanoviti potrebu da se izvrše izmene i dopune Plana razvoja i podneti inicijativu Vladi, radi pripreme odgovarajućeg akta.

Postupak pripreme Plana razvoja propisuje Vlada, na predlog organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika.

Sadržinu Plana razvoja bliže uređuje Narodna skupština, na predlog Vlade.

## **Investicioni plan**

### **Član 7.**

Investicioni plan jeste dokument razvojnog planiranja, koji Vlada usvaja za period od najmanje sedam godina, a kojim se, u skladu sa prioritetnim ciljevima razvoja postavljenim Planom razvoja, planiraju javne investicije u oblastima od javnog interesa, uzimajući u obzir smernice srednjoročne ekonomske i fiskalne politike koje je usvojila Vlada za prve tri godine važenja tog plana.

Investicionom planom se dalje razrađuju prioritetni ciljevi razvoja koji su postavljeni Planom razvoja.

Investicioni plan je osnov za izradu srednjoročnih prioriteta javnih investicija i obuhvata investicione programe i projekte javnih investicija koje treba sprovesti u periodu za koji se planira.

Predlog investicionog plana priprema ministarstvo nadležno za poslove finansija, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za koordinaciju javnih politika i drugim nadležnim organima državne uprave i službama Vlade i dostavlja ga Vladi na usvajanje.

Prilikom izrade Investicionog plana treba imati u vidu sadržaj važećih dokumenata razvojnog planiranja, uključujući prostorne planove i planove razvoja lokalnih vlasti.

Po isteku svake kalendarske godine, ministarstvo nadležno za poslove finansija, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za koordinaciju javnih politika i drugim nadležnim organima državne uprave i službama Vlade, priprema godišnji izveštaj o sprovođenju Investicionog plana i dostavlja ga Vladi na usvajanje, najkasnije u roku od 90 dana od isteka tog roka.

Po isteku svake treće kalendarske godine od donošenja Investicionog plana, ministarstvo nadležno za poslove finansija, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za koordinaciju javnih politika i drugim nadležnim organima državne uprave i službama Vlade, priprema izveštaj o učincima sprovođenja Investicionog plana i dostavlja ga Vladi na usvajanje, najkasnije u roku od šest meseci od isteka tog roka.

Nakon usvajanja izveštaja iz stava 7. ovog člana, Vlada može utvrditi potrebu da se sprovede revizija Investicionog plana, na osnovu čega se pristupa izradi predloga izmena i dopuna Investicionog plana.

Investicioni plan se menja i dopunjuje u proceduri propisanoj za njegovo usvajanje.

Vlada podnosi izveštaj iz stava 7. ovog člana Narodnoj skupštini radi informisanja.

Vlada objavljuje izveštaje iz st. 6. i 7. ovog člana na svojoj internet stranici, najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

Postupak pripreme i bližu sadržinu Investicionog plana propisuje Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija.

### **Plan razvoja autonomne pokrajine**

#### **Član 8.**

Plan razvoja autonomne pokrajine jeste dugoročni dokument razvojnog planiranja, koji za period od najmanje sedam godina usvaja skupština autonomne pokrajine.

Plan razvoja iz stava 1. ovog člana sadrži pregled i analizu postojećeg stanja, viziju odnosno željeno stanje, prioritete ciljeve razvoja koji se žele postići, kao i pregled i kratak opis odgovarajućih mera koje se dalje razrađuju dokumentima javnih politika.

Po isteku svake treće kalendarske godine od donošenja plana razvoja iz stava 1. ovog člana, nadležni organ autonomne pokrajine usvaja izveštaj o učincima sprovođenja istog, najkasnije u roku od šest meseci od isteka tog roka i objavljuje ga na svojoj internet stranici, najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

Nakon usvajanja izveštaja o učincima iz stava 3. ovog člana, nadležni organ autonomne pokrajine može utvrditi potrebu da se sprovede revizija plana razvoja, na osnovu čega se pristupa izradi predloga izmena i dopuna plana razvoja.

Postupak pripreme i bližu sadržinu plana razvoja iz stava 1. ovog člana utvrđuje nadležni organ pokrajine, u skladu sa propisom Vlade kojim se utvrđuju obavezni elementi plana razvoja autonomne pokrajine.

### **Plan razvoja jedinice lokalne samouprave**

#### **Član 9.**

Plan razvoja jedinice lokalne samouprave jeste dugoročni dokument razvojnog planiranja, koji za period od najmanje sedam godina usvaja skupština jedinice lokalne samouprave, na predlog nadležnog izvršnog organa jedinice lokalne samouprave.

Plan razvoja iz stava 1. ovog člana sadrži pregled i analizu postojećeg stanja, viziju odnosno željeno stanje, prioritete ciljeve razvoja koji se žele postići, kao i pregled i kratak opis odgovarajućih mera koje se dalje razrađuju dokumentima javnih politika i srednjoročnim planom jedinice lokalne samouprave.

Godišnji izveštaj o sprovođenju plana razvoja jedinice lokalne samouprave priprema se u postupku propisanom za izradu izveštaja o sprovođenju srednjoročnog plana.

Istekom svake treće kalendarske godine od donošenja, opštinsko odnosno gradsko veće jedinice lokalne samouprave utvrđuje predlog izveštaja o učincima sprovođenja plana razvoja, koji podnosi na usvajanje skupštini jedinice lokalne samouprave, najkasnije u roku od šest meseci od isteka tog roka.

Godišnji izveštaj o sprovođenju plana razvoja jedinice lokalne samouprave i izveštaj o učincima sprovođenja tog plana, objavljuje se na internet stranici jedinice lokalne samouprave, najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

Nakon usvajanja izveštaja o učincima iz stava 4. ovog člana, opštinsko odnosno gradsko veće jedinice lokalne samouprave, kao i skupština jedinice lokalne samouprave mogu utvrditi potrebu da se sprovede revizija plana razvoja jedinice lokalne samouprave, na osnovu čega se pristupa izradi predloga izmena i dopuna plana razvoja.

Plan razvoja jedinice lokalne samouprave menja se i dopunjuje u proceduri propisanoj za njegovo usvajanje.

Postupak pripreme i bližu sadržinu plana razvoja jedinice lokalne samouprave propisuje skupština jedinice lokalne samouprave, u skladu sa propisom Vlade kojim se utvrđuju obavezni elementi plana razvoja jedinica lokalne samouprave.

## **2. Dokumenti javnih politika**

### **Pojam i vrste dokumenata javnih politika**

#### **Član 10.**

Dokument javnih politika jeste planski dokument kojim učesnici u planskom sistemu, u skladu sa svojim nadležnostima, utvrđuju ili razrađuju već utvrđene javne politike.

Vrste dokumenata javnih politika jesu:

- 1) strategija;
- 2) program;
- 3) koncept politike, i
- 4) akcioni plan.

## Pojam strategije

### Član 11.

Strategija jeste osnovni dokument javne politike, kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade.

Ako je potrebno preduzimati širok spektar povezanih aktivnosti u dužem vremenskom periodu radi postizanja dugoročnih ciljeva, strategijom se može utvrditi celovit strateški pravac delovanja i javne politike u više srodnih oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade.

Strategija se po pravilu usvaja za period od pet do sedam godina, a ostvarivanje njenih ciljeva planira se i prati posredstvom akcionog plana za sprovođenje strategije.

Strategija prestaje da se primenjuje istekom vremena za koje je usvojena ili donošenjem odluke o prestanku njene primene.

## Vrste strategija

### Član 12.

Strategija po obuhvatu može biti:

- 1) sektorska, ako se njom utvrđuju javne politike za celokupnu oblast planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade;
- 2) međusektorska, ako se njom utvrđuju javne politike za više oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade.

Strategija po prostornom obuhvatu može biti:

- 1) nacionalna, ako pokriva celu teritoriju Republike Srbije;
- 2) subnacionalna, ako pokriva deo teritorije Republike Srbije, odnosno administrativno povezanu celinu na teritoriji Republike Srbije ili područja koje nisu geografski odnosno administrativno povezana, ali se u odnosu na njih usvaja zajednička strategija, zbog određenih istovetnih svojstava tih područja.

Strategija koja je po svom prostornom obuhvatu nadnacionalna, odnosno ako pokriva teritoriju Republike Srbije ili deo njene teritorije i područja ili delove teritorije drugih zemalja, nije predmet uređivanja ovog zakona, osim u pogledu obaveze izveštavanja u skladu sa ovim zakonom.

## Sadržina strategije

### Član 13.

Strategija obavezno sadrži sledeće elemente:

- 1) viziju, odnosno željeno stanje čijem dostizanju doprinosi postizanje opštih i posebnih ciljeva;
- 2) pregled i analizu postojećeg stanja, uključujući i ocenu nivoa ostvarenosti ciljeva sprovođenja javnih politika u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika na osnovu pokazatelja učinaka u toj oblasti;
- 3) opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići, utvrđene tom strategijom ili drugim planskim dokumentom u skladu sa kojim se usvaja (Planom razvoja, konceptom politike i dr.);
- 4) mere za postizanje opštih i posebnih ciljeva, uzročno-posledične veze između opštih i posebnih ciljeva i mera koje doprinose ostvarenju tih ciljeva i analizu efekata tih mera na fizička i pravna lica i budžet;



5) ključne pokazatelje učinaka na nivou opštih i posebnih ciljeva i mera, kojima se meri efikasnost i efektivnost sprovođenja javnih politika koje su tim dokumentom utvrđene;

6) institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje o sprovedenim merama, postignutim ciljevima i učincima javnih politika koje se utvrđuju ili razrađuju strategijom, uz navođenje institucije odgovorne za praćenje sprovođenja strategije;

7) druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade.

Strategija po pravilu ima jedan opšti cilj i do pet posebnih ciljeva koji doprinose ostvarenju tog opšteg cilja.

Opšti i posebni ciljevi moraju biti jasno određeni, merljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni.

### **Pojam programa**

#### **Član 14.**

Program, u smislu ovog zakona, jeste dokument javne politike, užeg obuhvata od strategije koji, po pravilu, razrađuje poseban cilj strategije ili nekog drugog planskog dokumenta u skladu sa kojim se donosi (Plan razvoja, Program Vlade, plan razvoja lokalne vlasti, koncept politike).

Program predstavlja grupu nezavisnih ali tesno povezanih mera i/ili srodnih (kompatibilnih) projekata, kojima se upravlja i koordinira kako bi se ostvarili ciljevi koji se ne mogu ostvariti upravljanjem svakim od elemenata programa pojedinačno, odnosno nezavisno.

Program se usvaja po pravilu za period do tri godine, a ostvarivanje ciljeva programa planira se i prati posredstvom akcionog plana za sprovođenje programa.

Ako se programom razrađuju aktivnosti koje se sprovode u okviru predviđenih mera, uz takav program se po pravilu ne usvaja akcioni plan, kao poseban dokument.

Program koji ima za cilj hitno rešavanje problema, odnosno poremećaja u društvu odnosno privredi, a koji mogu izazvati negativne posledice većih razmera ako se rešavanju ne pristupi u kratkom roku, nije predmet uređenja ovog zakona.

Program prestaje da se primenjuje istekom vremena za koje je usvojen ili donošenjem odluke o prestanku njegove primene.

### **Sadržina programa**

#### **Član 15.**

Program sadrži iste elemente kao i strategija, a naročito razrađene mere za postizanje posebnog cilja, odnosno ciljeva koje definiše ili preuzima iz strategije ili nekog drugog planskog dokumenta u skladu sa kojim se usvaja.

Program ima po pravilu do tri posebna cilja koji neposredno doprinose ostvarenju opšteg cilja.

### **Pojam koncepta politike**

#### **Član 16.**

Koncept politike jeste polazni dokument javne politike kojim se usvajaju principi i/ili smernice po kojima će se sprovesti sistemska reforma u određenoj oblasti.

Konceptom politike mogu se davati i smernice za izradu strategije ili programa i usvajati principi reforme u određenoj oblasti.

Koncept politike se po pravilu usvaja ako ima više međusobno isključivih opcija (pravaca) za sprovođenje željene promene, koje mogu značajno uticati na različite zainteresovane strane i ciljne grupe, kao i u slučaju potrebe definisanja javnih politika sa visokim troškovima sprovođenja.

Usvajanje koncepta politike obavezno je ako *ex-ante* analiza efekata različitih pravaca delovanja, prilikom planiranja, odnosno izrade strategije, programa, sistemskog zakona ili drugog akta, ukaže na postojanje međusobno isključivih opcija, koje imaju značajan uticaj na različite zainteresovane strane i ciljne grupe.

Konceptom politike se donosi odluka o konkretnoj opciji.

Ako se konceptom politike zauzima pravac delovanja u odnosu na usko formulisano promenu, obavezno se vrši detaljna *ex-ante* analize efekata.

Pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji smatraju se posebnom vrstom koncepta politike i izrađuju se u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, pa mogu sadržati elemente koji nisu propisani ovim zakonom.

Uslove kada postoji značajan uticaj javnih politika na različite zainteresovane strane i ciljne grupe koji zahteva izradu koncepta politike iz stava 4. ovog zakona, propisuje Vlada.

Koncept politike prestaje da se primenjuje njegovom realizacijom ili donošenjem odluke o prestanku njegove primene.

### **Sadržina koncepta politike**

#### **Član 17.**

Koncept politike obavezno sadrži sledeće elemente:

- 1) pregled i analizu postojećeg stanja;
- 2) opis željene promene koju treba postići, njenih elemenata i njihovih uzročno–posledičnih veza;
- 3) opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići;
- 4) koncepte/razradu mogućih grupa mera javne politike koje predstavljaju međusobno isključive opcije za postizanje posebnih ciljeva koncepta politike;
- 5) rezultate sprovedene analize efekata za svaku od razmatranih opcija;
- 6) rezultate procesa sprovedenih konsultacija i dodatnih analiza efekata razmatranih opcija na osnovu sprovedenih konsultacija;
- 7) predlog i obrazloženje izabrane opcije i način njenog ostvarivanja, uključujući pregled mogućih mera predloženih kao najsvrsishodniji način za rešavanje uočenih problema i postizanje željene promene;
- 8) druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade.

### **Pojam akcionog plana**

#### **Član 18.**

Akcioni plan jeste dokument javne politike najvišeg nivoa detaljnosti, kojim se razrađuju strategija ili program, u cilju upravljanja dinamikom sprovođenja mera javnih politika koje doprinose ostvarivanju posebnih ciljeva strategije, odnosno programa.

Akcioni plan je sastavni deo strategije i programa i po pravilu se usvaja istovremeno sa tim dokumentima javnih politika.

U slučaju odstupanja od pravila propisanog stavom 2. ovog člana, u strategiji, odnosno programu se određuje rok za usvajanje akcionog plana, koji ne može biti duži od 90 dana od dana usvajanja te strategije, odnosno programa.

Akcioni plan se revidira po potrebi, u skladu sa rezultatima praćenja sprovođenja i rezultatima *ex-post* analize efekata javne politike, odnosno, u slučaju da se utvrdi potreba, pristupa se pripremi njegovih izmena i dopuna.

Revizijom akcionog plana menjaju se pojedinačni elementi sadržaja akcionog plana, kao što su aktivnosti, rokovi i institucije odgovorne za sprovođenje aktivnosti.

Akcioni plan se, po pravilu, usvaja za period primene strategije, odnosno programa koji razrađuje.

Izuzetno od stava 6. ovog člana, zbog potreba planiranja, akcioni plan se može usvojiti na kraći period, koji ne može biti kraći od godinu dana, u kom slučaju je donosilac obavezan da blagovremeno usvoji akcioni plan za naredni period primene te strategije, odnosno programa.

### **Sadržina akcionog plana**

#### **Član 19.**

Akcioni plan obavezno sadrži sledeće elemente:

- 1) opšte i posebne ciljeve preuzete iz strategije, odnosno programa koji razrađuje;
- 2) mere i aktivnosti za postizanje opštih i posebnih ciljeva strategije, odnosno programa, uz navođenje projekata ako se mere i/ili aktivnosti sprovode kroz projekte;
- 3) institucije partnere odgovorne za sprovođenje mera i aktivnosti, kao i instituciju nosioca koja je odgovorna za praćenje sprovođenja i izveštavanje o sprovođenju strategije, odnosno programa koji akcioni plan razrađuje;
- 4) rok za završetak predviđenih mera i aktivnosti;
- 5) potrebna sredstva za sprovođenje mera, uz navođenje izvora finansiranja za obezbeđena sredstva;
- 6) pokazatelje učinaka na nivou mera javnih politika, a po potrebi i na nivou aktivnosti;
- 7) informacije o propisima koje bi trebalo doneti odnosno izmeniti kako bi se realizovale mere javne politike;
- 8) druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade.

Sadržinu i formu akcionog plana bliže uređuje Vlada.

### **3. Ostali planski dokumenti**

#### **Ostali planski dokumenti koje donose učesnici planskog sistema**

#### **Član 20.**

Narodna skupština, prilikom izbora Vlade, usvaja i Program Vlade, u skladu sa članom 127. stav 3. Ustava Republike Srbije, a Vlada usvaja i Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.

Učesnici u planskom sistemu, pored dokumenata javnih politika, usvajaju i druga planska dokumenta u skladu sa zakonom, u koje spadaju i srednjoročni planovi i finansijski planovi.

Autonomna pokrajina preko svojih nadležnih organa usvaja i druga planska dokumenta, u skladu sa Ustavom, ovim zakonom i podzakonskim aktima za njegovo sprovođenje, kao i drugim zakonima koji utvrđuju nadležnost autonomne pokrajine, statutom i opštim aktima autonomne pokrajine.

Jedinica lokalne samouprave donosi i druga planska dokumenta u skladu sa ovim zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

### **Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade**

#### **Član 21.**

Vlada usvaja Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade (u daljem tekstu: Akcioni plan Vlade) kojim, razrađuje svoje prioritetne ciljeve, mere učesnika u planskom sistemu grupisane prema prioritetima Vlade, kojima neposredno ili posredno doprinose, rokove za njihovo ostvarivanje i očekivane rezultate.

Akcioni plan Vlade usvaja se najkasnije u roku od tri meseca od dana njenog izbora u Narodnoj skupštini, i to za period od četiri godine odnosno za vreme trajanja mandata Vlade, s tim što se ažurira na godišnjem nivou.

Predlog akcionog plana Vlade, kao i njegovih izmena u cilju ažuriranja, priprema organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, u saradnji sa nadležnim organima državne uprave, i dostavlja ga Vladi na usvajanje.

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika izdaje uputstvo za pripremu i bliže uređuje strukturu i sadržaj Akcionog plana Vlade.

Vlada objavljuje Akcioni plan Vlade na svojoj internet stranici, najkasnije sedmog radnog dana od dana usvajanja.

### **Godišnji plan rada Vlade**

#### **Član 22.**

Godišnji plan rada Vlade izrađuje se na osnovu srednjoročnih planova direktnih korisnika budžetskih sredstava, prioritetnih ciljeva Vlade sadržanih u Akcionom planu za sprovođenje programa Vlade i Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.

Godišnji plan rada Vlade naročito sadrži pregled normativnih aktivnosti potrebnih za realizaciju mera utvrđenih javnim politikama čije se sprovođenje planira za narednu budžetsku godinu.

Godišnji plan rada Vlade izrađuje se tako da obezbeđuje efikasno, delotvorno i blagovremeno planiranje i koordinaciju sednica odbora i sednica Vlade.

Godišnji plan rada Vlade izrađuje Generalni sekretarijat Vlade na osnovu predloga organa državne uprave, a u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za koordinaciju javnih politika.

Vlada usvaja Godišnji plan rada najkasnije do kraja decembra tekuće godine za narednu kalendarsku godinu, u proceduri koju propisuje Vlada.

Vlada objavljuje Godišnji plan rada Vlade na svojoj internet stranice najkasnije sedmog radnog dana od dana usvajanja.

#### **4. Usklađenost planskih dokumenata**

##### **Usklađenost planskih dokumenata**

###### **Član 23.**

Prilikom izrade i usvajanja planskih dokumenata vodi se računa o njihovoj usklađenosti sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, zakonom i obavezama preuzetim u procesu EU integracija.

Plan razvoja i Prostorni plan Republike Srbije moraju biti međusobno usklađeni.

Prilikom izrade svih drugih planskih dokumenata vodi se računa o njihovoj usklađenosti sa Planom razvoja, Prostornim planom Republike Srbije, Investicionim planom i drugim planskim dokumentima višeg i jednakog značaja.

Prilikom izrade planskih dokumenata autonomne pokrajine vodi se računa i o njihovoj usklađenosti sa planskim dokumentima usvojenim na republičkom nivou, vodeći računa o izvornim nadležnostima autonomne pokrajine u domenu planiranja, propisanih Ustavom i zakonom.

Prilikom izrade planskih dokumenata jedinice lokalne samouprave vodi se računa i o njihovoj usklađenosti sa planskim dokumentima donetim na republičkom nivou i nivou autonomne pokrajine na čijoj se teritoriji nalaze, vodeći računa o izvornim nadležnostima jedinice lokalne samouprave i autonomne pokrajine u domenu planiranja, propisanih Ustavom i zakonom.

Planska dokumenta po pravilu se usklađuju tako što se posebni ciljevi preuzimaju iz planskih dokumenata u skladu sa kojim se donose i postaju opšti ciljevi. Gde je to moguće preuzimaju se i rokovi utvrđeni za postizanje tih ciljeva.

#### **5. Mere javne politike**

##### **Pojam i vrste mera javnih politika**

###### **Član 24.**

Mera javne politike jeste skup ključnih i povezanih aktivnosti koje se preduzimaju radi postizanja opšteg ili posebnog cilja, odnosno željenog učinka javne politike.

Mere javnih politika mogu biti:

- 1) regulatorne, kojima se uspostavljaju standardi i/ili pravila kojima se uređuju odnosi u društvu;
- 2) podsticajne, u koje spadaju: fiskalne mere (subvencije, porezi i drugo) i druge finansijske i nefinansijske mere;
- 3) informativno edukativne (informacione i obrazovne kampanje i drugo);
- 4) institucionalno upravljačko organizacione (formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promena organizacione strukture određenih subjekata, promena broja i kompetencija zaposlenih i dr.), i
- 5) obezbeđenje dobara i pružanje usluga od strane učesnika u planskom sistemu, uključujući i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr.).

U regulatorne mere iz stava 1. ovog člana ne spadaju propisi kojima se uređuje sprovođenje mera.

### **III. SREDNJOROČNO PLANIRANJE**

#### **Srednjoročni plan**

##### **Član 25.**

Srednjoročni plan jeste sveobuhvatan planski dokument koji se donosi za period od tri godine i koji omogućava povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda.

Srednjoročni plan se izrađuje na osnovu važećih dokumenata javnih politika, uz uvažavanje prioritetnih ciljeva Vlade, raspoloživih kapaciteta i resursa, kao i promena faktičke situacije u odnosu na vreme kada su ti dokumenti javnih politika doneti.

#### **Obaveza izrade i donošenja srednjoročnog plana**

##### **Član 26.**

Srednjoročni plan izrađuju i donose:

- organi državne uprave;
- organizacije za obavezno socijalno osiguranje;
- ostali korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije, koje Vlada na predlog organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, odnosno ministarstva nadležnog za poslove finansija obaveže da izrađuju srednjoročni plan u skladu sa ovim zakonom;
- ostali korisnici javnih sredstava nad čijim radom nadzor vrši Vlada, koje na to obaveže Vlada;
- korisnici budžetskih sredstava autonomne pokrajine, koje nadležni organ autonomne pokrajine obaveže da izrađuju srednjoročni plan u skladu sa ovim zakonom;
- jedinice lokalne samouprave;
- korisnici budžetskih sredstava jedinica lokalne samouprave, koje nadležni organ jedinice lokalne samouprave obaveže da izrađuju srednjoročni plan u skladu sa ovim zakonom;
- ostali korisnici javnih sredstava nad čijim radom nadzor vrši autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, koje na to obaveže nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Srednjoročni plan organa uprave u sastavu ministarstva obuhvaćen je srednjoročnim planom tog ministarstva.

Obveznici srednjoročnog planiranja iz stava 1. ovog člana (u daljem tekstu: obveznici srednjoročnog planiranja) svoj srednjoročni plan objavljuju najkasnije do 31. januara za tekuću godinu na svojoj internet stranici, vodeći računa o zaštiti tajnih podataka.

Obveznik srednjoročnog planiranja srednjoročnim planom upravlja internim procesima rada i sprovodi mere javnih politika, u okviru svoje nadležnosti.

Srednjoročni planovi se donose u proceduri koju bliže uređuje Vlada.

#### **Sadržina srednjoročnog plana**

##### **Član 27.**

Srednjoročni plan sadrži:

- 1) opšte i posebne ciljeve;

2) pregled mera za ostvarenje utvrđenih ciljeva za sve vreme važenja tog plana, povezanih sa budžetskim programima, kao i programskim aktivnostima i projektima, u okviru kojih su planirana sredstva za njihovo sprovođenje;

3) referisanje mera iz tačke 2) ovog stava u odnosu na prioritete ciljeve iz Plana razvoja i Programa Vlade, odnosno Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade, a u slučaju obveznika iz člana 26. stav 1. alineja peta do osma ovog zakona, mere se referišu i u odnosu na prioritete ciljeve iz plana razvoja autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave;

4) referisanje mera iz tačke 2) ovog stava, na mere iz dokumenta javnih politika iz kojih su preuzete;

5) podatke o sredstvima potrebnim za sprovođenje svake od mera iz tačke 2) ovog stava, koja su planirana u okviru programskog budžeta (budžetski programi, programske aktivnosti i projekti);

6) detaljan pregled aktivnosti, uključujući i normativne aktivnosti, koje se sprovode u okviru određene mere za prvu godinu važenja tog plana;

7) pokazatelje učinka za praćenje stepena postignutosti opštih i posebnih ciljeva iz tačke 1) ovog stava i sprovođenja mera iz tačke 2) ovog stava, sa početnim i ciljanim godišnjim vrednostima za svaku godinu srednjoročnog plana;

8) rizike i predušlove za ostvarenje mera, ako postoje;

9) druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade.

Sadržinu i formu srednjoročnog plana bliže uređuje Vlada.

#### **Srednjoročno planiranje u skladu sa procesom izrade budžeta**

##### **Član 28.**

Obveznici srednjoročnog planiranja izrađuju srednjoročni plan u skladu sa procesom izrade budžeta i uspostavljenim elementima budžeta (budžetski programi, programske aktivnosti i projekti), imajući u vidu ograničenja utvrđena srednjoročnim okvirom rashoda, u proceduri propisanoj podzakonskim aktom koji donosi Vlada.

#### **IV. POSTUPAK UTVRĐIVANJA I SPROVOĐENJA JAVNIH POLITIKA**

##### **Nadležnost za izradu dokumenata javnih politika**

##### **Član 29.**

Učesnik u planskom sistemu koji je nadležan za izradu dokumenta javnih politika (u daljem tekstu: nadležni predlagač) taj dokument izrađuje u okviru svog zakonskog delokruga i podnosi ga na usvajanje učesniku u planskom sistemu koji je nadležan za usvajanje dokumenta javnih politika (u daljem tekstu: nadležni donosilac).

Ako planski dokument obuhvata ciljeve i mere koje su u nadležnosti različitih predlagača, izradom planskog dokumenta koordinira i planski dokument predlaže učesnik u planskom sistemu u čijoj se nadležnosti nalazi pretežni deo mera obuhvaćenih tim planskim dokumentom.

##### **Inicijativa za utvrđivanje javne politike**

##### **Član 30.**

Inicijativu za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika nadležnom predlagaču mogu da podnesu državni organi i organizacije, organi i organizacije lokalnih vlasti, građani, privredni subjekti, udruženja građana i druge organizacije

civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije u odnosu na koje se sprovodi ta javna politika.

Inicijativa iz stava 1. ovog člana sadrži kratak opis promene koju treba postići izradom, usvajanjem i sprovođenjem dokumenta javnih politika, njenih elemenata i njihovih uzročno-posledičnih veza i ciljeva koje treba postići.

Ako nadležni predlagač proceni da je inicijativa iz stava 1. ovog člana opravdana, dužan je da je objavi na svojoj internet stranici u integralnom obliku najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema i da ažurno obaveštava javnost o postupanju u skladu sa istom.

Ako nadležni predlagač proceni da inicijativa nije opravdana, obaveštava o tome podnosioca inicijative u roku propisanom u stavu 3. ovog člana.

Inicijativa iz stava 1. ovog člana se Vladi, odnosno nadležnom organu državne uprave može podneti i preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, koji tu inicijativu obrađuje i prosleđuje nadležnom organu državne uprave na dalje postupanje, uz obavezu obaveštenja podnosioca inicijative o postupanju po inicijativi, u roku iz stava 3. ovog člana.

