

# Vodič za primenu procene uticaja propisa i javnih politika na socioekonomski najugroženije građane i građanke



## **ZA IZDAVAČA:**

Danilo Ćurčić

## **AUTOR:**

Aleksandar Mihajlović

## **LEKTURA:**

Milena Jakovljević

## **DIZAJN I PRELOM:**

Jelena Jaćimović


[www.a11initiative.org](http://www.a11initiative.org)

[office@a11initiative.org](mailto:office@a11initiative.org)

Ovaj Vodič je izrađen u okviru projekta „Unapređenje ekonomskih i socijalnih prava kroz primenu antidiskriminacionog zakonodavstva“, koji je podržan od Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju nemačkog Maršalovog fonda SAD (BTD).

Sadržaj ovog Vodiča isključiva je odgovornost A 11 - Inicijative za ekonomska i socijalna prava.

Stavovi u ovom Vodiču ne odražavaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, nemačkog Maršalovog fonda SAD (BTD) ili njihovih partnera.



# **Vodič za primenu procene uticaja propisa i javnih politika na socioekonomski najugroženije građane i građanke**

# SADRŽAJ

|      |   |
|------|---|
| Uvod | 6 |
|------|---|

## Pojam javnih politika i planski sistem Republike Srbije 7

|   |    |
|---|----|
| Šta su javne politike?  | 7  |
| Pojam i vrste mera javnih politika  | 8  |
| Elementi planskog sistema u Republici Srbiji<br>i načela upravljanja sistemom javnih politika | 9  |
| Nadležnost za izradu dokumenata javnih politika   | 10 |
| Inicijativa za utvrđivanje javne politike   | 10 |
| Usvajanje dokumenata javnih politika  | 11 |
| Usklađenost planskih dokumenata   | 11 |

## Pojam i vrste planskih dokumenata 12

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| Dokumenti razvojnog planiranja | 12 |
| Dokumenti javnih politika      | 13 |
| Ostali planski dokumenti       | 13 |

## Pojam i vrste analize efekata 13

## Ex-ante analiza efekata dokumenata javnih politika i propisa 16

|   |    |
|---|----|
| Slučajevi kada nije obavezno sprovesti <i>ex-ante</i> analizu<br>efekata dokumenata javnih politika i propisa   | 16 |
| Osnovna i detaljna <i>ex-ante</i> analiza efekata<br>dokumenata javnih politika i propisa   | 18 |
| Postupak sprovođenja <i>ex-ante</i> analize efekata<br>dokumenata javnih politika i propisa   | 19 |
| Predstavljanje rezultata sprovedene <i>ex-ante</i> analize<br>efekata dokumenata javnih politika i propisa  | 26 |
| Uloga Republičkog sekretarijata za javne politike u postupku<br>kontrole sprovođenja <i>ex-ante</i> analize efekata<br>dokumenata javnih politika i propisa | 27 |

## **Ex-post analiza efekata dokumenata javnih politika i propisa\_\_\_\_\_ 29**

Koraci u sprovođenju ex-post analize efekata\_\_\_\_\_ 29

Način vrednovanja učinaka javne politike i propisa\_\_\_\_\_ 30

## **Izveštavanje i objavljivanje rezultata sprovođenja dokumenata javnih politika\_\_\_\_\_ 31**

## **Konsultacije i javna rasprava – obezbeđivanje učešća zainteresovanih strana i ciljnih grupa u postupku pripreme dokumenata javnih politika i propisa\_\_\_\_\_ 32**

Razlikovanje konsultacija i javne rasprave\_\_\_\_\_ 34

Konsultacije\_\_\_\_\_ 34

Javna rasprava\_\_\_\_\_ 36

Uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa i u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa\_\_\_\_\_ 39

Partnerstvo za otvorenu upravu i članstvo Republike Srbije u ovoj međunarodnoj inicijativi\_\_\_\_\_ 40

## **Procena uticaja javne politike ili propisa od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije\_\_\_\_\_ 42**

Načelo jednakosti, tj. nediskriminacije - prikaz najznačajnijih propisa koji sadrže antidiskriminacione norme\_\_\_\_\_ 43

Primeri propisa kod kojih je neadekvatna primena analize efekata dovela do negativnog uticaja po određene socioekonomski ugrožene grupe lica\_\_\_\_\_ 49

## **Preporuke za unapređenje procene uticaja propisa i javnih politika na socioekonomski najugroženije građane i građanke\_\_\_\_\_ 52**

# Uvod

Vodič za primenu procene uticaja propisa i javnih politika na socioekonomski najugroženije građane i građanke (u daljem tekstu: Vodič) nastao je sa ciljem da se organima javne vlasti i svim ostalim zainteresovanim akterima predstave koraci u postupku sprovođenja *analize efekata dokumenata javnih politika i propisa uopšteno*, kao i *analize uticaja novog propisa ili javne politike na određene grupe lica koja se nalaze u nepovoljnijem društvenom i ekonomskom položaju* u odnosu na većinsko stanovništvo, koji su propisani izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine.

U Republici Srbiji je proces sprovođenja analize efekata detaljno normiran Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (u daljem tekstu: ZoPS RS)<sup>1</sup>, kao i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (u daljem tekstu: Uredba)<sup>2</sup>. Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu: ZZD)<sup>3</sup> predviđena je obaveza za organe javne vlasti da analizu efekata vrše i kroz *dimenziju ljudskih prava*, i prema članu 14 st. 4 ovog zakona, organ javne vlasti prilikom pripreme novog propisa ili javne politike od značaja za ostvarivanje *prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica* donosi procenu uticaja propisa ili politike u kojoj se izjašnjava o njihovoj *usaglašenosti sa načelom jednakosti*.

Procena uticaja na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica kroz perspektivu *načela jednakosti*, iako konkretizovana kao obaveza organa javne vlasti kroz odredbe ZZD, nije u potpunosti novina, jer je u Prilogu 7 Uredbe predviđena lista ključnih pitanja za analizu efekata opcija na društvo. Kroz ova pitanja jesu prepoznate socioekonomski ugrožene grupe lica, kao i različita lična svojstva kao osnov diskriminacije, a jedno od pitanja poseban fokus usmerava i na promene koje opcija može izazvati na tržištu rada.

Metodološki okvir pripreme ovog Vodiča čine normativni ili pravno-dogmatski metod, koji se oslanja na analizu pozitivno-pravnih propisa koji regulišu oblast analize efekata u pravnom sistemu Republike Srbije, kao i studija slučaja (*case study*) konkretnih važećih propisa koji ilustruju neadekvatno sprovedenu *ex-ante* analizu efekata uticaja na ostvarivanje ljudskih prava određenih kategorija lica u Republici Srbiji.

---

<sup>1</sup> Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 30/2018)

<sup>2</sup> Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS”, br. 8/2019)

<sup>3</sup> Zakon o zabrani diskriminacije („Sl. glasnik RS”, br. 22/2009 i 52/2021) čl. 14 st. 4

# Pojam javnih politika i planski sistem Republike Srbije

## Šta su javne politike?

ZoPS RS definiše **javne politike** kao pravce delovanja Republike Srbije i pravce delovanja autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u određenim oblastima, radi postizanja željenih ciljeva na nivou društva.<sup>4</sup>

Na osnovu ove zakonske definicije, možemo izdvojiti sledeće elemente javne politike: u pitanju su određeni pravci delovanja bilo na republičkom ili lokalnom nivou; postojanje vizije na koji način određena oblast društvenih odnosa treba da bude uređena; i postavljanje cilja/eva koji treba da budu ostvareni na nivou društva i u skladu sa kojima se formulišu konkretne mere javne politike radi njihove realizacije.

Prema Zakonu o državnoj upravi, od pobrojanih sedam poslova državne uprave<sup>5</sup>, na prvom mestu jeste *učestvovanje u oblikovanju politike Vlade*. Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi *strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade*, a organ uprave u sastavu ministarstva učestvuje u oblikovanju politike Vlade preko ministarstva.<sup>6</sup> Vlada postavlja temelje svojih politika u različitim oblastima planiranja kroz dokumente javnih politika, kao i planska dokumenta uopšteno.

U pogledu željenih ciljeva koji se ostvaruju na nivou društva kroz sprovođenje konkretnih javnih politika razlikuju se:

- **opšti cilj javne politike** kao dugoročan cilj kojim se definiše željeno stanje na nivou društva, u oblasti u kojoj ta politika deluje;
- **poseban cilj javne politike** kao cilj definisan u odnosu na određene subjekte i/ili odnose u oblasti u kojoj ta politika deluje, čijim ostvarenjem nastaju preduslovi za realizaciju opšteg cilja.<sup>7</sup>

Ostvarivanje opšteg i posebnih ciljeva se prati kroz odgovarajuće indikatore, tj. **pokazatelje učinka** koje ZoPS RS definiše kao *kvantitativne i/ili kvalitativne parametre* koji se definišu radi praćenja stepena u kom su postignuti opšti ili posebni ciljevi javne politike, u odnosu na početne vrednosti tih parametara. Razlikujemo tri vrste pokazatelja učinka:

- *pokazatelje efekata* na nivou opšteg cilja;
- *pokazatelje ishoda* na nivou posebnih ciljeva;
- *pokazatelje rezultata* na nivou mera javnih politika.<sup>8</sup>

U cilju donošenja objektivnog zaključka o tome da li je određena javna politika bila efikasna i efektivna, tj. da li je njena primena dovela do željenih društvenih promena, ZoPS RS predviđa između ostalih i sledeće korake (jedan od tih koraka je i *analiza efekata* koja će u nastavku biti detaljno razmatrana), čije značenje precizno definiše:

- **praćenje sprovođenja javnih politika** kao prikupljanje i analizu 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;

<sup>4</sup> ZoPS RS čl. 2 st. 1 tač. 1

<sup>5</sup> U poglavlju III Zakona o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) u čl. 12-21 pobrojani su sledeći poslovi državne uprave: 1. *učestvovanje u oblikovanju politike Vlade*; 2. *praćenje stanja*; 3. *izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata*; 4. *inspekcijski nadzor*; 5. *staranje o javnim službama*; 6. *razvojni poslovi*; 7. *ostali stručni poslovi*.

<sup>6</sup> Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) čl. 12

<sup>7</sup> ZoPS RS čl. 2 st. 1 tač. 11-12

<sup>8</sup> ZoPS RS čl. 2 st. 1 tač. 14

- **vrednovanje učinaka javnih politika** kao 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 da li je potrebno uvesti određene izmene.<sup>9</sup>

## Pojam i vrste mera javnih politika

ZoPS RS **mere javnih politika** definiše kao skup ključnih i povezanih aktivnosti koje se preduzimaju *radi postizanja opšteg ili posebnog cilja*, odnosno željenog učinka javne politike, i razlikuje sledeće mere:

1. **regulatorne**, kojima se uspostavljaju standardi i pravila kojima se uređuju odnosi u društvu. Primere ove mere javnih politika predstavljaju sledeći propisi: Zakon o zdravstvenoj zaštiti<sup>10</sup>, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>11</sup>, itd.;
2. **podsticajne**, u koje spadaju: fiskalne mere (subvencije, porezi i dr.) i druge finansijske i nefinansijske mere. Kao primere ove mere javnih politika možemo navesti: slučaj kada kupac prvog stana ne plaća porez na prenos apsolutnih prava<sup>12</sup> za površinu stana do 40 m<sup>2</sup>; pravilo prema kome je poslodavac koji ne zaposli osobe sa invaliditetom u skladu sa članom 24 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom dužan da uplati iznos od 50% prosečne zarade po zaposlenom u Republici Srbiji prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike za svaku osobu sa invaliditetom koju nije zaposlio<sup>13</sup>; u cilju pospešivanja imunizacije protiv bolesti Covid-19, Vlada Republike Srbije je Uredbom o podsticajnim merama za imunizaciju i sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti Covid-19<sup>14</sup> predvidela da svi državljani stariji od 16 godina, koji su primili najmanje jednu dozu vakcine protiv ove bolesti, koja se primenjuje u Republici Srbiji, mogu da se prijave za dobijanje novčane pomoći u iznosu od 3.000,00 dinara;
3. **informativno-edukativne** (informacione i obrazovne kampanje i dr.). Primeri ove mere javnih politika su sledeći: Nacionalna platforma za prevenciju nasilja koje uključuje decu „Čuvam te“, <https://cuvamte.gov.rs/>; Nacionalni kontakt centar za bezbednost dece na internetu „Pametno i bezbedno“, <https://pametnoibezbedno.gov.rs/>; Kampanja za suzbijanje zarazne bolesti Covid-19 „Vakcinišite se – Da vratimo zagrljaj“, [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=216](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=216). Ovakve obrazovne kampanje uključuju podelu lifleta, održavanje različitih tribina, kao i promotivne spotove koji se emituju na televizijskim i radio-stanicama, kao i putem interneta i društvenih mreža nadležnih državnih institucija;
4. **institucionalno-upravljačko-organizacione** (formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promena organizacione strukture određenih subjekata, promena broja i kompetencija zaposlenih i dr.). Primeri ove mere javnih politika odnose se na: osnivanje institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti na osnovu ZZD, osnivanje Nacionalne akademije za javnu upravu na osnovu Zakona o nacionalnoj akademiji za javnu upravu<sup>15</sup>, osnivanje Agencije za sprečavanje korupcije na osnovu Zakona o sprečavanju korupcije<sup>16</sup>;

<sup>9</sup> ZoPS RS čl. 2 st. 1. tač. 8-9

<sup>10</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Sl. glasnik RS“, br. 25/2019)

<sup>11</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018)

<sup>12</sup> Zakon o porezima na imovinu („Sl. glasnik RS“, br. 26/2001, „Sl. list SRJ“, br. 42/2002 - odluka SUS i „Sl. glasnik RS“, br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - odluka US, 86/2019, 144/2020 i 118/2021) čl. 31a

<sup>13</sup> Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 - dr. zakon) čl. 26 st. 1

<sup>14</sup> Uredba o podsticajnim merama za imunizaciju i sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti Covid-19 („Sl. glasnik RS“, br. 46/2021 i 54/2021)

<sup>15</sup> Zakon o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu („Sl. glasnik RS“, br. 94/2017)

<sup>16</sup> Zakon o sprečavanju korupcije („Sl. glasnik RS“, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022)



5. **obezbeđivanje dobara i pružanje usluga** koje sprovode učesnici u planskom sistemu, uključujući i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr.). Primeri ove mere javnih politika odnose se na: ostvarivanje prava na usluge socijalne zaštite u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti<sup>17</sup>; ostvarivanje prava na uslugu narodne kuhinje<sup>18</sup> u skladu sa pravilnikom koji je doneo nadležni organ jedinice lokalne samouprave, kao i sprovođenje različitih kapitalnih i infrastrukturnih projekata, kao što su izgradnja mostova, auto-puteva, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i sl.<sup>19</sup>

Vrlo bitno je napomenuti da **u regulatorne mere**, kako su one određene prema ZoPS RS, **ne spadaju propisi kojima se uređuje sprovođenje mera**.<sup>20</sup> U cilju utvrđivanja distinkcije između propisa za sprovođenje mera i regulatornih mera koje se realizuju kroz donošenje propisa kojima se na opšti i trajan način regulišu odnosi u društvu, Uredbom je predviđeno da se *sprovedbeni propisi* tretiraju kao **aktivnosti**, a ne kao regulatorne mere.<sup>21</sup>

Radi postizanja posebnih ciljeva određene javne politike u dokumentima javnih politika moguće je **kombinovati različite vrste mera javnih politika**.<sup>22</sup>

Prilikom formulisanja optimalnih mera javnih politika ili rešenja u propisima koji će dovesti do željenih promena, potrebno je da se čuje mišljenje različitih zainteresovanih strana, tj. neophodno je sprovesti na propisani način konsultativni proces, kao i javnu raspravu.<sup>23</sup>

## Elementi planskog sistema u Republici Srbiji i načela upravljanja sistemom javnih politika

Planski sistem Republike Srbije čine sledeći elementi planiranja:

### 1. planska dokumenta;

### 2. učesnici u planskom sistemu:

a) učesnici u planskom sistemu koji utvrđuju javne politike – Narodna skupština, Vlada i organi lokalne vlasti (autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave);

b) ostali učesnici u planskom sistemu – organi državne uprave i službe Vlade, kao i organi i službe lokalne vlasti;

### 3. proces upravljanja sistemom javnih politika;

### 4. proces usaglašavanja sadržaja planskih dokumenata sa sadržajem drugih planskih dokumenata i propisa;

### 5. povezivanje procesa usvajanja i sprovođenja javnih politika sa procesom srednjoročnog planiranja.

<sup>17</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti („Sl. glasnik RS”, br. 24/2011)

<sup>18</sup> Na primer: Pravilnik o finansiranju, radu i uslovima za ostvarivanje prava na uslugu narodne kuhinje na teritoriji Grada Požarevca („Sl. glasnik grada Požarevca”, br. 18/2013)

<sup>19</sup> ZoPS RS čl. 24 st. 1-2. Mere javnih politika takođe su predviđene i čl. 53 Uredbe.

<sup>20</sup> ZoPS RS čl. 24 st. 3

<sup>21</sup> Uredba čl. 53 st. 4

<sup>22</sup> Uredba čl. 53 st. 2

<sup>23</sup> Više o konsultacijama i javnoj raspravi u delu: Konsultacije i javna rasprava – obezbeđivanje učešća zainteresovanih strana i ciljnih grupa u postupku pripreme dokumenata javnih politika i propisa.

Načela upravljanja sistemom javnih politika su sledeća **1. načelo ekonomičnosti; 2. načelo finansijske održivosti; 3. načelo realističnosti; 4. načelo relevantnosti i pouzdanosti; 5. načelo konzistentnosti i usklađenosti; 6. načelo kontinuiteta planiranja; 7. načelo proporcionalnosti; 8. načelo prevencije i predostrožnosti; 9. načelo jednakosti i nediskriminacije; 10. načelo koordinacije i saradnje; 11. načelo javnosti i partnerstva; 12. načelo odgovornosti; 13. načelo vremenske određenosti; 14. načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja.**

## Nadležnost za izradu dokumenata javnih politika

Član 29 ZoPS RS predviđa sledeća pravila u pogledu nadležnosti za izradu dokumenata javnih politika:

- 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.<sup>24</sup>

## Inicijativa za utvrđivanje javne politike

Član 30 ZoPS RS predviđa sledeća pravila u pogledu inicijative za utvrđivanje javne politike:

- **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 za izmenu, izradu i usvajanje** dokumenta javnih politika 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 za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika **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;
- Ukoliko nadležni predlagač proceni da inicijativa za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika **nije opravdana**, on o tome obaveštava podnosioca inicijative **u roku od 30 dana od dana prijema**;
- Inicijativa za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika se Vladi, odnosno nadležnom organu državne uprave, **može podneti i preko Republičkog sekretarijata za javne politike** (u daljem tekstu: RSJP), koji tu inicijativu obrađuje i prosleđuje nadležnom organu državne uprave na dalje postupanje, uz obavezu obaveštenja podnosioca inicijative o postupanju po inicijativi, **u roku od 30 dana od dana prijema**.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> ZoPS RS čl. 29

<sup>25</sup> ZoPS RS čl. 30

## Usvajanje dokumenata javnih politika

Član 38 ZoPS RS predviđa sledeća pravila o subjektima koji su ovlašćeni za usvajanje dokumenata javnih politika:

- **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<sup>26</sup> u postupku njegovog usvajanja**, osim ako je drugačije propisano posebnim zakonom.<sup>27</sup>

## Usklađenost planskih dokumenata

Član 23 ZoPS RS predviđa sledeća pravila koja je potrebno poštovati u procesu izrade i usvajanja planskih dokumenata, kako bi se obezbedila njihova međusobna usklađenost:

- **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 i jedinice lokalne samouprave** vodi se računa i o njihovoj usklađenosti sa planskim dokumentima usvojenim na republičkom nivou i nivou autonomne pokrajine (za jedinice lokalne samouprave), kao i o izvornim nadležnostima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave 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 oni postaju opšti ciljevi. Gde je to moguće, preuzimaju se i rokovi utvrđeni za postizanje tih ciljeva.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 45/2013) čl. 2 i 6, među aktima čije je objavljivanje obavezno u Službenom glasniku Republike Srbije, kao republičkom službenom glasilu, nalaze se i *akti Vlade*. Pod aktima Vlade ovaj zakon predviđa da se u Službenom glasniku Republike Srbije objavljuju *uredbe i drugi opšti akti Vlade*, kao i *drugi akti Vlade* za koje je to određeno posebnim zakonom ili za koje Vlada odluči da se objave u Službenom glasniku Republike Srbije, i akti predsednika Vlade, u skladu sa zakonom i drugim propisom.