### **Obaveza sprovođenja *ex ante* analize efekata**

#### **Član 31.**

Dokumenti javnih politika izrađuju se u skladu sa rezultatima *ex ante* analize efekata i *ex post* analize efekata važećih dokumenata javnih politika i propisa u toj oblasti.

*Ex ante* analiza efekata obavezno se sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike i sastoji se iz sledećih koraka:

- 1) sagledavanje postojećeg stanja;
- 2) identifikovanje promene koja treba da se postigne sprovođenjem mera javne politike, njenih elemenata i njihovih uzročno – posledičnih veza;
- 3) utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike, kao i pokazatelja učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva;
- 4) identifikovanje opcija - mogućih mera ili grupa mera za postizanje ciljeva;
- 5) analiza efekata tih opcija – mogućih mera ili grupa mera i rizik za sprovođenje svake od tih opcija;
- 6) izbor optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija;
- 7) identifikovanje resursa za sprovođenje mera javne politike, praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javne politike, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju javne politike.

Predlagači dokumenata javnih politika tokom *ex ante* analize efekata javnih politika sprovode konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama i prikupljaju i obrađuju podatke, u cilju predlaganja optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija.

Vlada bliže uređuje obim, proces i kontrolu sprovođenja analize efekata prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisuje za koja dokumenta javnih politika se ta analiza ne mora sprovoditi.



## **Obaveza objave otpočinjanja rada na dokumentu javne politike**

### **Član 32.**

Nadležni predlagač je dužan da obavesti javnost o početku izrade dokumenta javne politike objavljivanjem obaveštenja na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave to obaveštenje se objavljuje i na portalu e-Uprava, sedam radnih dana od dana početka izrade tog dokumenta.

## **Obaveza predstavljanja nalaza sprovedene analize efekata**

### **Član 33.**

Nadležni predlagač predstavlja nalaze i podatke o obimu i metodama sprovedene *ex ante* analize efekata javne politike i rezultatima *ex-post* analize efekata već sprovedenih javnih politika u okviru samog dokumenta javne politike, kako bi nadležni donosilac imao relevantne podatke za donošenje odluke po tom pitanju i kako bi javnost bila upoznata sa razlozima donošenja tog dokumenta.

Nadležni predlagač je dužan da nalaze sprovedene analize efekata, zajedno sa predlogom dokumenta javne politike, objavi na svojoj internet stranici u integralnom obliku najkasnije na dan otpočinjanja javne rasprave.

Posle završetka javne rasprave, nadležni predlagač je dužan da ažurira dokument javne politike i nalaze sprovedene analize efekata u skladu sa rezultatima te rasprave i da ažuriranu verziju tog dokumenta i nalaza objavi na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave taj dokument i nalaz objavljuje i na portalu e-Uprava, najkasnije sedmog radnog dana pre podnošenja nadležnom donosiocu na razmatranje i usvajanje.

## **Obaveza sprovođenja konsultacija u svim fazama izrade dokumenta javnih politika**

### **Član 34.**

Nadležni predlagač je dužan da omogući učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija, koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika. U zavisnosti od obuhvata dokumenta javne politike u proces konsultacija se uključuju zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika.

Nadležni predlagač razmatra sugestije koje tokom konsultacija iznose zainteresovane strane i ciljne grupe.

Nadležni predlagač informiše učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uključene u dokument javne politike.

Informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija, koji naročito obuhvataju podatke o konsultovanim stranama, obimu i metodima konsultacija, pitanjima o kojima se raspravljalo tokom konsultacija, zatim primedbama, sugestijama i komentarima koji su uzeti u razmatranje i onima koji nisu uvaženi, kao i o razlozima za njihovo neprihvatanje, nadležni predlagač predstavlja u okviru dokumenta javne politike.

Ako se prilikom izrade dokumenta javnih politika ne sprovodi analiza efekata, informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija prilažu se uz predlog dokumenta javne politike, kao poseban prilog.

Nadležni predlagač je dužan da informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija objavi na svojoj internet stranici najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija.

Nadležni predlagač može, imajući u vidu rezultate konsultacija koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika, doneti odluku da u radnu grupu za izradu tog dokumenta uključi reprezentativne predstavnike zainteresovanih strana i ciljnih grupa.

Vlada bliže uređuje detaljan postupak i metode sprovođenja konsultacija.

### **Specifičnosti konsultacija koje sprovodi organ državne uprave**

#### **Član 35.**

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika može da predloži organu državne uprave koji je nadležni predlagač da tokom konsultacija primeni određeni metod konsultacija, kao i da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe.

Inicijativu za podnošenje predloga iz stava 1. ovog člana organu državne uprave nadležanom za koordinaciju javnih politika može podneti bilo koja zainteresovana strana ili ciljna grupa.

Ako se radi o dokumentu javnih politika koji se donosi u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, organ državne uprave konsultacije sprovodi u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

### **Sprovođenje javne rasprave**

#### **Član 36.**

Nadležni predlagač je dužan da pre podnošenja na razmatranje i usvajanje dokumenta javne politike, sprovede javnu raspravu o tom dokumentu i da pripremi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

U izveštaju iz stava 1. ovog člana naročito se navodi koje su zainteresovane strane i ciljne grupe učestvovala u javnoj raspravi, koje sugestije su iznete tokom javne rasprave, da li su i na koji način te sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno.

Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi prilaže se uz predlog dokumenta javne politike.

Nadležni predlagač objavljuje izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave taj izveštaj objavljuje i na portalu e-Uprava najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka javne rasprave.

Vlada bliže uređuje način sprovođenja javne rasprave o dokumentima javnih politika, njeno trajanje i u kojim slučajevima se javna rasprava ne sprovodi, kao i obrazac izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi.

### **Kontrola sprovođenja *ex-ante* analize efekata za organe državne uprave**

#### **Član 37.**

Nadležni predlagač koji je organ državne uprave dužan je da, u okviru predloga dokumenta javne politike koji dostavlja Vladi na usvajanje, dostavi nalaze sprovedene analize efekata dokumenta javne politike, kao i mišljenje organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika o potpunosti i kvalitetu sprovedene analize efekata, u rokovima utvrđenim poslovníkom Vlade.

Organ državne uprave je dužan da uz predlog dokumenta javne politike dostavi i procenu finansijskih efekata na budžet, u skladu sa zakonom koji uređuje budžetski sistem.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, nadležni predlagač može dostaviti Vladi predlog dokumenta javne politike i bez sprovedene analize efekata, uz obrazloženje ako smatra da takva analiza nije potrebna i obavezno dostavljanje prethodno pribavljenog mišljenja organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika da takvu analizu nije bilo potrebno sprovesti.

### **Usvajanje dokumenata javnih politika**

#### **Član 38.**

Dokument javnih politika na republičkom nivou, usvaja Vlada, osim ako je drugačije propisano posebnim zakonom.

Dokument javnih politika autonomne pokrajine usvaja nadležni organ autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, statutom i drugim opštim aktima autonomne pokrajine.

Dokument javnih politika jedinice lokalne samouprave usvaja skupština jedinice lokalne samouprave, osim ako je drugačije propisano posebnim zakonom.

Donosilac dokumenta javne politike, objavljuje taj dokument na svojoj internet stranici, a ako je donosilac Vlada taj dokument se objavljuje i na portalu e-Uprava i internet stranici predlagača, u roku od sedam radnih dana od dana usvajanja.

Donosilac dokumenta javne politike odlučuje o objavljivanju dokumenta javne politike u službenom glasilu u postupku njegovog usvajanja, osim ako je drugačije propisano posebnim zakonom.

### **Sprovođenje javnih politika**

#### **Član 39.**

Javne politike sprovode se kroz sprovođenje mera i aktivnosti utvrđenih dokumentima javnih politika i drugim planskim dokumentima.

Subjekt koji je dokumentom javne politike zadužen za sprovođenje konkretne mere, odnosno aktivnosti, tu meru, odnosno aktivnost detaljno razrađuje kroz svoj srednjoročni i finansijski plan.

### **Praćenje sprovođenja, *ex-post* analiza i vrednovanje učinaka javnih politika**

#### **Član 40.**

Sprovođenje mera i aktivnosti prati se u skladu sa mehanizmom koji je određen samim dokumentom javne politike ili drugim planskim dokumentom koji je predmet praćenja.

Praćenje sprovođenja konkretnih mera i aktivnosti vrši se preko kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja za merenje učinaka javnih politika, definisanih odgovarajućim dokumentom javne politike, odnosno akcionim planom donetim uz taj dokument ili drugim planskim dokumentom.

Nadležni predlagač sprovodi *ex-post* analizu efekata javne politike.

Na osnovu nalaza dobijenih *ex-post* analizom, nadležni predlagač iz stava 3. ovog člana vrednuje učinke javnih politika, odnosno ocenjuje relevantnost, efikasnost, efektivnost i održivost javne politike, u cilju njenog preispitivanja i unapređenja, odnosno revizije i daljeg planiranja.

Praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javnih politika sprovodi se uz uzimanje u obzir podataka i informacija dobijenih od svih organa i organizacija koje su odgovorne za sprovođenje mera odnosno aktivnosti javnih politika, kao i podataka i informacija koje su pribavljene iz drugih izvora, a koje se odnose na učinke tih javnih politika.

Vlada bliže uređuje način praćenja sprovođenja, *ex-post* analizu i vrednovanje učinaka javnih politika.

### **Shodna primena obaveze sprovođenja analize efekata na propise**

#### **Član 41.**

Organi državne uprave su dužni da prilikom izrade propisa:

- 1) sprovode *ex ante* analizu efekata, uz shodnu primenu člana 31. ovog zakona;
- 2) predstave nalaz sprovedene analize efekata propisa iz tačke 1) ovog stava, na svojoj interent stranici;
- 3) sprovedu konsultacije.

Organi državne uprave su dužni da tokom primene propisa sprovode *ex post* analizu efekata propisa, uz shodnu primenu člana 40. ovog zakona.

Na organe državne uprave shodno se primenjuje član 37. ovog zakona u pogledu kontrole sprovođenja analize efekata propisa pre njihovog usvajanja od strane Vlade, za sve zakone i druge propise kojima se bitno menja način ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica.

Organi državne uprave objavljuju početak rada na propisu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava.

Kad je u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava organ državne uprave u obavezi da izradi polazne osnove za pripremu nacрта zakona, polazne osnove sadrže analizu efekata zakona, u smislu ovog zakona.

Vlada bliže propisuje način sprovođenja analize efekata propisa, detaljan postupak i metode sprovođenja konsultacija prilikom izrade i tokom sprovođenja propisa, kao i to na koje propise se primenjuje obaveza kontrole sprovođenja analize efekata propisa u skladu sa stavom 3. ovog člana i način sprovođenja te kontrole, kao i kontrolu sprovođenja *ex post* analize efekata propisa.

## **V. IZVEŠTAVANJE I OBJAVLJIVANJE**

### **Izveštavanje o sprovođenju srednjoročnih planova**

#### **Član 42.**

Obveznici srednjoročnog planiranja izrađuju izveštaj o sprovođenju svojih srednjoročnih planova za prethodnu fiskalnu godinu do 15. marta tekuće godine.

Izveštaj iz stava 1. ovog člana sadrži informacije i podatke o rezultatima sprovođenja aktivnosti i mera iz srednjoročnog plana, referisano na pojedinačne dokumente javnih politika u periodu za koji se izveštava.

Sadržaj izveštaja iz stava 1. ovog člana bliže uređuje Vlada.

### **Izveštavanje o rezultatima sprovođenja dokumenata javnih politika**

#### **Član 43.**

Ako je predlagač dokumenta javne politike organ državne uprave, taj organ izveštava Vladu, preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih

politika, o rezultatima sprovođenja tog dokumenta, odnosno o *ex-post* analizi efekata javne politike utvrđene tim dokumentom i to, u slučaju:

- strategije, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake treće kalendarske godine od dana usvajanja, kao i finalnim izveštajem koji se podnosi najkasnije šest meseci nakon isteka primene tog dokumenta, odnosno zajedno sa dokumentom javne politike kojim se zamenjuje taj dokument, ako se podnosi Vladi na usvajanje pre isteka tog roka;

- programa, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake kalendarske godine od dana usvajanja, kao i finalnim izveštajem koji se podnosi najkasnije šest meseci nakon isteka primene tog dokumenta, osim ako je uz program donet akcioni plan po kome se vrši izveštavanje, u kom slučaju se izveštavanje o sprovođenju programa vrši najkasnije šest meseci nakon isteka primene, kao i po isteku treće kalendarske godine od usvajanja ako je program donet za period duži od tri godine;

- akcionog plana, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake kalendarske godine od dana usvajanja, i

- koncepta politike, najkasnije 60 dana nakon isteka roka za njegovu realizaciju.

Po potrebi, a na zahtev Vlade, organ državne uprave dužan je da izveštava Vladu o rezultatima sprovođenja dokumenta javne politike, preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, i van rokova propisanih u stavu 1. ovog člana.

Ako su odstupanja od rokova predviđenih akcionim planom značajna ili se ustanovi da neke od mera i/ili aktivnosti nisu pravilno definisane, organ državne uprave je dužan da navede i obrazloži razloge zbog kojih su nastala odstupanja u vezi sa sprovođenjem tog dokumenta i ako oceni da postoji potreba za tim, predloži izmene i dopune akcionog plana.

Sadržaj izveštaja iz stava 1. ovog člana, kao i način njegovog podnošenja bliže uređuje Vlada.

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, na zahtev Vlade, vrednuje učinke sprovođenja pojedinih dokumenata javnih politika na osnovu informacija i podataka prikupljenih od organa državne uprave i iz drugih relevantnih izvora.

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika ovlašćen je da izvesti Vladu ako se određeni dokumenti javnih politika ne sprovode ili postoji međusobna neusklađenost dokumenata javnih politika.

Subjekt koji je dokumentom javne politike zadužen za sprovođenje konkretne mere dužan je da na zahtev predlagača tog dokumenta ili organa državne uprave zaduženog za koordinaciju javnih politika izvesti taj organ o rezultatima sprovođenja konkretnih mera ili aktivnosti.

### **Godišnji izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade**

#### **Član 44.**

Godišnji izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade predstavlja sveobuhvatan izveštaj o rezultatima sprovođenja prioritarnih ciljeva Vlade.

Izveštaj iz stava 1. ovog člana priprema organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, na osnovu izveštaja organa državne uprave o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade, izveštaja o sprovođenju

dokumenata javnih politika iz člana 43. ovog zakona, izveštaja o sprovođenju srednjoročnih planova iz člana 42. ovog zakona, kao i podataka prikupljenih iz drugih relevantnih izvora.

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika podnosi Vladi na usvajanje izveštaj iz stava 1. ovog člana najkasnije do 1. aprila tekuće godine za prethodnu fiskalnu godinu.

Vlada objavljuje izveštaj iz stava 1. ovog člana na svojoj internet stranici najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

### **Izveštaj o radu Vlade**

#### **Član 45.**

Izveštaj o radu Vlade jeste izveštaj o rezultatima sprovođenja Godišnjeg plana rada Vlade, koji Vlada usvaja najkasnije do 1. maja tekuće za prethodnu godinu i dostavlja ga Narodnoj skupštini.

Izveštaj iz stava 1. ovog člana izrađuje Generalni sekretarijat Vlade na osnovu izveštaja organa državne uprave.

Izveštaj iz stava 1. ovog člana priprema se u proceduri koju propisuje Vlada.

Vlada objavljuje izveštaj iz stava 1. ovog člana na svojoj internet stranici najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

### **Način dostavljanja i objavljivanja izveštaja**

#### **Član 46.**

Izveštaji iz člana 42. do 45. ovog zakona dostavljaju se, odnosno objavljuju preko Informativnog sistema za planiranje, praćenje sprovođenja i izveštavanje, na način koji bliže uređuje Vlada.

### **Jedinstveni informacioni sistem**

#### **Član 47.**

Informacioni sistem za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih politika i izveštavanje jeste jedinstveni elektronski sistem u koji učesnici u planskom sistemu unose sadržaj svojih dokumenata javnih politika i srednjoročne planove i vrše izveštavanje u skladu sa ovim zakonom (u daljem tekstu: Jedinstveni informacioni sistem).

Jedinstveni informacioni sistem vodi Vlada preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika.

Jedinstveni informacioni sistem se vodi tako da se obezbedi veza između sadržaja javnih politika, srednjoročnih planova korisnika budžetskih sredstava nadležnih za sprovođenje mera javnih politika i njihovih finansijskih planova.

Kroz Jedinstveni informacioni sistem obezbeđuje se blagovremeno izveštavanje o ostvarenim ciljevima i praćenje ostvarenih vrednosti pokazatelja učinka.

Sadržina i način vođenja i održavanja Jedinstvenog informacionog sistema za planiranje, način unosa podataka i digitalni format dokumenata koji se dostavljaju kroz taj sistem, kao i pristup tim podacima bliže uređuje Vlada.

### **Objavljivanje**

#### **Član 48.**

Objavljivanje na internet stranicama i portalu e-Uprave u skladu sa ovim zakonom vrši se u otvorenom digitalnom formatu, pogodnom za preuzimanje i dalje korišćenje.

## **VI. PLANSKI I PROGRAMSKI DOKUMENTI U PROCESU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI I KORIŠĆENJA SREDSTAVA MEĐUNARODNE RAZVOJNE POMOĆI**

### **Član 49.**

Planski dokumenti koji se pripremaju i usvajaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji, pripremaju se u formi, sa sadržajem, po proceduri i u rokovima predviđenim metodološkim preporukama Evropske komisije, odnosno metodološkim uputstvima Vlade, u skladu sa potrebama koje proizlaze iz procesa pristupanja.

Prilikom pripreme dokumenata iz stava 1. ovog člana, vodi se računa o usklađenosti međunarodnih obaveza sa nacionalnim prioritetnim ciljevima razvoja, te izbegavanju dupliranja utvrđivanja javnih politika koje su sadržane u različitim planskim dokumentima.

Planski i programski dokumenti u vezi sa korišćenjem sredstava Evropske unije i sredstava međunarodne razvojne pomoći pripremaju se u skladu sa utvrđenim javnim politikama, u skladu sa uputstvom koje donosi rukovodilac institucije nadležne za koordinaciju planiranja i programiranja tih sredstava.

Na programe, projekte i aktivnosti koji se finansiraju ili sufinansiraju iz raspoloživih sredstava Evropske unije i drugih sredstava međunarodne razvojne pomoći, primenjuju se pravila koja važe za ta sredstva.

Akcioni planovi koje usvaja Vlada u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, izrađuju se u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

## **VII. IZUZETAK OD PRIMENE ZAKONA**

### **Član 50.**

Ako je posebnim zakonima kojima se uređuje budžetski sistem, prostorno i urbanističko planiranje, odbrana, bezbednost, odnosno tajnost podataka propisano ili je potvrđenim međunarodnim ugovorom predviđeno da se određeni planski dokument izrađuje, usvaja ili da se njegovo sprovođenje prati u drugačijem postupku ili da ima drugačiji naziv, obuhvat ili sadržaj, kojim se odstupa od pravila koja su utvrđena ovim zakonom i podzakonskim aktima za njegovo sprovođenje, od pravila iz ovog zakona i podzakonskih akata za njegovo sprovođenje se odstupa u meri u kojoj je neophodno da bi taj dokument bio usklađen sa posebnim zakonom, odnosno međunarodnim ugovorom.

## **VIII. OVLAŠĆENJE ZA DONOŠENJE PODZAKONSKIH AKATA**

### **Član 51.**

Vlada na predlog organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, bliže propisuje:

1) metodologiju upravljanja javnim politikama, a naročito obim, proces i kontrolu sprovođenja analize efekata prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa, kao i analize efekata nakon njihovog usvajanja, uključujući i način sprovođenja konsultacija za dokumente javnih politika i propise i javne rasprave za dokumente javnih politika, vrste mera javnih politika i sadržinu i formu dokumenata javnih politika, formu i sadržinu izveštaja o sprovedenoj analizi efekata, koji sadrži i podatke o sprovedenim konsultacijama i javnoj raspravi, formu i sadržinu izjave o usklađenosti sa mišljenjem državnog organa nadležnog za koordinaciju javnih politika, za koja dokumenta javnih politika i propise sprovođenje analize efekata nije obavezno, elemente analize efekata usvojenih dokumenata javne politike i propisa,

način izveštavanja o rezultatima sprovođenja javnih politika, način vrednovanja učinaka javne politike i propisa, kao i oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika;

2) postupak pripreme predloga Plana razvoja i obavezne elemente plana razvoja autonomne pokrajine i jedinice lokane samouprave;

3) metodologiju srednjoročnog planiranja, formu i sadržinu srednjoročnog plana, proces njegove izrade i donošenja, kao i način i rok njegovog objavljivanja, njegovo sprovođenje, praćenje sprovođenja, vrednovanje i izveštavanje o sprovođenju tog plana, kao i formu i sadržinu izveštaja o sprovođenju srednjoročnog plana za prethodnu fiskalnu godinu;

4) sadržinu i način vođenja i održavanja Jedininstvenog informacionog sistema, kao i digitalni format u kome se unose dokumenata u taj sistemu.

Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija, bliže propisuje postupak pripreme i sadržaj Investicionog plana.

## **IH. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Rok za donošenje podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona**

#### **Član 52.**

Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona biće doneti u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### **Rokovi za početak primene pojedinih odredbi zakona**

#### **Član 53.**

Predlog Plana razvoja Vlada će podneti Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje najkasnije do 1. januara 2020. godine.

Planovi razvoja lokalne vlasti doneće se najkasnije do 1. januara 2021. godine.

Obveznici srednjoročnog planiranja dužni su da otpočinu izradu srednjoročnog plana u skladu sa ovim zakonom počev od srednjoročnog plana za 2019. godinu, a izveštaja iz člana 43. ovog zakona počev od 1. marta 2020. godine.

Izuzetno od stava 3. ovog člana, lokalna vlast donosi srednjoročne planove najkasnije počev od srednjoročnog plana za 2021. godinu, a izveštaje iz člana 43. ovog zakona najkasnije počev od 1. marta 2022. godine.

Do uspostavljanja Jedininstvenog informacionog sistema iz člana 47. ovog zakona dostava iz člana 46. ovog zakona se vrši preko pisarnice, a objavljivanje iz istog člana se vrši na internet stranici organa koji je sastavio izveštaj.

Do uspostavljanja Jedininstvenog informacionog sistema iz člana 47. ovog zakona, za izradu Godišnjeg plana rada Vlade i Godišnjeg izveštaja o radu Vlade, nastavlja se sa korišćenjem softverske aplikacije za planiranje i izveštavanje o radu Vlade.

Lokalna vlast dužna je da otpočne sa unošenjem planskih dokumenata i izveštaja u skladu sa ovim zakonom u Jedininstveni informacioni sistem iz člana 47. ovog zakona najkasnije počev od 1. januara 2021. godine.



## **Usklađivanje drugih zakona i podzakonskih akata sa ovim zakonom**

### **Član 54.**

Zakoni i podzakonski akti koji uređuju postupak donošenja propisa uskladiće se sa odredbama ovog zakona u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Zakoni i podzakonski akti koji uređuju postupak donošenja dokumenata javnih politika, uskladiće se sa odredbama ovog zakona u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

U slučaju neusklađenosti pojedinih odredbi zakona i podzakonskih akata iz st. 1. i 2. ovog člana sa ovim zakonom, do sprovođenja obaveze u skladu sa st. 1. i 2. ovog člana primenjivaće se odredbe posebnih propisa.

## **Obaveza usklađivanja važećih dokumenata javnih politika**

### **Član 55.**

Važeći dokumenti javnih politika uskladiće se ovim zakonom prilikom prvih izmena i dopuna tih dokumenata.

Obaveza iz stava 1. ovog člana odnosi se i na lokalne vlasti.

## **Prestanak važenja pojedinih odredaba drugih zakona**

### **Član 56.**

Danom početka primene ovog zakona prestaju da važe:

1) član 45. stav 1. Zakona o Vladi i naziv iznad tog člana u delu koji glasi: „Strategija razvoja.” („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 - ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - US, 72/12, 7/14 - US i 44/14);

2) član 63. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14).

## **Stupanje na snagu i početak primene**

### **Član 57.**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a počinje da se primenjuje istekom roka od šest meseci od dana stupanja na snagu.

## O B R A Z L O Ź E N J E

### I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona sadržan je u odredbi člana 97. tač. 16. i 17. Ustava Republike Srbije prema kojima Republika Srbija uređuje i obezbeđuje organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa odnosno druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu sa Ustavom.

### II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Razlog za donošenje ovog zakona je potreba da se uspostavi efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, koji pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbeđenje održivog rasta i razvoja Republike Srbije, uključujući autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i efikasno sprovođenje procesa pristupanja Evropskoj uniji, posebno u kontekstu zahteva koji proističu iz Pregovaračkih poglavlja 17 – Ekonomska i monetarna politika i 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.

Efikasan planski sistem na nivou Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave naročito podrazumeva:

- koordinisano planiranje javnih politika od strane nadležnih donosilaca dokumenata javnih politika, koje podrazumeva da se planira uz uvažavanje interesa ostalih učesnika planskog sistema, i to kako uz uvažavanje nacionalnih prioriteta na pokrajinskom i lokalnom nivou, tako i uz uvažavanje inicijativa, potreba i prioriteta autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave;
- planiranje javnih politika uz obavezu sprovođenja analize efekata, kao i obavezu predstavljanja analize efekata u postupku usvajanja dokumenata javnih politika i propisa;
- standardizaciju planskih dokumenata, koji treba da budu međusobno usklađeni u pogledu forme, sadržaja i terminologije, ali i da obavezno sadrže pokazatelje učinaka koji će omogućiti vrednovanje uspešnosti njihovog sprovođenja;
- usklađenost planskih dokumenata na svim nivoima sa preuzetim obavezama u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji;
- konzistentnost srednjoročnih planova, odnosno srednjoročnog planiranja od strane organa nadležnih za sprovođenje konkretnih mera ili aktivnosti iz dokumenata javnih politika;
- uspostavljanje mehanizma za kontrolu sprovođenja javnih politika, prvenstveno kroz kontrolu izrade i sprovođenja srednjoročnih planova, ali i kroz propisivanje obaveze izveštavanja o sprovođenju srednjoročnih planova od strane organa nadležnih za sprovođenje konkretnih mera ili aktivnosti iz dokumenata javnih politika, kao i obaveze izveštavanja o sprovođenju dokumenata javnih politika od strane donosilaca tih dokumenata;
- utvrđivanje javnih politika, odnosno rad na dokumentima javnih politika i propisima na transparentan način i kroz sprovođenje konsultacija sa svim zainteresovanim stranama koje žele da učestvuju u procesu konsultacija, uključujući i udruženja građana i druge organizacije civilnog društva, predstavnike akademske i naučno-istraživačke zajednice, i druge zainteresovane strane, uključujući i da se obezbedi transparentnost u sprovođenju javnih politika;
- uspostavljanje informacionog sistema za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih politika i izveštavanje u koji učesnici u planskom

sistemu unose svoja dokumenta javnih politika i srednjoročne planove i kroz koji korisnici budžetskih sredstava vrše izveštavanje, a pre svega zbog brze i efikasne razmene tih dokumenata, lake dostupnosti podataka iz tih dokumenta, jednostavnije kontrole sprovođenja usvojenih javnih politika, standardizacije planiranja i izveštavanja, kao i povećanja transparentnosti celokupnog planskog sistema.

Trenutna obaveza izrade propisa uz obavezu sprovođenja analize efekata propisa, ograničena je samo na zakone i uspostavljena je isključivo članom 151. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik PC”, br. 20 od 16. marta 2012) i članom 40. Poslovnika Vlade („Službeni glasnik PC”, br. 61 od 18. jula 2006, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14), što ne obezbeđuje neophodne standarde za izradu svih propisa. Naime, nije propisana obaveza sprovođenja analize efekata tokom izrade podzakonskih akata, iako upravo ta regulativa ima ključne efekte na poslovanje i građane, jer se njima po pravilu regulišu procedure i preciziraju konkretne mere javnih politika u svim oblastima poslovanja privrednih subjekata i rada administracije. Jasno je da je nemoguće i da ne treba uspostaviti kontrolu obaveze sprovođenja analize efekata za sve propise, na svim nivoima njihovog donošenja, ali odsustvo obaveze da se takva analiza uvek sprovedi prilikom rada na propisu jednaka je poruci države da propise treba donositi bez analize potrebe za njima i bez analize opcija za optimalno rešenje problema zbog čijeg rešenja se propis donosi. U tom smislu je neophodno uvesti obavezu sprovođenja analize efekata propisa prilikom izrade svih propisa, na svim nivoima, a kontrolu vršenja te analize svesti samo na propise koji imaju značajne efekte na poslovanje i život građana, što se Predlogom zakona i propisuje.