<sup>27</sup> ZoPS RS čl. 38

<sup>28</sup> ZoPS RS čl. 23

# Pojam i vrste planskih dokumenata

**Planski dokument** predstavlja 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.<sup>29</sup>

Na osnovu ovakve definicije predviđene ZoPS RS, možemo da izdvojimo sledeće karakteristike planskog dokumenta:

- *postavljanje ciljeva javnih politika;*
- *utvrđivanje prioriteta javnih politika, odnosno planiranje mera i aktivnosti za njihovo dostizanje;*
- učesnik u planskom sistemu tokom pripreme planskog dokumenta postupa u skladu sa *svojim nadležnostima* i u vezi sa *svojim funkcionisanjem*.

**ZoPS RS razlikuje tri vrste planskih dokumenata:**

1. dokumenti razvojnog planiranja;
2. dokumenti javnih politika;
3. ostali planski dokumenti.

ZoPS RS predviđa *posebna pravila* za planska i programska dokumenta koja se pripremaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji i pri korišćenju sredstava međunarodne razvojne pomoći.<sup>30</sup>

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 ZoPS RS 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.<sup>31</sup>

## Dokumenti razvojnog planiranja

**Dokumenti razvojnog planiranja** su planski dokumenti **najšireg obuhvata i najvišeg značaja za donosioca**.<sup>32</sup>

**ZoPS RS razlikuje četiri vrste dokumenata razvojnog planiranja:**

1. plan razvoja;
2. investicioni plan;
3. prostorni plan Republike Srbije i drugi prostorni planovi, generalni urbanistički plan (definisani su zakonom kojim se uređuje prostorno i urbanističko planiranje);
4. plan razvoja autonomne pokrajine i plan razvoja jedinice lokalne samouprave.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> ZoPS RS čl. 4 st. 1

<sup>30</sup> Videti čl. 49 ZoPS RS

<sup>31</sup> Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 30/2018) čl. 50

<sup>32</sup> ZoPS RS čl. 5 st. 1

<sup>33</sup> ZoPS RS čl. 5 st. 2-3

## Dokumenti javnih politika

**Dokument javnih politika** predstavlja planski dokument kojim učesnici u planskom sistemu, u skladu sa svojim nadležnostima, utvrđuju ili razrađuju *već utvrđene javne politike*.<sup>34</sup>

**ZoPS razlikuje sledeće vrste dokumenata javnih politika:**

1. strategija;
2. program;
3. koncept politike;
4. akcioni plan.<sup>35</sup>

## Ostali planski dokumenti

U ostala planska dokumenta spadaju: Program Vlade, Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, Godišnji plan rada Vlade, Nacionalni program usvajanja pravnih tekovina Evropske unije, srednjoročni i finansijski planovi, kao i druga planska dokumenta koja u skladu sa svojom nadležnošću usvajaju autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

## Pojam i vrste analize efekata

Svaka od donetih odluka, bilo da je donose pojedinci, privredni subjekti ili država, dovodi do određenih promena, koje pored onih željenih mogu da izazovu i negativne efekte. Kako bismo prilikom planiranja otklonili negativne posledice sprovođenja odluka ili ih sveli na minimum, potrebno je analizirati buduće efekte konkretnih odluka, kao i na osnovu ranije preduzetih, analizirati njihove već nastale posledice.

Na primer, roditelji će planirati da svoje dete upišu u školu koja je veoma udaljena od mesta njihovog stanovanja, jer time žele da omoguće bolji kvalitet nastave svom detetu, ali će zato svakodnevno imati veće troškove transporta, što će se odraziti na donošenje nekih drugih odluka prilikom planiranja kućnog budžeta; kompanija će donositi odluke o plasiranju novog proizvoda na tržište i unapred će ispitivati stavove potrošača po pitanju konkretnog proizvoda i njihove spremnosti da ga kupe, a nakon godinu dana od plasiranja tog proizvoda na tržište, analiziraće da li se ta poslovna odluka isplatila ili ne i na osnovu toga će donositi nove investicione odluke. Preneto na teren države i njenih ovlašćenja i obaveza prema građanima i privrednim subjektima, neophodno je kontinuirano planiranje i donošenje različitih odluka kako bi se određene politike uspešno sprovodile. Na primer, tokom pandemije Covid-19, Republika Srbija je imala obavezu da sprovodi odgovarajuću zdravstvenu politiku i štiti zdravlje svojih građana. Jedna od tih mera jeste vakcinacija. Vlada Republike Srbije se u konkretnom primeru nije opredelila za donošenje propisa kojim bi se uvela obavezna vakcinacija, već je ona samo preporučena, a takođe su primenjivane podsticajne (novčani podsticaji za vakcinisane) i informativno-edukativne mere (promotivni spotovi o važnosti vakcinacije) javnih politika koje su imale za cilj da građane podstaknu na to da se vakcinišu. Država ima veliki broj obaveza koje proizilaze iz njenih nadležnosti, i sve to podrazumeva **planiranje i donošenje odluka** kako bi se određeni strateški pravci delovanja ostvarivali u praksi. Kao jedna od mera za

<sup>34</sup> ZoPS RS čl. 10 st. 1

<sup>35</sup> ZoPS RS čl. 10 st. 2

postizanje konkretnog cilja, država pribegava regulaciji kroz usvajanje različitih propisa i naravno donošenje dokumenata javnih politika.

Saglasno Ustavu Republike Srbije, u poglavlju IV, predviđena je lista nadležnosti koje Republika Srbija ima u različitim oblastima društvenog života.<sup>36</sup> Na primer, Republika Srbija uređuje i obezbeđuje: ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana; ustavnost i zakonitost; postupak pred sudovima i drugim državnim organima; odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana utvrđenih Ustavom i za povredu zakona, drugih propisa i opštih akata; sistem u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, itd. Svaka od ovih pobrojanih nadležnosti može se svrstati pod neku od *18 oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika*.<sup>37</sup>

U cilju ostvarivanja svojih nadležnosti, Republika Srbija usvaja određene dokumente javnih politika i propise, i kao deo tog procesa, *neophodno je sprovesti analizu uticaja* koju bi oni potencijalno mogli da imaju na različite segmente društvenog života. Analiza uticaja treba da omogući odgovor na pitanje *da li je regulatorna intervencija potrebna* (npr. donošenje zakona ili podzakonskog akta), ili se *konkretan cilj može postići nekom drugom merom javnih politika* (npr. informativno-edukativnom ili fiskalnom merom), kao i *koja regulatorna opcija predstavlja najbolje rešenje za postizanje željenog cilja*.<sup>38</sup>

ZoPS RS predviđa da je **analiza efekata 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**).<sup>39</sup> Istu definiciju sadrži i Uredba.<sup>40</sup> U skladu sa definicijom, analizu efekata karakteriše sledeće: 1. reč je o analitičkom procesu; 2. sprovodi se pre i tokom/nakon usvajanja javne politike/propisa, pa tako razlikujemo *ex-ante* i *ex-post* analizu efekata; 3. podjednako se primenjuje kako na javne politike tako i na propise.<sup>41</sup>

Analiza efekata javnih politika i analiza efekata propisa se *razlikuju samo po predmetu*, tako što prva za predmet ima određeni dokument javne politike, a druga konkretan propis, a *u metodološkom smislu nema razlike*, jer su metodi evaluacije politika i propisa gotovo isti.<sup>42</sup> Kada je reč o vremenskom sledu njihovog sprovođenja, po pravilu se *prvo sprovodi analiza efekata javnih politika* jer ona otkriva eventualne buduće posledice javne politike ili dejstvo mera već usvojenih javnih politika, a na osnovu te analize, analiza efekata propisa će omogućiti konkretizaciju određenih političkih odluka koje će se realizovati kroz donošenje konkretnog propisa.<sup>43</sup>

Analiza efekata predstavlja *kontinuirani proces* koji se *obavezno* sprovodi tokom planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i donošenja propisa, kao i tokom njihovog sprovođenja, praćenja sprovođenja i vrednovanja učinaka, odnosno efekata. Proces analize efekata započinje **pre donošenja odluke** o izradi dokumenta javne politike, odnosno propisa shodno ZoPS RS, kako bi se sagledale *sve mogućnosti* za postizanje željene promene i

<sup>36</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021) čl. 97

<sup>37</sup> Uredba u pratećem *Prilogu 11 – Oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika* predviđa 18 oblasti, a to su: 1) Pravosuđe i pravni sistem; 2) Javna bezbednost; 3) Odbrana; 4) Javna uprava; 5) Urbanizam, prostorno planiranje i građevinarstvo; 6) Konkurentnost; 7) Mineralne sirovine i rudarstvo i energetika; 8) Zaštita životne sredine; 9) Saobraćaj i komunikacije; 10) Zaposlenost i socijalna zaštita; 11) Zdravstvo; 12) Sport; 13) Omladina; 14) Obrazovanje; 15) Poljoprivreda i ruralni razvoj; 16) Javno informisanje; 17) Kultura; 18) Ljudska prava i građansko društvo (uključujući vere i dijasporu).

<sup>38</sup> Andreja Marušić i Branko Radulović, „Priručnik za analizu efekata propisa” (USAID – Program efikasnog upravljanja u Crnoj Gori, 2011), str. 5

<sup>39</sup> ZoPS RS čl. 2 st. 1 tač. 7

<sup>40</sup> Uredba čl. 2

<sup>41</sup> Sarita Bradaš i Ivan Sekulović, „Vodič za analizu efekata javnih politika na društvo” (Fondacija Centar za demokratiju i Fondacija za otvoreno društvo Srbija, Beograd 2020), str. 9, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-vodic-za-analizu-efekata-javnih-politika-na-drustvo.pdf>, pristupljeno: 14. 05. 2022.

<sup>42</sup> Predrag Dimitrijević i Dejan Vučetić, „Menadžment javne uprave” (Dosije studio, Univerzitet u Nišu, SeCons – Grupa za razvojnu inicijativu 2021), str. 87

<sup>43</sup> Branko Radulović i Predrag Simić, „Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa” (Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, april 2020), str. 4, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>, pristupljeno: 14. 05. 2022.

utvrdilo da li je donošenje dokumenta javne politike, odnosno propisa najbolja opcija za postizanje tih promena. U skladu sa prethodno navedenim<sup>44</sup>, analiza efekata ima za cilj da donosiocu odluke omogući *planiranje zasnovano na činjenicama*, koje neće uvek podrazumevati donošenje dokumenta javne politike ili propisa, jer se željena promena može postići i nekom drugom merom javne politike na efikasniji i ekonomičniji način. Ako se *propis* usvaja ili menja radi propisivanja *mera utvrđenih dokumentom javne politike*, analiza efekata ovog propisa vrši se uzimajući u obzir rezultate *analize efekata* sprovedene u postupku donošenja *tog dokumenta javne politike*.<sup>45</sup>

Uredba predviđa sedam ciljeva sprovođenja analize efekata:

1. bolje sagledavanje, razumevanje i procena potencijalnih efekata (troškova, koristi i distribucionih efekata) mera tokom izrade dokumenata javnih politika, odnosno rešenja tokom izrade propisa, što uključuje i blagovremeno otkrivanje sporednih i nenamernih efekata;
2. bolje sagledavanje, razumevanje i procena stvarnih efekata koje su mere sadržane u usvojenim dokumentima javnih politika, odnosno rešenja sadržana u propisima, proizvele tokom sprovođenja;
3. bolja međusobna usaglašenost dokumenata javnih politika i propisa, kroz povezivanje procesa planiranja i sprovođenja javnih politika i propisa, odnosno unapređenje koordinacije aktivnosti vezanih za upravljanje sistemom javnih politika i zakonodavnih aktivnosti;
4. planiranje i obezbeđivanje dovoljnih sredstava za sprovođenje mera javnih politika, odnosno rešenja iz propisa i precizno utvrđivanje izvora njihovog finansiranja, kao i identifikacija optimalnog nosioca aktivnosti u sprovođenju mera javne politike, odnosno preciznog definisanja obveznika u propisu;
5. povećanje transparentnosti postupka izrade dokumenata javnih politika i propisa, kroz omogućavanje učešća svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija i javne rasprave;
6. poboljšanje rada učesnika u planskom sistemu i regulatornih tela, povećanje njihove efikasnosti i odgovornosti;
7. vođenje javnih politika i uspostavljanje regulatornog okvira u skladu sa potrebama građana i privrede, u okvirima objektivnih mogućnosti (materijalnih, kadrovskih, budžetskih, institucionalnih i sl.).<sup>46</sup>

Analiza efekata propisa (Regulatory Impact Assessment – RIA ili Regulatory Impact Analysis – RIA) u Republici Srbiji se sprovodi od 2004. godine, dok ZoPS RS i Uredba uvode novinu da se analiza efekata sprovodi i za dokumenta javnih politika (Policy Impact Assessment – PIA). Pored RIA/PIA koje označavaju proces, postoji i Regulatory Impact Statement – RIS, Regulatory Impact Analysis Statement – RIAS i Policy Impact Statement – PIS koji se odnose na rezultat tog procesa i predstavljaju opis tog procesa.<sup>47</sup> Dodatna *novina u oblasti analize efekata* javnih politika i propisa predviđena je članom 14 ZZD koji predviđa da se procena uticaja javne politike ili propisa od značaja za ostvarivanje *prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica* procenjuje kroz usaglašenost sa *načelom jednakosti*.

Želimo da naglasimo da se ovaj Vodič u terminološkom smislu odnosi na analizu efekata javnih politika i propisa. Pod javnim politikama se podrazumevaju dokumenta javnih politika, a ZoPS RS razlikuje: strategiju; program; koncept politike; i akcioni plan; dok se pod propisima podrazumevaju opšti pravni akti na republičkom nivou.

<sup>44</sup> Uredba čl. 4 st. 1 i 2

<sup>45</sup> Uredba čl. 4 st. 3

<sup>46</sup> Uredba čl. 3

<sup>47</sup> Branko Radulović, Andreja Marušić i Đorđe Vukotić, „Analiza efekata propisa – Priručnik” (2010), str. 1, <https://www.gs.gov.rs/doc/Analiza%20efekata%20propisa-prirucnik.pdf>, pristupljeno 14. 05. 2022.

# Ex-ante analiza efekata dokumenata javnih politika i propisa

Ex-ante analizu efekata, u skladu sa ZoPS RS i Uredbom, karakteriše sledeće:

1. sprovodi se od *najranije faze* planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa;
2. cilj njenog sprovođenja jeste sagledavanje *promene* koja se želi postići u društvu;
3. reč je o *analitičkom procesu* koji omogućava da se utvrde potencijalni pozitivni i negativni, kao i direktni i indirektni efekti, koje mogu da proizvedu mere sadržane u dokumentima javnih politika, tj. rešenja sadržana u propisima, i da se potencijalni negativni efekti svedu na najmanju moguću meru.

## Slučajevi kada nije obavezno sprovesti ex-ante analizu efekata dokumenata javnih politika i propisa

Ex-ante analiza efekata se ne mora sprovesti u sledećim slučajevima:

1. prilikom izrade dokumenata javnih politika koji *nemaju visok uticaj na društvo i/ili ne predstavljaju visok prioritet*;
2. prilikom izrade propisa koji *ne utiču neposredno* na bliži način ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica;
3. prilikom izrade *Zakona o budžetu Republike Srbije*;
4. prilikom izrade dokumenta javnih politika i propisa kojima se *ublažavaju ili otklanjaju posledice* katastrofa, elementarnih i drugih nepogoda i vanrednih situacija;
5. prilikom izrade dokumenta javnih politika i propisa, *na republičkom nivou*, koji su *od značaja za odbranu i bezbednost* Republike Srbije i njenih građana;
6. prilikom izrade propisa u delu u kome se vrši njihovo *usaglašavanje* sa već usvojenim zakonom, kada se prilikom izrade propisa koristi izveštaj o sprovedenoj analizi efekata za taj zakon;
7. za *akcioni plan* kojim se sprovodi planski dokument koji je usvojen *u roku od 90 dana* od dana usvajanja tog planskog dokumenta.<sup>48</sup>

Nadležni predlagač dokumenta javne politike ili propisa može da oceni da u konkretnom slučaju nije potrebno da se sprovede *ex-ante* analiza efekata i u takvoj situaciji **je dužan** da svoju ocenu obrazloži, kao i da to **obrazloženje dostavi na mišljenje** RSJP-u.

Pre nego što otpočne proces izrade dokumenta javne politike ili propisa, nadležni predlagač donosi odluku o tome da li je potrebno sprovesti *ex-ante* analizu efekata na osnovu rezultata **testa nivoa uticaja i prioriteta**, koji je zasnovan na dva principa predviđena ZoPS RS, a to su **princip proporcionalnosti** i **princip predostrožnosti**<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Uredba čl. 6 st. 1-2

<sup>49</sup> Kada su u pitanju ova dva načela, Uredbom je u čl. 3 st. 1 tač. 7 i 8 predviđeno sledeće: **načelo proporcionalnosti** podrazumeva da su obuhvat i metode analize efekata javnih politika, kako *ex-ante* tako i *ex-post*, srazmerne značaju i obimu procenjenih efekata; **načelo prevencije i predostrožnosti** podrazumeva da se javne politike utvrđuju i sprovode tako da se spreče ili svedu na najmanju moguću meru potencijalni negativni efekti.