Nepovezivanje procesa planiranja javnih politika i izrade propisa u jedinstven proces rezultira neefikasnošću planskog sistema i regulatornog okvira za poslovanje i život građana. Zbog toga se Predlogom zakona propisuje obaveza sprovođenja analize efekata javnih politika prilikom izrade svih dokumenata javnih politika i povezivanje tog procesa sa procesom analize efekata propisa, kada se mere javnih politika sprovode putem propisa. Takav sistem obezbeđuje usklađivanje pravnog okvira za poslovanje i život građana u Srbiji sa vizijom razvoja sadržanom u najvišim planskim aktima države i merama definisanim u dokumentima javnih politika. Drugim rečima, obezbeđuje se efikasan planski sistem i povoljan regulatorni okvir za razvoj društva.

Predlogom zakona se takođe propisuju formati i obavezna sadržina različitih planskih dokumenata, a u cilju ujednačavanja prakse, jer se jedino na taj način može omogućiti uspostavljanje konzistentnog, efikasnog i transparentnog planskog sistema. Važeći propisi ne omogućavaju učesnicima planskog sistema da sa sigurnošću odrede kada donose strategiju, a kada program, niti šta sve ti dokumenti javnih politika i akcioni planovi treba da sadrže. Nije uređeno ni do kog nivoa, u zavisnosti od vrste dokumenata javnih politika, treba da se razrađuju mere javnih politika i njihova implementacija, niti to na koji način se utvrđuju efekti njihovog sprovođenja. Koncept politike nije prepoznat kao posebna vrsta dokumenta javnih politika, što praksi uskraćuje ovaj izuzetno koristan i efikasan instrument za utvrđivanje javnih politika. Dokumenti razvojnog planiranja, koji su po svojoj suštini planski dokumenti najšireg obuhvata i najvišeg značaja za donosioca, nisu jasno definisani i pozicionirani u planskom sistemu, niti je propisano kako se ciljevi koji su postavljeni tim dokumentima, uključujući i prioritete Vlade, transponuju u dokumente javnih politika, pa se Predlogom zakona taj problem rešava na optimalan način. Uvažena je i činjenica da planski dokumenti propisani zakonom koji uređuje budžetski sistem i zakonom koji uređuje prostorno i urbanističko planiranje imaju određene specifičnosti i već prepoznatljive nazive, pa je u tom smislu propisana mogućnost odstupanja od opštih pravila propisanih Predlogom zakona. U svakom segmentu Predloga zakona vodi se računa o tome da se ne ugroze izvorne i ustavom garantovane nadležnosti lokalne vlasti (ovaj pojam obuhvata autonomne pokrajine i jedinice lokalne samo uprave u skladu sa Zakonom o budžetskom

sistemu) u domenu planiranja, a obezbeđuje se uklapanje planskih akata lokalne vlasti u konzistentan planski sistem, čime se obezbeđuje puna transparentnost planskog sistema u Republici Srbiji, kao i praćenje sprovođenja javnih politika na svim nivoima implementacije.

Predlogom zakona se obezbeđuje povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda, a izveštavanje o sprovođenju srednjoročnih planova treba da obezbedi kako transparentnost rada javne uprave, tako i prikupljanje podataka o sprovođenju utvrđenih mera javnih politika od strane svih nivoa nadležnih za implementaciju tih mera. Posebno se vodilo računa o tome da se obaveze vezane za srednjoročno planiranje implementiraju u skladu sa realnim mogućnostima javne uprave, zbog čega je propisano odloženo dejstvo ovih odredbi na organe lokalne samouprave i autonomne pokrajine.

Predlogom zakona se eksplicitno uvodi i obaveza praćenja i vrednovanja usvojenih javnih politika i propisa. Ovakva obaveza nije eksplicitno propisana ni jednim zakonom, a svedoci smo da se propisi i dokumenti javnih politika (strategije, akcioni planovi i programi) retko menjaju, odnosno „popravljaju“, što bi po pravilu trebalo činiti nakon protoka roka u kome se mogu sagledati početni efekti istih, a ne tek u momentu kada se suštinske menjaju javne politike, odnosno ključne mere kojima se one sprovode. U praksi se odredbe propisa preispituju i menjaju po pravilu samo na inicijativu privrednika ili organa koji implementira propis, i to po pravilu tek onda kada pojedina rešenja stvaraju veliki problem u poslovanju, parališu sprovođenje neke administrativne procedure ili onemogućuju primenu propisa koji je u žiži interesovanja javnosti. Ovakvo stanje je posledica odsustva obaveze sprovođenja ex-post analize efekata propisa, koja podrazumeva kontinuirano preispitivanje efekata svih propisa i vrednovanje sprovođenja javnih politika, u cilju njihovog unapređenja. Zbog odsustva ove obaveze dolazi do gomilanja neefikasne, tj. suvišne i štetne regulative, koja opterećuje poslovanje privrednim subjektima i život građanima, sve do momenta kada se utvrdi da je regulatorni okvir u konkretnom domenu toliko nepovoljan da je neophodno preduzeti najskuplji i najtraumatičniji regulatorni instrument za prevazilaženje ovakvog stanja, a to je sveobuhvatna analiza svih ili grupe propisa i stavljanje van snage štetnih i suvišnih propisa, tzv. giljotina propisa, koja je u Srbiji sprovedena tokom 2009-2010. godine, pod nazivom Sveobuhvatna reforma propisa (SRP). Sveobuhvatno preispitivanje propisa je karakteristično upravo za države koje ne sprovode ex-post analize efekata propisa. Ova palijativna regulatorna mera je dobra za najavu reformskog pravca i otpočinjanje procesa reformi, ali njeno često sprovođenje nije dobra preporuka investitorima, koji očekuju predvidiv i konzistentan pravni okvir za svoje poslovanje. Zbog navedenog se Predlogom zakona propisuje obaveza sprovođenja ex-post analize efekata kako dokumenata javnih politika, tako i propisa. To nije nikakva dodatna obaveza, jer se ona i sada podrazumeva, samo što eksplicitno nije propisana. Tvrditi drugačije, bilo bi isto što i reći da nakon usvajanja propisa i dokumenata javnih politika, njihovi donosioci, odnosno predlagači ne prate implementaciju istih.

Uspostava jedinstvenog informacionog sistema u koji će se unesti dokumenti javnih politika, srednjoročni planovi i izveštaji o sprovođenju istih, obezbediće efikasno i konzistentno planiranje na svim nivoima, jer će podrazumevati precizno utvrđivanje mera za sprovođenje javnih politika, kao i označenje učesnika u planskom sistemu koji te mere sprovode, rokova za njihovo sprovođenje i pokazatelja učinka na osnovu kojih će se vrednovati efekti njihove implementacije. Opšti ciljevi dokumenata razvojnog planiranja će se tako, preko opštih i posebnih ciljeva dokumenata javnih politika i mera za njihovo postizanje, te dalje kroz razradu plana aktivnosti od strane učesnika u planskom sistemu koji utvrđuju javne politike, implementirati u praksi kroz srednjoročne planove učesnika u planskom sistemu koji te aktivnosti sprovode. Uspostavljanje ovog neprekinutog lanca planiranja omogućava se doslednom implementacijom rešenja iz Predloga zakona, a njihovu punu implementaciju, kao i kontrolu i transparentnost tog sistema omogućiće upravo

ovaj informacijski sistem. Ovako uspostavljen informacijski sistem će olakšati poslove u vezi sa planiranjem, jer će u praksi obezbediti automatsko generisanje delova planskih dokumenata i izveštaja o njihovom sprovođenju. Želimo da ukažemo na to da su učesnici javne rasprave iz redova predstavnika lokalnih vlasti, pravilno sagledali sve benefite mera propisanih Predlogom zakona i da su tražili da budu dosledno uključeni u planski sistem koji se ovim propisom uspostavlja. Upravo je u skladu sa njihovim zahtevom proširen krug obveznika srednjoročnog planiranja na pokrajinskom i lokalnom nivou, s tim što je lokalnoj vlasti ostavljeno da svojim aktima, u skladu sa svojim mogućnostima, urede sistem kontrole sprovođenja analize efekata tokom izrade dokumenata javnih politika i propisa, kao i kontrole srednjoročnog planiranja na pokrajinskom i lokalnom nivou. Kako bi se obaveza analize efekata sa zakona proširila i na druge propise, kao i na dokumente javnih politika koji sadrže mere sa značajnim efektima, uključujući i dokumente javnih politika koje donose jedinice lokalne samouprave, te kako bi se obezbedilo sprovođenje ex-post analize efekata propisa i dokumenata javnih politika i kako bi se propisala obaveza srednjoročnog planiranja na način da obezbeđuje praćenje sprovođenja javnih politika, neophodno je takve obaveze propisati zakonom. Vlada je mogla da ove obaveze propiše svojim poslovnikom za ministarstva, ali jedino je zakonom moguće ovu obavezu proširiti na sve donosiocce propisa i planskih dokumenata kojima se utvrđuju i sprovode javne politike, a u cilju uspostavljanja efikasnog planskog sistema i stimulativnog regulatornog okvira na svim nivoima vlasti, što je jedini pravilan pristup ako želimo da ostvarimo suštinski i sistemski napredak u ovom domenu.

Pripremljeni su i nacrti metodologija koje će se usvojiti nakon usvajanja ovog zakona, kojima će se odrediti nivo detaljnosti analize efekata koja se sprovodi prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa, kao i kada se analiza efekata propisa ne sprovodi, zbog ograničenih efekata ili razloga hitnosti.

Ovim predlogom zakona uređuje se i obaveza sprovođenja konsultacija prilikom izrade dokumenta javnih politika i propisa, a podzakonskim aktom će se urediti metodi konsultacija, kako bi se u konkretnoj situaciji odabrao optimalan metod konsultacija, čija je svrha da obezbede inpute neophodne za izradu kvalitetnog i efikasnog propisa. Primetno je da u praksi nije jasno razgraničeno šta je svrha sprovođenja konsultacija, a šta svrha sprovođenja javne rasprave, pa se ovim zakonom jasno definiše njihova suština i propisuju obaveze u sprovođenju. Obaveza sprovođenja javne rasprave propisana je članom 77. Zakona o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79 od 16. septembra 2005, 101/07, 95/10, 99/14) i članom 41. Poslovnika Vlade i odnosi se samo na zakone. Međutim, ovu obavezu je potrebno proširiti i na dokumenta javnih politika, kao i na podzakonske akte, i to iz istih gore navedenih razloga.

### **III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA ZAKONA**

**Članom 1.** propisan je predmet uređenja Zakona.

**Članom 2.** detaljno i precizno su dati su osnovni pojmovi koji se koriste u Zakonu, a u cilju jasnijeg sagledavanja pojedinačnih odredbi Zakona.

**Član 3.** propisuje načela upravljanja sistemom javnih politika, u skladu sa kojim se pripremaju, usvajaju i sprovode planska dokumenata i vrši izveštavanje o njihovoj realizaciji. Načela su detaljno obrazložena, kako bi omogućila lakše tumačenje odredaba Zakona, pa samim tim i njegova efikasna primena. Propisivanjem načela daju se smernice učesnicima planskog sistema da u procesu upravljanja sistemom javnih politika, prilikom izrade i sprovođenja planskih

dokumenata poštuju načelo ekonomičnosti, načelo finansijske održivosti, načelo realističnosti, načelo relevantnosti i pouzdanosti, načelo konzistentnosti i usklađenosti, načelo kontinuiteta planiranja, načelo proporcionalnosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo jednakosti i nediskriminacije, načelo koordinacije i saradnje, načelo javnosti i partnerstva, načelo odgovornosti, načelo vremenske određenosti i načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja. Preciznim definisanjem načela, u skladu sa najboljom uporedno pravnim iskustvom u ovoj oblasti, izbegnuto je preklapanje načela, a pored načela koja se već tradicionalno propisuju u cilju efikasne i održive implementacije propisa, kao što su npr. načelo ekonomičnosti, načelo finansijske održivosti, načelo realističnosti i načelo konzistentnosti i usklađenosti, propisana su i načela koja garantuju zaštitu tekovina savremenog društva, kao što su načelo jednakosti i nediskriminacije, načelo javnosti i partnerstva i načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja, kao i načelo odgovornosti, koje podrazumeva uspostavljanje sistema odgovornosti institucija za spovođenje mera i aktivnosti već utvrđenih javnih politika.

**Članom 4.** propisani su pojam i vrste planskih dokumenata. Planski dokument je najobuhvatniji pojam za sva dokumenta kojim učesnici planskog sistema planiraju i uključuje sve vrste dokumenata kojima se planira u skladu sa ovim zakonom. Prilikom opredeljivanja koji će se pojam koristiti kao generički, uzeti su u razmatranje i drugi termini kao npr. „planski akt“ ili „plan“, međutim, na osnovu inputa prikupljenih tokom konsultacija sprovedenih tokom izrade Predloga zakona, kao i tokom javne rasprave, opredelili smo se za pojam „planski dokument“, upravo zbog toga da terminologija koju koriste drugi propisi ne bi stvarala dodatnu zabunu u pogledu vrste, forme i sadržine ovih dokumenata. U ovom članu se daje i osnovna podela na vrste planskih dokumenata, a to su: dokumenti razvojnog planiranja, dokumenti javnih politika i ostali planski dokumenti.

**Član 5.** uređuje dokumente razvojnog planiranja, koji su planski dokumenti najšireg obuhvata i najvišeg značaja. Navode se konkretni dokumenti razvojnog planiranja (plan razvoja, investicioni plan, Prostorni plan Republike Srbije i drugi prostorni planovi, generalni urbanistički plan, kao i plan razvoja autonomne pokrajine i plan razvoja jedinice lokalne samouprave) onako kako su propisani Ustavom i posebnim zakonima. Ovim zakonom se dokumenta razvojnog planiranja uređuju u meri u kojoj je to neophodno da bi se ti planski dokumenti uključili u jedinstven planski sistem koji se uređuje ovim zakonom. Prostorni plan Republike Srbije, drugi prostorni planovi i generalni urbanistički plan samo su pomenuti da spadaju u dokumente razvojnog planiranja, radi njihovog pravilnog pozicioniranja u planskom sistemu Republike Srbije, ali nisu dalje razrađivani obzirom da su uređeni zakonom kojim se uređuje prostorno i urbanističko planiranje.

**Član 6.** uređuje Plan razvoja, koji je hijerarhijski najviši, dugoročni dokument razvojnog planiranja Republike Srbije, koji u skladu sa ustavnim ovlašćenjima iz člana 99. stav 1. tačka 10) usvaja Narodna skupština za period od najmanje 10 godina. Ovim članom je preciznije uređen način pripreme Plan razvoja, upravo u cilju stvaranja uslova za njegovo donošenje i pravilno pozicioniranje u planskom sistemu. Propisuje se da nacrt plana razvoja priprema organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave i da isti dostavlja Vladi radi utvrđivanja predloga. Imenovanjem organa odgovornih za sačinjavanje ovog dokumenta, uspostavlja se sistem odgovornosti za njegovu pripremu, čime se obezbeđuju uslovi za njegovo donošenje. Takođe se propisuje da

se prilikom izrade Plana razvoja, vodi računa o njegovoj usklađenosti sa smernicama, ciljevima i zadacima koji proističu iz preuzetih međunarodnih obaveza, kao i da se tom prilikom uzimaju u obzir postojeći planovi, uključujući i prostorne planove i planove razvoja lokalnih vlasti, a za prve tri godine važenja Plana razvoja uzimaju se u obzir i smernice srednjoročne ekonomske i fiskalne politike koje je usvojila Vlada. Kako bi se obezbedio sistem kontrole sprovođenja Plana razvoja i njegovog usklađivanja u skladu sa rezultatima implementacije i novonastalim prilikama, propisano je da po isteku svake treće kalendarske godine od donošenja Plana razvoja, organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, priprema izveštaj o učincima sprovođenja Plana razvoja i da ga dostavlja Vladi na usvajanje (najkasnije u roku od šest meseci od isteka tog roka), kojom prilikom Vlada može utvrditi potrebu da se sprovede i revizija Plana razvoja. Propisano je da Vlada podnosi navedeni izveštaj Narodnoj skupštini radi informisanja, a u cilju obezbeđenja transparentnosti tog izveštaja objavljuje ga na svojoj internet stranici, najkasnije 15 dana od dana usvajanja. Imajući u vidu nadležnost Narodne skupštine u vezi sa Planom razvoja, propisano je i da Narodna skupština može ustanoviti potrebu da se izvrše izmene i dopune Plana razvoja i da u skladu sa tim podnosi inicijativu Vladi, radi pripreme izmena tog akta. Kako se ne bi ulazilo u ingerencije Narodne skupštine, koja usvaja Plan razvoja, propisano je da sadržinu tog akta bliže uređuje Narodna skupština, na predlog Vlade.

**Član 7.** uređuje Investicioni plan, koji je takođe dokument razvojnog planiranja, koji Vlada usvaja za period od najmanje sedam godina, a kojim se, u skladu sa prioriternim ciljevima razvoja postavljenim Planom razvoja, planiraju javne investicije u oblastima od javnog interesa, uzimajući u obzir smernice srednjoročne ekonomske i fiskalne politike koje je usvojila Vlada za prve tri godine važenja tog plana. Propisano je da se Investicionom planom razrađuju prioriterni ciljevi razvoja koji su postavljeni Planom razvoja, čime se postiže konzistentnost javnih politika koje utvrđuje Vlada sa javnim politikama koje je utvrdila Narodna skupština. Propisano je i da je Investicioni plan osnov za izradu srednjoročnih prioriteta javnih investicija i da obuhvata investicione programe i projekte javnih investicija koje treba sprovesti u periodu za koji se planira. Nadležnost za pripremu Investicionog plana, kao i za pripremu godišnjih izveštaja o njegovom sprovođenju, koji podrazumevaju izveštavanje o sprovođenju mera za ostvarenje prioriternih ciljeva, kao i trogodišnjih izveštaja o njegovim učincima, koji podrazumevaju merenje učinaka konkretnih mera, propisana je nadležnom ministarstvu za poslove finansija, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za koordinaciju javnih politika i drugim nadležnim organima državne uprave i službama Vlade . U cilju kontrole sprovođenja Investicionog plana, propisano je da Vlada podnosi trogodišnji izveštaj Narodnoj skupštini radi informisanja, a u cilju transparentnosti sprovođenja tog plana da Vlada objavljuje navedene izveštaje na svojoj internet stranici, najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

**Član 8.** uređuje plan razvoja autonomne pokrajine, koji je dugoročni dokument razvojnog planiranja, koji za period od najmanje sedam godina usvaja skupština autonomne pokrajine. Tokom sprovedenih konsultacija sa predstavnicima lokalnih vlasti i nevladinog sektora izneto je nepodeljeno mišljenje da planiranje lokalne vlasti mora biti uređeno ovim zakonom upravo u cilju uspostavljanja konzistentnog i usklađenog planskog sistema, u kome se ustavne nadležnosti u

oblasti planiranja na različitim nivoima vlasti sprovode uz primenu načela koordinacije i saradnje. Takođe, poželjno je da se planski dokumenti koje donosi taj nivo lokalne vlasti pozicioniraju u odnosu na planske dokumente koje donose drugi nivoi vlasti.

**Član 9.** uređuje plan razvoja jedinice lokalne samouprave, koji za period od najmanje sedam godina usvaja skupština jedinice lokalne samouprave, na predlog nadležnog izvršnog organa jedinice lokalne samouprave. Postojala je dilema da li ovim zakonom treba uređivati planiranje od strane jedinice lokalne samouprave, uključujući i njen plan razvoja. Međutim, tokom sprovedenih konsultacija sa predstavnicima lokalnih vlasti i nevladinog sektora izneto je nepodeljeno mišljenje da planiranje svih lokalnih vlasti mora biti uređeno ovim zakonom upravo u cilju uspostavljanja konzistentnog i usklađenog planskog sistema, u kome se ustavne nadležnosti u oblasti planiranja na različitim nivoima vlasti sprovode uz primenu načela koordinacije i saradnje.

**Član 10.** uređuje pojam i vrste dokumenata javnih politika, kao posebne vrste planskih dokumenata. Specifičnost ovih planskih dokumenata je da se njima detaljno razrađuju javne politike u različitim oblastima planiranja. Pošto su ovo vrlo specifični akti, čije donošenje podrazumeva precizno utvrđenu metodologiju planiranja i jasno definisanu sadržinu i formu, u daljem tekstu zakona je na njih stavljen poseban akcenat. Ovim planskim dokumentima učesnici u planskom sistemu, u skladu sa svojim nadležnostima, utvrđuju ili razrađuju već utvrđene javne politike. Vrste dokumenata javnih politika su strategija, program, koncept politike i akcioni plan.

**Član 11.** uređuje strategiju kao osnovni dokument javne politike kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravci delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Propisano je i da se strategija po pravilu usvaja za period od pet do sedam godina, te da se ostvarivanje njenih ciljeva planira i prati posredstvom akcionog plana za sprovođenje strategije. Vremenski okvir je određen uz ogradu „po pravilu“, kako bi se istaklo da se ovim aktom planira strateški i srednjoročno, a ne kratkoročno, uz uvažavanje moguće potrebe da se odstupi od tog pravila. Dakle, imajući u vidu dosadašnju praksu izrade strategija, zauzeli smo stanovište da je moguće da se strategija donese i za period kraći od pet i duži od sedam godina, ali je tada obaveza njenog predlagača da obrazloži takva odstupanja. Propisano je da se strategijom može utvrditi celovit strateški pravac delovanja i javne politike u više srodnih oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Propisano je i da strategija prestaje da važi istekom vremena za koje je usvojena ili donošenjem odluke o prestanku njene primene, kako bi bilo jasno na koji način se stavlja van snage.

**Član 12.** uređuje vrste strategija, kako bi bilo jasno da se one mogu donositi za jednu oblast planiranja (sektorska), za više oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade (međusektorska), kao i da se njima može planirati za teritoriju cele Republike Srbije (nacionalna) deo teritorije Republike Srbije, odnosno administrativno povezanu celinu na teritoriji Republike Srbije ili teritorije koje nisu geografski/administrativno povezane, ali se u odnosu na njih usvaja zajednička strategija (subnacionalna). Takođe, postoje i nadnacionalne strategije, koje pokrivaju teritoriju Republike Srbije, odnosno deo njene teritorije i teritorije ili delove teritorije drugih zemalja, koje se ne uređuju ovim zakonom, osim u pogledu obaveze izveštavanja u skladu sa ovim zakonom.



**Član 13.** detaljno uređuje obavezne elemente i sadržinu strategije. Cilj ove odredbe je da se ujednači sadržina i nivo detaljnosti strategija, koje su u dosadašnjoj praksi bile vrlo neujednačene i nedosledne. Propisano je da strategija obavezno sadrži viziju, odnosno željeno stanje, pregled i analizu postojećeg stanja, opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići, mere za postizanje opštih i posebnih ciljeva, analizu efekata tih mera, ključne pokazatelje učinaka na nivou opštih i posebnih ciljeva i mera, kojima se meri efikasnost i efektivnost sprovođenja javnih politika koje su tim dokumentom utvrđene, kao i institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje o sprovedenim merama, postignutim ciljevima i učincima javnih politika, uz navođenje institucije odgovorne za praćenje sprovođenja strategije. Kako bi se pravilno postavio fokus strategije, propisano je da ona po pravilu ima jedan opšti cilj i do pet posebnih ciljeva koji doprinose ostvarenju tog opšteg cilja. Ograda „po pravilu“ je ostavljena jer je uvažena mogućnost potrebe da se u konkretnoj situaciji odstupi od tog pravila, ali je tada obaveza predlagača strategije da obrazloži takvo odstupanje.

**Član 14.** uređuje pojam programa kao dokumenta javnih politika. Propisano je da je to dokument javne politike užeg obuhvata od strategije koji, po pravilu, razrađuje poseban cilj strategije ili nekog drugog planskog dokumenta u skladu sa kojim se donosi (Plan razvoja, Program Vlade, plan razvoja lokalne vlasti, koncept politike). Propisano je i da program predstavlja grupu nezavisnih, ali tesno povezanih mera i/ili srodnih (kompatibilnih) projekata, kojima se upravlja i koordinira kako bi se ostvarili ciljevi koji se ne mogu ostvariti upravljanjem svakim od elemenata programa pojedinačno, odnosno nezavisno. Propisano je i da se program usvaja po pravilu za period do tri godine, a ostvarivanje ciljeva programa planira se i prati posredstvom akcionog plana za sprovođenje programa. Ograda „po pravilu“ je ostavljena jer je uvažena mogućnost potrebe da se u konkretnoj situaciji odstupi od tog pravila, ali je tada obaveza predlagača programa da obrazloži takvo odstupanje. Propisano je i da se uz program kojim se razrađuju aktivnosti koje se sprovode u okviru predviđenih mera, po pravilu ne usvaja akcioni plan, kao poseban dokument, jer bi to bilo necelishodno obzirom na nivo razrade ovog planskog akta. Kako bi se uvažila potreba urgentnog delovanja Vlade u vanrednim situacijama, propisano je da program koji ima za cilj hitno rešavanje problema, odnosno poremećaja u društvu odnosno privredi, a koji mogu izazvati negativne posledice većih razmera ako se rešavanju ne pristupi u kratkom roku, nije predmet uređenja ovog zakona.

**Član 15.** uređuje sadržinu programa tako što se navodi da ima iste elemente kao i strategija, ali da su mu naročito razrađene mere za postizanje posebnog cilja, odnosno ciljeva koje definiše ili preuzima iz strategije ili nekog drugog planskog dokumenta u skladu sa kojim se usvaja. Propisano je da program ima po pravilu do tri posebna cilja koji neposredno doprinose ostvarenju opšteg cilja. Ograda „po pravilu“ je ostavljena jer je uvažena mogućnost potrebe da se u konkretnoj situaciji odstupi od tog pravila, ali je tada obaveza predlagača programa da obrazloži takvo odstupanje.

**Član 16.** uređuje pojam koncepta politike, kao posebne vrste dokumenta javnih politika. Propisano je da je to dokument javne politike kojim se usvajaju principi i/ili smernice po kojima će se sprovoditi systemska reforma u određenoj oblasti. Propisano je da se konceptom politike mogu davati i smernice za izradu strategije ili programa i usvajati principi reforme u određenoj oblasti. Uvođenjem koncepta politike u naš pravni sistem, stvara se metodološki okvir za efikasno planiranje i efikasno

spvođenje regulatornog procesa. U dosadašnjem sistemu su se na nivou Vlade zaključkom usvajali principi u skladu sa kojim su se sprovodile reforme (npr. reforma registracije privrednih subjekata ili sveobuhvatna reforma propisa itd.) ili nalagala izrada planskih akata. Sada se postavlja pravni osnov za donošenje takvog akta, koji je po svojoj suštini planski akt, uz propisivanje njegovih obaveznih elemenata i razloga za donošenje. Propisano je da se koncept politike po pravilu usvaja ako ima više međusobno isključivih opcija (pravaca) za sprovđenje željene promene, koje mogu značajno uticati na različite zainteresovane strane i ciljne grupe, kao i u slučaju potrebe definisanja javnih politika sa visokim troškovima sprovđenja, te da se konceptom politike donosi odluka o konkretnoj opciji. Propisano je i da Vlada propisuje uslove kada postoji značajan uticaj javnih politika na različite zainteresovane strane i ciljne grupe koji zahteva obaveznu izradu koncepta politike. Takođe je propisano da se detaljna ex-ante analize efekata obavezno vrši ako se konceptom politike zauzima pravac delovanja u odnosu na usko formulisane promenu. Zakon uvažava specifičnost planiranja u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i propisuje da se pregovaračke pozicije u tom procesu smatraju posebnom vrstom koncepta politike i da se izrađuju u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, te da izuzetno ne moraju da sadrže sve obavezne elemente koncepta politike propisane ovim zakonom.

**Član 17.** uređuje obaveznu sadržinu koncepta politike, uvažavajući specifičnost tog dokumenta javnih politika. Koncept politike treba da sadrži: pregled i analizu postojećeg stanja, opis željene promene, opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići, koncepte/razradu mogućih grupa mera javne politike koje predstavljaju međusobno isključive opcije za postizanje posebnih ciljeva koncepta politike, rezultate sprovedene analize efekata za svaku od razmatranih opcija, rezultate procesa sprovedenih konsultacija i dodatnih analiza efekata razmatranih opcija na osnovu sprovedenih konsultacija, kao i predlog i obrazloženje izabrane opcije i način njenog ostvarivanja, uključujući pregled mogućih mera predloženih kao najsvrsishodniji način za rešavanje uočenih problema i postizanje željene promene.