Uredba razlikuje **dve situacije** kada nadležni predlagač donosi odluku o tome da *ex-ante* analizu efekata **nije potrebno sprovesti**, u zavisnosti od toga da li je reč o dokumentu javnih politika ili se radi o propisu:

- *ex-ante* analizu efekata dokumenata javnih politika **nije potrebno sprovesti** ukoliko konkretna javna politika koja se utvrđuje tim dokumentom ima **nizak uticaj na privredu i društvo**;
- *ex-ante* analizu efekata propisa **nije potrebno sprovesti** ukoliko je u pitanju zakon koji **nije sistemski**. U suprotnom, ukoliko se radi o **sistemskom zakonu, analiza efekata je obavezna**, osim u slučajevima kada Uredba izričito predviđa da *ex-ante* analiza efekata nije obavezna. Predlagač je u obavezi da obrazloži svoju odluku o tome da nije potrebno sprovesti analizu efekata zakona.<sup>50</sup>

## TEST UTICAJA\*

| Test nivoa uticaja javne politike |   | Test nivoa prioriteta javne politike |  |
|-----------------------------------|---|--------------------------------------|--|
| VISOK UTICAJ                      | Vrlo složena, politički osetljiva ili sa značajnim finansijskim troškovima    | VISOK PRIORITET                      | Mere Vlade, odnosno jedinice lokalne samouprave visokog političkog prioriteta, sa značajnim političkim, fiskalnim ili pravnim posledicama                              |
| SREDNJI UTICAJ                    | Donekle složena, politički osetljiva ili sa značajnim finansijskim troškovima | SREDNJI PRIORITET                    | Mere Vlade, odnosno jedinice lokalne samouprave sa manjim političkim, fiskalnim ili pravnim posledicama  |
| NIZAK UTICAJ                      | Vrlo jasna, njeno sprovođenje prouzrokuje minimalne troškove                  | NIZAK PRIORITET                      | Mere ministarstva ili drugih organa državne uprave, odnosno jedinica lokalne samouprave koje će, u slučaju da ne budu realizovane, izazvati minimalne štetne posledice |

Utvrdjivanje potrebe za sprovođenjem Analize efekata (u daljem tekstu: AE)

|                | VISOK PRIORITET | SREDNJI PRIORITET | NIZAK PRIORITET  |
|----------------|-----------------|-------------------|------------------|
| VISOK UTICAJ   | AE potrebna     | AE potrebna       | AE potrebna      |
| SREDNJI UTICAJ | AE potrebna     | AE potrebna       | AE potrebna      |
| NIZAK UTICAJ   | AE preporučena  | AE preporučena    | AE nije potrebna |

\*Test uticaja je u formi tabele preuzet iz Priloga 1 Uredbe.

<sup>50</sup> Uredba čl. 7 st. 2-3

## Osnovna i detaljna *ex-ante* analiza efekata dokumenata javnih politika i propisa

U prethodnom delu smo ukazali na situaciju kada nije potrebno sprovesti *ex-ante* analizu efekata dokumenata javnih politika i propisa saglasno taksativno pobrojanim slučajevima u članu 6 Uredbe, kao i u situaciji kada nadležni predlagač sam donosi odluku o tome da li je potrebno sprovesti analizu efekata na osnovu rezultata testa nivoa uticaja i prioriteta koji je sadržan u Prilogu 1 Uredbe.

Predlagač takođe zauzima stav o tome da li je potrebno sprovesti **osnovnu ili detaljnu *ex-ante* analizu efekata** na osnovu nivoa uticaja i prioriteta javne politike odnosno propisa koji se usvaja, kao i u odnosu na složenost i opseg mera sadržanih u dokumentu javnih politika ili propisu. Predlagač se i u ovoj situaciji pridržava *principa proporcionalnosti i predostrožnosti*. O proceni predlagača koju vrstu analize efekata će sprovesti (osnovnu ili detaljnu), RSJP zauzima stav koji obrazlaže u mišljenju na dostavljeni materijal.

Predlagač sprovodi **detaljnu *ex-ante* analizu efekata** mera koje su sadržane u dokumentu javne politike ili propisu ukoliko oceni da će te mere javne politike ili rešenja iz propisa izazvati **značajne efekte** na fizička lica (uključujući i osetljive kategorije stanovništva) i/ili na pravna lica, i/ili na budžet Republike Srbije, i/ili na životnu sredinu, i/ili na organe javne vlasti.<sup>51</sup>

Uredba predviđa osam slučajeva koji pokazuju šta se podrazumeva pod značajnim efektom na republičkom nivou:

1. trošak veći od 0,1% budžeta Republike Srbije za prethodnu godinu koji će sprovođenje dokumenta javne politike, odnosno propisa, izazvati ciljnim grupama i drugim zainteresovanim stranama (npr. zbog usaglašavanja svog ponašanja i/ili rada u skladu sa zahtevima sadržanim u dokumentu javne politike, odnosno propisu);
2. promena u prihodima i rashodima, te primanjima i izdacima u budžetu predlagača, a time i budžetu Republike Srbije, koja je na godišnjem nivou veća od 10% budžeta kojim je raspolagao predlagač u prethodnoj fiskalnoj godini;
3. uticaj na više od 200.000 građana;
4. uticaj na više od 5% preduzetnika ili pravnih lica određene kategorije razvrstavanja, po kriterijumima utvrđenim zakonom koji uređuje računovodstvo ili na više od 20% tih lica u određenoj delatnosti, ako mere dominantno utiču na poslovanje u toj delatnosti;
5. uticaj na tržište i uslove konkurencije (npr. uvođenje barijera ulasku i/ili izlasku sa tržišta; ograničenje konkurencije; stvaranje preduslova za povlašćeni položaj određene grupe privrednih subjekata ili drugih pravnih lica; uticaj na produktivnost ili inovacije; određivanje cena ili nivoa proizvodnje; uticaj na kvalitet, nivo ili raspoloživost određenih proizvoda i usluga i sl.);
6. uvođenje značajnih reformskih, odnosno sistemskih promena koje utiču na veliki broj fizičkih lica, naročito u oblastima obrazovanja, konkurentnosti, socijalne zaštite i zdravstva;
7. transferi građanima, kao što su podrška osetljivim kategorijama stanovništva (uključujući osobe sa invaliditetom, pripadnike manjinskih grupa, ljude koji žive ispod granice siromaštva, nezaposlena lica i dr.);
8. sprovođenje javnih investicija, naročito kapitalnih projekata u skladu sa propisom koji uređuje sadržinu, način pripreme i ocene, kao i praćenje sprovođenja i izveštavanje o realizaciji kapitalnih projekata.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Uredba čl. 8 st. 3

<sup>52</sup> Uredba čl. 8 st. 4

Osim ovih osam pobrojanih slučajeva, Uredbom je izuzetno ukazano i na to da se **detaljna analiza efekata za propise** u odnosu na rodnu ravnopravnost i mikro, male i srednje privredne subjekte vrši u slučajevima kada *rezultat testa rodne ravnopravnosti, odnosno testa uticaja na mikro, male i srednje privredne subjekte*, ukazuje na potrebu detaljne analize u tom segmentu<sup>53, 54</sup>.

Možemo razlikovati **pet mogućih situacija u vezi sa ex-ante analizom efekata**:

1. **nije potrebno sprovesti ex-ante analizu efekata dokumenata javnih politika ili propisa** jer je primenjen član 6 Uredbe koji predviđa u kojim slučajevima analiza efekata nije obavezna;
2. **nije potrebno sprovesti ex-ante analizu efekata dokumenata javnih politika ili propisa** na osnovu rezultata sprovedenog testa nivoa uticaja i prioriteta iz Priloga 1 Uredbe;
3. **sprovodi se osnovna ex-ante analiza efekata dokumenata javnih politika ili propisa** jer je utvrđen nizak nivo uticaja i prioriteta dokumenata javnih politika ili propisa na osnovu sprovedenog testa nivoa uticaja i prioriteta iz Priloga 1 Uredbe. Analiza efekata se u ovom slučaju sprovodi davanjem preciznih odgovora na pitanja iz kontrolne liste pitanja iz priloga 2-10, koji su sastavni deo Uredbe;
4. **sprovodi se ex-ante analiza efekata propisa sa detaljnom analizom u odnosu na rodnu ravnopravnost i mikro, male i srednje privredne subjekte**, u slučajevima kada rezultat testa rodne ravnopravnosti, odnosno uticaja na mikro, male i srednje privredne subjekte ukaže na potrebu detaljne analize u ovim segmentima;
5. **sprovodi se detaljna ex-ante analiza efekata dokumenata javnih politika ili propisa** kada je utvrđen visok nivo uticaja i prioriteta na osnovu sprovedenog testa nivoa uticaja i testa prioriteta i kada je ispunjen kriterijum značajnosti (tzv. značajni efekti predviđeni članom 8 st. 4 Uredbe).

## **Postupak sprovođenja ex-ante analize efekata dokumenata javnih politika i propisa**

U ovom delu Vodiča biće predstavljeno sedam koraka u sprovođenju *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa saglasno poglavlju III Uredbe.

Predstavljani koraci *ex-ante* analize efekata u skladu sa Uredbom jesu pravilo, ali u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja može doći i do preklapanja nekih koraka. Takođe, na osnovu rezultata nekog od sprovedenih koraka, može se javiti potreba da se određeni koraci ponove i revidiraju. U cilju što objektivnije *ex-ante* analize koja će omogućiti kreiranje efektivnog i efikasnog dokumenta javnih politika ili propisa, potrebno je tokom analize sprovesti konsultacije sa svim ciljnim grupama i zainteresovanim stranama.

<sup>53</sup> Test uticaja na rodnu ravnopravnost i test uticaja na mikro, male i srednje privredne subjekte dostupni su na sajtu RS-JP-a na sledećem linku: <https://rsjp.gov.rs/sr/alati-za-sprovođenje-analize-efekata/>, pristupljeno 30. 08. 2022. Zakonom o računovodstvu („Sl. glasnik RS”, br. 73/2019 i 44/2021 - dr. zakon) čl. 6 st. 2-4 predviđeno je pod kojim uslovima se vrši razvrstavanje na mikro, male i srednje privredne subjekte.

<sup>54</sup> Uredba čl. 8 st. 5

## 1. **Analiza postojećeg stanja i identifikovanje promene koju treba postići sprovođenjem mera javne politike, uslova za sprovođenje te promene i uzročno-posledičnih veza između tih uslova**

Prvi korak *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa počinje od *analize postojećeg stanja*<sup>55</sup> i *projekcije* željenog stanja, zatim identifikovanja potrebnih promena, uslova za željene promene i uzročno-posledičnih veza između uslova, kao i analize eventualnih rizika koji se mogu pojaviti. Ukoliko je cilj da se odgovarajućom intervencijom reši konkretan problem, potrebno je takođe da on precizno bude definisan i analiziran. Ovaj korak obuhvata i identifikovanje ciljnih grupa i zainteresovanih strana, što je od suštinskog značaja za uspešno sprovođenje konsultativnog procesa. Ova početna faza predstavlja „temelj” na osnovu koga će se odvijati dalji koraci.

Kako predviđa Uredba, analiza postojećeg stanja obuhvata sledeće korake:

1. identifikaciju osnovnih pokazatelja koji se prate u toj oblasti, sa obrazloženjem zbog čega su za praćenje stanja u toj oblasti izabrani baš ti pokazatelji, kao i ocenu stanja u toj oblasti u odnosu na te pokazatelje;
2. analizu međunarodne konkurentnosti u toj oblasti, kao i analizu međunarodnih lista konkurentnosti, pozicije Republike Srbije na tim listama i mogućnosti unapređenja te pozicije delovanjem javnih politika u toj oblasti;
3. analizu ostvarenih rezultata sprovođenja prethodnog dokumenta javne politike, odnosno propisa, koja uključuje utvrđivanje koji su očekivani efekti izostali, odnosno koji rezultati nisu ostvareni u skladu sa planiranim vrednostima, tj. pokazateljima učinaka i koji su razlozi za to;
4. identifikaciju važećih dokumenata javne politike i propisa koji imaju direktan uticaj na stanje u toj oblasti i analizu tog uticaja u cilju konzistentnog i usklađenog delovanja u toj oblasti;
5. identifikaciju problema u toj oblasti, njihovog obima i prirode, kao i uzroka koji su doveli do njihovog nastanka i posledica koje izazivaju u praksi.<sup>56</sup>

Prilikom analize i definisanja željenih promena, neophodno je da se analizira i *opcija nepreduzimanja dodatnih mera za promenu postojećeg stanja (status quo opcija)*, čime se praktično vrši projekcija koji bi bili efekti odsustva mera, tj. neintervenisanja u konkretnoj oblasti. Za analizu i definisanje promene, Uredba predviđa različite tehnike analize, kao što su: drvo promene, *SWOT* analiza, *PESTLE* analiza, uporedno-pravna analiza i druge tehnike.

Za sprovođenje prvog koraka u **Prilogu 2 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja za analizu postojećeg stanja i pravilno definisanje promene koja se predlaže**.<sup>57</sup>

## 2. **Utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike, kao i pokazatelja učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva**

Drugi korak *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa podrazumeva utvrđivanje *opštih* i *posebnih ciljeva* na osnovu projekcije promena koje se žele postići u društvu. Pravilno definisanje ciljeva omogućava uspešno praćenje efikasnosti i efektivnosti sprovođenja mera definisanih dokumentom javne politike ili propisom, kao i utvrđivanje potrebe za kasnijim izmenama ili dopunama ovih dokumenata ili donošenjem novih ukoliko se uoče određeni nedostaci.

Ukoliko se dokument javne politike ili propis donose u *postupku sprovođenja* dokumenta javne politike *višeg nivoa opštosti* (npr. program ili uredba se donose kao deo realizacije mera predviđenih određenom strategijom koja je višeg nivoa opštosti), onda se relevantni cilj preuzima iz dokumenta javne politike višeg ranga.

Broj ciljeva koji se definiše mora biti *ograničen*, i u tom smislu Uredba predviđa sledeće:

<sup>55</sup> Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) u čl. 13 praćenje stanja prepoznaje kao jedan od poslova državne uprave i predviđa da organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera za koje je ona ovlašćena.

<sup>56</sup> Uredba čl. 10 st. 2

<sup>57</sup> Videti Aneks 1.

- opšti cilj dokumenta javnih politika u strategiju se po pravilu preuzima iz posebnih ciljeva dokumenata razvojnog planiranja, u kojima je formulisan kao posebni cilj;
- ostali dokumenti javnih politika i propisi, po pravilu, preuzimaju neki od posebnih ciljeva iz dokumenata višeg nivoa opštosti, kao što su dokumenta razvojnog planiranja ili strategije.<sup>58</sup>

Razlikujemo dve vrste ciljeva:

- **opšti cilj** koji se utvrđuje kao projekcija željenog stanja na nivou društva u određenoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika; i
- **posebni ciljevi** koji su projekcije željenog stanja i koji doprinose ostvarenju opšteg cilja, a postižu se sprovođenjem mera, odnosno grupe mera sadržanih u dokumentu javne politike, odnosno rešenja u propisu, pri čemu se svaka mera, odnosno grupa mera obavezno vezuje za konkretan poseban cilj.<sup>59</sup>

Uredbom je predviđeno da opšti i posebni ciljevi treba da budu formulisani na način da su: **precizni, merljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni**.

Za sprovođenje drugog koraka u **Prilogu 3 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja koja omogućava pravilno definisanje ciljeva**.<sup>60</sup>

Pokazatelji učinka omogućavaju da se vrši **merenje uspešnosti** postizanja željene promene, njima se vrši poređenje između početnog stanja i stanja nakon perioda sprovođenja dokumenta javne politike ili propisa. Pokazatelji učinka se određuju istovremeno sa definisanjem ciljeva i mera, što omogućava i obezbeđivanje izvora relevantnih podataka kojima se prati uspešnost sprovođenja mera javnih politika ili rešenja sadržanih u propisima.

Pokazatelji učinka mogu biti:

- **pokazatelji efekata** (na nivou opšteg cilja javne politike);
- **pokazatelji ishoda** (na nivou posebnog cilja javne politike);
- **pokazatelji rezultata** (na nivou mera javnih politika);
- u zavisnosti od prirode javne politike, mogu se definisati i pokazatelji učinka **na nivou aktivnosti**.<sup>61</sup>

Pokazatelji učinka treba da budu **precizni, merljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni**; treba da budu **kvantitativno izraženi**, a **samo izuzetno**, kada nije moguće formulisati kvantitativne pokazatelje učinka, moraju se formulisati **kvalitativni pokazatelji učinka**.<sup>62</sup>

Prilikom definisanja pokazatelja učinka, kad god je to potrebno, treba voditi računa o **rodnoj ravnopravnosti, upotrebom rodno osetljivih pokazatelja**, kao i o **drugim vrednostima zaštićenim zakonom**.<sup>63</sup>

Za svaki od identifikovanih i definisanih pokazatelja učinka, neophodno je definisati i **izvor provere**, odnosno podataka na osnovu kojih će se meriti efikasnost i efektivnost sprovođenja javnih politika, odnosno pratiti ostvarenje utvrđenih ciljeva.<sup>64</sup>

Za primenu pokazatelja učinaka potrebno je utvrditi: **baznu (postojeću) vrednost** u poslednjem periodu za koji postoje podaci (**baznoj godini**), **ciljne vrednosti** za rok u kom je predviđeno ostvarenje konkretnog cilja, odnosno realizacija konkretne mere, kao i **izvor provere ostvarenih vrednosti**. Ciljne vrednosti se određuju *na*

<sup>58</sup> Uredba čl. 16 st. 2-3

<sup>59</sup> Uredba čl. 15 st. 1-2

<sup>60</sup> Videti Aneks 2.

<sup>61</sup> Uredba čl. 19 st. 3-4

<sup>62</sup> Uredba čl. 19 st. 5-6

<sup>63</sup> Uredba čl. 19 st. 7

<sup>64</sup> Uredba čl. 19 st. 8

osnovu postojećeg stanja (bazne vrednosti) i realne procene onoga što se može ostvariti u određenom periodu, imajući u vidu raspoložive resurse.<sup>65</sup>

### 3. Identifikovanje mogućih opcija

Treći korak *ex-ante* analize efekata podrazumeva utvrđivanje *opcija, tj. alternativnih mera ili grupe mera* kojima se omogućava ostvarivanje posebnih ciljeva javne politike. Ovaj korak podrazumeva i planiranje potencijalnih resursa koji su neophodni za realizaciju definisanih opcija. U određenim slučajevima nedostatak materijalnih sredstava može biti ograničavajući faktor prilikom razmatranja mogućih opcija.

Prilikom razmatranja sprovodivih opcija, **obavezno se uzima u razmatranje i status quo opcija** koja služi kao **bazni scenario** sa kojim se porede sve druge razmatrane opcije.<sup>66</sup>

Ukoliko je reč o **regulatornim merama**, tj. merama izmene postojećeg, odnosno usvajanja novog propisa, treba najpre imati u vidu mogućnosti za pojednostavljevanje tog propisa, u smislu ukidanja nepotrebnih administrativnih procedura, smanjivanja troškova za fizička i pravna lica i sl. Takođe, kada su u pitanju regulatorne mere, meru izmene postojećeg ili usvajanje novog propisa ne treba automatski birati kao najpodesniju meru javne politike, naročito u slučaju kada **prethodno nije sprovedena detaljna analiza efekata**. Uredba takođe naglašava da je *unapređenje postojećeg regulativnog okvira* u određenoj oblasti mnogo bolja opcija od usvajanja novog propisa. Kada je odluka o donošenju propisa kojim se javna politika sprovodi već doneta, analiza efekata propisa zasniva se na analizi efekata mogućih rešenja unutar propisa.<sup>67</sup>

Povodom **minimalnog broja opcija** koje je potrebno razmotriti tokom *ex-ante* analize, Uredbom je predviđeno da je u slučaju **ograničenih resursa** potrebno identifikovati **minimalno dve izvodljive opcije, ne uključujući status quo opciju**, a kada **jedna od opcija podrazumeva izmenu regulative**, u okviru različitih opcija koje će se razmatrati **moraju se identifikovati i druge vrste mera**.<sup>68</sup>

Za sprovođenje trećeg koraka u **Prilogu 4 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja za identifikovanje opcija javnih politika**.<sup>69</sup>

### 4. Analiza efekata opcija javnih politika

Četvrti korak *ex-ante* analize efekata podrazumeva *analizu efekata opcija javnih politika*, odnosno efekata mogućih mera kojima bi se ostvarivali posebni ciljevi javne politike ili efekata rešenja ukoliko se radi o propisima. Ova analiza omogućava da se izvrši poređenje mogućih opcija i uzmu u obzir njihove prednosti i nedostaci, kako bi se na kraju usvojila **optimalna opcija**.