**Član 18.** uređuje pojam akcionog plana, kao dokumenta javne politike najvišeg nivoa detaljnosti, kojim se razrađuju strategija ili program, u cilju upravljanja dinamikom sprovđenja mera javnih politika koje doprinose ostvarivanju posebnih ciljeva strategije, odnosno programa. Propisano je da je akcioni plan sastavni deo strategije i programa i da se po pravilu usvaja istovremeno sa tim dokumentima javnih politika. To je propisano imajući u vidu da strategija i program bez razrađenog akcionog plana za njihovo sprovđenje ne mogu biti implementirane. Uvažena je potreba da se izuzetno, iz razloga hitnosti, strategija ili program usvoje bez akcionog plana, ali je propisano da se tada u tom aktu određuje rok za usvajanje akcionog plana, koji ne može biti duži od 90 dana od dana usvajanja te strategije, odnosno programa. Propisano je i da se akcioni plan revidira po potrebi, u skladu sa rezultatima praćenja sprovđenja i rezultatima ex-post analize efekata javne politike, kao i da revizija akcionog plana podrazumeva promenu u pojedinačnim elementima sadržaja akcionog plana kao što su: aktivnosti, rokovi i institucije odgovorne za sprovđenje aktivnosti. Propisano je i da se akcioni plan, po pravilu, usvaja za period važenja strategije, odnosno programa koji razrađuje, ali i da se izuzetno može usvojiti na kraći period, koji ne može biti kraći od godinu dana, u kom slučaju je donosilac obavezan da blagovremeno usvoji akcioni plan za naredni period važenja

te strategije, odnosno programa. Ograda „po pravilu“ je ostavljena jer je uvažena mogućnost potrebe da se u konkretnoj situaciji odstupa od tog pravila, ali je tada obaveza predlagača akcionog plana da obrazloži takvo odstupanje.

**Član 19.** uređuje obaveznu sadržinu, odnosno elemente akcionog plana. Propisano je da ovaj akt obavezno sadrži opšte i posebne ciljeve preuzete iz strategije, odnosno programa koji razrađuje, mere i aktivnosti za postizanje opštih i posebnih ciljeva, institucije partnere odgovorne za sprovođenje mera i aktivnosti, kao i instituciju nosioca, koja je odgovorna za praćenje sprovođenja i izveštavanje o sprovođenju strategije, odnosno programa koji akcioni plan razrađuje, rok za završetak predviđenih mera i aktivnosti, potrebna sredstva za sprovođenje mera, uz navođenje izvora finansiranja, pokazatelje učinaka na nivou mera javnih politika, i po potrebi – na nivou aktivnosti, informacije o propisima koje bi trebalo doneti, odnosno izmeniti kako bi se realizovale mere javne politike, kao i druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade. Obavezni elementi akcionog plana su propisani tako da se obezbedi sagledavanje implementacije mera javnih politika tokom samog procesa planiranja, kao i naknadno praćenje i vrednovanje sprovođenja tih mera.

**Član 20.** nabraja ostale planske dokumente koje je neophodno pravilno pozicionirati u planskom sistemu Republike Srbije i koje donose učesnici planskog sistema. To je pre svega, Program Vlade, koji u skladu sa članom 127. stav 3. Ustava Republike Srbije usvaja Narodna skupština, prilikom izbora Vlade. Navode se i Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU. Propisano je da učesnici u planskom sistemu, pored dokumenata javnih politika, usvajaju i druga planska dokumenta u skladu sa zakonom, u koje spadaju i srednjoročni planovi i finansijski planovi. Uvažavajući izvorne nadležnosti lokalnih vlasti, propisano je da autonomna pokrajina preko svojih nadležnih organa usvaja i druga planska dokumenta, u skladu sa Ustavom, ovim zakonom i podzakonskim aktima za njegovo sprovođenje, kao i drugim zakonima koji utvrđuju nadležnost autonomne pokrajine, statutom i opštim aktima AP, kao i da jedinica lokalne samouprave donosi i druga planska dokumenta u skladu sa ovim zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

**Član 21.** bliže uređuje Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade kojim, Vlada, u skladu sa Programom Vlade, razrađuje svoje prioritetne ciljeve, mere učesnika u planskom sistemu grupisane prema prioritetima Vlade kojima neposredno ili posredno doprinose, rokove za njihovo ostvarivanje i očekivane rezultate. Imajući u vidu navedeno, evidentna je potreba da se ovaj izuzetno bitan planski dokument pravilno pozicionira u planskom sistemu Republike Srbije, kako bi se učesnici planskog sistema prilikom izrade dokumenata javnih politika rukovodili usvojenim prioritetima Vlade i rokovima za njihovo postizanje. Zbog toga je bilo neophodno Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade urediti zakonom, iako je ovaj planski dokument već uređen članom 79a Poslovnika Vlade, ali nedovoljno precizno. Zakonom je propisano da se Akcioni plan Vlade usvaja najkasnije u roku od tri meseca od dana njenog izbora u Narodnoj skupštini, i to za period od četiri godine, s tim što se ažurira na godišnjem nivou. Propisano je i da Predlog akcionog plana Vlade, kao i njegovih izmena u cilju ažuriranja, priprema organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, u saradnji sa nadležnim organima državne uprave i dostavlja ga Vladi na usvajanje. Propisano je i da Vlada objavljuje Akcioni plan Vlade na svojoj internet stranici najkasnije sedmog radnog dana od dana usvajanja.

**Član 22.** bliže uređuje Godišnji plan rada Vlade. Propisano je da se Godišnji plan rada Vlade izrađuje na osnovu srednjoročnih planova direktnih korisnika budžetskih sredstava, prioriternih ciljeva Vlade sadržanih u Akcionom planu za sprovođenje programa Vlade i Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU. Propisano je da Godišnji plan rada Vlade naročito sadrži pregled normativnih aktivnosti potrebnih za realizaciju mera utvrđenih javnim politikama čije se sprovođenje planira za narednu budžetsku godinu. Godišnji plan rada Vlade izrađuje Generalni sekretarijat Vlade na osnovu predloga organa državne uprave, a u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za koordinaciju javnih politika. Propisano je da Vlada usvaja Godišnji plan rada najkasnije do kraja decembra tekuće godine za narednu kalendarsku godinu, u proceduri koju propisuje Vlada, kao i da Vlada objavljuje Godišnji plan rada Vlade na svojoj internet stranici najkasnije sedmog radnog dana od dana usvajanja.

**Član 23.** propisuje obavezu usklađivanja planskih dokumenata. Radi se o izuzetno delikatnoj materiji, jer je s jedne strane potrebno obezbediti konzistentnost i usklađenost planskog sistema, a sa druge strane se ne smeju ugroziti izvorne nadležnosti različitih nivoa vlasti i njihovo ustavno pravo da uređuju svoju organizaciju. Zbog toga je nemoguće precizno postaviti hijerarhiju između različitih planskih dokumenata, pa je ovaj član obaveze usklađivanja propisao u meri u kojoj je to bilo moguće. Pre svega je propisano da se prilikom izrade i usvajanja planskih dokumenata vodi se računa o njihovoj usklađenosti sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, zakonom i obavezama preuzetim u procesu EU integracija. Propisano je i da Plan razvoja i Prostorni plan Republike Srbije moraju biti međusobno usklađeni. Dalje je propisano da se prilikom izrade svih drugih planskih dokumenata vodi se računa o njihovoj usklađenosti sa Planom razvoja, Prostornim planom Republike Srbije i Investicionim planom i drugim planskim dokumentima višeg i jednakog značaja. Propisano je i da se prilikom izrade planskih dokumenata autonomne pokrajine vodi računa i o njihovoj usklađenosti sa planskim dokumentima usvojenim na republičkom nivou, vodeći računa o izvornim nadležnostima autonomne pokrajine u domenu planiranja, propisanih Ustavom i zakonom. Takođe je propisano da se prilikom izrade planskih dokumenata jedinice lokalne samouprave vodi računa i o njihovoj usklađenosti sa planskim dokumentima donetim na republičkom nivou i nivou autonomne pokrajine na čijoj se teritoriji nalaze, vodeći računa o izvornim nadležnostima jedinice lokalne samouprave i autonomne pokrajine u domenu planiranja, propisanih Ustavom i zakonom. Propisano je opšte pravilo da se planska dokumenta po pravilu usklađuju tako što se posebni ciljevi preuzimaju iz planskih dokumenata u skladu sa kojim se donose i da ti posebni ciljevi postaju opšti ciljevi, te da se gde je to moguće preuzimaju i rokovi utvrđeni za postizanje tih ciljeva.

**Član 24.** uređuje pojam i vrste mera javnih politika u cilju njihovog pravilnog definisanja u planskim dokumentima. Mera javne politike definiše kao skup ključnih i povezanih aktivnosti koje se preduzimaju radi postizanja opšteg ili posebnog cilja, odnosno željenog učinka javne politike. Propisuje se da mere javnih politika mogu biti: regulatorne, ako se njima uspostavljaju standardi i/ili pravila kojima se uređuju odnosi u društvu; podsticajne, u koje spadaju: fiskalne mere (subvencije, porezi i drugo) i druge finansijske i nefinansijske mere; informativno edukativne (informacione i obrazovne kampanje i drugo); institucionalno upravljačko organizacione (formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promena organizacione strukture određenih subjekata, promena broja i kompetencija zaposlenih i dr.) i obezbeđenje dobara i

pružanje usluga od strane učesnika u planskom sistemu, uključujući i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr.). Vrste mera su definisane tako da se obezbedi njihovo lakše grupisanje u planskim dokumentima, kao i eventualno grupisanje aktivnosti koje treba da se sprovedu u okviru konkretne mere, da se obezbedi praćenje njihovog sprovođenja i vrednovanje učinaka. Kako bi se izbegla zabuna, odnosno ekstenzivno tumačenje pojma regulatornih mera, pojašnjeno je da u regulatorne mere ne spadaju propisi kojima se uređuje sprovođenje mera. Ovo iz razloga jer se tim propisima u praksi sprovode druge vrste mera, a donošenje propisa u tom slučaju predstavlja samo jednu od mogućih opcionih aktivnosti za sprovođenje mere koja je po svoj prirodi npr. fiskalna ili organizaciona.

**Član 25.** koji se nalazi u okviru odeljka koji uređuje srednjoročno planiranje, propisuje pojam srednjoročnog plana. S tim u vezi, propisano je da srednjoročni plan predstavlja sveobuhvatan planski dokument koji se donosi za period od tri godine i koji omogućava povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda. Srednjoročni plan se izrađuje na osnovu važećih dokumenata javnih politika, uz uvažavanje prioriternih ciljeva Vlade, raspoloživih kapaciteta i resursa, kao i promena faktičke situacije u odnosu na vreme kada su ti dokumenti javnih politika doneti.

**Član 26.** propisuje obavezu izrade i donošenja srednjoročnog plana. Srednjoročni plan izrađuju i donose: organi državne uprave, organizacije za obavezno socijalno osiguranje, ostali korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije, koje Vlada na predlog organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, odnosno ministarstva nadležnog za poslove finansija obaveže da izrađuju srednjoročni plan u skladu sa ovim zakonom, ostali korisnici javnih sredstava nad čijim radom nadzor vrši Vlada, korisnici budžetskih sredstava autonomne pokrajine, koje nadležni organ autonomne pokrajine obaveže da izrađuju srednjoročni plan u skladu sa ovim zakonom kao i ostali korisnici javnih sredstava nad čijim radom nadzor vrši autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, koje na to obaveže nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Srednjoročni plan organa uprave u sastavu ministarstva obuhvaćen je srednjoročnim planom tog ministarstva. Takođe, propisano je da obveznici srednjoročnog planiranja objavljuju svoj srednjoročni plan najkasnije do 31. januara za tekuću godinu na svojoj internet stranici, vodeći računa o zaštiti tajnih podataka. Posebno je važno što obveznik srednjoročnog planiranja srednjoročnim planom upravlja internim procesima rada i sprovodi mere javnih politika, u okviru svoje nadležnosti.

**Član 27.** propisuje sadržinu srednjoročnog plana a to su: opšti i posebni ciljevi; pregled mera za ostvarenje utvrđenih ciljeva za sve vreme važenja tog plana, povezanih sa budžetskim programima, kao i programskim aktivnostima i projektima, u okviru kojih su planirana sredstva za njihovo sprovođenje; referisanje mera na prioritne ciljeve iz Plana razvoja i Programa Vlade, odnosno Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade, a u slučaju obveznika na nivou lokalne vlasti te mere se referišu i u odnosu na prioritne ciljeve iz plana razvoja autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave; referisanje mera na mere iz dokumenta javnih politika iz kojih su preuzete; podatke o sredstvima potrebnim za sprovođenje svake od mera koja su planirana u okviru programskog budžeta (budžetski programi, programske aktivnosti i projekti); detaljan pregled aktivnosti, uključujući i normativne aktivnosti, koje se sprovode u okviru određene mere za prvu godinu važenja tog

plana; pokazatelje učinka za praćenje stepena postignutosti opštih i posebnih ciljeva sa početnim i ciljanim godišnjim vrednostima za svaku godinu srednjoročnog plana; rizike i preduslovi za ostvarenje mera, ako postoje; druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade. Propisano je da sadržinu i formu srednjoročnog plana bliže uređuje Vlada. Sadržina srednjoročnih planova je tokom konsultacija usaglašena sa predstavnicima lokalnih vlasti i nevladinog sektora u toj oblasti, kojom prilikom je utvrđeno da aktuelno planiranje lokalnih vlasti podržava izradu srednjoročnih planova, tako da im neće otežati poslovanje. Ipak, članom 53. stav 4. Predloga zakona propisano je odloženo stupanje na snagu obaveze izrade srednjoročnih planova za jedinice lokalne samouprave za 2021. godinu, kako bi imale dovoljno vremena da se pripreme za izradu srednjoročnih planova u skladu sa zakonom. Iako su tokom javne rasprave istaknute primedbe da je ovaj rok predugačak, isti nije skraćen kako bi se izbegao rizik nepripremljenosti za pravilnu implementaciju ove obaveze.

**Član 28.** Propisuje da obveznici srednjoročnog planiranja izrađuju srednjoročni plan u skladu sa procesom izrade budžeta i uspostavljenim elementima budžeta (budžetski programi, programske aktivnosti i projekti), imajući u vidu ograničenja utvrđena srednjoročnim okvirom rashoda, u proceduri propisanoj podzakonskim aktom koji donosi Vlada.

**Član 29.** koji se nalazi u okviru odeljka koji uređuje postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika, propisuje nadležnost za izradu dokumenata javnih politika. Propisano je da učesnik u planskom sistemu koji je nadležan za izradu dokumenta javnih politika, odnosno nadležni predlagač, taj dokument izrađuje u okviru svog zakonskog delokruga i podnosi ga na usvajanje učesniku u planskom sistemu koji je nadležan za usvajanje dokumenta javnih politika.

**Član 30.** propisuje da inicijativu za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika nadležnom predlagaču mogu da podnesu državni organi i organizacije, organi i organizacije lokalnih vlasti, kao i građani, privredni subjekti, udruženja građana i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije u odnosu na koje se sprovodi ta javna politika. Ovako široko postavljen krug podnosioca inicijativa je u skladu sa partnerskim odnosom nevladinog sektora, privrede i građana u domenu planiranja javnih politika i donošenja i izmene propisa. Propisano je inicijativa treba da sadrži kratak opis promene koju treba postići izradom, usvajanjem i sprovođenjem dokumenta javnih politika, njenih elemenata i njihovih uzročno-posledičnih veza i ciljeva koje treba postići. Propisano je i da je nadležni predlagač dužan da, ako proceni da je inicijativa opravdana, istu objavi na svojoj internet stranici u integralnom obliku, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema i da ažurno obaveštava javnost o postupanju u skladu sa istom, te da ako proceni da inicijativa nije opravdana, obavesti o tome podnosioca u istom roku. Na ovaj način se obezbeđuje transparentnost ovog procesa, koji je garancija aktivnog partnerskog odnosa države i javne uprave sa široko definisanim krugom zainteresovanih lica u vršenju ovih nadležnosti. Propisano je da se inicijativa Vladi, odnosno nadležnom organu državne uprave, može podneti i preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, koji tu inicijativu obrađuje i prosleđuje nadležnom organu državne uprave na dalje postupanje, uz obavezu obaveštenja podnosioca inicijative o postupanju po inicijativi, u navedenom roku. Ovaj alternativni način podnošenja obezbeđuje dodatnu kontrolu postupanja po inicijativama.

**Član 31.** propisuje obavezu da se dokumenti javnih politika izrađuju u skladu sa rezultatima *ex ante* analize efekata i *ex post* analize efekata važećih dokumenata javnih politika i propisa u toj oblasti. Propisano je da se *ex ante* analiza efekata obavezno sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike i da se sastoji iz sledećih koraka: sagledavanje postojećeg stanja; identifikovanje promene koja treba da se postigne; utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike; identifikovanje opcija - mogućih mera ili grupa mera za postizanje ciljeva; analiza efekata tih opcija; izbor optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija; identifikovanje resursa za sprovođenje mera javne politike, praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javne politike, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju javne politike. Propisano je da predlagači dokumenata javnih politika tokom *ex ante* analize efekata javnih politika sprovode konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama i prikupljaju i obrađuju podatke, u cilju predlaganja optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija. Propisano je i da Vlada bliže uređuje obim, proces i kontrolu sprovođenja analize efekata prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisuje za koja dokumenta javnih politika se ta analiza ne mora sprovoditi. Na ovaj način se obezbeđuje da se metodologija sprovođenja analize efekata preciznije uredi podzakonskim aktom. Metodologija sprovođenja analize efekata se propisuje u skladu sa najboljom uporednopravnom praksom i domaćim iskustvima u sprovođenju analize efekata propisa, koja su pozitivno ocenjena u analizama vršenim od strane međunarodnih institucija i nezavisnih stručnjaka.

**Član 32.** propisuje obavezu objave otpočinjanja rada na dokumentu javne politike i to sedam radnih dana od dana početka izrade tog dokumenta. Objavljivanje se vrši na internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave to obaveštenje se objavljuje i na portalu e-Uprava.

**Član 33.** propisuje obavezu predstavljanja nalaza sprovedene analize efekata, koji obuhvata podatke o obimu i metodama sprovedene *ex ante* analize efekata javne politike i rezultatima *ex-post* analize efekata već sprovedenih javnih politika u okviru samog dokumenta javne politike, kako bi nadležni donosilac imao relevantne podatke za donošenje odluke po tom pitanju i kako bi javnost bila upoznata sa razlozima donošenja tog dokumenta. Propisano je da je nadležni predlagač dužan da posle završetka javne rasprave ažurira dokument javne politike i nalaze sprovedene analize efekata u skladu sa rezultatima te rasprave. Propisana je i obaveza objave izveštaja na portalu e-Uprave.

**Član 34.** propisuje obavezu sprovođenja konsultacija u svim fazama izrade dokumenta javnih politika. Bilo je izuzetno bitno zakonom urediti proces konsultacija, jer se u praksi ovaj proces meša sa sprovođenjem javne rasprave, koja ima potpuno drugo mesto i ulogu u procesu usvajanja javnih politika i propisa. Propisano je da se, u zavisnosti od obuhvata dokumenta javne politike, u proces konsultacija uključuju zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici organa državne uprave, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika. Propisano je i da predlagači dokumenata javnih politika razmatraju sugestije koje tokom konsultacija iznose zainteresovane strane i ciljne grupe i informišu učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene

sugestije nisu uključene u dokument javne politike, kao i da informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija predstavljaju u okviru dokumenta javne politike. Propisano je da se informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija prilažu uz predlog dokumenta javne politike, kao poseban prilog, ako se prilikom izrade dokumenta javnih politika ne sprovodi analiza efekata. Kako bi se obezbedila transparentnost sprovođenja postupka konsultacija, propisano je da je nadležni predlagač dužan da informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija objavi na svojoj internet stranici najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija. Kako bi se unapredio sam postupak izrade dokumenta javnih politika, propisano je da nadležni predlagač može, imajući u vidu rezultate konsultacija, doneti odluku da u radnu grupu za izradu tog dokumenta uključi reprezentativne predstavnike zainteresovanih strana i ciljnih grupa. Propisano je da Vlada bliže uređuje detaljan postupak i metode sprovođenja konsultacija.

**Član 35.** propisuje specifičnosti sprovođenja konsultacija u organima državne uprave tokom izrade dokumenta javnih politika, odnosno propisa i mogućnost da se preko Republičkog sekretarijata za javne politike podnese inicijativa za uključenje određene zainteresovane strane i ciljne grupe u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike, odnosno propisa, odnosno da se primeni određeni metod konsultacija, ako se oceni da nije obezbeđena reprezentativnost učesnika konsultacija. Propisano je i da, ako se radi o dokumentu javnih politika koji se donosi u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, organ državne uprave konsultacije sprovodi u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

**Član 36.** propisuje obavezu sprovođenja javne rasprave i pripremu izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, kao i da Vlada uredbom bliže uređuje način sprovođenja javne rasprave, njeno trajanje i izuzetke u kojim slučajevima se javna rasprava ne sprovodi, uključujući i obrazac izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi. U izveštaju se navodi koje su zainteresovane strane i ciljne grupe učestvovala u javnoj raspravi, koje sugestije su iznete tokom javne rasprave, da li su i na koji način te sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno.

**Član 37.** propisuje obavezu kontrole sprovođenja ex-ante analize efekata za organe državne uprave, koju vrši organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika tako što daje mišljenje na nalaz o sprovedenoj analizi efekata, koji mu se dostavlja na mišljenje uz dokument javne politike. Propisano je i da je organ državne uprave dužan da uz predlog dokumenta javne politike dostavi i procenu finansijskih efekata na budžet, u skladu sa zakonom koji uređuje budžetski sistem. Propisano je da izuzetno nadležni predlagač može dostaviti Vladi predlog dokumenta javne politike i bez sprovedene analize efekata, uz obrazloženje ako smatra da takva analiza nije potrebna, uz obavezno dostavljanje prethodno pribavljenog mišljenja organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika da takva analiza nije trebala da se sprovodi. Postupak kontrole je propisan u skladu sa iskustvima u kontroli vršenja sprovođenja analize efekata zakona, koja se sprovodi u Srbiji od 2005. godine.

**Član 38.** propisuje usvajanje dokumenata javnih politika od strane Vlade kao poslednju fazu postupka utvrđivanja javnih politika. Takođe, propisuje se i da dokument javnih politika autonomne pokrajine usvaja nadležni organ autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, statutom i drugim opštim aktima autonomne



pokrajine, dok dokument javnih politika jedinice lokalne samouprave usvaja skupština jedinice lokalne samouprave, osim ukoliko je drugačije propisano zakonom. Propisana je i obaveza donosioca dokumenta javne politike da taj dokument objavi na svojoj internet stranici, a ako je donosilac Vlada da taj dokument objavi i na portalu eUprava i internet stranici predlagača, u roku od sedam radnih dana od dana usvajanja.

**Član 39.** propisuje da se javne politike sprovode kroz sprovođenje mera i aktivnosti utvrđenih dokumentima javnih politika i drugim planskim dokumentima, te da je učesnik u planskom sistemu, koji je dokumentom javne politike zadužen za sprovođenje konkretne mere, odnosno aktivnosti, tu meru, odnosno aktivnost detaljno razrađuje kroz svoj srednjoročni i finansijski plan.

**Član 40.** propisuje da se sprovođenje mera i aktivnosti prati se u skladu sa mehanizmom koji je određen samim dokumentom javne politike ili drugim planskim dokumentom koji je predmet praćenja. Praćenje sprovođenja konkretnih mera i aktivnosti, vrši se preko kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja za merenje učinaka javnih politika, definisanih odgovarajućim dokumentom javne politike, odnosno akcionim planom donetim uz taj dokument, ili drugim planskim dokumentom. Propisano je da učesnik u planskom sistemu, koji je dokumentom javne politike zadužen za sprovođenje konkretne mere, vrednuje učinke javnih politika, odnosno sprovodi *ex-post* analizu efekata javnih politika i to analizirajući relevantnost, efikasnost, efektivnost i održivost javnih politika. Utvrđeni učinci javnih politika predstavljaju osnovu za reviziju javnih politika i dalje planiranje. Propisano je praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javnih politika kroz uzimanje u obzir podataka i informacija dobijenih od svih organa i organizacija koje su odgovorne za sprovođenje mera odnosno aktivnosti javnih politika, kao i podataka i informacija koje su pribavljene iz drugih izvora, a koje se odnose na učinke tih javnih politika. Vlada bliže uređuje način praćenja sprovođenja, *ex-post* analizu i vrednovanje učinaka javnih politika.

**Član 41.** propisuje shodnu primena obaveze sprovođenja analize efekata na propise, u delu u kome je to primenjivo. Propisano je da Vlada bliže propisuje način sprovođenja analize efekata propisa, detaljan postupak i metode sprovođenja konsultacija prilikom izrade i tokom implementacije propisa, kao i to na koje propise se primenjuje obaveza kontrole sprovođenja analize efekata propisa u skladu sa stavom 3. ovog člana i način sprovođenja te kontrole i kontrole sprovođenja *ex post* analize efekata propisa. Na ovaj način je logično propisano da se analiza efekata propisa mora vršiti prilikom izrade svakog propisa, jer je to očekivani metodološki pristup za izradu pametne regulative, ali je kontrola svedena samo na zakone i druge propise kojima se bitno menja način ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica, a metodologiju za definisanje koji su to propisi propisuje Vlada. Takođe, propisuje se obaveza organima državne uprave da objavljuju početak rada na propisu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava. Kad je u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava organ državne uprave u obavezi da izradi polazne osnove za pripremu predloga zakona, polazne osnove sadrže analizu efekata zakona, u smislu ovog zakona. Dalje, propisana je i obaveza sprovođenja konsultacija i *ex post* analize efekata propisa, uz shodnu primenu člana 40. ovog zakona.

**Član 42.** propisuje obavezu izveštavanja o sprovođenju srednjoročnih planova u okviru odeljka koju uređuje izveštavanje i objavljivanje. Propisano je da

obveznici srednjoročnog planiranja izrađuju izveštaj o sprovođenju svojih srednjoročnih planova za prethodnu fiskalnu godinu do 15. marta tekuće godine, kao i da taj izveštaj sadrži informacije i podatke o rezultatima sprovođenja aktivnosti i mera iz srednjoročnog plana, referisano na pojedinačne dokumente javnih politika u periodu za koji se izveštava. Propisano je da sadržaj ovog izveštaja bliže uređuje Vlada. Tokom konsultacija i javne rasprave je preovlađujući stav bio da izrada ovog izveštaja treba da bude obavezna za sve obveznike srednjoročnog planiranja, jer u suprotnom srednjoročno planiranje ne bi imalo smisla.

**Član 43.** propisuje obavezu izveštavanja o rezultatima sprovođenja dokumenata javnih politika na način koji omogućava efikasno praćenje sprovođenja mera iz tih dokumenata i blagoveremeno preispitivanje odstupanja od plana aktivnosti i njegovo ažuriranje. Obaveza je propisana tako da omogući praćenje sprovođenja dokumenata javnih politika, u skladu sa njihovim specifičnostima. Propisano je da ako je predlagač dokumenta javne politike organ državne uprave, taj organ izveštava Vladu, preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, o rezultatima sprovođenja tog dokumenta, odnosno o *ex-post* analizi efekata javne politike utvrđene tim dokumentom i to, u slučaju:

- strategije, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake treće kalendarske godine od dana usvajanja, kao i finalnim izveštajem koji se podnosi najkasnije šest meseci nakon isteka primene tog dokumenta;

- programa, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake kalendarske godine od dana usvajanja, kao i finalnim izveštajem koji se podnosi najkasnije šest meseci nakon isteka primene tog dokumenta, osim ako je uz program donet akcioni plan po kome se vrši izveštavanje, u kom slučaju se izveštavanje o sprovođenju programa vrši najkasnije šest meseci nakon isteka važnosti, kao i po isteku treće kalendarske godine od usvajanja ako je program donet za period duži od tri godine;

- akcionog plana, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake kalendarske godine od dana usvajanja, kao i finalnim izveštajem koji se podnosi najkasnije 60 dana nakon isteka roka za njegovu realizaciju, i

- koncepta politike, najkasnije 60 dana nakon isteka roka za njegovu realizaciju.