ZoPS RS pod **efektom javne politike** podrazumeva *dugoročni uticaj* na nivou društva u oblasti na koju ta politika deluje.<sup>70</sup>

Uredbom je predviđeno sprovođenje šest analiza efekata opcija u sledećim oblastima:

- 1) analiza finansijskih efekata;
- 2) analiza ekonomskih efekata;
- 3) analiza efekata na društvo;
- 4) analiza efekata na životnu sredinu;
- 5) analiza upravljačkih efekata;
- 6) analiza rizika.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> Uredba čl. 19 st. 9

<sup>66</sup> Uredba čl. 21

<sup>67</sup> Uredba čl. 22 st. 4

<sup>68</sup> Uredba čl. 23

<sup>69</sup> Videti Aneks 3.

<sup>70</sup> ZoPS RS čl. 2 st. 1 tač. 13

<sup>71</sup> Uredba čl. 24 st. 1

Ako postoji pretpostavka da će **jedna od navedenih analiza isključiti neku od analiziranih opcija, prvo se pristupa toj analizi**, kako se u slučaju takvog rezultata ne bi sprovodile ostale analize za tu opciju.<sup>72</sup>

S obzirom na to da svaka razmatrana opcija podrazumeva **nejednaku distribuciju troškova i koristi u društvu**, neophodno je analizirati i efekte ove nejednake distribucije troškova i koristi u odnosu na određene kategorije fizičkih, odnosno pravnih lica, kao i u odnosu na različite regione i/ili oblasti planiranja koji su pod uticajem mera koje se analiziraju.<sup>73</sup>

#### 1. Analiza finansijskih efekata

Analiza finansijskih efekata podrazumeva procenu:

- finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju svake od mera – opcija javnih politika, odnosno rešenja iz propisa i identifikaciju mogućih izvora iz kojih se ta sredstva obezbeđuju;
- finansijskih efekata realizacije dokumenta javne politike, odnosno propisa na budžet, u skladu sa zakonom koji uređuje budžetski sistem.<sup>74</sup>

Uredba takođe predviđa da se prilikom planiranja potrebnih sredstava za sprovođenje mera javnih politika finansijska projekcija sprovodi za  *narednu budžetsku godinu*, a za tekuću samo ukoliko u budžetu postoje sredstva za sprovođenje te mere, ili se ona mogu obezbediti po nekom drugom osnovu, npr. iz donatorskih sredstava.

Bez obzira na vrstu dokumenta javne politike ili propisa, **ovo je vrsta efekata čija je analiza obavezna**, pa promene u prihodima i rashodima koje opcije generišu moraju biti procenjene u skladu sa propisom koji uređuje način iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa, ili drugog akta na budžet.

Zakon o budžetskom sistemu propisuje da obrazloženje zakona, drugog propisa ili drugog akta dostavljenog Narodnoj skupštini, Vladi ili nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti radi utvrđivanja predloga, odnosno usvajanja, **mora sadržati procenu finansijskih efekata** koje će takav zakon, drugi propis ili drugi akt, imati na budžet.<sup>75</sup> Usvojen je poseban Pravilnik o načinu iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa ili drugog akta na budžet, odnosno finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje<sup>76</sup>, čiji je sastavni deo i tzv. PFE obrazac, tj. Obrazac standardne metodologije za procenu finansijskih efekata akta<sup>77</sup>.

Prema Zakonu o budžetskom sistemu, procena finansijskih efekata obavezno sadrži sledeće elemente:

1. predviđene promene u prihodima i rashodima, te primanjima i izdacima za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine;
2. predloge za pokrivanje povećanih rashoda i izdataka budžeta;
3. predloge za pokrivanje smanjenih prihoda i primanja budžeta;
4. saglasnost Ministarstva finansija, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije.<sup>78</sup>

<sup>72</sup> Uredba čl. 24 st. 2

<sup>73</sup> Uredba čl. 24 st. 3

<sup>74</sup> Uredba čl. 25 st. 1

<sup>75</sup> Zakon o budžetskom sistemu („Sl. 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, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021) čl. 48 st. 1

<sup>76</sup> Pravilnik o načinu iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa ili drugog akta na budžet, odnosno finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje („Sl. glasnik RS”, br. 32/2015)

<sup>77</sup> Obrazac standardne metodologije za procenu finansijskih efekata akta (PFE obrazac), [https://www.paragraf.rs/obraci/Obrazac\\_PFE\\_-\\_Obrazac\\_standardne\\_metodologije\\_za\\_procenu\\_finansijskih\\_efekata\\_akta\\_ID\\_3891.pdf](https://www.paragraf.rs/obraci/Obrazac_PFE_-_Obrazac_standardne_metodologije_za_procenu_finansijskih_efekata_akta_ID_3891.pdf), pristupljeno: 12. 06. 2022.

<sup>78</sup> Zakon o budžetskom sistemu („Sl. 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, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021) čl. 48 st. 3

RSJP je izradio posebnu *metodologiju obračuna standardnih troškova za izradu planskih dokumenata i propisa*.<sup>79</sup> Na sajtu RSJP su dostupni i sledeći alati, tj. resursi koji omogućavaju pravilno izračunavanje troškova: Lista standardnih cena/troškova za izradu planskih dokumenata i propisa koja se ažurira najmanje jednom godišnje<sup>80</sup>, Uputstvo za popunjavanje tabele za obračun troškova javnih politika<sup>81</sup> i COSTING tabela<sup>82</sup>.

Za sprovođenje ove analize u **Prilogu 5 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja za analizu finansijskih efekata**.

## 2. Analiza ekonomskih efekata

Analizom ekonomskih efekata sagledavaju se efekti razmatranih opcija javne politike na ekonomiju uopšte i uslove konkurencije.<sup>83</sup>

## 3. Analiza efekata na društvo

Analizom efekata na društvo<sup>84</sup> sagledavaju se značajni pozitivni i negativni, direktni i indirektni efekti opcija javne politike na različite kategorije stanovništva, a naročito na **osetljive kategorije pojedinaca ili grupa pojedinaca** čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike, kao i na **ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti**.<sup>85</sup>

Uredba predviđa da je sprovođenje analize efekata na društvo od izuzetnog značaja kada se donose javne politike u oblasti konkurentnosti, socijalne zaštite, obrazovanja, zdravlja, urbanizma, prostornog planiranja i građevinarstva, ali i u svim situacijama kada mere javnih politika pogađaju stanovništvo na posredan ili neposredan način, a prilikom procene uticaja na ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti u vidu se uvek ima manje zastupljeni pol.<sup>86</sup>

Uredba u Prilogu 7 na osnovu liste pitanja kroz čije odgovore se vrši procena uticaja na društvo, kao *osetljive kategorije pojedinaca* ili *grupa pojedinaca* prepoznaje: siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji od 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovana lica, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe.

Za sprovođenje ove analize u **Prilogu 7 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja za analizu efekata na društvo**.<sup>87</sup>

---

<sup>79</sup> Metodologija obračuna standardnih troškova za izradu planskih dokumenata i propisa (Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, januar 2022), [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/RSJP\\_Metodologija-obracuna-standardnih-troskova.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/RSJP_Metodologija-obracuna-standardnih-troskova.pdf), pristupljeno: 08. 06. 2022.

Više o obračunu troškova javnih politika i propisa videti u: Anto Bajo, Majda Sedej i Aleksandra Milenković Bukumirović, „Priručnik za utvrđivanje troškova javnih politika i propisa” (Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, jul 2020), <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrđivanje-troskova-javnih-politika-i-propisa.pdf>, pristupljeno: 08. 06. 2022.

<sup>80</sup> Lista standardnih cena/troškova za izradu planskih dokumenata i propisa dostupna je na sledećem sajtu: <https://rsjp.gov.rs/cir/obracun-troskova-za-planska-dokumenta-i-propise/>, pristupljeno: 15. 06. 2022.

<sup>81</sup> Uputstvo za popunjavanje tabele za obračun troškova javnih politika (Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, jul 2020), [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Uputstvo\\_za\\_popunjavanje\\_costing\\_tabele.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Uputstvo_za_popunjavanje_costing_tabele.pdf), pristupljeno: 15. 06. 2022.

<sup>82</sup> COSTING tabela dostupna je na sledećem sajtu: <https://rsjp.gov.rs/cir/obracun-troskova-za-planska-dokumenta-i-propise/>, pristupljeno: 15. 06. 2022.

<sup>83</sup> Budući da je u ovom Vodiču akcenat na proceni uticaja propisa i javnih politika na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica, a reč je o efektu koji u fokusu ima privredne subjekte, detalji sprovođenja ove analize neće biti razmatrani. Za više detalja pogledati Prilog 6 Uredbe koji sadrži listu ključnih pitanja za analizu ekonomskih efekata.

<sup>84</sup> Više o različitim međunarodnim metodologijama koje se primenjuju za analizu efekata na društvo videti u: Sarita Bradaš i Ivan Sekulović, „Analiza efekata na društvo javnih politika – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom” (Fondacija Centar za demokratiju i Fondacija za otvoreno društvo Srbija, Beograd 2020), str. 6-25, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-analiza-efekata-na-drustvo-javnih-politika-pregled-metodologija.pdf>, pristupljeno: 11. 06. 2022.

<sup>85</sup> Uredba čl. 27 st. 1

<sup>86</sup> Uredba čl. 27 st. 2-3

<sup>87</sup> Videti Aneks 4.



#### 4. Analiza efekata na životnu sredinu

Analiza efekata na životnu sredinu u skladu sa Uredbom, između ostalog, podrazumeva sagledavanje efekata razmatranih opcija javne politike na sve aspekte životne sredine, uključujući efekte na kvalitet vode, vazduha i zemljišta, kvalitet hrane, urbanu ekologiju i upravljanje otpadom, sirovine, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije, integritet i biodiverzitet ekosistema, kao i floru i faunu.<sup>88</sup>

Prilikom analize i procene efekata na životnu sredinu, neophodno je poštovati princip predostrožnosti i raditi detaljnu analizu i procenu efekata na životnu sredinu kad god se razmatraju opcije za utvrđivanje mera javnih politika **povezanih sa zdravljem građana**. Prilikom utvrđivanja mera tih javnih politika, potrebno je predvideti dopunske/korektivne mere u cilju smanjenja rizika po zdravlje građana.<sup>89</sup>

#### 5. Analiza upravljačkih efekata

Analizom upravljačkih efekata sagledavaju se pravni, organizacioni, upravljački i institucionalni aspekti efekata razmatranih opcija javne politike. Ova vrsta analize efekata je **ključna za planiranje raspoloživih resursa** neophodnih za sprovođenje mera sadržanih u tim opcijama.<sup>90</sup>

Za sprovođenje ove analize u **Prilogu 9 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja za analizu upravljačkih efekata**.

#### 6. Analiza rizika

S obzirom na to da se efekti razmatranih opcija javnih politika ne mogu uvek predvideti sa sigurnošću, a naročito ako se javne politike utvrđuju za duži vremenski period, prilikom sprovođenja analize efekata vodi se računa o:

- **rizicima sprovođenja javnih politika**, kada je *moгуće utvrditi* verovatnoću ostvarivanja nekog događaja;
- **neizvesnostima sprovođenja javnih politika**, kada *nije moguće utvrditi* verovatnoću ostvarivanja nekog događaja.<sup>91</sup>

Što je **kraći rok** na koji se razmatrana opcija javne politike odnosi, **analiza rizika treba da bude detaljnija**. Ova analiza treba da bude što detaljnija i u slučaju izrade dokumenata javnih politika koje imaju **uži opseg** (kao što su koncepti politika).<sup>92</sup>

S obzirom na to da su dugoročne i sveobuhvatne javne politike ključne za planiranje, neophodno je da nalazi analize efekata mera sadržanih u predloženoj opciji budu **pouzdati, objektivni i zasnovani na činjenicama i podacima**, pri čemu je poželjno razmotriti „optimističan“ i „pesimističan“ scenario efekata te opcije, kako bi nadležni donosilac mogao da sagleda *ceo raspon mogućih efekata*.<sup>93</sup>

Za sprovođenje ove analize u **Prilogu 10 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja za analizu rizika**.

#### 5. **Poređenje opcija javnih politika i odabir najbolje opcije**

U cilju odabira najbolje opcije, Uredba predviđa da je potrebno identifikovati što *veći broj opcija* kojima se može ostvariti željeni efekat, čime se omogućava njihovo međusobno poređenje, kako bi se uzele u obzir njihove prednosti i nedostaci. U tu svrhu se koriste kvantitativne tehnike, a ukoliko je reč o oblastima koje je teško brojčano izraziti, onda se koriste kvalitativne tehnike poređenja.

<sup>88</sup> Budući da je u ovom Vodiču fokus na proceni uticaja propisa i javnih politika na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica, a reč je o efektu koji nema direktno za predmet ove subjekte, detalji sprovođenja ove analize neće biti razmatrani. Za više detalja pogledati Prilog 8 Uredbe koji sadrži listu ključnih pitanja za analizu efekata na životnu sredinu.

<sup>89</sup> Uredba čl. 28 st. 1-4

<sup>90</sup> Uredba čl. 29 st. 1

<sup>91</sup> Uredba čl. 30 st. 1

<sup>92</sup> Uredba čl. 30 st. 2

<sup>93</sup> Uredba čl. 30 st. 3

Ova faza analize efekata svodi se na **poređenje relevantnosti, efikasnosti, efektivnosti i održivosti razmatranih opcija**, identifikovanih i analiziranih u prethodnim fazama analize efekata.<sup>94</sup>

Predlagači rezultate ove faze analize efekata **naročito detaljno obrazlažu u slučaju koncepta politike**, jer se tim dokumentom javne politike po pravilu vrši **izbor između različitih opcija** za sprovođenje javne politike i postizanje utvrđenih ciljeva.<sup>95</sup>

Prilikom odabira opcija, nakon sprovedene analize efekata opcija, najpre se vrši izbor **poželjnih opcija**, a onda se među njima bira **optimalna opcija**.

Optimalnu opciju donosiocu dokumenta javnih politika, odnosno propisa, predlaže predlagač, ali **konačnu odluku u vezi sa optimalnom opcijom donosi donosilac** tog dokumenta, odnosno propisa, jer se on može **opredeliti i za izbor neke druge opcije u odnosu na preporučenu**.<sup>96</sup>

#### 6. **Određivanje vrste dokumenta javne politike, odnosno propisa kojim će se intervenisati**

Šesti korak *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa ima za cilj da se *pravilnim izborom dokumenta javne politike ili propisa*, kojima će biti sprovedene mere iz dokumenta ili rešenja iz propisa, ostvare željeni efekti na nivou društva.

#### 7. **Identifikovanje neophodnih resursa za sprovođenje i praćenje sprovođenja javnih politika i utvrđivanje pokazatelja učinaka na nivou mera**

Kako je predviđeno Uredbom, sedmi, ujedno i poslednji korak *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa, ima za cilj da predlagač izvrši **finalnu identifikaciju resursa** neophodnih za sprovođenje opcija, odnosno predložene optimalne opcije, uključujući potrebna finansijska sredstva i druge materijalne resurse (kadrovske, organizacione, upravljačke, institucionalne i sl.) i **odredi rokove za sprovođenje**, a imajući u vidu rezultate do tada izvršenih analiza.<sup>97</sup>

Najkasnije tokom ovog koraka **identifikuju se pokazatelji** rezultata na nivou mera javnih politika, a pokazatelji rezultata na nivou aktivnosti takođe mogu biti identifikovani, u zavisnosti od prirode javne politike i značaja same aktivnosti za sprovođenje mere.<sup>98</sup>

## **Predstavljanje rezultata sprovedene *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa**

Nadležni predlagač je u obavezi da predstavi rezultate sprovedene *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika ili propisa u okviru **izveštaja o sprovedenoj analizi efekata**. Sažetak sprovedene analize efekata je i sastavni deo dokumenta javne politike. Nalazi sprovedene analize efekata se objavljuju na internet stranici nadležnog predlagača, kao i na portalu eUprava, zajedno sa predlogom dokumenta javne politike, odnosno propisa, najkasnije na dan otpočinjanja javne rasprave.

Sadržina izveštaja o sprovedenoj *ex-ante* analizi efekata za dokumente javnih politika i propisa je identična, osim što se **u slučaju propisa** posebno predočavaju *rezultati analiza mera koje su predviđene propisom*, kao i *materijalno-pravna i procesno-pravna rešenja* predviđena konkretnim propisom.

Izveštaj o sprovedenoj analizi efekata se izrađuje u pisanoj formi i obavezno sadrži:

<sup>94</sup> Uredba čl. 31 st. 5

<sup>95</sup> Uredba čl. 31 st. 6

<sup>96</sup> Uredba čl. 32 st. 3

<sup>97</sup> Uredba čl. 34 st. 1

<sup>98</sup> Uredba čl. 34 st. 2

1. uvod;
2. analizu postojećeg stanja;
3. informacije o rezultatima sprovedene analize efekata;
4. informacije o inicijativi za izradu dokumenta javne politike, ako se izradi pristupilo na osnovu eksterne inicijative;
5. informacije o objavi otpočinjanja rada na dokumentu javnih politika;
6. informacije o sprovedenim konsultacijama.<sup>99</sup>

## **Uloga Republičkog sekretarijata za javne politike u postupku kontrole sprovođenja *ex-ante* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa**

Nadležni predlagač koji je organ državne uprave dužan je da, uz predlog dokumenta javne politike ili propisa koji dostavlja Vladi na usvajanje, dostavi i nalaze sprovedene *ex-ante* analize efekata za konkretan dokument javne politike ili propisa, a može ih dostaviti i bez sprovedene analize ukoliko smatra da ona nije potrebna, kao i mišljenje RSJP o potpunosti i kvalitetu sprovedene analize ili osnovanosti njenog nesprovođenja.<sup>100</sup>

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.<sup>101</sup>

Poslovníkom Vlade predviđeno je da se o nacrtu zakona i predlogu Fiskalne strategije i strategije razvoja, kao i o analizi efekata zakona, koja se, u skladu sa odredbama poslovníka, dostavlja uz nacrt zakona, pribavlja mišljenje RSJP. Njime je predviđeno i to da ako predlagač oceni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona, on je dužan da o tome pribavi mišljenje RSJP.<sup>102</sup>

### **Obim kontrole koju vrši Republički sekretarijat za javne politike i mišljenje koje izdaje povodom sprovedene *ex-ante* analize efekata**

U pogledu obima kontrole, Uredba razlikuje dve situacije:

1. **nadležni predlagač je sproveđio analizu efekata** i izveštaj o sprovedenoj analizi uz predlog dokumenta javne politike, odnosno predlog, tj. nacrt propisa dostavio je na mišljenje RSJP koji ocenjuje potpunost sadržaja priloženog izveštaja o sprovedenoj analizi efekata i usaglašenost tog dokumenta, odnosno propisa, sa već usvojenim dokumentima javnih politika i propisima, i ako oceni da je to neophodno, on daje predlagaču predloge za unapređenje tog dokumenta, odnosno propisa ili izveštaja, u skladu sa Uredbom;
2. **nadležni predlagač nije sproveđio analizu efekata, odnosno detaljnu analizu efekata** zbog svoje procene da na to nije bio obavezan po ZoPS RS i Uredbi, a RSJP oceni da je bilo potrebno sprovesti istu, RSJP je dužan da odmah obavesti predlagača o potrebi izrade i dostavljanja analize efekata, odnosno detaljne analize efekata.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Uredba čl. 36 st. 1

<sup>100</sup> Kontrola sprovođenja *ex-ante* analize efekata za organe državne uprave prilikom izrade predloga dokumenta javne politike ili propisa regulisana je čl. 37 i čl. 41 ZoPS RS. U poglavlju VI Uredbe u čl. 47-52 detaljno je regulisana oblast kontrole sprovođenja *ex-ante* analize efekata za dokumenta javnih politika i propise koju sprovodi RSJP.