Propisana je i obaveza organ državne uprave da po potrebi, a na zahtev Vlade, izveštava Vladu o rezultatima sprovođenja dokumenta javne politike, preko državnog organa nadležnog za koordinaciju javnih politika, i van gore navedenih rokova. Propisana je obaveza organa državne uprave da u izveštaju obrazloži razloge zbog kojih su nastala odstupanja u vezi sa sprovođenjem tog dokumenta i ako oceni da postoji potreba za tim, da predloži izmene i dopune akcionog plana. Propisano je i da sadržaj ovog izveštaja, kao i način njegovog podnošenja bliže uređuje Vlada. Propisana je i obaveza organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika da na zahtev Vlade vrednuje učinke sprovođenja pojedinačnih dokumenata javnih politika na osnovu informacija i podataka prikupljenih od organa državne uprave i iz drugih izvora, kao i nadležnost tog organa da izvesti Vladu ako se određeni dokumenti javnih politika ne sprovedu ili postoji međusobna neusklađenost dokumenata javnih politika. Propisano da je subjekt koji je dokumentom javne politike zadužen za sprovođenje konkretne mere, dužan da na zahtev predlagača tog dokumenta ili organa državne uprave zaduženog za koordinaciju javnih politika izvesti taj organ o rezultatima sprovođenja konkretnih mera ili aktivnosti.

**Član 44.** propisuje obavezu sačinjavanja Godišnjeg izveštaja o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade, koji predstavlja sveobuhvatan izveštaj o rezultatima sprovođenja prioriternih ciljeva Vlade. Ovaj izveštaj priprema organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, na osnovu izveštaja organa državne uprave o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade, izveštaja o sprovođenju dokumenata javnih politika iz člana 43. ovog zakona, izveštaja o sprovođenju srednjoročnih planova iz člana 42. ovog zakona, kao i podataka prikupljenih iz drugih izvora. Propisano je i da organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika podnosi Vladi na usvajanje ovaj izveštaj najkasnije do 1. aprila tekuće godine za prethodnu fiskalnu godinu, kao i da Vlada objavljuje taj izveštaj na svojoj internet stranici najkasnije 15 dana od dana usvajanja.

**Član 45.** propisuje obavezu sačinjavanja Izveštaja o radu Vlade predstavlja izveštaj o rezultatima sprovođenja Godišnjeg plana rada Vlade i koji Vlada usvaja najkasnije do 1. maja tekuće za prethodnu godinu i dostavlja ga Narodnoj skupštini radi informisanja. Propisano je da Izveštaj o radu Vlade izrađuje Generalni sekretarijat Vlade na osnovu izveštaja organa državne uprave, kao i da se isti priprema u proceduri koju propisuje Vlada. Vlada ovaj izveštaj objavljuje na svojoj internet stranici najkasnije petnaest dana od dana njegovog usvajanja.

**Član 46.** propisuje da se izveštaji iz člana 42. do 45. ovog zakona dostavljaju i objavljuju preko Informacionog sistema za planiranje, praćenje sprovođenja i izveštavanje, na način koji bliže uređuje Vlada.

**Član 47.** uređuje uspostavljanje Jedininstvenog informacionog sistema za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih politika i izveštavanje. Propisano je da je to jedinstveni elektronski sistem u koji učesnici u planskom sistemu unose sadržaj svojih dokumenata javnih politika i srednjoročne planove koje donose i kroz koji vrše izveštavanje u skladu sa ovim zakonom. Propisano je da Jedininstveni informacioni sistem vodi Vlada preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, tako da se obezbedi veza između sadržaja javnih politika, srednjoročnih planova korisnika budžetskih sredstava nadležnih za sprovođenje mera javnih politika i njihovih finansijskih planova. Kroz Jedininstveni informacioni sistem obezbeđuje se blagovremeno izveštavanje o ostvarenim ciljevima i praćenje ostvarenih vrednosti pokazatelja učinka. Propisano je da Vlada bliže uređuje sadržinu i način vođenja i održavanja Jedininstvenog informacionog sistema za planiranje, način unosa podataka i digitalni format dokumenata koji se dostavljaju kroz taj sistem, kao i pristup tim podacima.

**Član 48.** propisuje da se objavljivanje u skladu sa ovim zakonom vrši u otvorenom digitalnom formatu, pogodnom za preuzimanje i dalje korišćenje.

**Član 49.** propisuje da se planski dokumenti koji se pripremaju i usvajaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji, pripremaju u formi, sa sadržajem, po proceduri i u rokovima predviđenim metodološkim preporukama Evropske komisije, odnosno metodološkim uputstvima Vlade, u skladu sa potrebama koje proizlaze iz procesa pristupanja, čime su uvažene specifičnosti ovih akata, imajući u vidu preuzete obaveze u tom procesu. Propisano je da se prilikom pripreme dokumenata iz stava 1. ovog člana, vodi računa o usklađenosti međunarodnih obaveza sa nacionalnim prioriternim ciljevima razvoja, te izbegavanju dupliranja utvrđivanja javnih politika koje su sadržane u različitim planskim dokumentima. Propisano je i da se planski i programski dokumenti u vezi sa korišćenjem sredstava Evropske unije i sredstava

razvojne pomoći pripremaju u skladu sa utvrđenim javnim politikama, u skladu sa uputstvom koje donosi rukovodilac institucije nadležne za koordinaciju planiranja i programiranja tih sredstava. Propisano je i da se na projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju iz raspoloživih fondova Evropske unije i drugih fondova međunarodne razvojne pomoći, primenjuju pravila koja važe za te fondove.

**Član 50.** propisuje izuzetke od primene zakona, uvažavajući specifičnosti propisa koji uređuju budžetski sistem, kao i propisa koji uređuju prostorno i urbanističko planiranje, odbranu, bezbednost, odnosno tajnost podataka propisano ili je potvrđenim međunarodnim ugovorom predviđeno da se određeni planski dokument izrađuje, usvaja ili da se njegovo sprovođenje prati u drugačijem postupku ili da ima drugačiji naziv, obuhvat ili sadržaj, kojim se odstupa od pravila koja su utvrđena ovim zakonom i podzakonskim aktima za njegovo sprovođenje. Propisano je da se u tim slučajevima od pravila propisanih ovim zakonom odstupa u meri u kojoj je neophodno da bi taj dokument bio usklađen sa posebnim zakonom, odnosno međunarodnim ugovorom.

**Član 51.** propisuje ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata.

**Član 52.** propisuje obavezu da se podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donesu u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Imajući u vidu da su nacrt uredbe koja uređuje metodologiju upravljanja javnim politikama i uredbe koja uređuje metodologiju srednjoročnog planiranja već izrađeni i prezentirani javnosti, stvoreni su uslovi da se ovi podzakonski akti usvoje ubrzo po stupanju na snagu ovog zakona.

**Član 53.** propisuje rokove za početak primene pojedinih odredbi zakona, imajući u vidu vreme potrebno da se učesnici planskog sistema pripreme za implementaciju zakona, kao i vreme potrebno da se pripreme pojedini planski dokumenti. Tako je propisano da će predlog Plana razvoja Vlada podneti Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje najkasnije do 1. januara 2020. godine, a da će svoje planove razvoja lokalne vlasti doneti najkasnije do 1. januara 2021. godine. Propisano je i da su obveznici srednjoročnog planiranja dužni da otpočnu izradu srednjoročnog plana u skladu sa ovim zakonom počev od srednjoročnog plana za 2019. godinu, a izveštaja iz člana 42. ovog zakona počev od 1. marta 2020. godine. Imajući u vidu činjenicu da će za obuku jedinica lokalne vlasti za izradu srednjoročnih planova trebati više vremena, propisano je da lokalna vlast donosi srednjoročne planove najkasnije počev od srednjoročnog plana za 2021. godinu, a izveštaje iz člana 43. ovog zakona najkasnije počev od 1. marta 2022. godine, kao i da je dužna da otpočne sa unošenjem planskih dokumenata i izveštaja u skladu sa ovim zakonom u Jedinstveni informacioni sistem iz člana 47. ovog zakona najkasnije počev od 1. januara 2021. godine. Propisano je i da se do uspostavljanja Jedinstvenog informacionog sistema iz člana 47. ovog zakona za izradu Godišnjeg plana rada Vlade i Godišnjeg izveštaja o radu Vlade, nastavlja se sa korišćenjem softverske aplikacije za planiranje i izveštavanje o radu Vlade.

**Član 54.** propisuje da će zakoni i podzakonski akti koji uređuju postupak donošenja propisa biti usklađeni sa odredbama ovog zakona u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. Dalje, propisuje se da će zakoni i podzakonski akti koji uređuju postupak donošenja dokumenata javnih politika, biti usklađeni sa odredbama ovog zakona u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. U slučaju neusklađenosti pojedinih odredaba zakona i

podzakonskih akata iz st. 1. i 2. ovog člana sa ovim zakonom, do sprovođenja obaveze u skladu sa st.1. i 2. ovog člana primenjivaće se odredbe posebnih propisa.

**Član 55.** propisuje obavezu usklađivanja učesnika planskog sistema da važeća dokumenta javnih politika sa ovim zakonom usklade prilikom prvih izmena i dopuna tih dokumenata, pri čemu se obaveza iz stava 1. ovog člana odnosi i na lokalne vlasti.

**Članom 56.** propisan je prestanak važenja pojedinih odredaba drugih zakona i to: člana 45. stav 1. Zakona o Vladi i člana 63. Zakona o državnoj upravi.

**Članom 57.** propisano je da Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije", a počinje da se primenjuje istekom roka od šest meseci od dana stupanja na snagu.

#### **IV. PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva u budžetu RS, s obzirom na to da aktivnosti koje je potrebno sprovesti u skladu sa predloženim zakonskim rešenjima predstavljaju deo regularnog funkcionisanja javne uprave. Za uspostavljanje i funkcionisanje informacionog sistema za planiranje i izveštavanje obezbeđena su sredstva iz međunarodne razvojne pomoći i budžeta Republike Srbije.

## ANALIZA EFEKATA PREDLOGA ZAKONA O PLANSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

### 1. Uvod

Javna uprava koja dobro funkcioniše određuje sposobnost Vlade da pruža javne usluge, podstiče konkurentnost i rast u državi, ali ima i ključnu ulogu u procesu evropskih integracija. Kriterijumi za proširenje EU naglašavaju potrebu da država izgradi javnu upravu koja ima kapacitet da sledi principe dobre uprave i da efikasno primenjuje pravne tekovine EU.

Reforma javne uprave u Republici Srbiji sprovodi se kroz Strategiju reforme javne uprave (SRJU) i Akcioni plan za sprovođenje ove strategije za period 2015–2017. godine. Godišnji izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje SRJU za 2015. i 2016. godinu, pokazuju izvesna kašnjenja u sprovođenju aktivnosti i mera, naročito u oblasti javnih usluga i upravljanja ljudskim resursima. Izvestan napredak je načinjen usvajanjem podsektorskih strategija za reformu javne uprave - Programa reforme upravljanja javnim finansijama, Strategije razvoja elektronske uprave, Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2017., i tri nova zakona koji se odnose na opšti upravni postupak, platama u javnom sektoru i državnim službenicima na pokrajinskom i lokalnom nivou. U Izveštaju o napretku Republike Srbije za 2016. godinu<sup>1</sup>, navodi se da usvajanje Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama predstavlja pozitivan pomak. Međutim, konsolidovano planiranje javnih politika i sistem nadzora tek treba da se uspostavi, uz racionalizaciju uloga i odgovornosti vodećih institucija zaduženih za kreiranje i koordinaciju politike, povezivanje javnih politika i srednjoročnog fiskalnog planiranja, jasno predstavljanje izvora finansiranja i manje preklapanje između različitih planskih dokumenata, kao i efikasnije praćenje sprovođenja donetih zakona i planskih dokumenata. U Republici Srbiji praksa je da se konsultacije sprovode formalistički i u kasnoj fazi procesa upravljanja javnim politikama i zakonodavnog procesa, što onemogućava da sve zainteresovane strane obezbede kvalitetan doprinos. Stoga, organi državne uprave treba dodatno da ojačaju kapacitet za razvoj sistema upravljanja javnim politikama i zakonodavnim procesom baziranim na podacima i činjenicama, uključujući i one koji se odnose na pravne tekovina EU.

Usvajanjem Zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji, kao i Uredbe o metodologiji za upravljanje javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Uredbe o metodologiji za izradu srednjoročnih planova, biće unapređen proces izrade i sprovođenja dokumenata javnih politika i propisa na način koji obezbeđuje međuresornu koordinaciju, učešće zainteresovane javnosti i sagledavanje mogućih efekata, praćenje sprovođenja, vrednovanje i izveštavanje o sprovođenju dokumenata javnih politika propisa. U kontekstu sprovođenja reforme javne uprave usvajanjem Zakona i pratećim uredbama će se unaprediti sistem upravljanja javnim politikama i time će se doprineti unapređenju upravljanja baziranog na znanju, povećanju pravne sigurnosti, kao i unapređenju poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga u Republici Srbiji.

---

<sup>1</sup> Dokument Evropske komisije, Brisel, 9. novembar 2016.

## 2. Problem koji zakon treba da reši

Planski sistem Republike Srbije, na republičkom, kao i na nivou autonomne pokrajina i jedinice lokalne samouprave, karakteriše pretežno neefikasnost, neefektivnost i netransparentnost. U proteklih par godina učinjeni su određeni pomaci u ovoj oblasti, ali je neophodno dalje sprovesti set aktivnosti koje bi pomogle da planski sistem postane efikasniji, delotvorniji i jeftiniji.

U Tabeli 1. predstavljena je definicija osnovnog problema koji treba rešiti u oblasti planskog sistema u Republici Srbiji, uključujući i oblast upravljanja sistemom javnih politika, kao i njegovi uzroci i posledice. U nastavku je predstavljena analiza ključnih identifikovanih uzroka i posledica osnovnog problema iz oblasti planskog sistema, koja je podeljena u šest segmenata: 1) efikasnost planiranja, 2) usklađenost planskih dokumenata, 3) analiza efekata javnih politika i propisa i konsultacije, 4) informacioni sistemi za podršku planiranju, praćenju i izveštavanju, 5) nedostatak analitičkih kapaciteta u organima državne uprave i 6) sveobuhvatna reforma sistema upravljanja javnim politikama.

**Tabela 1: Definicija osnovnog problema, njegovi uzroci i posledice**

**Uzroci:**

- Postojanje više paralelnih planskih procesa, odnosno nepostojanje jedinstvenog i sveobuhvatnog planskog sistema;
- Nepostojanje formalno propisanog sveobuhvatnog metodološkog okvira za planiranje, kao ni okvira za upravljanje javnim politikama;
- Nepostojanje efikasnog sistema za prioritizaciju u radu organa državne uprave;
- Nerealno i neefikasno planiranje od strane organa državne uprave i drugih subjekata planskog sistema;
- Planiranje u celini, a naročito upravljanje javnim politikama, nije integrisano sa upravljanjem budžetom;
- Planiranje u celini, a naročito upravljanje javnim politikama nije adekvatno integrisano sa upravljanjem procesom pristupanja EU (naročito u pogledu usaglašavanja pravnog i strateškog okvira);
- Sistem sprovođenja, praćenja sprovođenja, vrednovanja efekata planskih dokumenata i izveštavanja o postignutim učincima je neefikasan;
- Metodološki neuređena klasifikacija (tipologija i hijerarhija) planskih dokumenata (uključujući dokumenta javnih politika kao što su strategije, akcioni planovi i programi, ali i ostala planska dokumenta, kao što su srednjoročni planovi organa državne uprave);
- Neadekvatni mehanizmi za obezbeđivanje usklađenosti planskih dokumenata;
- Nepostojanje obaveze usklađivanja planskih dokumenata na lokalnom nivou i nivou autonomne pokrajine sa planskim dokumentima na republičkom nivou;
- Nepostojanje dokumenata razvojnog planiranja, jedinstvenog nacionalnog strateškog okvira, kao ni okvirnih (krovnih) sektorskih strategija;
- Nepostojanje obaveze objavljivanja planskih dokumenata, i početak izrade

istih;

- Postojanje različitih definicija sektora;
- Nepostojanje obaveze određivanja unutrašnjih organizacionih jedinica u organima državne uprave koje u organizaciji i opisu imaju sistematizovane studijsko-analitičke i druge stručne razvojne i normativne poslove za planiranje, upravljanje javnim politikama i analizu efekata javnih politika i propisa,
- Otežana identifikacija državnih službenika koji treba da se stručno usavrše u oblasti upravljanja javnim politikama;
- Loša međusobna koordinacija i saradnja između organa državne uprave, ali i nedovoljno razvijen sistem međusektorske koordinacije i saradnje unutar organa prilikom planiranja/izveštavanja;
- Stalna promena odgovornih lica za planiranje/izveštavanje unutar organa državne uprave što dovodi do nekonzistentnosti i nedostatka kontinuiteta u radu organa državne uprave iz oblasti planiranja/izveštavanja;
- Javne rasprave se često ne sprovode ili se sprovode po formalnoj proceduri bez uzimanja u obzir sugestija zainteresovanih strana i ciljnih grupa, naročito kada su u pitanju propisi koji se usvajaju po hitnom postupku;
- Konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa često se ne sprovode ili predlagači ovih akata ne uključuju sve zainteresovane strane i ciljne grupe;
- Nepostojanje transparentnosti i potrebe za uključivanjem šire javnosti u rad radnih tela Vlade za izradu planskih dokumenata i propisa;
- Javne politike se u nedovoljnom obimu izrađuju i sprovode uzimajući u obzir verodostojnih podataka o stanju u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika, internih analiza ili analiza sprovedenih od strane stručnih instituta i drugih organizacija privatnog i civilnog sektora;
- Nepostojanje adekvatnih analitičkih kapaciteta za obavljanje studijsko-analitičkih, planskih i normativnih poslova u javnoj upravi.

**Problem:** Neefikasno, neefektivno i netransparentno upravljanje javnim politikama (koje obuhvata planiranje javnih politika, koordinaciju, *ex ante* analizu efekata, formulisanje javnih politika, usvajanje javnih politika kroz usvajanje dokumenata javnih politika, sprovođenje javnih politika, praćenje sprovođenja, vrednovanje javnih politika i izveštavanje o rezultatima usvojenih javnih politika).

**Posledice:**

- Nizak nivo realizacije godišnjih i srednjoročnih planova rada organa državne uprave, a samim tim i godišnjeg Plana rada Vlade, i drugih planskih dokumenata;
- Praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka (efekata, ishoda i rezultata na privredne subjekte i građane) dokumenata javnih politika ne sprovodi se na sistematski i dosledan način;
- Otežana izrada planskih dokumenata, naročito dokumenata javnih politika i koordinacija sprovođenja javnih politika;
- Nije jasna prioritizacija dokumenata javnih politika, ciljeva, mera i aktivnosti jer se razvijaju i primenjuju po principu odozdo nagore,
- Prevelik broj dokumenata javnih politika na republičkom i lokalnom nivou, od čega su mnoga nepovezana, a često i neusklađena, različitog kvaliteta,



obuhvata i nivoa razrađivosti;

- Nedovoljna usklađenost planskih dokumenata (naročito dokumenata javnih politika) u pogledu metodologije koja je korišćena tokom njihove izrade, vremenskih perioda za koje se ovi dokumenti donose, terminologije, strukture i njihove hijerarhije;
- Neusklađenost dokumenata razvojnog planiranja i dokumenata javnih politika sa budžetskim procesima i programima finansijske podrške, što rezultira nemogućnošću alokacije ili dupliranja opredeljenih finansijskih sredstava prema definisanim ciljevima;
- Planovi usklađivanja republičkih propisa sa propisima Evropske unije nisu potpuno usaglašeni sa drugim planskim dokumentima i ne sprovode se u potpunosti;
- Usklađivanje propisa sa relevantnim dokumentima javnih politika i međusobno usklađivanje dokumenata javnih politika proverava se samo u završnoj fazi usvajanja tih dokumenata i propisa;
- Otežano horizontalno povezivanje i integrisanje dokumenata javnih politika;
- Nedovoljan broj dokumenata javnih politika ima definisane kvantitativne ciljeve (koji su uglavnom visoko optimistični/nerealni);
- Dokumenta javnih politika se retko revidiraju ukoliko se utvrdi da utvrđeni ciljevi zbog kojih su doneti nisu postignuti, ili je u međuvremenu promenjen njihov javni značaj i/ili prioritet (revizija postavljenih ciljeva uglavnom nije predviđena dokumentima javnih politika);
- Dokumenti javnih politika uglavnom ne sadrže procenu troškova za realizaciju mera i aktivnosti (budžet), a kada je budžet projektovan, ne postoji jasna veza između planiranja i budžetiranja, kao ni između višegodišnjih procena i naknadnih ograničenja u budžetu;
- Dokumenta javnih politika ne sadrže procenu visine i rasporeda koristi od sprovođenja mera javnih politika (samo 26.4% dokumenata sadrži neku formu finansijskog plana);
- Za veliki broj dokumenata javnih politika kao što su strategije ne postoji prateći akcioni plan kojim bi se predviđene mere operacionalizovale i sprovodile u praksi, što uzrokuje nizak nivo sprovođenja strategija (58.2% strategija sadrži akcioni plan, a od ukupnog broja donetih akcionih planova oko 86% je sa važećim rokom; svega 17% usvojenih dokumenata javnih politika ima finansijski i akcioni plan sa važećim rokom, dok 34% dokumenata javnih politika nema jasno definisane smernice u vidu finansijskog i akcionog plana);
- Postojanje više planskih procesa organa državne uprave često predstavlja administrativni teret za zaposlene i otežava fokus na sadržaj planova;
- Javnost nije upoznata sa razvojnim ciljevima Republike Srbije, ni sa prioritetima u radu Vlade.

### **Efikasnost planiranja**

U Republici Srbiji postoji više paralelnih planskih procesa. Organi državne uprave u obavezi su da planiraju:

- prioritete u svom radu, na osnovu Programa Vlade, kroz Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade<sup>2</sup>

- planove rada na godišnjem nivou, kroz pripremu priloga za Godišnji plan rada Vlade<sup>3</sup>,

- svoje programe, programske aktivnosti i projekte prilikom pripreme svoje programske strukture i izrade finansijskih planova na kraju svake godine u cilju planiranja budžeta za narednu kalendarsku godinu<sup>4</sup>;

- zakonodavne aktivnosti u cilju usaglašavanja sa pravom Evropske unije, kroz Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013-2016. godine), Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2014-2018); uključujući i Plan pripreme prve revizije Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), kao i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, druga revizija, usvojen 17. novembra 2016. godine.<sup>5</sup>

Nivo realizacije godišnjih i srednjoročnih planova rada organa državne uprave, a samim tim i gore navedena 4 akta koji trenutno predstavljaju osnovna

<sup>2</sup> Izrada Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade predviđena je Poslovníkom Vlade RS, a za koordinaciju u cilju njegove izrade - zadužen je Republički sekretarijat za javne politike. Prvi Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade usvojen je Zaključkom Vlade broj: 021-1599/2015 od 27. februara 2015. godine, a Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade formirane 11. avgusta 2016. godine koji je predstavljen u Narodnoj skupštini 9. avgusta 2016. godine usvojen je 17. novembra 2016. godine, zaključkom Vlade broj: 021- 10838/2016. Tačkom 2. navedenog Zaključka naloženo je Republičkom sekretarijatu za javne politike da u koordinaciji sa organima državne uprave prati realizaciju Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade i izveštava Vladu o stepenu realizacije prioriternih ciljeva kvartalno, odnosno po potrebi. Takođe, članom 79a., stav 3. Poslovnika Vlade propisano je da Republički sekretarijat za javne politike na osnovu godišnjih izveštaja organa državne uprave prati realizaciju Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade i izveštava Vladu o stepenu realizacije prioriternih ciljeva u utvrđenom roku.

<sup>3</sup> Obaveza pripreme priloga za Godišnji plan rada Vlade od strane organa državne uprave predviđena je Poslovníkom Vlade RS („Službeni glasnik RS“ br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88 od 28/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14), a za objedinjavanje priloga svih organa državne uprave i izradu Godišnjeg plana rada Vlade zadužen je Generalni sekretarijat Vlade. Članom 78. stav 1. Poslovnika Vlade propisano je da Vlada usvaja godišnji izveštaj o svom radu, koji podnosi Narodnoj skupštini.

<sup>4</sup> Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. Zakon i 103/2015) i prateće uputstvo za izradu programskog budžeta uređuju obavezu korisnika budžetskih sredstava da izrađuju programe, programske aktivnosti i projekte prilikom pripreme svoje programske strukture i izrađuju finansijske planove na kraju svake godine u cilju planiranja budžeta za narednu kalendarsku godinu. Za izradu Zakona o budžetu Republike Srbije, u okviru kojeg se vide sve programske strukture i u okviru njih – svi programi, programske aktivnosti i projekti svih korisnika budžetskih sredstava, zaduženo je Ministarstvo finansija. Članom 32. Zakona o budžetskom sistemu propisano je da dostavljanje predloga zakona o budžetu Republike Srbije i predloga odluke o budžetu lokalne vlasti. S tim u vezi, Vlada dostavlja Narodnoj skupštini: 1. Fiskalnu strategiju, 2) predlog zakona o budžetu Republike Srbije, 3) predloge odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje i finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje. Nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja skupštini lokalne vlasti predlog odluke o budžetu lokalne vlasti. Takođe, članom 7. stavom 1. Zakona o budžetskom sistemu propisano je da Narodnoj skupštini za izvršenje budžeta Republike Srbije odgovara Vlada, koja podnosi Izveštaj o izvršenju budžeta Narodnoj skupštini (član 7. stav 5. Zakona o budžetskom sistemu).

<sup>5</sup> Izradu Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) koordinirala je Kancelarija za evropske integracije, čije poslove je preuzelo Ministarstvo za evropske integracije. Ministarstvo za evropske integracije tromesečno izveštava Vladu o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Vlada takođe izveštava Narodnu skupštinu o sprovođenju i revizijama NPAA, između ostalog, polazeći od toga da deo NPAA sadrži planove u pogledu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa propisima Evropske unije, što je od značaja za plan rada Narodne skupštine.

planska dokumenta u Republici Srbiji nije na zadovoljavajućem nivou. Pored toga, visok nivo odustajanja od donošenja planiranih akata i visok udeo broja aktivnosti koje se sprovode iako za njih ne postoji relevantan dokument javne politike u ukupnom broju sprovedenih aktivnosti, upravo ukazuju na slabosti planiranja. Navedeno predstavlja rezultat toga što se:

- usvojena planska dokumenta ne koriste dovoljno pri donošenju odluka, već se organi državne uprave često oslanjaju na *ad hoc* rešenja, što bi kao način donošenja odluka trebalo primenjivati isključivo u nepredviđenim situacijama, kada je neophodno brzo reagovati i rešavati netipične i urgentne situacije;

- u prilog donošenju pretežno kratkoročnih rešenja ide i usvajanje velikog broja propisa, naročito uredba, iako iste nisu predviđene niti planirane nijednim važećim dokumentom javne politike (strategijom, akcionim planom ili programom), kao i njihovo usvajanje po hitnom postupku i bez adekvatno sprovedene analize efekata koje će ti propisi proizvesti u praksi;

- neka područja delovanja javnih politika nisu pokrivena odgovarajućim dokumentima javnih politika zato što je vreme važenja ranije donetog dokumenta isteklo, a nije se izradio novi ili zato što odgovarajući dokument nikada nije bio izrađen i/ili donet;

- značajan broj dokumenata javnih politika ima ciljeve i mere koji ne odgovaraju izmenjenim uslovima i/ili stvarnim kapacitetima za njihovu primenu;

- brojni dokumenti javnih politika međusobno su neusaglašeni pošto su donošeni stihijski, bez međusobnog usaglašavanja ciljeva i mera i uz nepoštovanje hijerarhije dokumenata javnih politika. S tim u vezi, ne postoji prioritizacija tj. hijerarhija dokumenata, ukoliko postoje različite opcije, koja je opcija bolja od drugih opcija, a za koju se treba opredeliti.

Na nisku realizaciju godišnjih planova organa značajno utiče nepostojanje **efikasnog sistema za prioritizaciju u radu organa državne uprave**, osim u meri u kojoj to omogućava Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade kojim se određuju prioritetni ciljevi u radu Vlade, rokovi za njihovo ostvarivanje i očekivani rezultati, čije se ostvarenje zatim redovno prati i o tome izveštava predsednik Vlade. Prvi Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade je, na osnovu programa prethodne Vlade, Vlada Republike Srbije donela upravo u cilju unapređenja postojećeg sistema planiranja na nivou organa državne uprave. Ovaj prvi Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade sadržao je 98 prioriternih ciljeva, koje je trebalo ostvariti na bazi sprovođenja 381 mere i 1.127 aktivnosti. Analiza stepena realizacije Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade potvrdila je neophodnost uspostavljanja uređenog, koordinisanog sistema planiranja, analize, praćenja i vrednovanja javnih politika na svim nivoima vlasti. Analizom je, između ostalog, uočeno sledeće:

- aktivnosti i mere teže se realizuju ukoliko postoji nedefinisana ili podeljena nadležnost više organa za njihovo sprovođenje;

- u slučajevima kada je neophodna dobra međuresorna koordinacija za sprovođenje aktivnosti i mera, iste se teže sprovode;

- u značajnoj meri su se sprovodile neplanirane aktivnosti, što ukazuje kako na nerealno planiranje organa državne uprave, tako i na slabosti u sprovođenju isplaniranog;

- nepostojanje akcionih planova za sprovođenje strategija onemogućava potpunu operacionalizaciju sprovođenja ciljeva definisanih u tim strategijama;

- kod odustajanja od realizacije pojedinih aktivnosti, razlog nije uvek nemogućnost da se ista sprovede, već pronalazak drugog, boljeg rešenja;
- nedostatak finansijskih sredstava, odnosno dovoljnog broja ljudi je čest razlog za nesprovođenje aktivnosti;
- kašnjenju u realizaciji pojedinih aktivnosti doprinosi sprovođenje složenih i društveno osetljivih reformi koje zahtevaju duže trajanje konsultacija, a kada su u pitanju aktivnosti koje su se odnosile na propise, čest uzrok kašnjenja u realizaciji ovih aktivnosti bili su i komunikacija predlagača propisa sa Evropskom komisijom i trajanje procesa pribavljanja mišljenja Evropske komisije, koji su trajali duže od očekivanog.

Stepen realizovanih aktivnosti predviđenih Akcionim planom za sprovođenje programa Vlade u 2015. godini izražen u procentima, prikazan je na Grafikonu 1. U izveštajnom periodu od 27. februara do 31. oktobra 2015. godine, 64,2% aktivnosti je realizovano ili je realizacija istih bila u toku i trebalo je da bude realizovana u skladu sa planiranim rokovima. Sa druge strane, oko 25,2% aktivnosti ili nije realizovano ili se njihova realizacija očekivala do kraja 2015. godine, odnosno tokom 2016. godine, dok svega 10,6% aktivnosti nije bilo započeto, nije se moglo sprovesti ili se od istih odustalo.<sup>6</sup>

Pored planiranja aktivnosti Vlade na godišnjem nivou i planiranja prioriteta u radu Vlade, planski proces u Republici Srbiji ima još jedan važan aspekt, a to je – planiranje usklađivanja republičkih propisa sa propisima Evropske unije, kroz **Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske Unije (NPAA)**. Do sada je Vlada usvojila Zaključak o prihvatanju Plana pripreme prve revizije Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) u decembru 2013. godine, kao i Zaključak kojim se usvaja drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske Unije (NPAA) u novembru 2016. godine. Ispunjenost ovog plana takođe bi mogla da bude značajnije poboljšana. Naime, u celini gledano, NPAA za period 2014-2018. godina je, posmatrajući propise koji su planirani za usvajanje u periodu od avgusta 2014. godine do 31. decembra 2015. godine, ispunjen 63% (doneto je ukupno 215 od ukupno 340 planiranih propisa). Ovo ukazuje na potrebu većeg integrisanja upravljanja javnim politikama sa procesom pristupanja Evropskoj uniji.

Rezultati dosadašnjih analiza ukazuju i na **nedovoljnu povezanost planiranja aktivnosti i budžeta korisnika budžetskih sredstava**, jer korisnici budžetskih sredstava često planiraju mere i aktivnosti za koje nisu obezbeđeni potrebni resursi. Poslovníkom Vlade Republike Srbije, predviđeno je da u okviru Obrazloženja koje prati nacrt zakona i predloge strategija u proceduri prikupljanja mišljenja od nadležnih organa državne uprave, predlagač dostavi i procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje nacrta zakona, odnosno predloga strategije. U Tabeli 5. prikazani su podaci o izjavama predlagača nacrta zakona i predloga strategija u vezi procena finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje nacrta zakona i predloga strategija koji su pristigli na mišljenje Republičkom sekretarijatu za javne politike u periodu 2014-2016. godine.

---

<sup>6</sup> Podaci Republičkog sekretarijata za javne politike.

**Tabela 2.** Procena finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje nacrta zakona i predloga strategija po godinama, za period 2014-2017.

	Nacrti zakona				Predlozi strategija			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
<b>Procenjen je i predstavljen iznos potrebnih finansijskih sredstava</b>	13	6	11	/	/	6	1	/
<b>Nije procenjen i predstavljen iznos potrebnih finansijskih sredstava</b>	5	3	5	/	1	2	1	1
<b>Data je izjava da nije potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva za sprovođenje akta</b>	103	78	37	8	3	4	5	2
<b>Nije obrazloženo da li je potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva</b>	8	15	5	/	2	/	/	/

*Izvor: Republički sekretarijat za javne politike*

Zakonom o budžetskom sistemu uređeno je pitanje programskog budžetiranja na svim nivoima vlasti. Ovaj zakon i prateće uputstvo za izradu programskog budžeta samo načelno uređuju pitanje srednjoročnog planiranja korisnika budžeta i daju mu na značaju. Stoga je srednjoročno planiranje do sada rađeno sistematski samo u pojedinim organima državne uprave. Poseban problem u srednjoročnom planiranju je i to što nema kalendara planiranja koji će obavezati korisnike da sa ažuriranjem svojih srednjoročnih planova počnu na vreme, za naredni planski ciklus. Takođe, budžetski kalendar propisan Zakonom o budžetskom sistemu često se ne poštuje, iz razloga neophodnosti usaglašavanja Nacrta zakona o budžetu za određenu godinu sa merama predviđenim od strane Međunarodnog monetarnog fonda.

Pre usvajanja prvog Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade, nije bilo jasno definisanih i fokusiranih krovnih prioriteta koji bi postavili okvire za organe državne uprave i promenili dotadašnju praksu predlaganja brojnih programa, programskih aktivnosti i projekata i drugih mera za sprovođenje velikog broja (često suprotstavljenih) ciljeva. Ovom problemu je doprinosilo i:

- često menjanje strukture i nadležnosti organa državne uprave, s obzirom na to da je Zakon o ministarstvima menjan neposredno posle formiranja svake Vlade od 2001. godine (sa izuzetkom formiranja aktuelne Vlade avgusta 2016. godine), ali i

- velika fluktuacija državnih službenika i odliv kadrova koji su prethodno prošli potrebne obuke, kao i česta promena odgovornih osoba za određene vrste poslova.

Takođe, do novembra 2015. godine, kada je trebalo izraditi priloge za godišnji plan rada Vlade za 2016. godinu, u praksi je postojao različit tretman programa, programskih aktivnosti i projekata u programskim budžetima korisnika budžetskih sredstava i srednjoročnim i godišnjim planovima: korisnici su na jedan način formulisali programe, programske aktivnosti i projekte i međusobno ih povezivali za potrebe izrade budžeta, a onda su ih reklasifikovali i preformulisali u srednjoročnim i godišnjim planovima. Prilikom izrade Godišnjeg plana rada Vlade za 2016. i 2017. godinu, korisnici su, u skladu sa Instrukcijama za izradu priloga za Godišnji plan rada Vlade, morali da definišu programe, programske aktivnosti i projekte na isti način kao što su to učinili prethodno tokom formulisanja svojih struktura programskih budžeta. Takođe su bili u obavezi i da, za svaki od akata čije su usvajanje od strane Vlade planirali u ove dve godine, navedu da li su ovi akti bili predviđeni Akcionim planom za sprovođenje Programa Vlade i Nacionalnim programom za usvajanje tekovina Evropske Unije, kako bi se ova tri procesa planiranja usaglasila u što većoj meri.

Kada je u pitanju **programsko budžetiranje na lokalnom nivou**, skoro sve lokalne samouprave (164 od 169) prikazale su svoje budžetske rashode za 2015. kroz programsku strukturu, tj. kroz unapred definisane programe i programske aktivnosti, ali i kroz projekte koje su jedinice lokalne samouprave same nezavisno definisale u skladu sa metodologijom izrade programskog budžeta.<sup>7</sup> Pored toga, 77 gradova, gradskih opština i opština od ukupno 169 u Srbiji (45,56%) je u posebnom delu odluke o svojim budžetima povezalno programe, programske aktivnosti i projekte sa odgovarajućim ciljevima i pokazateljima za svaki od njih i za iste je utvrdilo bazne i ciljane vrednosti za naredni period.<sup>8</sup> Ovo se može smatrati pozitivnim rezultatom na lokalnom nivou za prvu godinu od uvođenja programskog budžeta.

### **Usklađenost planskih dokumenata**

Pored već pomenutih planskih dokumenata, u ovom trenutku u Republici Srbiji, u dokumenta kojima se planiraju javne politike i sadrže planske aktivnosti, spadaju i: Fiskalna strategija, strategije, deklaracije i zaključci Vlade kojima se usvajaju programi, planovi i druga akta (odluke, platforme, pozicije i dr.).

Jedan od ključnih uzroka nedelotvornosti postojećeg planskog sistema predstavlja nedovoljno otvoren i transparentan sistem upravljanja javnim politikama. U ovom trenutku, **ne postoji formalno propisan sveobuhvatan metodološki okvir za upravljanje javnim politikama**, uključujući i nepostojanje metodološki uređene klasifikacije (tipologije) planskih dokumenata. Kao posledica svega navedenog, pojavljuje se nedovoljna usklađenost dokumenata javnih politika u pogledu metodologije i terminologije koja je korišćena tokom njihove izrade, kao i u pogledu

<sup>7</sup> Analiza međusobnog uticaja procesa strateškog planiranja i programskog budžetiranja na lokalnom nivou izrađena je u okviru Programa *EU Exchange 4*, tokom 2015. godine, koji sprovodi Stalna konferencija gradova i opština. Ova analiza sadrži sveobuhvatne informacije o proceni uticaja sprovođenja strateških dokumenata lokalne samouprave u Srbiji, sprovođenju programskog budžeta u prvoj godini primene (2015. godina), kao i preporuke za unapređenje procesa programskog budžetiranja, strateškog planiranja, i za bolje povezivanje ova dva komplementarna procesa.

<sup>8</sup> Korišćeni ciljevi i pokazatelji u odlukama o budžetu u najvećoj su meri preuzeti iz objedinjene liste ciljeva i pokazatelja pripremljene od strane Stalne konferencije gradova i opština.

njihove strukture (forme), ali često i njihovog sadržaja.

Uočena je i neusklađenost nižih planskih dokumenata sa hijerarhijski višim planskim dokumentima zbog nepostojanja obaveze usklađivanja planskih dokumenata na lokalnom nivou i nivou autonomne pokrajine sa planskim dokumentima na republičkom nivou. U ovom trenutku ne postoje ni odgovarajući mehanizmi za obezbeđivanje usklađenosti planskih dokumenata na različitim nivoima vlasti. Usklađivanje propisa sa relevantnim dokumentima javnih politika i drugim planskim dokumentima, te međusobno usklađivanje ovih dokumenata i propisa sa strateškim ciljevima razvoja proverava se samo u završnoj fazi usvajanja tih dokumenata i propisa kroz izjavu o usklađenosti na koju mišljenje izdaje Republički sekretarijat za javne politike.

Takođe, jedna od ključnih mana postojećeg sistema planiranja predstavlja i **nepostojanje hijerarhije između planskih dokumenata, te nepostojanje dokumenata razvojnog planiranja** kao što su plan razvoja na nacionalnom i planovi razvoja na lokalnom nivou, plan investicija kojim bi se sprovodili razvojni prioriteti Republike Srbije i planovi razvoja jedinica lokalne samouprave<sup>9</sup>, nepostojanje okvirnih (krovnih) sektorskih strategija u svim oblastima planiranja i sprovođenja javnih politika, ali i nepostojanje jedinstvene definicije sektora.<sup>10</sup> Sve ovo otežava samu izradu planskih dokumenata, koordinaciju njihove izrade i njihovo usklađivanje, njihovo sprovođenje i praćenje sprovođenja.

Ne manje značajna posledica uočenih problema je i neusklađenost planskih dokumenata, a naročito dokumenata javnih politika, sa budžetskim procesima i programima finansijske podrške, što rezultira nemogućnošću alokacije ili dupliranjem opredeljenih finansijskih sredstava prema definisanim ciljevima.

Kada je **planiranje jedinica lokalne samouprave** u pitanju, na osnovu poslednjeg mapiranja strateških/akcionih planova iz maja/juna 2015. godine<sup>11</sup>, registrovano je 897 procesa planiranja u opštinama i gradovima u Republici Srbiji, kao i 488 usvojenih važećih planova. To znači da su gradovi i opštine u Srbiji u tom trenutku, u proseku, imali usvojena 2,6 aktivna strateška /akciona plana (neke i po 5-6 planova a neke samo 1), dok je oko 0,5 planova bilo u procesu izrade ili je bilo izrađeno, ali nije usvojeno u lokalnim skupštinama. Najveći broj usvojenih planova čine sveobuhvatne (krovne, integralne) strategije razvoja (koje uključuju i tzv. strategije održivog razvoja), odnosno značajna većina opština i gradova u Srbiji ima takvu strategiju. Većina strateških i akcionih planova doneta je za planski period od 5 do 10 godina.

Jedan deo problema u oblasti planiranja proizilazi i iz toga što se ne sprovodi revizija dokumenata javnih politika ukoliko se utvrdi da oni ne postižu ciljeve zbog kojih su doneti ili ukoliko se menja njihov značaj, odnosno ako se menjaju prioritetni ciljevi. Trenutno stanje karakteriše i nepostojanje obaveze objavljivanja svih planskih

<sup>9</sup> Funkciju dokumenata razvojnog planiranja delimično su preuzeli nacionalni međusektorski dokumenti kao što su Program Vlade, Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade i Program ekonomskih reformi.

<sup>10</sup> U ovom trenutku, postoje tri važeće klasifikacije sektora: klasifikacija sektora za potrebe izrade programskog budžeta, klasifikacija sektora za potrebe upravljanja razvojnom pomoći i definicija sektora kao jedne od mogućih unutrašnjih jedinica u organima državne uprave.

<sup>11</sup> Ovo mapiranje sprovodi Stalna konferencija gradova i opština, svake godine.

dokumenata, uključujući i objavljivanje Plana rada Vlade i Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade.<sup>12</sup>

Dosadašnja praksa je, takođe, pokazala da postoji veliki prostor za unapređenje **spvođenja planskih dokumenata, a to naročito dokumenata javnih politika, njihovo praćenje, vrednovanja učinaka** (efekata, ishoda i rezultata), kao i za **izveštavanja o postignutim učincima**. Čak i u situacijama kada su dokumentom predviđeni način i mehanizmi za sprovođenje, praćenje, vrednovanje i izveštavanje, oni se retko sprovode na sistematski i dosledan način u praksi, zbog čega javnost biva uskraćena za informacije i podatke o postignutim učincima i nivou ostvarenosti utvrđenih ciljeva, a prilikom narednog ciklusa planiranja ne postoje relevantne informacije i podaci koji bi mogli da se iskoriste i uzmu u obzir kako bi se bolje i realističnije planiralo. Zbog neobjavljivanja planskih dokumenata i njihove nedostupnosti široj javnosti, javnost biva uskraćena i za informacije o utvrđenim i sprovedenim razvojnim ciljevima Republike Srbije i prioritetima u radu Vlade. Kada su jedinice lokalne samouprave u pitanju, čak 80% njih ističe da nema definisane sisteme praćenja, izveštavanja i evaluacije javnih politika.

Navedeni nedostaci planskog sistema doveli su do otežane izrade planskih dokumenata, i posebno dokumenata javnih politika, ali i do njihovog otežanog sprovođenja i koordinacije sprovođenja. Dokumenti javnih politika se i dalje uglavnom razvijaju i primenjuju po principu odozdo nagore (*bottom-up approach*), s obzirom na to da se planskim poslovima uglavnom bave izvršioци ili rukovodioci srednjeg ranga, bez neophodnog uključivanja i vođstva najvišeg nivoa rukovodstva.

Kao posledica neuređenog sistema upravljanja javnim politikama, došlo je do izrade i usvajanja **velikog broja dokumenata javnih politika na republičkom i lokalnom nivou**, od čega su mnoga dokumenta nepovezana i često neusklađena sa različitim standardom kvaliteta, obuhvata i nivoa razrađenosti. U cilju identifikovanja postojećeg stanja, problema i nedostataka donošenja i sprovođenja dokumenata javnih politika, Republički sekretarijat za javne politike redovno sprovodi istraživanje o dokumentima javnih politika (kao što su strategije, planovi, programi), kako u pogledu već usvojenih, tako i u pogledu planiranih dokumenata javnih politika. S poslednjim presekom stanja od decembra 2016. godine, identifikovano je 89 dokumenata javnih politika sa važećim rokom trajanja, Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, i 40 planiranih (novih) dokumenata<sup>13</sup>. Dokumenti sa važećim rokom razvrstani su u 16 oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Utvrđeno je da je najveći broj dokumenata javnih politika izrađen u sledećim oblastima planiranja i sprovođenja javnih politika: konkurentnost (14,1%), javna uprava, administrativni poslovi i fiskalni sistem (14,1%), javna bezbednost (11,8%), zaštita životne sredine (10,6%) i ljudska prava i građansko društvo (9,4%). Do kraja 2016. godine ističe rok za 8 dokumenata javne politike i to u sledećim oblastima: saobraćaj i komunikacije (2 strategije), javna uprava, administrativni poslovi i fiskalni sistem (2), dok u oblastima pravosuđe i pravni sistem, konkurentnost, zdravstvo, kultura i informisanje ističe po jedna strategija.

<sup>12</sup> Ne postoji ni obaveza objavljivanja zaključaka Vlade kojima se donosi veliki broj operativnih akata kojima se sprovode strateška dokumenta kao što su strategije razvoja i deklaracije. Plan rada Vlade za 2015. godinu prvi put je objavljen na internet sajtu Generalnog sekretarijata Vlade, januara 2015. godine. Izveštaj o radu Vlade do sada nije javno objavljivan.

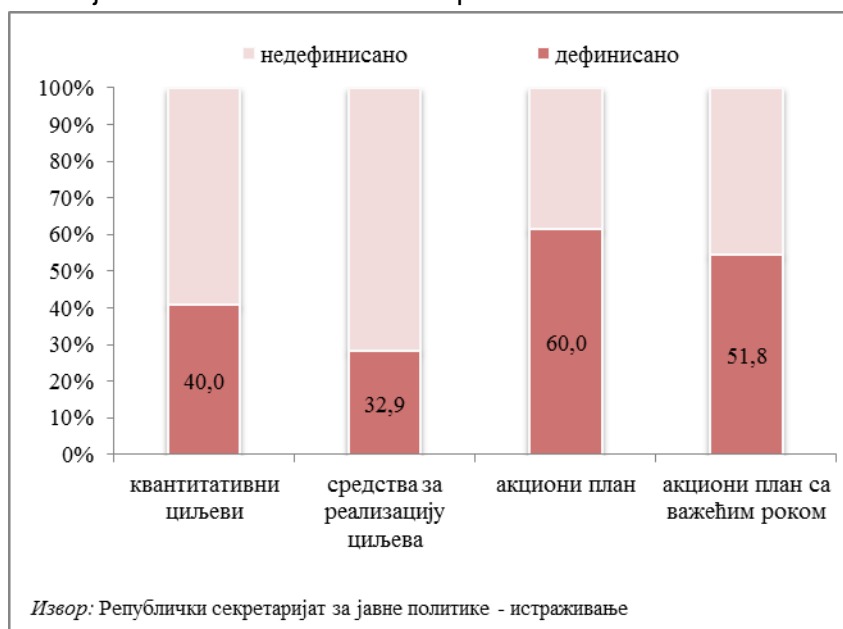
<sup>13</sup> Ovaj broj utvrđen je na osnovu Godišnjeg plana rada Vlade za 2016. godinu i dopisa koji je RSJP uputio ministarstvima u martu 2016. godine.



**Grafikon 1:** Broj strategija sa važećim rokovima po oblastima, decembar 2016. godine



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



Svi analizirani dokumenti javnih politika su višegodišnji, uglavnom sa rokom važenja od 5 do 10 godina, dok za 29 dokumenata javnih politika nije bila definisana godina prestanka važenja dokumenata. Sprovedena analiza ukazuje na to da kvalitet postojećih dokumenata javnih politika nije na zadovoljavajućem nivou iz sledećih razloga:

1. Od ukupnog broja 40% dokumenata javnih politika ima definisane kvantitativne ciljeve, koji su uglavnom visoko optimistični tj. nerealni, pri čemu nije predviđena godišnja revizija postavljenih ciljeva u skladu sa aktuelnom ekonomsko-društvenom situacijom (ekonomska kriza, poplave i sl.) i zahtevima fiskalne konsolidacije.
2. Većina dokumenata ne sadrži procenu troškova tj. sredstava neophodnih za realizaciju ciljeva, a ako i postoji, nije jasno definisana veza između strateškog planiranja i budžetiranja, kao i između višegodišnjih procena i naknadnih ograničenja u budžetu. U 33% dokumenata u nekoj formi postoji finansijski plan tj. planirana sredstva za realizaciju definisanih ciljeva.
3. Iako za svaku strategiju postoji obaveza donošenja akcionog plana ili programa za sprovođenje strategije (uglavnom u roku 6 do 12 meseci od donošenja strategije), samo 60% strategija sadrži akcioni plan. Od ukupnog broja donetih akcionih planova, oko 89% je sa važećim rokom. Svega 23% usvojenih dokumenata javnih politika ima finansijski i akcioni plan sa važećim rokom.
4. Dokumenta javnih politika ne sadrže procenu visine i rasporeda koristi od sprovođenja javnih politika, te se ni kod onih dokumenata koji sadrže procenu troškova koji će nastati tokom njihovog sprovođenja ne može znati da li su koristi takve da opravdavaju troškove.

Od osnivanja Republičkog sekretarijata za javne politike (april 2014.) do kraja 2016. godine, na mišljenje je dostavljeno 75 predloga dokumenata javnih politika (strategije, programi i akcioni planovi), a od toga je na Vladi usvojeno 54 dokumenata javnih politika. Takođe, u istom posmatranom periodu na Vladi je ukupno usvojeno 76 dokumenata javnih politika, od čega 22 dokumenata javnih politika nisu dostavljena na mišljenje Republičkom sekretarijatu za javne politike.<sup>14</sup> Na osnovu navedenog se zaključuje da je u posmatranom periodu, od ukupnog broja usvojenih dokumenata javnih politika, 71% bilo dostavljeno na mišljenje Republičkom sekretarijatu za javne politike.

### **Analiza efekata javnih politika i propisa i konsultacije**

U praksi **analiza efekata propisa** treba da predstavlja značajan osnov za osmišljavanje i formulisanje zakona kao instrumenta za sprovođenje javne politike. U postupku kontrole kvaliteta izveštaja o sprovedenim AEP, u periodu od 2005. do kraja 2016. godine doneto je preko 1142 mišljenja na dostavljene analize efekata zakona koji su poslani u proceduru usvajanja.<sup>15</sup> Napredak koji je Republika Srbija postigla na ovom polju, u odnosu na početak primene analize efekata propisa, uočen je Izveštaju Evropske komisije i OECD o sprovođenju Evropske povelje o malim preduzećima na Zapadnom Balkanu za 2007. godinu, gde je Republika Srbija ocenjena sa daleko najvišom ocenom u regionu (4,5 od ukupno 5 poena). Prema izveštaju iz 2009. godini, Srbija je imala istu ocenu, dok je u 2012. godini Srbija

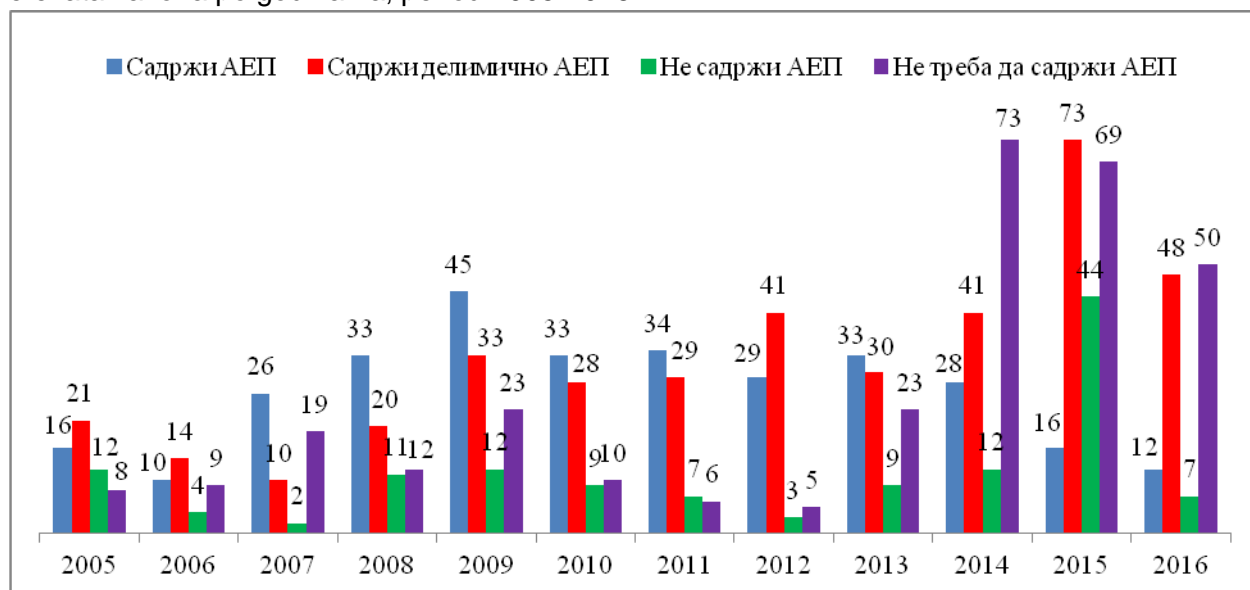
<sup>14</sup> Prema podacima Republičkog sekretarijata za javne politike.

<sup>15</sup> Poslati su na mišljenje Republičkom sekretarijatu za javne politike, pre toga Kancelariji za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, a pre toga Sekretarijatu Saveta za regulatornu reformu privrednog sistema Republike Srbije.

ocenjena maksimalnom ocenom kada je upotreba tehnike kakva je analiza efekata propisa u pitanju, u odnosu na druge analizirane zemlje. Tokom primene Strategije regulatorne reforme 2008-2011. godine, od strane Saveta za regulatornu reformu privrednog sistema RS, odnosno Kancelarije regulatornu reformu i analizu efekata propisa, samostalno ili u saradnji sa drugim akterima, u proseku je rađena detaljna AEP za dva propisa godišnje.

Podaci o broju pozitivnih, negativnih i izdatih mišljenja pokazuju da većina dostavljenih izveštaja o sprovedenoj AEP sadrže delimičnu analizu efekata, što pak ukazuje na nerazvijen planski sistem i nepredvidivost u planiranju, odstupanje ostvarenog od planova, kao i na kratke rokove u završnoj fazi izrade zakona kada se izveštaj o sprovedenoj AEP u najvećem broju slučajeva i radi.

**Grafikon 3:** Broj i vrsta mišljenja na dostavljene Izveštaje o sprovedenoj analizi efekata zakona po godinama, period 2005-2016.



Izvor: Republički sekretarijat za javne politike

Posmatrano po godinama, zbir pozitivnih i delimičnih mišljenja u 2013. god. je iznosio 66,3%, u 2014. god. pao je na 45%, u 2015. god. je iznosio 44%, dok je u 2016. porastao na 51,3%. Ovaj indikator ukazuje na to u kojoj meri su dostavljeni izveštaji o sprovedenim AEP u skladu sa međunarodnim standardima o analizi potencijalnih efekata propisa na fizička i pravna lica. Sa druge strane, ukupan broj nacrtu zakona i pratećih izveštaja o sprovedenim AEP raste sukcesivno po godinama, kao i učešće negativnih mišljenja, odnosno mišljenja da dostavljeni izveštaji o sprovedenoj AEP ne ispunjavaju ni minimum traženih standarda (9,5% u 2013. godini, 7,8% u 2014. godini, i 21,8% u 2015. godini dok je zabeležen pad 6% u 2016). Broj negativnih mišljenja obuhvata i broj izdatih mišljenja u kojima se iskazuje neslaganje sa obrazloženom ocenom predlagača da nije potrebno izvršiti analizu efekata nacrtu zakona, što se najčešće odnosilo na zakone koji nisu planirani nijednim dokumentom javne politike, i/ili za njih nije sprovedena javna rasprava i/ili su bili predloženi za usvajanje po hitnoj proceduri, što sve predstavlja načine i pokušaje da se predlagači propisa oslobode obaveze izrade AEP putem obrazložene ocene da AEP nije potrebna (u situacijama kada se, na primer, zakoni o izmeni zakona odnose

na tehničke izmene – najčešće pomeranje rokova primene zakona i slično). Takođe, uočeno je da porast broja i učešća negativnih mišljenja korelira sa povećanom vidljivošću procesa razvoja sistema kvaliteta analize efekata propisa, odnosno porastom učešća broja zahteva za mišljenje u ukupnom broju nacrtu zakona koji se predlažu Vladi na razmatranje i usvajanje (u 2014. godini, otkad je osnovan Republički sekretarijat za javne politike, od 46 nacrtu zakona koji je trebalo da budu dostavljeni RSJP-u na mišljenje – dostavljeno je 37, odnosno 80,4%, dok u 2015. godini, od 100 zakona koji je trebalo da budu dostavljeni RSJP-u na mišljenje – dostavljeno je 89, odnosno 89%, a u 2016. godini od 57 zakona koji je trebalo da budu dostavljeni RSJP-u na mišljenje – dostavljeno je 51, odnosno 89%). Ovo ukazuje na činjenicu da porast formalne vidljivosti nije ispraćen odgovarajućim rastom kvaliteta analize efekata zakona. Donošenjem paketa propisa o planskom sistemu, kojom će se, između ostalog, precizno urediti kriterijumi za odstupanje od obavezne izrade analize efekata zakona, smanjiće se učešće neprihvatljivih obrazloženih ocena u ukupnom broju podnetih zahteva za mišljenje o kvalitetu analize efekata propisa.