<sup>101</sup> ZoPS RS čl. 37 st. 2

<sup>102</sup> Poslovník Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 46 st. 6

<sup>103</sup> Uredba čl. 48

RSJP donosi **mišljenje** o predlogu dokumenta javne politike, odnosno predlogu, tj. nacrtu propisa, koje sadrži jednu od četiri ocene: 1. **analiza efekata potpuna**; 2. **analiza efekata delimična**; 3. **analiza efekata nedovoljna**; i 4. **(nepotrebno) ne treba vršiti analizu efekata**.<sup>104</sup>

RSJP dužan je da svoje mišljenje dostavi predlagaču u roku od deset radnih dana, osim u slučaju sistemskog („krovnog“) zakona i strategije, kada je taj rok 20 radnih dana, osim ako je drugačije propisano zakonom.<sup>105</sup>

### **Obaveza postupanja u skladu sa mišljenjem i obaveza ponovnog pribavljanja mišljenja**

Pre nego što predlog dokumenta javnih politika, odnosno predlog, tj. nacrt propisa uputi Vladi na usvajanje, **organ državne uprave je dužan da postupi u skladu sa mišljenjem koje je doneo RSJP**, odnosno da u **izjavi o usklađenosti** obrazloži zbog čega nije postupio u skladu sa konkretnom preporukom iz tog mišljenja.<sup>106</sup>

Izjava o usklađenosti obavezno sadrži izjašnjenje u pogledu **izvršenog ili neizvršenog usklađivanja** sa svakom od primedbi i sugestija iz mišljenja RSJP.<sup>107</sup>

Ako **predlagač naknadno izmeni** dokument javne politike ili propis **drukčije ili više nego što to nalaže usklađivanje s primedbama** iz mišljenja RSJP, **predlagač je dužan da pribavi novo mišljenje RSJP**.<sup>108</sup>

### **Prethodno mišljenje o potrebi i obimu sprovođenja analize efekata**

U pogledu pribavljanja **prethodnog mišljenja** od RSJP o potrebi i obimu sprovođenja analize efekata, Uredba predviđa sledeće:

- ako je predlagaču potrebna stručna pomoć prilikom **ocene potrebe sprovođenja analize efekata, odnosno da li će sprovesti osnovnu ili detaljnu analizu efekata**, pre početka rada, kao i tokom rada na tom dokumentu, odnosno propisu, može se obratiti RSJP za mišljenje o potrebi i obimu sprovođenja te analize;
- konsultacije u pogledu stručne pomoći predlagač pokreće **u što ranijoj fazi** izrade dokumenta javnih politika, odnosno propisa, u cilju efikasnije koordinacije i komunikacije po pitanju obaveznosti i načina sprovođenja analize efekata, kao i po pitanju usaglašenosti istog sa već usvojenim javnim politikama i propisima;
- predlagač može tražiti od RSJP da mu da **prethodno mišljenje o potrebi sprovođenja detaljne analize efekata**, kada se tom organu podnosi zahtev za davanje mišljenja, sa obrazloženjem u koji unosi odgovore na pitanja iz kontrolne liste pitanja iz priloga 2-10 koji su sastavni deo Uredbe;
- RSJP u prethodnom mišljenju daje predlagaču **instrukcije u vezi sa obimom sprovođenja analize efekata i preporuke o metodama analize efekata čije sprovođenje predlaže**.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> Više o kriterijumima kojima se RSJP rukovodi prilikom davanja mišljenja, videti u: Uredba čl. 49 st. 1. Sadržina obrazloženja mišljenja koje je izdao RSJP, u zavisnosti od toga da li se mišljenje odnosi na slučaj da je analiza efekata nedovoljna ili delimična, predviđena je čl. 49 st. 2-3 Uredbe.

<sup>105</sup> Uredba čl. 49 st. 4

<sup>106</sup> Uredba čl. 50 st. 1

<sup>107</sup> Uredba čl. 50 st. 2

<sup>108</sup> Uredba čl. 51

<sup>109</sup> Uredba čl. 52

# Ex-post analiza efekata dokumenata javnih politika i propisa

Ex-post analiza efekata predstavlja proces *praćenja sprovođenja* dokumenata javnih politika, odnosno propisa, kroz sagledavanje efekata mera i aktivnosti sadržanih u tom dokumentu, odnosno efekata primene propisa, koji se sprovodi kroz različite vrste analiza definisanih Uredbom, radi vrednovanja postignutih učinaka, u cilju njihovog preispitivanja i unapređenja i proces koji omogućava *sagledavanje stvarnih pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih efekata* koje mere sadržane u dokumentu javne politike, odnosno propisu, proizvode tokom primene, kako bi se utvrdilo da li je neophodno preduzeti dodatne i/ili korektivne mere u cilju smanjenja negativnih efekata na najmanju moguću meru, otklanjanja uzroka problema nastalih u toku sprovođenja javne politike, odnosno propisa, te postizanja zacrtanih ciljeva.<sup>110</sup>

## Koraci u sprovođenju ex-post analize efekata

Uredbom su predviđeni koraci sprovođenja ex-post analize efekata za dokumente javnih politika i propise.

### Ex-post analiza efekata dokumenata javnih politika

Ex-post analiza efekata dokumenata javnih politika obuhvata četiri koraka:

1. **Praćenje promene prioriternih ciljeva razvoja i drugih prioriternih ciljeva Vlade** – Organ nadležan za ex-post analizu prati promene prioriternih ciljeva razvoja, postavljenih Planom razvoja i Investicionim planom, kao i prioriternih ciljeva Vlade, postavljenih Akcionim planom za sprovođenje programa Vlade i Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije; Na nivou lokalne samouprave prate se i izmene prioriternih ciljeva lokalne vlasti.<sup>111</sup>
2. **Praćenje promene posebnih ciljeva iz dokumenata javnih politika višeg ranga** – Organ nadležan za ex-post analizu prati promene posebnih ciljeva u dokumentima javnih politika višeg ranga, koje je iz tog dokumenta preuzeo.<sup>112</sup>
3. **Praćenje i kontrola efekata mera iz dokumenata javnih politika** – Organ nadležan za ex-post analizu prati efekte mera javne politike tokom njihovog sprovođenja, na osnovu pokazatelja učinaka definisanih dokumentom javnih politika, a pre svega na osnovu pokazatelja rezultata na nivou pojedinačnih mera javnih politika; Tu analizu može vršiti i na osnovu drugih pokazatelja i informacija koje mu stoje na raspolaganju.<sup>113</sup>
4. **Izrada nacrt, odnosno predlog izmene dokumenta javne politike, odnosno propisa** – Ako utvrdi da postoji potreba za usklađivanjem dokumenta javne politike iz njegove nadležnosti sa prioriternim ciljevima razvoja i drugim prioriternim ciljevima Vlade, kao i sa posebnim ciljevima iz dokumenata javnih politika višeg ranga, odnosno ako utvrdi da su efekti mera iz dokumenata javnih politika nezadovoljavajući, on izrađuje nacrt, odnosno predlog izmene dokumenta javne politike, odnosno propisa uz sprovođenje svih koraka propisanih Uredbom za ex-ante analizu efekata; Ako menja mere predviđene dokumentom javnih politika, potrebno je da vrši izmenu tog dokumenta, a ako menja samo aktivnosti u okviru konkretne mere, dovoljno je da se promeni akcioni plan, ako akcioni plan nije integrisan u sam dokument javne politike. U slučaju izmene akcionog plana kojim se bitno ne utiče na položaj konsultovanih strana, kao i u slučaju potrebe za hitnom izmenom mera u dokumentu javnih politika, odnosno aktivnosti u akcionom planu, sprovođenje javne rasprave o tom dokumentu nije obavezno.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Uredba čl. 5 st. 3-4

<sup>111</sup> Uredba čl. 60

<sup>112</sup> Uredba čl. 61

<sup>113</sup> Uredba čl. 62

<sup>114</sup> Uredba čl. 63

## **Ex-post analiza efekata propisa**

Ex-post analiza efekata propisa obuhvata tri koraka:

1. **Praćenje usklađenosti propisa sa novim javnim politikama** – Organ nadležan za *ex-post* analizu prati promene javnih politika u relevantnim oblastima i usklađenost rešenja u propisima sa tim javnim politikama.<sup>115</sup>
2. **Praćenje i kontrola efekata rešenja iz propisa** – Organ nadležan za *ex-post* analizu prati efekte rešenja iz propisa tokom njihovog sprovođenja, upoređivanjem postignutih sa očekivanim rezultatima, a pre svega očekivanim rezultatima navedenim u izveštaju o sprovedenoj analizi efekata, izrađenom za potrebe predlaganja, tj. usvajanja tog propisa.<sup>116</sup>
3. **Izrada nacrt, odnosno predlog izmene dokumenta javne politike, odnosno propisa** – Ako utvrdi da postoji potreba za usklađivanjem propisa sa novim javnim politikama, odnosno ako utvrdi da su efekti nezadovoljavajući, predlagač izrađuje nacrt, odnosno predlog izmene dokumenta javne politike, odnosno propisa uz sprovođenje svih koraka propisanih Uredbom za *ex-ante* analizu efekata.<sup>117</sup>

## **Način vrednovanja učinaka javne politike i propisa**

**Vrednovanje učinaka javne politike** vrši se tako što se analizira da li su i u kojoj meri postignuti učinci u skladu sa pokazateljima učinaka definisanim dokumentom javnih politika, i to u odnosu na:

- pokazatelje efekata na nivou opšteg cilja;
- pokazatelje ishoda na nivou posebnih ciljeva;
- pokazatelje rezultata na nivou pojedinačnih mera javnih politika;
- pokazatelje učinka na nivou aktivnosti, ako je realizacija te aktivnosti kritična za realizaciju konkretne mere.<sup>118</sup>

Za vrednovanje učinaka u **Prilogu 12 Uredbe** predviđena je **lista ključnih pitanja za vrednovanje učinaka dokumenata javnih politika**.

**Vrednovanje učinaka propisa** vrši se tako što se analizira da li su i u kojoj meri postignuti rezultati na nivou pojedinačnih mera preuzetih iz dokumenta javne politike, odnosno da li su postignuti očekivani efekti rešenja propisanih tim propisom.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> Uredba čl. 64

<sup>116</sup> Uredba čl. 65

<sup>117</sup> Uredba čl. 66

<sup>118</sup> Uredba čl. 67 st. 1

<sup>119</sup> Uredba čl. 68

## Izveštavanje i objavljivanje rezultata sprovođenja dokumenata javnih politika

ZoPS RS predviđa da je **izveštavanje o realizaciji i postignutim učincima javnih politika** objektivno, potpuno, proverljivo i blagovremeno obaveštavanje zainteresovanih strana i ciljnih grupa o sprovođenju usvojenih planskih dokumenata i postignutim učincima javnih politika.<sup>120</sup>

Ako je predlagač dokumenta javne politike organ državne uprave, taj organ izveštava Vladu, preko RSJP, o rezultatima sprovođenja tog dokumenta, odnosno o *ex-post* analizi efekata javne politike utvrđene tim dokumentom u rokovima koji su predviđeni u ZoPS RS za svaki od dokumenata javnih politika.<sup>121</sup>

Vlada može zahtevati od organa državne uprave da podnese izveštaj o sprovođenju dokumenta javne politike i *mimo predviđenih rokova*, i izveštavanje se vrši preko RSJP. Takođe, RSJP ima ovlašćenje da izvesti Vladu o situacijama kada se dokument javne politike ne sprovodi, kao i u slučajevima kada postoji neusaglašenost između dokumenata javnih politika.

Sadržina izveštaja o rezultatima sprovođenja dokumenta javnih politika predviđena je u **članu 69** Uredbe.

Izveštaj o sprovođenju dokumenta javne politike organ državne uprave kreira tako što generiše podatke koji su uneti u *Jedinstveni informacioni sistem*<sup>122</sup> koji vodi RSJP. Izveštavanje se vrši kroz objavljivanje ostvarenih rezultata na internet stranici nadležnog predlagača, tj. donosioca, prema rokovima koji su predviđeni u članu 43 st. 1 ZoPS RS.

---

<sup>120</sup> ZoPS RS čl. 2 st. 1 tač. 10

<sup>121</sup> ZoPS RS čl. 43 st. 1

<sup>122</sup> **Jedinstveni informacioni sistem** ili u punom nazivu Informacioni sistem za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih politika i izveštavanje predstavlja jedinstveni elektronski sistem u koji učesnici u planskom sistemu unose sadržaj svojih dokumenata javnih politika i srednjoročne planove i vrše izveštavanje u skladu sa ZoPS RS, a vodi ga Vlada preko Republičkog sekretarijata za javne politike. Jedinstveni informacioni sistem je regulisan čl. 47 ZoPS RS, a detalji u vezi s njegovim načinom vođenja i održavanja predviđeni su u poglavlju XII Uredbe.

# Konsultacije i javna rasprava – obezbeđivanje učešća zainteresovanih strana i ciljnih grupa u postupku pripreme dokumenata javnih politika i propisa

Jedan od osnovnih preduslova za donošenje kvalitetnih dokumenata javnih politika i propisa, u smislu njihove efikasne i efektivne primene u praksi, jeste da proces njihove izrade bude *transparentan*, na način da se omogući učešće zainteresovanoj javnosti da iznese svoje mišljenje i predloge. Javnost čine: fizička i pravna lica, predstavnici relevantnih organizacija civilnog društva, strukovna udruženja, naučno-istraživačke organizacije, predstavnici javne uprave, uključujući i relevantne organe državne uprave, inostrane i međunarodne organizacije i profesionalni lobisti. U suprotnom, netransparentan proces usvajanja javnih politika i donošenja propisa, kao i primena procedure *hitnog postupka za donošenje zakona*<sup>123</sup>, dovode do *neprimenjivih rešenja*, koja vrlo brzo zahtevaju novu zakonodavnu intervenciju.<sup>124</sup>

Svi pripadnici javnosti ne dele podjednaku zainteresovanost za učešće u konsultativnom procesu i javnoj raspravi prilikom pripreme dokumenata javnih politika ili propisa, pa je potrebno razlikovati zainteresovane strane i ciljne grupe. ZoPS RS predviđa da su **zainteresovane strane** organi i organizacije, fizička i pravna lica koji **imaju interes** u vezi sa merama javnih politika ili propisa, a **ciljna grupa** je grupa fizičkih i/ili pravnih lica, odnosno drugih zainteresovanih strana, koja je **pod uticajem mera javnih politika ili propisa**.<sup>125</sup> Drugim rečima, kod ciljne grupe se *pretpostavlja* da će dokument javnih politika ili propis delovati na određen krug lica, i uticati na ostvarivanje njihovih prava i obaveza posredno ili neposredno, a kod zainteresovanih strana se to ne pretpostavlja, ali se ne isključuje mogućnost da i oni budu pod dejstvom konkretne javne politike ili propisa.

Pravni okvir Republike Srbije kojim je regulisano sprovođenje konsultacija i/ili javne rasprave<sup>126</sup> tokom donošenja dokumenata javnih politika i propisa čine: Zakon o planskom sistemu Republike Srbije<sup>127</sup>, Zakon o državnoj upravi<sup>128</sup>, Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika<sup>129</sup>, Poslovnik Vlade<sup>130</sup>, Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata<sup>131</sup>, Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa<sup>132</sup> i Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa<sup>133</sup>, koje je Vlada Republike Srbije usvojila u formi zaključka u vezi sa članom 61 Zakona o državnoj upravi<sup>134</sup>. Jedinствена методолошка правила

<sup>123</sup> Poslovnik Narodne skupštine („Sl. glasnik RS”, br. 20/2012 - prečišćen tekst) čl. 167-168

<sup>124</sup> Javne rasprave: Učešće građana u procesu kreiranja politika (CRTA, 2018), str. 7, [https://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno\\_02-ucesce-gradjana-NOVO.pdf](https://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_02-ucesce-gradjana-NOVO.pdf), pristupljeno: 20. 05. 2022.

<sup>125</sup> ZoPS RS čl. 2 tač. 15-16

<sup>126</sup> Više o ovoj temi u: Dobrosav Milovanović, Nemanja Nenadić i Vladimir Todorčić, „Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji” (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Beograd 2012), str. 99-139,

[https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/GIZ%20srpski%20zasticena%20verzija%20\(1\).pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/GIZ%20srpski%20zasticena%20verzija%20(1).pdf), pristupljeno: 18. 05. 2022.

<sup>127</sup> ZoPS RS čl. 34-36

<sup>128</sup> Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) čl. 77

<sup>129</sup> Uredba čl. 39-46

<sup>130</sup> Poslovnik Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 41-45

<sup>131</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019)

<sup>132</sup> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa („Sl. glasnik RS”, br. 90/2014)

<sup>133</sup> Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa („Sl. glasnik RS”, br. 8/2020 i 107/2021)

<sup>134</sup> Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) čl. 61



za izradu propisa predviđaju da obrazloženje predloga propisa, *po pravilu*, u skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine<sup>135</sup>, treba između ostalog da sadrži i analizu efekata propisa u kojoj će biti navedeno i *da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu*.<sup>136</sup>

Na lokalnom nivou, izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi u samostalnom članu 40 st. 1 predviđeno je sprovođenje obaveznog postupka javne rasprave za planiranje investicija u odluci o budžetu.<sup>137</sup>

Pored prethodno navedenih propisa koji čine osnovu pravnog uređenja postupka sprovođenja konsultacija i javne rasprave, postoje i drugi propisi koji zavisno od predmeta onoga što regulišu, mogu da sadrže *posebne odredbe o učešću javnosti u postupku donošenja planskih dokumenata*. Tako, na primer: Zakon o regionalnom razvoju u članu 14 između ostalog predviđa da se razvojni dokumenti saglasno ovom članu zakona pripremaju uz obavezno sprovedenu javnu raspravu i uz obavezu izlaganja na javni uvid nacрта tih razvojnih dokumenata<sup>138</sup>, a na osnovu člana 14 st. 7 istog zakona, usvojena je Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja<sup>139</sup>; Zakon o vodama sadrži posebne odredbe kojima reguliše učešće javnosti u pripremi plana upravljanja vodama<sup>140</sup>.

Takođe, važno je spomenuti da ZoPS RS u procesu upravljanja sistemom javnih politika, prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao jedno od osnovnih načela predviđa *načelo javnosti i partnerstva*, koje se između ostalog odnosi i na sprovođenje *transparentnog procesa konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama*, kao i obavezu sprovođenja konsultacija **u svim fazama izrade dokumenata javnih politika i propisa**. Dodatno, ZoPS RS kao jedan od *ciljeva sprovođenja analize efekata* predviđa i *povećanje transparentnosti* postupka izrade dokumenata javnih politika i propisa, kroz *omogućavanje učešća svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija i javne rasprave*.

Želeli bismo da naglasimo da u daljem izlaganju, u ovom delu Vodiča, govorimo o konsultacijama kao *obliku učešća javnosti* u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja dokumenata javnih politika i propisa, tj. **konsultacijama sa javnošću**, koje se razlikuju od *horizontalnih i vertikalnih konsultacija*.<sup>141</sup> **Horizontalne konsultacije** se sprovode između ovlašćenog predlagača dokumenta javne politike ili propisa i *drugih organa državne uprave*, a **vertikalne konsultacije** se sprovode između ovlašćenog predlagača dokumenta javne politike ili propisa i *organa autonomne pokrajine, grada i opštine*.<sup>142</sup>

Takođe, konsultacije i javne rasprave treba razlikovati od **pribavljanja mišljenja** od nadležnog državnog organa u čiji delokrug rada spada predmetna oblast o kojoj se donosi konkretan propis ili dokument javne politike. Prilikom pripreme materijala za sednicu Vlade, nadležni predlagač podnosi i **izjavu o saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja** od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте, odnosno predloge tih akata.<sup>143</sup>

<sup>135</sup> Poslovnik Narodne skupštine („Sl. glasnik RS”, br. 20/2012 - prečišćen tekst) čl. 151 st. 3

<sup>136</sup> Jedinствена методолошка pravila za izradu propisa („Sl. glasnik RS”, br. 21/2010) čl. 59 st. 1 tač. 4

<sup>137</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 47/2018) čl. 40 st. 1

<sup>138</sup> Zakon o regionalnom razvoju („Sl. glasnik RS”, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 - dr. zakon) čl. 14 st. 5 i 7

<sup>139</sup> Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja („Sl. glasnik RS”, br. 15/2011) čl. 13-17

<sup>140</sup> Zakon o vodama („Sl. glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 - dr. zakon) čl. 38-39

<sup>141</sup> Priručnik za učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa (Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, jul 2021), <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-v3.pdf>, str. 14, pristupljeno: 18. 05. 2022.

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Poslovnik Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 39a i 46-47

## Razlikovanje konsultacija i javne rasprave

**Konsultacije** se sprovode tokom *utvrđivanja javne politike i izrade nacrt dokumenta javne politike*, kao i tokom *izrade nacrt propisa*, a njihova svrha je da se od zainteresovanih strana i ciljnih grupa *prikupe podaci neophodni za sprovođenje analize efekata*, u cilju definisanja optimalnih mera javne politike, odnosno rešenja u propisima.<sup>144</sup>

**Javna rasprava** se sprovodi *neposredno pre usvajanja dokumenta javnih politika, odnosno propisa*, a njena svrha je da celokupnu javnost, a naročito subjekte na koje se odnose mere javne politike, odnosno obveznike postupanja po propisu, *upozna sa gotovim tekstom nacrt*, u cilju blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za *finalne intervencije na tekstu*.<sup>145</sup>

Konsultacije i javna rasprava predstavljaju **dve faze jedne celine**, koje se nadovezuju jedna na drugu, tj. javna rasprava na konsultacije. Konsultacija za predmet ima **radnu verziju** dokumenta javne politike, odnosno propisa, a javna rasprava za predmet ima **predlog dokumenta javne politike**, odnosno **nacrt propisa**.<sup>146</sup>

Još jedna bitna razlika između konsultacija i javne rasprave odnosi se na *oblast analize efekata*. U situaciji kada se **ne sprovodi analiza efekata** prilikom izrade dokumenta javne politike ili propisa, **konsultacije jesu obavezne**, jer iz odredbe ZoPS RS proizlazi da se u toj situaciji informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija prilažu kao poseban prilog uz predlog konkretnog dokumenta.<sup>147</sup> S druge strane, nadležni predlagač **nije dužan da sprovede javnu raspravu** kada se radi o dokumentima javnih politika za koje **nije obavezno sprovođenje analize efekata** u skladu sa članom 6 Uredbe, pri čemu podnosi obrazloženje razloga zbog kojih javna rasprava nije sprovedena.<sup>148</sup> Ovim se odražava pravilo uvedeno ZoPS RS da se **konsultacije sprovode u svim fazama izrade dokumenata javnih politika i propisa**.

## Konsultacije

ZoPS RS i Uredba predviđaju obavezu sprovođenja konsultacija<sup>149</sup> na način da su predlagači dokumenata javnih politika, odnosno predlagači zakona, dužni da tokom izrade tog dokumenta, odnosno zakona, tj. tokom sprovođenja *ex-ante* analize efekata, sprovedu konsultacije sa predstavnicima svih ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana, koristeći primerenu tehniku konsultacija. Obaveza sprovođenja konsultacija sa relevantnim subjektima predviđena je i Zakonom o državnoj upravi.<sup>150</sup>

Ukoliko se prilikom izrade dokumenta javnih politika ili propisa mogu identifikovati društvene grupe i pojedinci koji zastupaju *različite stavove* o određenom problemu u društvu koji je predmet regulacije, nadležni državni organ treba da sprovede konsultacije na način da se svim tim društvenim grupama i pojedincima pruži **ravnopravan tretman** u tom postupku.<sup>151</sup>

<sup>144</sup> Uredba čl. 39 st. 1

<sup>145</sup> Uredba čl. 39 st. 2

<sup>146</sup> Portal eKonsultacije – Pojam konsultacija i javne rasprave, <https://ekonsultacije.gov.rs/putusvajanjaakta>, pristupljeno: 18. 05. 2022.

<sup>147</sup> ZoPS RS čl. 34 st. 5

<sup>148</sup> Uredba čl. 45 st. 2-3

<sup>149</sup> ZoPS RS čl. 34 i Uredba čl. 40

<sup>150</sup> Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) čl. 77 st. 4 i 5

<sup>151</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrt zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019) čl. 2 st. 3

Uredbom i Pravilnikom o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata<sup>152</sup> predviđeni su sledeći metodi konsultacija: **konsultacije putem portala eKonsultacije i internet stranice predlagača (prikupljanje komentara i ankete); fokus grupa; okrugli sto; polustrukturirani intervju; panel; anketa; i prikupljanje pisanih komentara.**

### **Rok za sprovođenje konsultacija**

Rok za dostavljanje predloga i primedbi na objavljene osnovne informacije o konkretnom dokumentu **ne može biti kraći od sedam dana od dana njegovog objavljivanja** na internet stranici predlagača i veb-aplikaciji eKonsultacije.

Ukoliko je reč o izradi propisa ili dokumenta javnih politika koji su od **posebnog interesa za javnost, rok za dostavljanje primedbi i predloga ne može biti kraći od 15 dana od dana kada su polazne osnove za pripremu nacрта zakona postavljene** na internet stranici predlagača i veb- aplikaciji eKonsultacije.

Ako se radi o propisima, tj. dokumentima javnih politika koji se donose u vezi sa procesom **pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji**, konsultacije se sprovode u skladu sa **pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji**.<sup>153</sup>

### **Uloga Republičkog sekretarijata za javne politike i Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u procesu sprovođenja konsultacija**

RSJP<sup>154</sup>, kao posebna organizacija u sistemu državne uprave, i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog (u daljem tekstu: MLjMPDD)<sup>155</sup> koje je preuzelo delokrug nadležnosti nekadašnje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, imaju sledeća ovlašćenja u procesu sprovođenja konsultacija tokom pripreme propisa ili dokumenata javnih politika:

1. RSJP **može da predloži državnom organu**, koji je predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa, **da primeni određen metod konsultacija**, ako oceni da **nije obezbeđena reprezentativnost učesnika konsultacija**. **Inicijativu** za podnošenje takvog predloga **može podneti bilo koja zainteresovana strana**, a RSJP je dužan da preko svoje internet stranice obezbedi javnu dostupnost tih inicijativa i informacija o postupanju u skladu sa istim. Prikupljanje inicijativa od organizacija civilnog društva RSJP ostvaruje u saradnji sa MLjMPDD.<sup>156</sup>
2. U slučaju postojanja nedoumice o tome koji od metoda konsultacija bi bio najdelotvorniji u konkretnom slučaju, **nadležni organ može pribaviti mišljenje RSJP**.<sup>157</sup>
3. RSJP i MLjMPDD **mogü da predlože državnom organu**, koji je predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa, **da u radnu grupu** za izradu dokumenta javne politike, odnosno propisa, **uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe**. **Inicijativu** za podnošenje takvog predloga *može podneti svaka zainteresovana strana*, a RSJP i MLjMPDD dužni su da preko svoje internet stranice obezbede javnu dostupnost tih inicijativa i informacija o postupanju u skladu sa istim. Ako se radi na **međusektorskim dokumentima javnih politika**, odnosno **međusektorskim propisima sa značajnim efektima**, organ državne uprave koji je predlagač po pravilu u radnu grupu imenuje i predstavnike **državnih organa koji**

<sup>152</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019)

<sup>153</sup> ZoPS RS čl. 35 st. 3, Uredba čl. 42 st.

<sup>154</sup> Zakon o ministarstvima („Sl. glasnik RS”, br. 128/2020 i 116/2022) čl. 38 Republički sekretarijat za javne politike, <https://rsjp.gov.rs/cir/>

<sup>155</sup> Zakon o ministarstvima („Sl. glasnik RS”, br. 128/2020 i 116/2022) čl. 12 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/>

<sup>156</sup> Uredba čl. 42 st. 3 Ovu mogućnost predviđa ZoPS RS u čl. 35 st. 1-2, a detaljno je razrađena u već navedenom članu Uredbe (čl. 42 st. 3).

<sup>157</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019) čl. 5 st. 2

**su nadležni za te resore.**<sup>158</sup> Po pravilu u radnu grupu se imenuju najpre predstavnici ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana koje su učestvovala u procesu konsultacija, u cilju uvažavanja konsultacija u postupku izrade konkretnog dokumenta, odnosno propisa.<sup>159</sup>

### ***Izveštavanje o sprovedenom konsultativnom procesu***

Nadležni predlagač informiše učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uvažene i dužan je da informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija objavi na svojoj internet stranici i veb-aplikaciji eKonsultacije **najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija.**<sup>160</sup>

**Izveštaj sadrži** pregled osnovnih pitanja koja su se javila tokom konsultacija, prikaz stavova koje su povodom tih pitanja zastupali učesnici konsultacija, kao i stavove koje je povodom tih pitanja na kraju zauzeo nadležni organ državne uprave.<sup>161</sup>

Predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa, tok i rezultate konsultativnog procesa finalno obrazlaže **u okviru izveštaja o sprovedenoj analizi efekata**, osim ako ne postoji obaveza sprovođenja analize efekata, kada sačinjava izveštaj o rezultatima konsultativnog procesa i dostavlja ga donosiocu uz dokument čije usvajanje predlaže.<sup>162</sup>

### ***Posebni slučajevi od značaja za sprovođenje konsultacija***

Ako je donošenje propisa ili dokumenta javnih politika uslovljeno **hitnim okolnostima** koje utiču ili mogu uticati na život, zdravlje i bezbednost građana, imovinu ili potrebe usvajanja budžeta, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i ispunjenje međunarodnih obaveza i usklađivanje zakona s propisima Evropske unije, a cilj zakona, tj. propisa, jeste otklanjanje štetnih posledica koje povodom toga mogu nastati ili su već nastale, organ državne uprave sprovodi **konsultacije na način i u meri u kojoj je to moguće**, shodno pravilima propisanim Pravilnikom o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata.<sup>163</sup>

Smatra se da se **konsultacije ne sprovedu** kada su u pitanju zakonska rešenja ili rešenja u podzakonskim aktima kojima se vrši kodifikacija ili koja na drugi način objedinjuju ili reorganizuju odredbe ili se prebacuju u druge delove zakona ili podzakonskog akta bez suštinskih izmena, ako se zakonska ili podzakonska rešenja usklađuju sa odredbama već usvojenog drugog zakona ili podzakonskog akta, ako se samo ispravljaju pravopisne, gramatičke ili tehničke greške i sl.<sup>164</sup>

## **Javna rasprava**

Javna rasprava se sprovodi u postupku utvrđivanja nacrtu zakona ili podzakonskog akta (propisa), odnosno predloga dokumenta javnih politika. Zakon o državnoj upravi predviđa da su organi državne uprave *dužni* da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacrtu zakona, drugih propisa i akata, kao i da se ta obaveza odnosi i na postupak pripreme strategije razvoja, akcionih planova i drugih dokumenata javnih politika, ukoliko posebnim zakonom nije

<sup>158</sup> Uredba čl. 43 st. 2-3. Ovu mogućnost predviđa ZoPS RS u čl. 35 st. 1-2, a detaljno je razrađena u već navedenom članu Uredbe (čl. 43 st. 2).

<sup>159</sup> Uredba čl. 43 st. 1

<sup>160</sup> Uredba čl. 44 st. 1, Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019) čl. 12

<sup>161</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019) čl. 12 st. 2

<sup>162</sup> Uredba čl. 44 st. 2

<sup>163</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019) čl. 13 st. 1

<sup>164</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS”, br. 51/2019) čl. 13 st. 2

drugačije uređeno.<sup>165</sup> Poslovníkom Vlade se bliže uređuje postupak sprovođenja javne rasprave, a Uredba predviđa da se postupak javne rasprave o predlogu dokumenta javne politike sprovodi *u skladu sa Poslovníkom Vlade*.

### ***Javna rasprava u postupku donošenja propisa***

Predlagač je **obavezan** da u pripremi propisa kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost **sprovede javnu raspravu**, i to u slučajevima:

1. prilikom pripreme novog sistemskog zakona;
2. prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije;
3. prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju;
4. prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.<sup>166</sup>

Postupak javne rasprave započinje **objavlivanjem javnog poziva** za učešće u javnoj raspravi sa **programom javne rasprave** na internet stranici predlagača i veb-aplikaciji eKonsultacije. Javni poziv sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt, odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave.<sup>167</sup>

Ako predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacrta zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi, a predlagača koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio, nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti.<sup>168</sup>

### ***Javna rasprava u postupku donošenja dokumenata javnih politika***

Uredba predviđa da se javna rasprava o predlogu dokumenta javne politike sprovodi u skladu sa Poslovníkom Vlade. U postupku donošenja dokumenata javnih politika, **sprovođenje javne rasprave** na predlog dokumenta javnih politika **je obavezno, izuzev u sledećim slučajevima**:

- kada je reč o dokumentima javnih politika za koje sprovođenje analize efekata nije obavezno;
- u slučaju potrebe hitnog donošenja, odnosno izmena važećih dokumenata javnih politika na lokalnom nivou, u cilju sprovođenja javnih politika usvojenih na republičkom nivou, odnosno usaglašavanja sa tim politikama;
- u slučaju potrebe hitnih izmena važećih dokumenata javnih politika na republičkom nivou, kao i u slučaju manjih izmena akcionog plana kojim se menjaju aktivnosti u cilju realizacije ranije utvrđenih mera javne politike, ako saglasnost za to da nadležni odbor Vlade.<sup>169</sup>

Ukoliko sprovođenje javne rasprave o predlogu dokumenta javnih politika nije obavezno, predlagač je dužan da materijal, sa **obrazloženjem razloga iz kojih se javna rasprava ne sprovodi, objavi** najkasnije kada ga dostavi donosiocu na usvajanje, **osim u slučaju dokumenata javnih politika koji su od značaja za odbranu zemlje**.<sup>170</sup>

<sup>165</sup> Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) čl. 77 st. 1 i 9

<sup>166</sup> Poslovníkom Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 41 st. 1-2

<sup>167</sup> Poslovníkom Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 41 st. 4

<sup>168</sup> Poslovníkom Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 41 st. 8-9

<sup>169</sup> Uredba čl. 45 st. 2

<sup>170</sup> Uredba čl. 45 st. 3

## **Rok za sprovođenje javne rasprave**

**Rok za dostavljanje** inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi **najmanje 15 dana** od dana objavljivanja javnog poziva, a **javna rasprava traje najmanje 20 dana**.<sup>171</sup>

## **Program javne rasprave**

Program javne rasprave obavezno sadrži:

- nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i priložima utvrđenim Poslovníkom Vlade;
- rok za sprovođenje javne rasprave;
- važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.);
- način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara;
- kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.<sup>172</sup>

## **Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi**

Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i veb-aplikaciji eKonsultacije najkasnije u **roku od 15 dana** od dana okončanja javne rasprave<sup>173</sup>, odnosno najkasnije **sedmog radnog dana** pre podnošenja nadležnom donosiocu na razmatranje i usvajanje.<sup>174</sup>

Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi sadrži naročito podatke o:

- vremenu i mestu održavanja javne rasprave;
- učešću organa javne vlasti, organizacija civilnog društva i privrednih subjekata u javnoj raspravi;
- datim sugestijama u pogledu definisanja posebnih ciljeva i mera za postizanje tih ciljeva, kao i izbora institucija nadležnih za njihovo sprovođenje i formulisanja pokazatelja učinka javnih politika, odnosno mera;
- načinu na koji su sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno.<sup>175</sup>

Važno je napomenuti da istovremeno sa objavljivanjem, izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi postaje sastavni deo već ranije objavljenog izveštaja o sprovedenoj analizi efekata.<sup>176</sup>

Ukoliko sprovođenje javne rasprave **nije obavezno**, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kada nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta.<sup>177</sup>

<sup>171</sup> Poslovník Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 41 st. 6-7

<sup>172</sup> Poslovník Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 41 st. 5

<sup>173</sup> Poslovník Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 41 st. 10

<sup>174</sup> Uredba čl. 46 st. 1

<sup>175</sup> Uredba čl. 46 st. 2

<sup>176</sup> Uredba čl. 46 st. 3

<sup>177</sup> Poslovník Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) čl. 42

## Uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa i u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa

Vlada Republike Srbije je usvojila Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa<sup>178</sup> i Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa<sup>179</sup>, u formi zaključaka u vezi sa članom 61 Zakona o državnoj upravi<sup>180</sup>.

*Aktivno učešće organizacija civilnog društva (u daljem tekstu: OCD) u postupcima donošenja propisa podrazumeva pravovremenu dostupnost informacija, savetovanje, uključivanje i partnerstvo OCD sa državnim organima.*<sup>181</sup>

Nivoi učešća OCD u procesu pripreme, donošenja i praćenja primene propisa u smislu Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa jesu:

1. **Informisanje** – predstavlja *jednosmeran proces* u okviru koga organi državne uprave informišu OCD sa ciljem da se omogući pravovremena, potpuna i objektivna informacija, kako bi se olakšalo razumevanje problema, kao i načini za njihovo rešavanje. Uobičajene metode informisanja su: informativni materijali na internetu, medijske kampanje, tribine, okrugli stolovi, prezentacije;
2. **Savetovanje** – predstavlja *dvosmerni proces* tokom koga organi državne uprave zahtevaju i primaju informacije od OCD u postupku donošenja propisa i objavljuju stavove koje u vezi sa njima zauzimaju (npr. konsultacije u fazi planiranja i izrade strateških dokumenata, nacrt/predloga propisa, javna rasprava).