Javne rasprave se često ne sprovode zbog čega se dokumenti javnih politika i propisi često usvajaju po hitnom postupku (Narodna skupština usvojila je 67,6% predloga zakona po hitnom postupku u periodu 1.9.2013-1.9.2014. godine<sup>16</sup>). Narodna skupština je u 2014. usvojila 115 zakona po hitnom postupku što čini 78,8% od ukupnog broja usvojenih zakona, dok je u 2015. po hitnom postupku usvojila 85 zakona, odnosno 53,1% ukupnog broja usvojenih zakona. Donošenje tako velikog procenta zakona po hitnom postupku utiče na to da nema vremena za sprovođenje kvalitetne AEP, javne rasprave i kvalitetnog konsultativnog postupka. Ukoliko se odobri program javne rasprave, konsultativni proces sa zainteresovanim stranama traje minimum 20 dana pri čemu nije propisano sa kojom ciljnom grupom subjekata regulacije je neophodno obaviti konsultacije i na koji način. Konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama se ne obavljaju uvek, često ne uključuju sve zainteresovane strane i ciljne grupe, a dešava se i da budu sprovedene ali predlagači ne objave informaciju o tome da su iste održane ni o tome koji su bili ishodi konsultacija. Kada su formirane, u svom radu radne grupe za izradu planskih dokumenata i propisa ne primenjuju uvek načelo javnosti i partnerstva koje podrazumeva da se javne politike i propisi utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa. S tim u vezi, javne politike se uglavnom izrađuju i sprovode bez uzimanja u obzir rezultata analiza sprovedenih od strane stručnih instituta i drugih organizacija privatnog i civilnog sektora.

Na sajtu eUprava, u periodu od 2014 do 2017. godine, objavljeno je 70 radnih verzija zakona, 14 radnih verzija strategija, i 2 strategije sa pratećim akcionim planovima, kao i 4 radne verzije akcionih planova koje su bile izrađene u cilju sprovođenja važećih strategija (Tabela 6).

**Tabela 3.** Broj objavljenih nacrtu zakona i predloga dokumenata javnih politika po godinama, period 2014-2017.

	2014.	2015.	2016.	2017.
<b>Nacrti zakona</b>	14	38	16	13

<sup>16</sup> Podaci Republičkog sekretarijata za javne politike.

<b>Predlozi strategija i akcionih planova</b>	1	/	1	/
<b>Predlozi strategija</b>	1	8	5	1
<b>Predlozi akcionih planova</b>	1	2	1	/
<b>Program</b>	/	/	1	/
<b>Projekat</b>	1	/	/	/
<b>Opštih akti regulatornih tela</b>	1	/	/	/
<b>Odluka</b>	1	/	1	/
<b>Izveštaj</b>	/	2	/	/
<b>Pravilnik</b>	/	1	/	/
<b>Smernice</b>	/	1	/	/
<b>Uputstvo</b>	/	1	/	/
<b>Javni uvid u dokument</b>	/	1	/	/

### **Informacioni sistemi za podršku planiranju, praćenju i izveštavanju u organima državne uprave**

U procesu planiranja rada Vlade, veliki problem predstavlja odsustvo koordinacije među organima državne uprave u izradi e-Government IT sistema za podršku planiranju u organima državne uprave. Kako bi se nadomestio ovaj nedostatak - izrađena su različita IT rešenja za podršku procesima planiranja i izrade budžeta na nivou centra Vlade, nezavisno jedni od drugih, i to tako da trenutno zadovolje potrebe različitih organa državne uprave. Ova IT rešenja određenih ODU nisu međusobno povezana, među njima nema razmene podataka, a izradili su ih različiti dobavljači korišćenjem različitih IT tehnologija. Takođe, na nivou lokalnih samouprava i pokrajine, ne postoji nijedan IT sistem, osim sistem za razvoj infrastrukturnih projekata.

Potreba povezivanja informacionih sistema u oblasti planiranja, monitoringa i evaluacije<sup>17</sup> i planiranja budžeta na nivou Vlade Republike Srbije i njihove dalje nadgradnje identifikovana je kao jedno od značajnih pitanja radi obezbeđivanja veze između sadržaja javnih politika, srednjoročnih planova korisnika budžetskih sredstava i njihovih finansijskih planova, kao i postignutih rezultata u odnosu na definisane pokazatelje učinka<sup>18</sup>. Na neophodnost povezivanja postojećih sistema i unapređenja IT strukture ukazano je u ključnim dokumentima javnih politika u oblasti reforme javne uprave: 1. Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji i Akcionom planu za sprovođenje SRJU za period 2015-2017. godine („Službeni glasnik RS“, br. 9/14 i 42/14 – ispravka); kao i u 2. Akcionom planu za sprovođenje Strategije

<sup>17</sup> PIRV, ISDACON i NPAA.

<sup>18</sup> U Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2016. godinu u okviru političkih kriterijuma, odeljak 2.2. Reforma javne uprave u delu koji se odnosi na kreiranje politika i koordinaciju, istaknuto je da: Konsolidovano planiranje politike i sistem nadzora tek treba da se uspostavi, uz racionalizaciju uloga i odgovornosti vodećih institucija zaduženih za kreiranje i koordinaciju politike, povezivanje politike i srednjoročnog fiskalnog planiranja, jasno predstavljanje izvora finansiranja i veću racionalizaciju kod preklapanja strategija.

regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period od 2016 do 2017. godine („Službeni glasnik RS“, br. 8/16).

U tom smislu, sveobuhvatno rešenje za povezivanje postojećih sistema, odnosno povezivanje procesa planiranja javnih politika sa programskim budžetom, uključujući i praćenje rezultata sprovođenja javnih politika na sveobuhvatan način propisano je odredbama Predloga zakona o planskom sistemu Republike Srbije. Predlog zakona uređuje jedinstveni informacioni sistem za planiranje, praćenje, koordinaciju javnih politika i izveštavanje, koji bi trebalo da predstavlja jedinstveni republički elektronski sistem u koji učesnici u planskom sistemu unose sadržaj svojih dokumenata javnih politika i srednjoročne planove. Sadržina i način vođenja i održavanja ovog informacionog sistema za planiranje, praćenje i izveštavanje, kao i digitalni format dokumenata u tom sistemu, biće bliže propisani od strane Vlade, nakon usvajanja Zakona o planskom sistemu Republike Srbije u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Ovaj informacioni sistem će obezbediti vezu između sadržaja javnih politika, srednjoročnih planova korisnika budžetskih sredstava nadležnih za sprovođenje mera javnih politika i njihovih finansijskih planova, kao i postignutih rezultata u odnosu na definisane pokazatelje učinka. Kroz Informacioni sistem pratiće se i statističke vrednosti pokazatelja učinka.

### **Nedostatak analitičkih kapaciteta u organima državne uprave**

U oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika, problem predstavlja nepostojanje adekvatnih analitičkih kapaciteta u organima državne uprave za predviđanje kretanja, ali i to što se često ne koriste verodostojni podaci o stanju u konkretnim oblastima, što zajedno ovu materiju čini manje efikasnom. Ovo je dodatno otežano nepostojanjem obaveze određivanja unutrašnjih organizacionih jedinica u organima državne uprave koje imaju u organizaciji i opisu sistematizovane studijsko-analitičke i druge stručne razvojne i normativne poslove za planiranje, upravljanje javnim politikama i analizu efekata javnih politika, zbog čega su kapaciteti organa državne uprave za izradu i praćenje sprovođenja planskih dokumenata slabi. Nedostatak resursa (prevashodno ljudskih i finansijskih) takođe predstavlja čest razlog za nesprovođenje aktivnosti ili probijanje utvrđenih rokova. Planiranje organa državne uprave često predstavlja administrativni teret za zaposlene i otežava fokus na samu sadržinu planova. Njime se u velikom broju slučajeva bave državni službenici nižih izvršilačkih zvanja koji u pripremi predloga planskih dokumenata svojih organa ne koordiniraju sa upravljačkom strukturom i u najvećoj meri ne uzimaju u obzir strateške prioritete predviđene Programom Vlade, odnosno Akcionim planom za sprovođenje programa Vlade. Time je posledično i otežana identifikacija državnih službenika koji će biti subjekti stručnog usavršavanja u oblasti upravljanja javnim politikama. Konačno, trenutno se u ministarstvima, organima u sastavu ministarstava, posebnim organizacijama, službama Vlade, javnim agencijama i javnim ustanovama, poslovima kreiranja/izrade javnih politika, strateškog planiranja i izrade propisa bavi oko 2% od ukupno zaposlenih u javnoj upravi, dok se poslovima analize javnih politika, praćenja i vrednovanja bavi oko 10% od ukupno zaposlenih.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Podaci Projekta podrške drugoj fazi optimizacije javne uprave u RS - horizontalna funkcionalna analiza.

Od 2007. godine do danas, svi raspoloživi resursi usmereni su na intenzivnu obuku državnih službenika za sprovođenje analize efekata prilikom izrade propisa, ali i javnih politika. Naime, u periodu od septembra 2007. godine do danas, sprovedeno je stručno usavršavanje više od 500 državnih službenika u oblasti analize efekata propisa, kao i više od 100 državnih službenika u oblasti analize efekata javnih politika. Tokom ovog perioda, uočeni su i određeni problemi koji sprečavaju da efekti stručnog usavršavanja u daleko značajnijoj meri podignu kvalitet sprovedenih analiza. Program obuka se planira i formuliše, a obuke sprovode u saradnji Službe za upravljanje kadrovima i Republičkog sekretarijata za javne politike (ranije – Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa i Sekretarijata Saveta za regulatornu reformu privrede Republike Srbije). Na obuku se mogu prijaviti državni službenici uz saglasnost rukovodioca. Međutim, dešava se da određeni broj državnih službenika koji prođe obuku nije raspoređen na radno mesto na kome bi bio u prilici da praksi sprovode naučeno. Takođe, za vreme dvodnevni i trodnevni seminara koliko traje obuka, mogu se preneti samo osnovna znanja i iskustva iz ove oblasti. Stoga Republički sekretarijat za javne politike u svakodnevnom radu sa ministarstvima, pruža stručnu pomoć u izradi analize efekata propisa kroz održavanje konsultativnih sastanaka i izdavanja pisanih instrukcija.

### **Sveobuhvatna reforma sistema upravljanja javnim politikama**

Integrisan sistem strateškog upravljanja javnim politikama predstavlja preduslov ujednačenog i bržeg socio-ekonomskog rasta, te je stoga prevazilaženje problema u procesu strateškog planiranja i budžetiranja u realizaciji razvojnih prioriteta u Republici Srbiji imperativ.

Razlozi za usvajanje Zakona o planskom sistemu je što sistem planiranja u organima državne uprave nije detaljno uređen na nivou zakona. Usvajanje ovog zakona predviđeno je Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2016-2017. godine i Strategijom regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine sa Akcionim planom, koju je Vlada usvojila u januaru 2016. godine, a koja čini podstrategiju Strategije reforme javne uprave. Prilikom izrade Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016. – 2020. godine, sprovedena je opsežna analiza stanja u oblasti planiranja koje se odvija u državnim organima. Tom analizom utvđeni su brojni problemi i slabosti koje dovode do toga da planiranje nije dovoljno kvalitetno, a da se usvojeni planovi ne sprovode dovoljno efikasno i efektivno.

Takođe, naglašena je neophodnost uspostavljanja pravnog i institucionalnog okvira koji će omogućiti građanima i privredi okruženje u kojem će moći efikasno da ostvaruju svoja prava i da izvršavaju svoje obaveze. Strategijom regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016. – 2020. godine, stvorene su pretpostavke za unapređenje sistema upravljanja javnim politikama čije će potpuno reformisanje biti sprovedeno primenom Zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji. Opšti cilj strategije je uspostavljanje efikasnog i efektivnog sistema upravljanja javnim politikama i zakonodavnog procesa baziranog na podacima i činjenicama (engl. *evidence-based policies*) i drugim načelima dobre regulatorne prakse, a relevantan pokazatelj na nivou opšteg cilja je Unapređenje efektivnosti Vlade – Indeks upravljanja Svetske banke (njegova bazna vrednost u 2013. godini je

2,4, a ciljana vrednost u 2020. godini je 2,9). Posebni ciljevi strategije su: Unapređenje sistema upravljanja javnim politikama (pokazatelj na nivou ovog posebnog cilja je Indeks delotvornosti vlasti (Svetska banka), čija je bazna vrednost u 2013. godini 50,24, a ciljana vrednost u 2017. godini 52), zatim Unapređenje zakonodavnog procesa i kvaliteta propisa (pokazatelj na nivou ovog posebnog cilja je Indeks kvaliteta propisa (Svetska banka), čija je bazna vrednost u 2013. godini: 51,2 a ciljana vrednost u 2017. godini: 53,1), Pojednostavljenje administrativnih procedura i uspostavljanje sistema za kontinuirano merenje i praćenje administrativnih troškova privrede i građana (pokazatelj na nivou ovog posebnog cilja je Regulatorno i parafiskalno opterećenje, čija je bazna vrednost u 2014. godini: 33,3, a ciljana vrednost u 2017. godini 42), Unapređenje uloge građana i privrede u sistemu upravljanja javnim politikama, donošenju propisa i unapređenju kvaliteta administrativnih procedura (pokazatelj na nivou ovog posebnog cilja je Transparentnost vladinog kreiranja politika, a njegova bazna vrednost u 2015. godini je 3,6, a ciljana vrednost u 2017. godini 3,8).

### 3. Ciljevi koji se donošenjem zakona postižu

Rešenje gore navedenih i analiziranih problema podrazumeva uređeni sistem donošenja i sprovođenja javnih politika, uz primenu *ex ante* i *ex post* analize efekata, sagledavanje problema, utvrđivanje uzroka i jasnih ciljeva, te formulisanje promena kojima se teži, kao i definisanje međusobno usaglašenih mera, čije će sprovođenje biti praćeno i kontrolisano. Osnovni cilj uređivanja i funkcionisanja sistema upravljanja javnim politikama je stvaranje predvidivog pravnog okruženja koje obezbeđuje smanjivanje neizvesnosti za uspešno poslovanje privrednih subjekata.

Planiranje u javnoj upravi je neophodno kako bi javne politike i propisi mogli da budu dobro osmišljeni i formulisani. Stoga, osnovni cilj Zakona o planskom sistemu je uspostavljanje sistema za transparentno, efektivno i efikasno upravljanje javnim politikama. Njime se u praksi uspostavlja efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja, koji pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbeđenje zaštite životne sredine i održivog rasta i razvoja Republike Srbije, uključujući i efikasno praćenje sprovođenja procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Uređenjem sistema planiranja na nivou Republike Srbije kroz usvajanje Zakona o planskom sistemu obezbediće se realizacija sledećih ciljeva:

- Ujednačeno planiranje u organima državne uprave, što podrazumeva analizu stanja pre donošenja odluka, izradu planova koji su jednobrazni po vremenu, formi i sadržini i ustanovljavanje mehanizama i odgovornosti za sprovođenje;
- Uspostavljanje jasne veze između planiranja i budžetiranja, kao i uvažavanje finansijskih, ekonomskih, društvenih, kulturnih, prostornih, ekoloških, regionalnih, administrativnih i drugih mogućnosti i ograničenja prilikom planiranja;
- Uređivanje srednjoročnog planiranja u organima državne uprave;
- Uspostavljanje Jedininstvenog informacionog sistema za planiranje, praćenje i izveštavanje (JIS);
- Podaci na osnovu kojih se planira, analiziraju efekti i prati sprovođenje planskih dokumenata biće prikupljeni iz različitih relevantnih i pouzdanih izvora;



- Načelo kontinuiteta planiranja tj. zasnovanost novog planskog dokumenta na dokumentima koji su mu prethodili;
- Vođenje računa da koristi javnih politika opravdavaju troškove koje prouzrokuju, kao i da se javne politike utvrđuju i sprovede tako da se spreče ili svedu na najmanju moguću meru potencijalni negativni efekti;
- Predstavljanje obuhvata i metode analize efekata javnih politika, kako *ex ante* tako i *ex post*, srazmerne značaju i obimu procenjenih efekata;
- Uvažavanje interesa učesnika u planskom sistemu, a naročito uvažavanje prioriternih ciljeva Vlade propisanih Akcionim planom za sprovođenje programa Vlade (APSPV);
- Da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa kroz uključivanje zainteresovanih strana i ciljnih grupa, udruženja i organizacija civilnog društva, naučno - istraživačkih organizacija i građana, kao i da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata uzimaju u obzir zahtevi zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena, sprečavanja prekomernog korišćenja prirodnih resursa, povećanja energetske efikasnosti i iskorišćavanja obnovljivih izvora energije.

### **Srednjoročno planiranje**

Prema Predlogu zakona o planskom sistemu, srednjoročni planovi su sveobuhvatni planski dokumenti koji se usvajaju za period od tri godine i koji omogućavaju povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda. Nadležni organ odnosno organizacija koji su u obavezi da donesu srednjoročni plan – obveznici srednjoročnog planiranja, izrađuju srednjoročni plan na osnovu važećih dokumenata javnih politika, uz uvažavanje prioriternih ciljeva Vlade propisanih u APSPV, kapaciteta, resursa, promena faktičke situacije u odnosu na vreme kada su ti dokumenti javnih politika doneti, a u skladu sa procesom izrade budžeta i uspostavljenim elementima budžeta (budžetskim programima, programskim aktivnostima i projektima), imajući u vidu ograničenja utvrđena srednjoročnim okvirom rashoda. Predlogom zakona propisuju se i obavezni elementi srednjoročnih planova, kako bi se obezbedila i formalna usklađenost istih, a predviđeno je i objavljivanje srednjoročnih planova kako bi se povećala transparentnost rada samih obveznika srednjoročnog planiranja.

Usvajanjem Zakona o planskom sistemu:

1. uskladiće se proces planiranja i sprovođenja javnih politika sa procesom planiranja, izrade i izvršenja budžeta (integrisanje planskih i budžetskih procesa), posredstvom srednjoročnih planova organa državne uprave, i
2. uspostaviće se bolja međusobna koordinacija i odgovornost organa u postupku, u pogledu saradnje izveštavanja i praćenja sprovođenja planova.

*Indikatori* kojima će se pratiti srednjoročno i godišnje planiranje u organima državne uprave su: procenat odstupanja ukupnog broja realizovanih aktivnosti u odnosu na ukupan broj aktivnosti planiranih GPRV; učešće broja srednjoročnih planova ODU izrađenih u skladu sa uspostavljenim pravnim okvirom za srednjoročno planiranje, u ukupnom broju srednjoročnih planova ODU; broj obučeni državnih službenika iz srednjoročnog planiranja.

## Planska dokumenta i konzistentnost planskog sistema

Predlogom zakona o planskom sistemu propisano je postojanje nekoliko vrsta planskih dokumenata, u cilju standardizacije vrsta planskih dokumenata, i to:

1. **Dokumenti razvojnog planiranja** (Plan razvoja, Investicioni plan, Prostorni plan i planovi razvoja jedinica lokalne samouprave);
2. **Dokumenti javnih politika** (strategija, program, koncept politike i akcioni plan);
3. **Ostali planski dokumenti** (Program Vlade - ekspoze, Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije - NPAA).

Uzimajući u obzir rokove propisane Predlogom zakona o planskom sistemu, neophodno je pristupiti izradi sledećih dokumenata razvojnog planiranja<sup>20</sup>, i to:

- Plan razvoja Republike Srbije, koji predstavlja hijerarhijski najviši, dugoročni dokument razvojnog planiranja u Republici Srbiji koji se donosi za period od najmanje deset godina i usvaja ga Narodna skupština. Njime se utvrđuju vizija, strateški ciljevi i ključni prioriteti razvoja Republike Srbije;

- Investicioni plan kojim se planiraju javne investicije u oblastima od opšteg interesa u skladu sa razvojnim prioritetima postavljenim Planom razvoja i usvaja ga Vlada za period od sedam godina;

- Prostorni planovi su planski dokumenti kojima se vrši prostorno planiranje u skladu sa Ustavom i važećim propisima u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, i

- Plan razvoja jedinica lokalne samouprave koji sadrži viziju, strateške ciljeve, ključne prioritetne ciljeve razvoja jedinice lokalne samouprave i način njihovog ostvarivanja i ovi planovi će se donositi za period od najmanje sedam godina.

Dokumenti razvojnog planiranja su ključni za uspostavljanje konzistentnosti planskog sistema. Naime, Predlog zakona uređuje hijerarhiju planskih dokumenata na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, uvodi u sistem planiranja dokumenta razvojnog planiranja, i standardizuje vrste planskih dokumenata i u okviru toga – vrste dokumenata javnih politika (strategija, program, koncept politike i akcioni plan). Dokumenti javnih politika moraju biti usklađeni sa razvojnim dokumentima.

Načelom konzistentnosti i usklađenosti predviđenim Predlogom zakona propisuje se međusobna usklađenost javnih politika, usklađenost planskih dokumenata po formi, sadržaju i terminologiji, usklađenost hijerarhijski nižih planskih dokumenata sa hijerarhijski višim planskim dokumentima, usklađenost planskih dokumenata sa preuzetim međunarodnim obavezama, kao i usklađenost propisa sa usvojenim planskim dokumentima. Zakonom se dakle uspostavlja potrebna hijerarhija i veza između Plana razvoja kao krovnog razvojnog dokumenta na nivou Republike Srbije i ostalih, hijerarhijski nižih dokumenata razvojnog planiranja (Investicionog plana, Prostornog plana i planova razvoja jedinica lokalne samouprave). Dalje, ovako postavljen sistem omogućava i uspostavljanje veza i konzistentnosti između dokumenata razvojnog planiranja i dokumenata javnih politika sa ostalim planskim dokumentima. Time se kreira jedinstven sistem planiranja na nacionalnom, pokrajinskom i nivou jedinica lokalne samouprave, zasnovan na

<sup>20</sup> Vodeći pri tom računa o ciljevima i zadacima koji proističu iz preuzetih međunarodnih obaveza Republike Srbije u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji.

usklađenosti hijerarhijski nižih sa hijerarhijski višim planskim dokumentima, ali i potrebna veza planova razvoja jedinica lokalnih samouprava sa pokrajinskim, odnosno dokumentima razvojnog planiranja na nivou Republike Srbije kojima su utvrđeni dugoročni i prioritetni ciljevi razvoja Republike Srbije.

Predlogom zakona o planskom sistemu već je uređen obavezni sadržaj dokumenata javnih politika, a on će biti razrađen podzakonskim aktom – metodologijom za upravljanje sistema javnih politika, kao i njihova forma, sve u cilju konsolidacije postojećeg strateškog okvira.

*Indikatori* kojima će se pratiti uspostavljanje pravnog okvira za upravljanje javnim politikama, koji obezbeđuje pripremu dokumenata javnih politika usklađenih sa usvojenim standardima su sledeći: učešće broja dokumenata javnih politika za koje je RSJP dao mišljenje da su usaglašeni sa uspostavljenim pravnim okvirom za upravljanje javnim politikama, u ukupnom broju dokumenata javnih politika koji su dostavljeni na mišljenje RSJP-u na godišnjem nivou; učešće broja predloga strateških dokumenata usaglašeni sa usvojenim metodologijama u ukupnom broju predloženih strateških dokumenata koji su pristigli RSJP-u na mišljenje na godišnjem nivou.

*Indikatori* kojima će se pratiti upravljanje sistemom javnih politika na lokalnom nivou su sledeći: broj dokumenata javnih politika na nivou JLS usaglašeni sa uspostavljenim pravnim okvirom za upravljanje javnim politikama; broj obučeni zaposleni u JLS iz upravljanja javnim politikama u skladu sa jedinstvenim pravnim okvirom za upravljanje javnim politikama, na godišnjem nivou; broj obučeni zaposleni u JLS iz srednjoročnog planiranja u skladu sa jedinstvenim pravnim okvirom za srednjoročno planiranje, na godišnjem nivou.

### **Jedinstveni informacioni sistem za planiranje, praćenje i izveštavanje**

Jedinstveni informacioni sistem za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih politika i izveštavanje, kako to Predlog zakona o planskom sistemu predviđa, predstavlja jedinstveni elektronski sistem u koji učesnici u planskom sistemu unose sadržaj svojih dokumenata javnih politika i srednjoročnih planova, ali i vrše izveštavanje o rezultatima sprovođenja dokumenata javnih politika i srednjoročnih planova, kroz praćenje ostvarenih ciljeva i vrednosti pokazatelja učinka.

Cilj IT platforme za sistem integrisanog planiranja je da podrži ključne procese u godišnjem ciklusu planiranja politika i budžeta, kao što su: priprema Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade, srednjoročno planiranje, uspostavljanje veza sa procesom harmonizacije domaćih propisa sa EU propisima, praćenje različitih elemenata plana i evaluacija napretka, kao i podnošenje izveštaja različitim korisnicima.

Rešenje koje sistem treba da omogući jeste unos podataka kroz korisnički interfejs, odnosno planskih i stvarnih vrednosti ključnih pokazatelja uspeha koji treba da budu povezani sa svim elementima akcionih planova (ciljevima, merama, institucijama odgovornim za realizaciju mera, procenjenim finansijskim sredstvima, propisima kroz koje se mere sprovode, rokovima za realizaciju, pokazateljima rezultata i aktivnostima).

*Indikatori* kojima će se pratiti uspostavljanje i funkcionisanje Jedininstvenog informacionog sistema (JIS) za planiranje, praćenje i izveštavanje su: učešće unetih planskih dokumenata u JIS u odnosu na ukupan broj planskih dokumenata; broj obučeni državnih službenika za korišćenje JIS-a.

Predlog je da se razvoj JIS-a sprovede kroz dve faze. **Prva faza** izrade JIS-a treba da podrži proces srednjoročnog planiranja za sve učesnike u procesu. Ona služi za usklađivanje planskih i budžetskih procesa za dalji razvoj IT sistema u drugoj fazi.<sup>21</sup> U **drugoј fazi** bi trebalo da se uspostavi funkcionalna platforma za integrisanje planskog sistema na nivou organa državne uprave. Integracija sa relevantnim IT sistemima bi trebalo da obezbedi puni obuhvat procesa planiranja, koordinacije i praćenja javnih politika koji su uvezani sa procesom izrade budžeta Republike Srbije.

### **Analiza efekata javnih politika i propisa i konsultacije**

Predlog zakona o planskom sistemu propisuje obavezu sprovođenja *ex ante* analize efekata javnih politika i propisa pre donošenja odluke o izradi samog dokumenta javne politike, odnosno propisa, i njene korake. Predlagači dokumenata javnih politika i propisa će tokom *ex ante* analize efekata javnih politika biti u obavezi da sprovode konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama i prikupljaju i obrađuju podatke, u cilju predlaganja optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija. Takođe, Predlog zakona propisuje i obavezu sprovođenja i *ex post* analize efekata javnih politika i propisa. Na osnovu nalaza dobijenih *ex-post* analizom, predlagači će biti u prilici da vrednuju učinke javnih politika, odnosno ocenjuju relevantnost, efikasnost, efektivnost i održivost javne politike, u cilju njenog preispitivanja i unapređenja, odnosno revizije i daljeg planiranja. Praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javnih politika sprovodiće se uz uzimanje u obzir podataka i informacija dobijenih od svih organa i organizacija koje su odgovorne za sprovođenje mera odnosno aktivnosti javnih politika, kao i podataka i informacija koje su pribavljene iz drugih izvora, a koje se odnose na učinke tih javnih politika. Na ovaj način unapređuje se kvalitet dokumenata javnih politika na bazi objektivnih analiza imajući u vidu sve raspoložive podatke i činjenice, i direktno utiče na povećanje transparentnosti javnih politika i zakonodavnog procesa. Kontrola sprovođenja *ex-ante* analize efekata propisa vrši se kroz pribavljanje mišljenja od strane državnog organa nadležnog za koordinaciju javnih politika.