Cilj ovog nivoa učešća jeste da se od OCD dobiju informacije o problemima, mogućim rešenjima, kao i njihovim prednostima i nedostacima u pogledu nacrt/predloga propisa u svim fazama procesa njihovog donošenja. Pored toga, neophodno je obezbediti i povratne informacije o značaju i uticaju koje su OCD ostvarile u tom procesu.

Uobičajene metode savetovanja su: savetovanje pisanim putem, ankete, intervjui, fokus grupe, stručne i javne rasprave, okrugli stolovi, sastanci, radionice, internet savetovanja;

3. **Uključivanje** – predstavlja *viši nivo dvosmernog procesa* putem koga su predstavnici OCD aktivno uključeni u proces izrade propisa (npr. članstvo u radnim grupama za izradu propisa).

Cilj ovog nivoa učešća jeste da se u procesu pripreme propisa omogući prisustvo i učešće OCD, kako bi se njihovi interesi sagledavali u kontinuitetu.

Uobičajene metode uključivanja su: sastanci radnih grupa, stručne i javne rasprave (okrugli stolovi), radionice;

4. **Partnerstvo** – predstavlja *najviši nivo saradnje i uzajamne odgovornosti organa državne uprave i predstavnika OCD* u procesu donošenja i primene propisa.

Cilj ovog nivoa učešća jeste da se OCD omogući da aktivno učestvuju, kako u procesu pripreme propisa, tako i u procesu njihove primene. Cilj je takođe da se omogući stalno prisustvo i aktivno učešće OCD u kreiranju zajedničkih odluka.

<sup>178</sup> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa („Sl. glasnik RS”, br. 90/2014)

<sup>179</sup> Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa („Sl. glasnik RS”, br. 8/2020 i 107/2021)

<sup>180</sup> Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) čl. 61

<sup>181</sup> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa („Sl. glasnik RS”, br. 90/2014) tač. 1

Uobičajene metode partnerstva su: sastanci tela sastavljenih od predstavnika organa državne uprave i predstavnika OCD (saveti, komisije, pregovaračka tela), tematske konferencije i ostalo.<sup>182</sup>

Učešće OCD u postupcima pripreme, donošenja i praćenja primene propisa saglasno Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa zasniva se na sledećim principima:

1. aktivno učešće OCD u svim fazama procesa donošenja propisa;
2. uzajamno poverenje;
3. otvorenost i odgovornost;
4. delotvornost, efikasnost i ekonomičnost;
5. blagovremeno informisanje o planu donošenja propisa;
6. omogućavanje učešća osoba sa invaliditetom u postupcima donošenja propisa.<sup>183</sup>

Kako bi se obezbedila usklađena primena navedenih principa, bilo bi celishodno da se u organima državne uprave odrede lica za saradnju sa OCD koja raspolazu znanjima i veštinama neophodnim za ove poslove.<sup>184</sup>

Preporučuje se da se, pored organa državne uprave, *i organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave* u procesu donošenja propisa pridržavaju načela navedenih u Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa.<sup>185</sup>

Prilikom sprovođenja postupka izbora predstavnika OCD u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa, treba uzeti u obzir kriterijume navedene u Smernicama.

MLjMPDD je nadležno za sprovođenje postupka izbora predstavnika OCD u radne grupe, kada nadležni predlagač podnese zahtev MLjMPDD, nakon čega se objavljuje javni poziv za dostavljanje predloga kandidata za članstvo u radnoj grupi. Javni poziv se objavljuje na internet stranicama nadležnog predlagača i MLjMPDD. Nakon sprovedenog postupka i vrednovanja pristiglih prijavi na javni poziv, MLjMPDD dostavlja rukovodiocu nadležnog predlagača predlog za imenovanje predstavnika OCD u radnu grupu. Navedena pravila se primenjuju kako tokom formiranja radne grupe za izradu nacрта propisa tako i u postupku pripreme predloga planskih dokumenata.

## **Partnerstvo za otvorenu upravu i članstvo Republike Srbije u ovoj međunarodnoj inicijativi**

Partnerstvo za otvorenu upravu (u daljem tekstu: POU)<sup>186</sup> je međunarodna inicijativa vlada iz različitih država sveta osnovana 2011. godine, a Republika Srbija se priključila ovoj inicijativi 2012. godine. Osnovni cilj POU jeste *jačanje i unapređenje osnovnih vrednosti i principa otvorene uprave*, koji se odnosi na *transparentan proces donošenja odluka*, jačanje integriteta vlada, odgovornost organa javne vlasti, a sve to uz upotrebu inovacionih tehnologija.

<sup>182</sup> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa („Sl. glasnik RS”, br. 90/2014) tač. 3

<sup>183</sup> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa („Sl. glasnik RS”, br. 90/2014) tač. 4

<sup>184</sup> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa („Sl. glasnik RS”, br. 90/2014) tač. 6

<sup>185</sup> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa („Sl. glasnik RS”, br. 90/2014) tač. 6

<sup>186</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu – POU (eng. Open Government Partnership – OGP), <https://www.opengovpartnership.org/>



Kao jedan od elemenata Deklaracije partnerstva za otvorenu upravu, u delu koji se odnosi na *podršku učešću građana*, navodi se sledeće: „Cenimo učešće svih građana, ravnopravno i bez diskriminacije, u postupku donošenja odluka i oblikovanja politika. Učešće javnosti, uključujući *punopravno učestvovanje* žena, povećava efikasnost organa javne vlasti, koji mogu iskoristiti znanje, ideje i sposobnost javnosti da obezbedi nadzor. Obavezujemo se na *transparentnije oblikovanje politika i donošenje odluka, uspostavljanje i korišćenje izvora za prikupljanje povratnih informacija i unapređenje učešća javnosti* u razvoju, praćenju i vrednovanju aktivnosti organa javne vlasti. Obavezujemo se na *zaštitu delovanja neprofitnih organizacija i organizacija civilnog društva* u skladu s našim opredeljenjima za slobodu izražavanja, udruživanja i mišljenja. Obavezujemo se na stvaranje mehanizama za *unapređenje saradnje između organa javne vlasti, organizacija civilnog društva i poslovnog sektora*“<sup>187</sup>

Navedeni deo Deklaracije partnerstva za otvorenu upravu odnosi se na oblast *participacije građana i OCD u procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika*. Već sama činjenica da je Republika Srbija pristupila ovoj međunarodnoj inicijativi znači da je prihvatila pomenutu Deklaraciju i njene vrednosti u celosti.

Republika Srbija je u cilju realizacije inicijative POU usvojila tri akciona plana za period 2014–2015, 2016–2017, 2018–2020, a u toku je sprovođenje četvrtog po redu *Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020–2022. godine*<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Tekst cele Deklaracije partnerstva za otvorenu upravu može se preuzeti na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=lat>, pristupljeno: 21. 05. 2022.

<sup>188</sup> Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020–2022. godine („Sl. glasnik RS”, br. 157/2020)

# Procena uticaja javne politike ili propisa od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije

Izmene i dopune ZZD iz 2021. godine uvode obavezu da *organ javne vlasti* prilikom pripreme novog propisa ili javne politike od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica donosi **procenu uticaja** propisa ili politike u kojoj procenjuje njihovu **usaglašenost sa načelom jednakosti**.<sup>189</sup>

Iako je Uredba već predvidela i sprovođenje analize efekata na društvo, ova novina u ZZD je dodatna, konkretizovana obaveza predviđena *krovnim antidiskriminacionim propisom u Republici Srbiji*, prema kojoj kvalitet propisa i dokumenata javnih politika mora da bude sagledan i kroz prizmu *načela jednakosti, tj. nediskriminacije*. Na taj način se omogućava ostvarivanje ne samo formalne ili normativne jednakosti, već i faktičke, kao i adaptivno kreiranje<sup>190</sup> politika, tj. državnog intervencionizma u različitim sferama društvenog života.

Takođe, ZZD je propisao da procena uticaja naročito treba da sadrži:

- sveobuhvatan opis stanja u oblasti koja je predmet regulisanja sa *posebnim osvrtom na socioekonomski ugrožena lica i grupe lica*;
- *procenu neophodnosti i srazmernosti* nameravanih izmena propisa sa aspekta poštovanja načela jednakosti i prava socioekonomski ugroženih lica i grupa lica;
- *procenu rizika* za prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese lica i grupa lica iz člana 14. st. 3 ovog zakona, gde su posebno navedene osobe sa invaliditetom, pripadnici nacionalnih manjina, žene, muškarci, osobe drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, starije osobe i drugi.<sup>191</sup>

Kao **subjekta ove obaveze** ZZD prepoznaje „**organ javne vlasti**“, pod kojim podrazumeva državni organ, organ autonomne pokrajine, organ jedinice lokalne samouprave, javno preduzeće, ustanovu, javnu agenciju, drugu organizaciju, odnosno fizičko lice kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu, Republika Srbija, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava.<sup>192</sup>

U odnosu na već opisanu *ex-ante* i *ex-post* analizu efekata dokumenata javnih politika i propisa u prethodnim delovima Vodiča, odredbe ZZD u domenu procene uticaja, tj. analize efekata, imaju sledeće značenje:

- organ javne vlasti prilikom svog redovnog delokruga rada vezanog za praćenje stanja treba da ima i poseban fokus na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica, kako bi se prvi korak analize efekata vezan za opis postojećeg stanja i identifikovanje promena koje se žele postići mogao uspešno sprovesti. Kako smo već ranije naglasili, pravilno definisanje problema i željenih promena predstavlja bazu za uspešnu realizaciju daljih koraka procene uticaja i kreiranje mogućih opcija za rešavanje određenog pitanja;
- ZZD, kao i ZoPS RS, predviđa primenu načela proporcionalnosti nameravanih izmena propisa sa aspekta poštovanja načela jednakosti i prava socioekonomski ugroženih lica i grupa lica;
- ZZD predviđa primenu procene rizika usvajanja određene javne politike ili propisa iz ugla socioekonomski ugroženih lica ili grupe lica, što je u saglasnosti sa načelom prevencije i predostrožnosti iz ZoPS RS u cilju da se spreči ili svede na najmanju moguću meru određeni negativni efekat javne politike ili propisa;

<sup>189</sup> ZZD čl. 14 st. 4

<sup>190</sup> Frank Vanclay, „International Principles for Social Impact Assessment“, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 21, No. 1, March 2003, str. 6

<sup>191</sup> ZZD čl. 14 st. 5

<sup>192</sup> ZZD čl. 2 st. 1 tač. 4

- ZZD procenu uticaja predviđa samo za *ex-ante* analizu dokumenata javnih politika ili propisa, što ne znači da i prilikom *ex-post* analize određene politike ili propisa koji su za predmet imali prava socioekonomski ugroženih lica ne treba vršiti procenu uticaja iz ugla načela jednakosti, jer ZoPS RS primenu načela proporcionalnosti, prevencije i predostrožnosti, jednakosti i nediskriminacije, javnosti i partnerstva, integralnosti i održivog rasta i razvoja predviđa kako za *ex-ante* tako i za *ex-post* analizu, tj. tokom čitavog procesa upravljanja sistemom javnih politika<sup>193</sup>. U tom smislu, organ javne vlasti će vrednovati primenu takve politike ili propisa saglasno navedenim principima u ZoPS RS;
- ZZD predviđa da procenu rizika za prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese naročito treba vršiti u odnosu na: osobe sa invaliditetom, pripadnike nacionalnih manjina, žene, muškarce, osobe drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, starije osobe, i to je posebno istaknuto za oblast rada i zapošljavanja;
- Obavezu procene uticaja (*ex-ante* analizu), ZZD propisuje za organe javne vlasti na republičkom, regionalnom i lokalnom nivou vlasti, a ZoPS RS predviđa da kontrolu sprovedene *ex-ante* analize efekata vrši RSJP samo za dokumenta javnih politika i propise donete na republičkom nivou<sup>194</sup>. To ni na jedan način ne umanjuje obavezu regionalnih i lokalnih vlasti i nosilaca javnih ovlašćenja da se pridržavaju procene uticaja prema socioekonomski ugroženim licima, niti ih sprečava da se obrate RSJP i/ili Povereniku za zaštitu ravnopravnosti vezano za pravilnu primenu analize efekata iz ugla poštovanja načela jednakosti.

U nastavku izlaganja, u ovom delu Vodiča, najpre ćemo predstaviti šta je načelo jednakosti, tj. nediskriminacije, uz navođenje ustavne obaveze, kao i zakonskih obaveza poštovanja ovog principa, uz osvrt na međunarodnu obavezu poštovanja ovog načela, saglasno određenim dokumentima koje je Republika Srbija ratifikovala u domenu zaštite ljudskih prava. Nakon toga, biće predstavljeni određeni primeri trenutno važećih propisa u Republici Srbiji kod kojih je, prema našoj proceni, neadekvatna primena analize efekata sa aspekta načela jednakosti dovela do negativnog uticaja na određene kategorije lica.

## **Načelo jednakosti, tj. nediskriminacije – prikaz najznačajnijih propisa koji sadrže antidiskriminacione norme**

Zabrana diskriminacije, tj. načelo jednakosti je garantovano Ustavom Republike Srbije, međunarodnim instrumentima koje je ratifikovala Republika Srbija i brojnim zakonima u pravnom sistemu Republike Srbije. U daljem izlaganju biće predstavljeni najznačajniji propisi kojima je garantovan princip jednakosti i čije poštovanje treba imati u vidu prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa.

**Ustav Republike Srbije** zabranjuje diskriminaciju tako što predviđa sledeće:

- pred Ustavom i zakonom svi su jednaki;
- svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije;
- zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, **po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu** rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta;

<sup>193</sup> 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, na osnovu nalaza vrednovanja učinaka, kao i izveštavanja o postignutim učincima javnih politika. ZoPS RS čl. 2 st. 1 tač. 5. Ova odredba koja se odnosi na planska dokumenta primenjuje se i na propise.

<sup>194</sup> U skladu sa čl. 37 i 41, ZoPS RS, RSJP vrši kontrolu sprovedene *ex-ante* analize efekata za dokumente javnih politika i propisa koje priprema nadležni predlagač kao organ državne uprave. Prema čl. 1 st. 1 Zakona o državnoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon), državnu upravu čine organi državne uprave, tj. ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije.

- ne smatraju se diskriminacijom **posebne mere** koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.<sup>195</sup>

Ustav Republike Srbije garantuje i ravnopravnost žena i muškaraca i politiku jednakih mogućnosti<sup>196</sup>; pripadnicima nacionalnih manjina jemči ravnopravnost pred zakonom, jednaku zakonsku zaštitu i zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju zbog pripadnosti nacionalnoj manjini<sup>197</sup>.

U pogledu primene ustavnih garancija ljudskih i manjinskih prava, Ustav Republike Srbije predviđa da se zajemčena ljudska i manjinska prava **neposredno primenjuju**, kao i da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.<sup>198</sup>

U smislu hijerarhije, tj. pravne snage propisa u pravnom poretku Republike Srbije, prihvaćeno je pravilo prema kome je Ustav Republike Srbije najviši pravni akt, zatim slede međunarodni ugovori koje je potvrdila Narodna skupština i koji time postaju deo unutrašnjeg pravnog poretka, a ispod njih se nalaze zakoni i podzakonski akti.<sup>199</sup>

Republika Srbija je ratifikovala veći broj **međunarodnih ugovora** (na nivou Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope) kojima se garantuje zaštita ljudskih prava i koji sadrže antidiskriminacione norme, što znači da su **organi javne vlasti dužni** da prilikom pripreme dokumenata javnih politika i propisa poštuju preuzete obaveze iz konkretnih međunarodnih instrumenata, zavisno od predmeta regulacije.

Kao najvažnije ratifikovane međunarodne instrumente u oblasti ljudskih i manjinskih prava, navodimo sledeće: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima<sup>200</sup>, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>201</sup>, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije<sup>202</sup>, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena<sup>203</sup>, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta<sup>204</sup>, Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom<sup>205</sup>, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>206</sup>, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima<sup>207</sup>, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina<sup>208</sup>, Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici<sup>209</sup>.

<sup>195</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021) čl. 21

<sup>196</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021) čl. 15

<sup>197</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021) čl. 76 st. 1-2

<sup>198</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021) čl. 18 st. 1 i 3

<sup>199</sup> Odnos Ustava Republike Srbije, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i podzakonskih akata je jasno vidljiv iz čl. 167 st. 1 tač. 1-3 Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021) kojim je predviđeno da Ustavni sud odlučuje o: 1. saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima; 2. saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom; i 3. saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom. Taj odnos je vidljiv i u čl. 18 st. 2 Ustava koji kada se raščlani predviđa sledeće: 1. Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima; 2. zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.

<sup>200</sup> Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Sl. list SFRJ”, br. 7/1971)

<sup>201</sup> Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima („Sl. list SFRJ”, br. 7/1971)

<sup>202</sup> Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije („Sl. list SFRJ”, br. 31/1967)

<sup>203</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena („Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 11/1981)

<sup>204</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta („Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 15/1990 i „Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/1996 i 2/1997)

<sup>205</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 42/2009)

<sup>206</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Sl. list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 12/2010 i 10/2015)

<sup>207</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima („Sl. list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 18/2005)

<sup>208</sup> Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 42/1998)

<sup>209</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 12/2013)

S obzirom na to da primenu svakog od ratifikovanih međunarodnih dokumenata prati i nadzor odgovarajućeg ugovornog tela, potrebno je slediti i implementirati mišljenja koja su Republici Srbiji upućena na osnovu dostavljenih periodičnih izveštaja o primeni konkretnih ugovora. U kontekstu analize efekata navodimo Zaključna zapažanja Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa **Trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**<sup>210</sup> koja su usvojena u martu mesecu 2022. godine, kao i u vezi sa **Drugim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**<sup>211</sup> koja su usvojena u maju mesecu 2014. godine.

**Zakon o zabrani diskriminacije** pod načelom jednakosti podrazumeva sledeće:

- svi su jednaki i uživaju jednak položaj i jednaku pravnu zaštitu, bez obzira na lična svojstva;
- svako je dužan da poštuje načelo jednakosti, odnosno zabranu diskriminacije.<sup>212</sup>

*Diskriminacija i diskriminatorско postupanje* označavaju svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe, kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na *rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, polnim karakteristikama, nivou prihoda, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima*.<sup>213</sup>

ZZD prepoznaje sledeće oblike diskriminacije: neposredna i posredna diskriminacija; povreda načela jednakih prava i obaveza; pozivanje na odgovornost; udruživanje radi vršenja diskriminacije; govor mržnje; uznemiravanje, ponižavajuće postupanje i polno i rodno uznemiravanje; navođenje na diskriminaciju; segregacija; i teški oblici diskriminacije.<sup>214</sup>

Značajna novina koja je takođe predviđena poslednjim izmenama i dopunama ZZD jeste uvođenje **evidencije o zaštiti od diskriminacije**<sup>215</sup> koju vodi **Poverenik za zaštitu ravnopravnosti**. Evidencija sadrži podatke o predmetima nastalim u radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao i anonimizovane pravnosnažne presude i odluke donete u vezi sa diskriminacijom i povredom načela jednakosti koje su sudovi u obavezi da dostavljaju<sup>216</sup>

210 Concluding observations on the third periodic report of Serbia, Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/SRB/CO/3

Komitet je između ostalog istakao sledeće: u 7. paragrafu, Komitet preporučuje Republici Srbiji da *sistematizuje primenu procene uticaja kroz dimenziju ljudskih prava* u procesu pripreme propisa i dokumenata javnih politika u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava; u 22. paragrafu, Komitet izražava zabrinutost da su mere štednje koje su usvojene tokom finansijske krize 2014. godine donete *bez adekvatno sprovedenog konsultativnog procesa, bez analize efekata kroz dimenziju ljudskih prava i bez jasno definisanog vremenskog okvira njihove primene*.