Predlogom zakona uređeno je i da se sprovođenje mera i aktivnosti prati se u skladu sa mehanizmom koji je određen samim dokumentom javne politike ili drugim planskim dokumentom koji je predmet praćenja. Praćenje sprovođenja konkretnih mera i aktivnosti vrši se preko kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja za merenje učinaka javnih politika, definisanih dokumentom javne politike, odnosno akcionim planom donetim uz taj dokument ili drugim planskim dokumentom.

*Indikatori* kojima će se pratiti unapređenje zakonodavnog procesa i kvaliteta javnih politika i propisa u kontekstu proširenja obaveze sprovođenja analize efekata na dokumenta javnih politika i unapređenja metodoloških pravila za sprovođenje analize efekata su: učešće broja nacrta zakona usaglašanih sa metodologijom za analize efekata u ukupnom broju nacrta zakona dostavljenih na mišljenje RSJP za

<sup>21</sup> Očekuje se da vreme trajanja prve faze bude do 6 meseci od potpisivanja ugovora za obavljanje posla.

koje je potrebno uraditi analize efekata, na godišnjem nivou, i učešće broja dokumenata javnih politika usaglašenih sa metodologijom za analizu efekata u ukupnom broju dokumenata javnih politika dostavljenih na mišljenje RSJP, na godišnjem nivou.

Takođe, Predlog zakona o planskom sistemu propisuje obavezu sprovođenja konsultacija u svim fazama postupka tj. predlagači dokumenata javnih politika dužni su da omoguće učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija, a sve radi unapređenja transparentnosti procesa kreiranja javnih politika. U zavisnosti od obuhvata dokumenta javne politike, u proces konsultacija će biti uključene zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika. Predlagač je u obavezi da razmotri sugestije koje tokom konsultacija iznose zainteresovane strane i ciljne grupe, ali ima i obavezu da informiše učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uključene u dokument javne politike. Informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija, koji naročito obuhvataju podatke o konsultovanim stranama, obimu i metodima konsultacija, pitanjima o kojima se raspravljalo tokom konsultacija, zatim primedbama, sugestijama i komentarima koji su uzeti u razmatranje i onima koji nisu uvaženi, kao i o razlozima za njihovo neprihvatanje, predlagač će biti dužan da predstavi u okviru dokumenta javne politike. Na kraju, predlagač je dužan i da informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija objavi na svojoj internet stranici najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija. Posebna novina u odnosu na postojeća rešenja je i to što organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika može da predloži organu državne uprave koji je predlagač da tokom konsultacija primeni određeni metod konsultacija, kao i da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe. Predlogom zakona predviđena je i obaveza sprovođenja konsultacija tokom izrade propisa, kao i obavezno sprovođenje javne rasprave za dokumenta javnih politika.

*Indikatori* kojima će se pratiti unapređenje uloge građana i privrede u sistemu upravljanja javnim politikama, donošenju propisa i unapređenju kvaliteta administrativnih procedura su sledeći: učešće broja nacrtu zakona za koje je u toku procesa izrade sprovedena javna rasprava u ukupnom broju nacrtu zakona koji su doneti na godišnjem nivou; učešće broja nacrtu zakona i broja dokumenata javnih politika dostavljenih na mišljenje RSJP za koje su u toku procesa izrade sprovedene konsultacije; povećanje broja konsultovanih zainteresovanih strana u konsultativnom postupku.

#### **4. Druge mogućnosti za rešavanje problema**

Pre konačne odluke o tome da je donošenje Zakona o planskom sistemu Republike Srbije najbolji način za rešenje uočenih problema, pošlo se od razmatranja sledećih opcija:

- *status quo* - opcije koja podrazumeva da se ništa ne menja ni u zakonodavnom ni u administrativno-institucionalno-upravljačkom okviru za

spvođenje važećih propisa u oblasti planiranja, već samo da se pojača primena postojećih propisa;

- regulatorne opcije - izmena i dopuna Zakona o budžetskom sistemu, izmena i dopuna Zakon o državnoj upravi, Zakona o ministarstvima, izmena i dopuna Poslovnika Vlade, kao i donošenja nove uredbe koja bi se vezivala za Zakon o budžetskom sistemu ili Zakon o državnoj upravi;
- donošenje novog, sistemskog Zakona o planskom sistemu.

Poređenjem svih razmatranih opcija, došlo se do zaključka da je donošenje novog zakona najbolja opcija zbog širine i značaja oblasti planiranja koju uređuje, a koja nije pokrivena postojećim propisima. Donošenjem novog zakona se na sveobuhvatan način uređuje sistem planiranja i bolje upravljanje javnim politikama u Republici Srbiji i bitno je da se zakon što pre usvoji kako bi se stvorili preduslovi za poštovanje fiskalnih ograničenja i efikasniji rad javne uprave u Republici Srbiji, na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Reforma planskog sistema je deo reforme javne uprave i potrebno je da ova oblast u potpunosti i valjano bude obuhvaćena zakonom sistemskog karaktera. Usvajanjem zakona će se uspostaviti načela i standardi planiranja na svim nivoima vlasti u Republici Srbiji na kojima se usvajaju i sprovode javne politike, i time će se obezbediti kvalitet i usklađenost dokumenata javnih politika i ostalih planskih dokumenata i propisa i omogućiti njihovo efikasno sprovođenje. Jedino je zakonom moguće urediti ovo pitanje za sve nivoe vlasti – republički, pokrajinski i lokalni.

## **5. Zašto je donošenje zakona najbolje za rešavanje problema?**

Cilj reforme planskog sistema u Republici Srbiji je uspostavljanje koherentnog sistema za efikasno i svrsishodno planiranje i upravljanje javnim politikama na svim nivoima sistema vlasti. Najbolje rešenje za ostvarenje ovog cilja je donošenje sistemskog zakona o planskom sistemu koji će postaviti okvir odnosno dati smernice za uređenje celokupnog planskog sistema, sistema upravljanja javnim politikama, zatim forme i sadržine pojedinačnih dokumenata javnih politika, kao i njegovo povezivanje sa budžetom i srednjoročnim planovima. Postojeći problemi u sistemu planiranja u Republici Srbiji koji su već objašnjeni, nisu uopšte ili nisu u dovoljnoj meri i na dovoljno jasan način rešeni kroz postojeće propise, i stoga ovaj zakon nastoji da ih reši. Ključni problemi koji su uočeni obuhvataju: nedovoljno korišćenje analiza efekata javnih politika i propisa zasnovanih na podacima i činjenicama pri planiranju i kreiranju javnih politika i propisa; nedovoljno razvijen sistem planiranja koji je usklađen sa prioritetima Vlade; nepostojanje jasnog i efikasnog sistema sprovođenja, koordinacije, praćenja sprovođenja i vrednovanja efekata sprovedenih dokumenata javnih politika i propisa; manjkav sistem izveštavanja; nedovoljan obim konsultacija. Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije se upravo regulišu važni aspekti ciklusa upravljanja javnim politikama, uključujući i vrednovanje efekata sprovedenih dokumenata javnih politika i propisa (*ex ante* i *ex post* ocenu efekata javnih politika i propisa), praćenje sprovođenja i izveštavanje o rezultatima sprovođenja javnih politika, postupak konsultacija za javne politike i propise. Na osnovu detaljnih analiza, RSJP je procenio da će usvajanje Zakona o planskom sistemu biti najbolje rešenje za povezivanje postojećih elemenata planiranja, njihovo

unapređenje i uspostavljanje sveobuhvatnog sistema koji će obuhvatiti planiranje na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

## 6. Na koga će i kako uticati rešenja predložena u zakonu?

U matrici analize zainteresovanih strana ispod, predstavljene su ključne zainteresovane strane koje imaju interes u vezi sa rešenjima predloženim u Predlogu zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji, i efekti koje će na njih imati rešenja predložena u Predlogu zakona.

**Tabela 4.** Matrica zainteresovanih strana

<b>Zainteresovane strane i ciljne grupe</b>	<b>Način na koji predložena rešenja utiču na zainteresovane strane i ciljne grupe</b>
Građani	Cilj zakona je uspostavljanje efikasnog sistema planiranja koje pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava. Građani bi trebalo da osete efekte u vidu efikasnijeg i delotvornijeg sprovođenja zacrtanih socijalnih i ekonomskih politika, koje će posledično doprineti poboljšanju kvaliteta javnih usluga, životnog standarda i ispunjenju potreba građana. Povećanje transparentnosti upravljanja javnim politikama i zakonodavnog procesa će takođe pozitivno uticati na građane prilikom korišćenja javnih usluga.
Pravna lica	Zakon doprinosi stvaranju javne uprave koja je efikasnija u pružanju usluga privrednim subjektima. Povećanje transparentnosti upravljanja javnim politikama i zakonodavnog procesa će takođe pozitivno uticati na privredne subjekte prilikom korišćenja javnih usluga.
Organi državne uprave	Uređivanjem planskog sistema (koje će obuhvatiti sve faze planiranja, izrade i sprovođenja javnih politika) i njegovim povezivanjem sa procesom izrade budžeta kroz srednjoročno planiranje, organi državne uprave će biti efikasniji u planiranju svog rada, aktivnosti za koje su nadležni, kao i u trošenju sredstava koja imaju na raspolaganju. Proces upravljanja javnih politika u tesnoj je vezi sa zakonodavnim procesom, jer propisi spadaju u regulatorne instrumente koji se donose u cilju sprovođenja usvojenih javnih politika. Predlog zakona će uticati i na povećanje transparentnosti zakonodavnog postupka i veće oslanjanje donosilaca odluka na rezultate relevantnih analiza i podataka.
Svi korisnici budžetskih sredstava	Jednostavnije i svrsishodnije planiranje realizacije aktivnosti koje su u njihovoj nadležnosti, uz uštedu vremena i finansijskih i ljudskih resursa u dugom roku.
Organizacije civilnog društva	Zakon predviđa aktivno i sistematsko uključivanje organizacija civilnog društva u proces planiranja i donošenja javnih politika, te

	će time interesi koje oni zastupaju moći da budu na sistemski način predstavljeni i razmotreni od strane donosilaca odluka, ali i zastupljeni u konkretnim rešenjima sadržanim u javnim politikama i propisima.
Naučno-istraživačke institucije	Zakon predviđa aktivno i sistematsko uključivanje naučno-istraživačkih institucija u proces planiranja i donošenja javnih politika, te će tako rezultati njihovog rada moći da budu na sistemski način predstavljeni i razmotreni od strane donosilaca odluka ali i iskorišćeni u konkretnim rešenjima sadržanim u javnim politikama i propisima.
Vlada Republike Srbije	Zakon omogućava uspostavljanje dobre baze za donošenje kvalitetnih političkih i drugih odluka.

### **7. Troškovi koje će primena zakona izazvati kod građana i privrede, posebno malih i srednjih preduzeća**

Primena predloženih zakonskih rešenja neće izazivati troškove kod građana i privrede (niti kod malih i srednjih preduzeća). Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva u budžetu Republike Srbije s obzirom na to da su aktivnosti koje je potrebno sprovođiti u skladu sa predloženim zakonskim rešenjima predstavljaju deo redovnog funkcionisanja javne uprave. Budući da će primena Zakona o planskom sistemu Republike Srbije u značajnoj meri doprineti ekonomičnosti u postupanju javne uprave na svim nivoima sistema vlasti, sa sigurnošću se može izvesti zaključak da mala i srednja preduzeća neće biti opterećena dodatnim nametima, već da će ekonomičnost u postupanju organa državne uprave pružiti visok kvalitet usluga kako građanima, tako i privredi uz realne, pa čak i smanjene troškove administriranja. Za uspostavljanje i funkcionisanje informacionog sistema za planiranje i izveštavanje obezbeđena su sredstva iz međunarodne razvojne pomoći. Eventualni troškovi koji bi mogli da nastanu odnosiće se na obezbeđivanje adekvatnih kadrovskih kapaciteta u organima državne uprave i organima jedinica lokalne samouprave i njihovo osposobljavanje u pogledu sprovođenja pojedinih odredaba zakona. Međutim, ovi mogući troškovi u funkciji su unapređenja sistema kreiranja politika i dostizanja kvalitetnih propisa izrađenih na bazi verodostojnih podataka i činjenica uz adekvatan konsultativni proces svih zainteresovanih strana koji će omogućiti pružanje kvalitetnih usluga građanima i privredi, i već su obezbeđena iz sredstava međunarodne razvojne pomoći.

### **8. Da li pozitivni efekti opravdavaju troškove?**

Uspostavljanje koherentnog planskog sistema na nivou Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave značajno će smanjiti troškove budžeta Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave, imajući u vidu da će se povezivanjem strateškog planiranja sa srednjoročnim okvirom budžeta u potpunosti otkloniti posledice neadekvatnog planiranja na centralnom nivou, kao i da će se prilikom procesa planiranja uzimati u obzir ograničeni finansijski resursi u uslovima fiskalne



konsolidacije. Mogući troškovi koji bi nastali tokom sprovođenja predloženih rešenja svakako će biti manji od pozitivnih efekata i ušteda na dugi rok koje će se ostvariti sprovođenjem ovog zakona.

### **9. Da li akt podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?**

Predložena rešenja neće direktno doprineti stvaranju novih privrednih subjekata na tržištu, ali će značajno uticati na poboljšanje privrednog ambijenta, imajući u vidu da Zakon o planskom sistemu u Republici Srbiji predstavlja logični nastavak procesa regulatorne reforme, čija je poslednja faza započela usvajanjem Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama u periodu 2016-2020. godine. Kvalitetan pravni sistem jedan je od ključnih uslova za privredni razvoj, socijalni prosperitet i poštovanje ljudskih prava. Pravni sistem koji obezbeđuje privredni razvoj mora biti transparentan i efikasan, mora garantovati pravnu sigurnost, odnosno biti zasnovan na načelima dobre regulatorne prakse. Za investitora, domaćeg ili stranog, pravna sigurnost i predvidivost su od suštinskog značaja s obzirom na to da svaki potencijalni investitor pre ulaganja želi da bude upoznat sa zakonima i drugim propisima kojima se uređuju pitanja vezana za ulaganje sredstava i delatnost u kojoj želi da započne poslovanje. Stvaranje boljeg poslovnog okruženja za poslovanje privrednih subjekata neminovno će doprineti poboljšanju tržišne konkurencije. S tim u vezi, predloženo zakonsko rešenje indirektno će uticati i na pojavu novih privrednih subjekata na tržištu, s obzirom na to da se njime smanjuju administrativna opterećenja države prema privredi, ukidaju se nepotrebne procedure i doprinosi se uspostavljanju efikasnije i jeftinije državne uprave.<sup>22</sup>

### **10. Da li su zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove?**

Tekst Predloga zakona sačinjen je u širokom krugu javnih konsultacija u kojima su učestvovali predstavnici Republičkog sekretarijata za javne politike, Generalnog sekretarijata Vlade, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Kancelarije za evropske integracije, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstva unutrašnjih poslova, ali i predstavnici civilnog sektora (brojna udruženja građana i druge organizacije civilnog društva), akademske i naučno-istraživačke zajednice (brojni instituti i istraživački centri), predstavnici Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, Međunarodnog monetarnog fonda, brojni domaći i inostrani stručnjaci.

U sklopu aktivnosti na izradi i promovisanju Predloga zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji, Republički sekretarijat za javne politike je organizovao i održao dva

---

<sup>22</sup> Visina administrativnog opterećenja se najbolje može sagledati kroz nalaze iskazane u Regulatornom indeksu Srbije, gde se u komponenti 5. Regulatorno opterećenje, na osnovu istraživanja Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED), ocenjuje da visina administrativnih troškova iznosi 3,6% – 4% BDP-a za 2014. godinu.

veća događaja koja su okupila predstavnike različitih institucija i organizacija zainteresovanih za uređenje sistema planiranja. Na samom početku puta izrade zakona, u periodu 12-14.02.2015. godine, organizovan je trodnevni radni sastanak institucija Vlade Republike Srbije koje su uključene u proces planiranja javnih politika (prisutni su bili predstavnici Kancelarije za evropske integracije, Ministarstva finansija, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Direkcije za elektronsku upravu, Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Stalne konferencije gradova i opština, kao i predstavnici Republičkog sekretarijata za javne politike, predstavnici Generalnog sekretarijata bili su pozvani da uzmu učešće na sastanku, a prisutni su bili i predstavnici Delegacije Evropske unije u Srbiji). Cilj sastanka je bio da se prodiskutuju predlozi koji bi činili osnov za uspostavljanje sistema planiranja u organima javne uprave. Drugi važan događaj organizovan je po završetku izrade radne verzije zakona, i to u formi okruglog stola pod nazivom „Sistem za podršku planiranju i odlučivanju o javnim politikama“ koji je održan 28. avgusta 2015. godine, a na kome su, pored predstavnika različitih institucija Vlade Republike Srbije (same Vlade Republike Srbije, zatim Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva finansija, Republičkog zavoda za statistiku, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Kancelarije za evropske integracije, Ministarstva omladine i sporta, Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije, Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva rada, Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Republičkog sekretarijata za javne politike, kao i Stalne konferencije gradova i opština), učešće uzeli i predstavnici međunarodnih organizacija, civilnog društva, akademske zajednice, međunarodnih donatora i poslovne zajednice.

U periodu između ova dva događaja Republički sekretarijat za javne politike održao je brojne sastanke sa različitim organima državne uprave kako bi na vreme od njih dobio mišljenja i prikupio sve predloge za konkretna rešenja koja će Predlog zakona o planskom sistemu Republike Srbije sadržati. Osim toga, tokom maja, juna i jula održana su tri kruga obuka za državne službenike (na teme tehnika planiranja, analize efekata javnih politika i praćenja, izveštavanja i ocene), tokom kojih su učesnici imali priliku da se upoznaju sa polazištem i osnovnim elementima propisa koji je tada bio u ranoj fazi izrade.

Tokom II i III kvartala 2016. godine sprovedene su opsežne konsultacije sa domaćim i inostranim zainteresovanim stranama o paketu propisa kojim će se uspostaviti planski sistem na nivou Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave. S tim u vezi, tekst Predloga zakona o planskom sistemu Republike Srbije, Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Uredbe o metodologiji srednjoročnog planiranja kvalitativno je unapređen u skladu sa komentarima i sugestijama institucija „centra Vlade“, kao i sa sugestijama i komentarima Evropske komisije, SIGMA-e i drugih zainteresovanih strana (građana, privrednih subjekata, nevladinih organizacija), imajući u vidu da su navedeni nacrti akata bili objavljeni na veb sajtu RSJP-a i dostupni za komentarisane/izmene i dopune.

Krajem IV kvartala 2016. godine, započela je i formalna procedura javne rasprave na Predlog zakona o planskom sistemu Republike Srbije i pratećih Uredaba. Javna rasprava započela je 30. decembra 2016. godine, a okončana je 20. januara 2017. godine i na istoj su svoje predloge, sugestije i kometatre u okviru dva događaja (11. i

16. januara 2017. godine) izneli predstavnici preko 170 organa državne uprave, pokrajinskih institucija, jedinica lokalne samouprave, nezavisnih regulatornih tela, privrednih subjekata, sindikata, udruženja građana, organizacija civilnog društva, stručen javnosti, predstavnika akademske i naučno-istraživačke zajednice. Nacrti navedenih propisa su u skladu sa dostavljenim komentarima učesnika javne rasprave kvalitativno unapređeni. Krajem aprila 2017. godine Predlog zakona o planskom sistemu Republike Srbije je dostavljen svim organima državne uprave radi pribavljanja mišljenja u skladu sa članom 46. Poslovnika Vlade. Komenatari i sugestije organa državne uprave su prihvaćeni i inkorporirani u tekst Predloga zakona o planskom sistemu Republike Srbije, čime su ispunjeni i formalni preduslovi za dostavljanje materijala Generalnom sekretarijatu radi razmatranja i usvajanja na sednici Vlade.

### **11. Koje će mere biti preduzete da bi se ostvarili razlozi donošenja zakona?**

U cilju sprovođenja ovog zakona biće preduzete niz mera i aktivnosti kako bi se ostvarila puna primena ovog propisa. Najvažnije među njima su:

- Sprovođenje srednjoročnog planiranja, sprovođenje analize efekata javnih politika i vršenje kontrole sprovođenja analize efekata javnih politika. Usvajanjem podzakonskih propisa (Uredbe o srednjoročnom planiranju i Uredbe o upravljanju javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika) rešenja koja donosi Zakon o planskom sistemu Republike Srbije će biti metodološki razrađena kako bi sam zakon bio u potpunosti i efektivno primenljiv u praksi.
- Propisivanje obavezne forme dokumenata javnih politika i terminologije;
- Obaveza usklađivanja dokumenata javnih politika i propisa, kao i obaveza koordinisanog planiranja;
- Uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za planiranje. Unapređenje postojeće IT strukture unutar Vlade i kreiranja integralnog IT rešenja koje će povezati planski i budžetski proces i omogućiti izveštavanje na bazi planova i izvršenja budžeta, a što su procesi koje predviđa i uređuje zakon;
- Sprovođenje konsultacija tokom izrade dokumenata javne politike i kontrola sprovođenja konsultacija od strane organa državne uprave;
- Podizanje kapaciteta javne uprave za planiranje. Organizovanje praktičnih obuka kojima se podižu analitička znanja i veštine državnih službenika iz oblasti planiranja, kako bi bili pripremljeni da usvojena zakonska rešenja i odredbe primenjuju i sprovode u praksi. Po usvajanju zakona, programi obuka biće dodatno unapređeni kako bi u potpunosti odražavali rešenja predviđena usvojenim zakonom;
- Sprovođenje javne rasprave za dokumenta javne politike kroz sledeće faze: (i) objavljivanje otpočinjanja rada na dokumentu javne politike, (ii) sprovođenje javne rasprave pre usvajanja dokumenta javne politike, (iii) sačinjavanje i objavljivanje Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi.
- Objavljivanje dokumenata javne politike i srednjoročnih planova, kao i sačinjavanje i objavljivanje Izveštaja o sprovođenju dokumenata javne politike i srednjoročnih planova

- Kontrola transparentnosti dokumenata javne politike i srednjoročnih planova obuhvatiće kontrolu sprovođenja javne rasprave za dokumenta javnih politika od strane organa državne uprave (ne i za jedinice lokalne samouprave), kao i kontrolu objavljivanja kroz informacijski sistem (nakon uspostavljanja).

## 12. Mogući problemi tokom implementacije i načini prevazilaženja

Tabela 6.

	Mogući problemi tokom implementacije	Način prevazilaženja
1.	Usporeno usvajanje planskih dokumenata zbog kompleksnosti (širokog obuhvata) reforme, brojnosti regulisanih učesnika planskog sistema, kompleksnosti procedure srednjoročnog planiranja, zbog povezanosti sa budžetskim planiranjem.	Sprovođenje u fazama: Faza 1 – Uspostavljanje standarda za dokumenta javnih politika - odmah (obaveznost donošenja u propisanoj proceduri i formi) Faza 2 – Obaveza srednjoročnog planiranja za organe državne uprave Faza 3 – Unošenja planskih dokumenata u jedinstveni informacijski sistem Faza 4 - Obaveza srednjoročnog planiranja za JLS
2.	Nedоследno sprovođenje reforme (neujednačavanje planskog sistema, odsustvo transparentnosti, itd.)	Uspostavljanje jedinstvenog informacijskog sistema koji omogućava: <ul style="list-style-type: none"> <li>• donošenje dokumenata javnih politika i srednjoročnih planova mimo propisanih standarda u pogledu forme i procedure donošenja;</li> <li>• izbegavanje obaveze izveštavanja;</li> <li>• netransparentnost planskog sistema (učesnici u planskom sistemu ne odlučuju o dostupnosti podataka)</li> </ul>
3.	Nedostajući kapaciteti učesnika planskog sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontinuirane obuke</li> <li>• Podizanje kapaciteta za elektronsko poslovanje (uslov sprovođenja ove i svih drugih aktuelnih reformi koje sprovodi Vlada)</li> <li>• Uspostavljanje saradnje radi zajedničkog korišćenja kapaciteta</li> </ul>
4.	Suprostitavljanje reformama od strane nekih učesnika planskog sistema	Poštovanje propisanih obaveza od strane kooperativnih učesnika planskog sistema biće najači argument oponentima reforme (ovo se pokazalo

		<p>kao tačno u brojnim sistemskim reformama sprovedenim do sada: uvođenje analize efekata propisa; osnivanje Agencije za privredne registre; izdavanje građevinskih dozvola, reforma inspekcija, itd.).</p>
5.	Nedostatak sredstava za realizaciju reforme	<p>Iz EU fondova je već obezbeđena većina sredstava, a treba nastaviti sa aktivnostima u pribavljanju donatorskih i dr. sredstava za realizaciju reforme.</p>
6.	Odsustvo praćenja sprovođenja reforme i analize njenih efekata	<p>Propisani su mehanizmi da RSJP vrši efikasno praćenje sprovođenja reforme</p>

## IZJAVA O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

### 1. Ovlašćeni predlagač propisa: Vlada

Obrađivač: Republički sekretarijat za javne politike

### 2. Naziv propisa

Predlog zakona o planskom sistemu Republike Srbije

Draft Law on Planning System of the Republic of Serbia

### 3. Usklađenost propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum):

- a) Odredba Sporazuma koja se odnose na normativnu saržinu propisa,  
NEMA
- b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma,  
NEMA
- v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma,  
NEMA
- g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma,  
NEMA
- d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.

U delu I Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, druga revizija, koji se odnosi na Političke kriterijume – državna uprava, navedeno je da je na osnovu sprovedenih detaljnih istraživanja i analiza postojećeg strateškog okvira i fragmentiranih segmenata planiranja u Republici Srbiji, kao i konsultacija sa ključnim akterima u centru Vlade i drugim organima državne uprave, Delegacijom Evropske unije u Republici Srbiji, Evropskom komisijom, Međunarodnim monetarnim fondom i predstavnicima drugih međunarodnih organizacija, osmišljen sistem za efikasno planiranje u RS i upravljanje javnim politikama, koji je pretočen u Predlog zakona o planskom sistemu Republike Srbije i dve prateće uredbe sa metodologijama. Zakon i uredbe sveobuhvatno regulišu sistem planiranja u Republici Srbiji, uključujući i finansijsko upravljanje, povezujući procese planiranja, kreiranja javnih politika i planiranja i izvršenja budžeta. Propisi su dobili podršku organa državne uprave, a naročito Evropske komisije, Delegacije Evropske unije u RS i Međunarodnog monetarnog fonda. Planiranim usvajanjem Zakona o planskom sistemu Republike Srbije uspostaviće se sveobuhvatan, efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja, koji pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbeđenje održivog rasta i razvoja Republike Srbije i efikasno sprovođenje procesa pristupanja Evropskoj uniji.

### 4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:

- a) Navođenje odredbi primarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

NE

b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

NE

v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima,

NE

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost,

NE

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije.

NE

**5. Ukoliko ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis, i/ili ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost, potrebno je obrazložiti tu činjenicu. U ovom slučaju, nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa. Tabelu usklađenosti nije potrebno popunjavati i ukoliko se domaćim propisom ne vrši prenos odredbi sekundarnog izvora prava Evropske unije već se isključivo vrši primena ili sprovođenje nekog zahteva koji proizilazi iz odredbe sekundarnog izvora prava (npr. Predlogom odluke o izradi strateške procene uticaja biće sprovedena obaveza iz člana 4. Direktive 2001/42/EZ, ali se ne vrši i prenos te odredbe direktive).**

Materija uređenja sistema planiranja u Republici Srbiji je horizontalnog karaktera i nije predmet primarnih ili sekundarnih izvora prava Evropske unije. Međutim, prilikom izrade Predloga zakona o planskom sistemu Republike Srbije obavljene su i sveobuhvatne konsultacije sa predstavnicima Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, Evropskom komisijom i SIGMA-om. Većina pristiglih komentara i sugestija u pogledu poboljšanja pojedinih predloženih rešenja uvažena je i inkorporirana u tekst Predloga zakona o planskom sistemu Republike Srbije.

**6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?**

Nema izvora prava Evropske unije koji se odnose na materiju propisa.

**7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?**

Da, Radna verzija Zakona o planskom sistemu Republike Srbije prevedena je na engleski jezik.

**8. Saradnja sa Evropskom unijom i učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti**

- NE