211 Concluding observations on the second periodic report of Serbia, Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/SRB/CO/2

Komitet je između ostalog istakao sledeće: u 7. paragrafu, Komitet izražava zabrinutost zbog *nedostatka sistematskog prikupljanja i obrade desegregiranih*, tj. raščlanjenih podataka koji bi omogućili tačnu procenu ispunjenosti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u Republici Srbiji i preporučuje upotrebu odgovarajućih indikatora kojima se može pratiti nivo uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Istim paragrafom se preporučuje **korišćenje metodologije za izradu indikatora koju je pripremila Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava**. Više o ovim indikatorima videti u: Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation (The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012),

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf), pristupljeno: 13. 06. 2022.

212 ZZD čl. 4

213 ZZD čl. 2 st. 1 tač. 1

214 ZZD čl. 5-13

215 ZZD čl. 40a

216 ZZD čl. 40b

Povereniku za zaštitu ravnopravnosti. Svrha vođenja ove evidencije jeste **sagledavanje stanja u oblasti zaštite od diskriminacije**. Podaci se razvrstavaju prema ličnom svojstvu, odnosno pretpostavljenom ličnom svojstvu kao osnovu diskriminacije i oblastima društvenih odnosa u kojima je diskriminacija izvršena. Na taj način će nadležni predlagač dokumenta javne politike ili propisa koji se odnose na socioekonomski ugrožene grupe lica imati preciznije podatke koje može da koristi prilikom analize postojećeg stanja i predlaganja konkretnih mera za sprovođenje državne intervencije. Time se preciznije utvrđuju potrebe za sprovođenjem regulatornih mera, kao i procena uticaja propisa ili javne politike.

**Zakon o planskom sistemu Republike Srbije** već na početku u članu 3 predviđa listu načela koja se poštuju u procesu upravljanja sistemom javnih politika i koja direktno ili indirektno predviđaju *poštovanje načela jednakosti* u vezi sa odredbom ZZD u kontekstu procene uticaja dokumenata javnih politika i propisa. To su: **načelo konzistentnosti i usklađenosti**, koje podrazumeva između ostalog i usklađenost planskih dokumenata sa preuzetim međunarodnim obavezama, kao i usklađenost propisa sa usvojenim planskim dokumentima. Preuzete međunarodne obaveze treba tumačiti u kontekstu ratifikovanih međunarodnih konvencija u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava; **načelo prevencije i preostrožnosti**, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju i sprovode tako da se spreče ili svedu na najmanju moguću meru *potencijalni negativni efekti*. Negativni efekti između ostalog mogu nastati usled povrede načela zabrane diskriminacije i kršenja ljudskih prava usled neadekvatno formulisanih propisa i javnih politika; **načelo jednakosti i nediskriminacije**, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata poštuju ljudska i manjinska prava i slobode garantovane Ustavom Republike Srbije i zakonom; **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 o tome da se *omogući ostvarivanje pojedinačnih pravnih i drugih interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa*, uz istovremenu zaštitu javnog interesa; **načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja**, koje između ostalog ima u vidu i efekte na društvo, posebno na lokalne zajednice, njihov razvoj i posebnosti, *osetljive kategorije stanovništva, rodnu ravnopravnost*, kao i *borbu protiv siromaštva*.<sup>217</sup> Ova pobrojana načela se poštuju, kako pri sprovođenju *ex-ante*, tako i pri sprovođenju *ex-post* analize efekata dokumenata javnih politika i propisa.

**Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika** predviđa da se **detaljna ex-ante analiza efekata** sprovodi ukoliko nadležni predlagač proceni da će mere predviđene dokumentom javne politike, odnosno rešenja iz propisa izazvati **značajne efekte na fizička lica (uključujući i osetljive kategorije stanovništva)**, i/ili na pravna lica, i/ili na budžet Republike Srbije, i/ili na životnu sredinu, i/ili na organe javne vlasti.<sup>218</sup> Pod značajnim efektom na republičkom nivou, Uredba, između ostalih uslova, predviđa i: uvođenje značajnih reformskih, odnosno sistemskih promena koje utiču na veliki broj fizičkih lica, naročito **u oblastima obrazovanja, konkurentnosti, socijalne zaštite i zdravstva**; i transfere građanima, kao što su **podrška osetljivim kategorijama stanovništva (uključujući osobe sa invaliditetom, pripadnike manjinskih grupa, ljude koji žive ispod granice siromaštva, nezaposlena lica i druge)**.<sup>219</sup>

Uredba propisuje i da se **detaljna analiza efekata za propise u odnosu na rodnu ravnopravnost** vrši u slučajevima kada **rezultat testa rodne ravnopravnosti**<sup>220</sup> ukazuje na potrebu detaljne analize u tom segmentu.<sup>221</sup>

U pogledu analize efekata na društvo, Uredba ističe značaj vršenja procene uticaja u odnosu na različite kategorije stanovništva, a posebno u odnosu na **osetljive kategorije pojedinaca ili grupa pojedinaca** čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike, kao i u kontekstu **ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti**.<sup>222</sup>

<sup>217</sup> ZoPS RS čl. 3 st. 1 tač. 5, 8, 9, 11 i 14

<sup>218</sup> Uredba čl. 8 st. 3

<sup>219</sup> Uredba čl. 8 st. 4 tač. 6-7

<sup>220</sup> Test uticaja na rodnu ravnopravnost dostupan je na sajtu RSJP na sledećem linku: <https://rsjp.gov.rs/sr/alati-za-sprovođenje-analize-efekata/>, pristupljeno: 30. 08. 2022.

<sup>221</sup> Uredba čl. 8 st. 5

<sup>222</sup> Uredba čl. 27 st. 1

Prilog 7 koji je sastavni deo Uredbe sadrži listu ključnih pitanja za analizu efekata na društvo.<sup>223</sup> Kao **osetljive društvene grupe** u pitanjima su posebno prepoznati: siromašni i socijalno isključeni pojedinci i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji od 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe. Prilog 7 prepoznaje i uticaj određene mere javne politike ili rešenja iz propisa i u oblasti tržišta rada i zapošljavanja i u kontekstu ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti. Kao osnov za pojavu direktne ili indirektno diskriminacije, u listi ključnih pitanja prepoznata su sledeća lična svojstva: nacionalna pripadnost, etničko poreklo, jezik, pol, rodni identitet, invaliditet, starosna dob, seksualna orijentacija, bračni status ili druga lična svojstva.

**Zakon o rodnoj ravnopravnosti** predviđa da *rodna ravnopravnost* podrazumeva jednaka prava, odgovornosti i mogućnosti, ravnomerno učešće i uravnoteženu zastupljenost žena i muškaraca u svim oblastima društvenog života, jednake mogućnosti za ostvarivanje prava i sloboda, korišćenje vlastitih znanja i sposobnosti za lični razvoj i razvoj društva, jednake mogućnosti i prava u pristupu robama i uslugama, kao i ostvarivanje jednake koristi od rezultata rada, uz uvažavanje bioloških, društvenih i kulturološki formiranih razlika između muškaraca i žena i različitih interesa, potreba i prioriteta žena i muškaraca prilikom donošenja javnih i drugih politika i odlučivanja o pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim odredbama, kao i ustavnim odredbama.<sup>224</sup>

Isti zakon određuje i *diskriminaciju na osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda*, kao svako neopravdano razlikovanje, nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), na otvoren ili prikriven način, u odnosu na lica ili grupe lica, kao i članove njihovih porodica ili njima bliska lica, zasnovano na polu, polnim karakteristikama, odnosno rodu u: političkoj, obrazovnoj, medijskoj i ekonomskoj oblasti; oblasti zapošljavanja, zanimanja i rada, samozapošljavanja, zaštite potrošača (robe i usluge); zdravstvenom osiguranju i zaštiti; socijalnom osiguranju i zaštiti, u braku i porodičnim odnosima; oblasti bezbednosti; ekologiji; oblasti kulture; sportu i rekreaciji; kao i u oblasti javnog oglašavanja i drugim oblastima društvenog života.<sup>225</sup>

Takođe, Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa da su organi javne vlasti dužni da vrše *rodnu analizu budžeta i da prihode i rashode planiraju s ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti* u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem i princip rodne ravnopravnosti u budžetskom postupku.<sup>226</sup>

**Zakon o budžetskom sistemu** predviđa da *rodno odgovorno budžetiranje* predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti, i ono je prepoznato kao jedan od četiri cilja budžetskog sistema.<sup>227</sup>

<sup>223</sup> Prilog 7 Uredbe – Ključna pitanja za analizu efekata na društvo: 1) Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?; 2) Da li će efekti realizacije izabrane opcije štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije i da li će to negativno uticati na uspešno sprovođenje te opcije, kao i koje mere treba preduzeti da bi se ovi rizici sveli na minimum?; 3) Na koje društvene grupe, a posebno na koje **osetljive društvene grupe**, bi uticale mere izabrane opcije i u čemu bi se taj uticaj ogledao (pre svega na *siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji od 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe*)?; 4) Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravnopravnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i slično)?; 5) Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman ili dovode do direktne ili indirektno diskriminacije različitih kategorija lica (npr. *na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava*)?; 6) Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?; 7) Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?; 8) Da li bi se realizacijom izabrane opcije uticalo na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe i na koji način?

<sup>224</sup> Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Sl. glasnik RS”, br. 52/2021) čl. 3

<sup>225</sup> Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Sl. glasnik RS”, br. 52/2021) čl. 4 st. 1

<sup>226</sup> Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Sl. glasnik RS”, br. 52/2021) čl. 5

<sup>227</sup> Zakon o budžetskom sistemu („Sl. 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, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021) čl. 2 st. 1 tač. 58v i čl. 4 st. 1 tač. 4

U oblasti rodnog budžetiranja **Samostalni članovi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu** predvideli su sledeće:

- odredbe koje se odnose na rodno odgovorno budžetiranje primenjivaće se na budžetske korisnike u skladu sa godišnjim planom postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja, a u celini do donošenja budžeta Republike Srbije i budžeta lokalnih vlasti za 2024. godinu (pri čemu su jedinice lokalne samouprave dužne da do 1. decembra 2016. godine usklade odluke o budžetu sa ovim pravilom<sup>228</sup>);
- plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja, odnosno broj programa i broj budžetskih korisnika donosi ministar nadležan za finansije, pokrajinski sekretar za finansije, odnosno organ nadležan za budžet jedinice lokalne samouprave, u saradnji sa institucijama nadležnim za unapređenje rodne ravnopravnosti, najkasnije do 31. marta tekuće godine za narednu godinu.<sup>229</sup>

Zakon o rodnoj ravnopravnosti propisao je i **poštovanje politike jednakih mogućnosti**, koja ima značaj i u oblasti kreiranja javnih politika i propisa, a konkretno podrazumeva sledeće:

- ravnopravno učešće žena i muškaraca **u svim fazama planiranja, pripreme, donošenja i sprovođenja odluka koje utiču na položaj** žena;
- uzimanje u obzir različitih interesa, potreba i prioriteta žena i muškaraca **prilikom donošenja javnih i drugih politika i odlučivanja o pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima**;
- preduzimanje mera kojima se obezbeđuje **jednaka polazna tačka** za ostvarivanje principa jednakih mogućnosti za lica, odnosno grupe lica, koja se nalaze u nejednakom položaju po osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda, posebno pripadnika osetljivih društvenih grupa.<sup>230</sup>

Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa obavezu da se podaci koje prikupljaju organi javne vlasti i poslodavci u svim oblastima u kojima se sprovode mere za ostvarivanje i unapređenje rodne ravnopravnosti, osim zbirno, **razvrstavaju i iskazuju po polu i starosnoj dobi**. Takođe, zakon je propisao i obavezu Republičkog zavoda za statistiku da prikuplja i evidentira podatke o **neplaćenom kućnom radu**, što je takođe novina u našem pravnom sistemu. Prilikom pripreme dokumenata javnih politika i propisa koji imaju uticaj na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica, nadležni predlagač može da koristi statističke podatke razvrstane po polu i starosnoj dobi u skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, čime se omogućava donošenje odluka i planiranje zasnovano na relevantnim podacima.

Pored Zakona o zabrani diskriminacije kao *krovnog antidiskriminacionog propisa u Republici Srbiji* postoje i drugi zakoni koji u sebi sadrže antidiskriminacione norme saglasno predmetu njihovog regulisanja. U nastavku navodimo te zakone, čije odredbe treba da budu uzete u obzir prilikom procene uticaja dokumenta javne politike ili propisa koji se izrađuje, u kontekstu ostvarivanja prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica: Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom<sup>231</sup>, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>232</sup>, Zakon o kretanju uz pomoć psa vodiča<sup>233</sup>, Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina<sup>234</sup>, Zakon o radu<sup>235</sup>, Zakon o volontiranju<sup>236</sup>,

<sup>228</sup> Samostalni članovi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS”, br. 103/2015, 72/2019 i 149/2020) čl. 17[s7]

<sup>229</sup> Samostalni članovi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS”, br. 103/2015, 72/2019 i 149/2020) čl. 16[s7]

<sup>230</sup> Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Sl. glasnik RS”, br. 52/2021) čl. 7

<sup>231</sup> Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS”, br. 33/2006 i 13/2016)

<sup>232</sup> Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 - dr. zakon)

<sup>233</sup> Zakon o kretanju uz pomoć psa vodiča („Sl. glasnik RS”, br. 29/2015)

<sup>234</sup> Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina („Sl. list SRJ”, br. 11/2002, „Sl. list SCG”, br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 - dr. zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018)

<sup>235</sup> Zakon o radu („Sl. glasnik RS”, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje)

<sup>236</sup> Zakon o volontiranju („Sl. glasnik RS”, br. 36/2010)



Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>237</sup>, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju<sup>238</sup>, Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama<sup>239</sup>, Zakon o zdravstvenoj zaštiti<sup>240</sup>, Zakon o pravima pacijenata<sup>241</sup>, Zakon o mladima<sup>242</sup>, Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>243</sup>, Zakon o sportu<sup>244</sup>, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>245</sup>, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju<sup>246</sup>, Zakon o srednjem vaspitanju i obrazovanju<sup>247</sup>, Zakon o visokom obrazovanju<sup>248</sup>, Zakon o javnom informisanju i medijima<sup>249</sup>, Zakon o javnim medijskim servisima<sup>250</sup>, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>251</sup>, Zakon o oglašavanju<sup>252</sup>.

## **Primeri propisa kod kojih je neadekvatna primena analize efekata dovela do negativnog uticaja po određene socioekonomski ugrožene grupe lica**

### **1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći**

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Republici Srbiji usvojen je 2018. godine, a njegova primena je počela 1. oktobra 2019. godine. Kao cilj donošenja ovog zakona istaknuta je težnja zakonodavca da se svakom licu omogući delotvoran i jednak pristup pravdi.<sup>253</sup>

Istraživanja koja su sprovedla udruženja A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava<sup>254</sup> i Praxis<sup>255</sup> ukazuju na probleme u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć određenih marginalizovanih društvenih grupa koje su bile obuhvaćene istraživanjem, konkretno interno raseljenih lica i lica u riziku od apatridije. Istraživanja su pokazala da je samo 32% opština i gradova formiralo službu za besplatnu pravnu pomoć, a da u 18% jedinica

<sup>237</sup> Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - dr. zakon i 49/2021)

<sup>238</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Sl. glasnik RS”, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019 i 62/2021)

<sup>239</sup> Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama („Sl. glasnik RS”, br. 45/2013)

<sup>240</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Sl. glasnik RS”, br. 25/2019)

<sup>241</sup> Zakon o pravima pacijenata („Sl. glasnik RS”, br. 45/2013 i 25/2019 - dr. zakon)

<sup>242</sup> Zakon o mladima („Sl. glasnik RS”, br. 50/2011)

<sup>243</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti („Sl. glasnik RS”, br. 24/2011)

<sup>244</sup> Zakon o sportu („Sl. glasnik RS”, br. 10/2016)

<sup>245</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Sl. glasnik RS”, br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon, 6/2020 i 129/2021)

<sup>246</sup> Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju („Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon i 129/2021)

<sup>247</sup> Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju („Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017, 27/2018 - dr. zakon, 6/2020, 52/2021, 129/2021 i 129/2021 - dr. zakon)

<sup>248</sup> Zakon o visokom obrazovanju („Sl. glasnik RS”, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019, 6/2020 - dr. zakoni, 11/2021 - autentično tumačenje, 67/2021 i 67/2021 - dr. zakon)

<sup>249</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima („Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje)

<sup>250</sup> Zakon o javnim medijskim servisima („Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020 i 129/2021)

<sup>251</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021)

<sup>252</sup> Zakon o oglašavanju („Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 52/2019 - dr. zakon)

<sup>253</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018) čl. 2

<sup>254</sup> Milijana Trifković, Danilo Čurčić i Nađa Marković, „Primena zakona o besplatnoj pravnoj pomoći – Iz ugla interno raseljenih lica” (A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd 2020), [https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/04/Primena-Zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomo%C4%87i-iz-ugla-IRL\\_final-SRP.pdf](https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/04/Primena-Zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomo%C4%87i-iz-ugla-IRL_final-SRP.pdf), pristupljeno: 16. 06. 2022.

<sup>255</sup> Milan Radojev, „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prva godina u praksi: Da li su ciljevi ispunjeni?” (NVO Praxis, Beograd 2020), [http://www.praxis.org.rs/images/praxis\\_downloads/IZVESTAJ\\_ZAKON\\_O\\_BESPLATNOJ\\_PRAVNOJ\\_PO-MOCI\\_PRVA\\_GODINA.pdf](http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/IZVESTAJ_ZAKON_O_BESPLATNOJ_PRAVNOJ_PO-MOCI_PRVA_GODINA.pdf), pristupljeno: 16. 06. 2022.

lokalne samouprave nije podnet nijedan zahtev za besplatnu pravnu pomoć; konstatovano je da nijedan od ispitanika, kao lica u riziku od apatridije, nije mogao samostalno bez pomoći pravnog tima organizacije Praxis da ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć; konstatovani su i problemi nedovoljne informisanosti o mogućnosti korišćenja besplatne pravne pomoći, previše komplikovani formulari za podnošenje zahteva za pružanje pomoći, koji nisu prilagođeni potrebama i stepenu obrazovanja tražilaca besplatne pravne pomoći; konstatovana je potreba za sprovođenjem bolje informativne kampanje, kao i preispitivanjem mogućnosti da se specijalizovanim udruženjima građana vrati puni kapacitet za pružanje besplatne pravne pomoći.<sup>256</sup>

U analizi efekata Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>257</sup>, nadležni predlagač, tj. Ministarstvo pravde je vrlo uopšteno odgovorilo na pitanje uticaja zakonskih rešenja na ranjive/osetljive grupe građana. Samo je konstatovano da će na njih imati efekat, a kao ranjive grupe prepoznati su: maloletnici, lica sa invaliditetom, žrtve nasilja u porodici, žrtve trgovine ljudima, tražioci azila i druge ranjive grupe, u smislu ostvarivanja njihovih prava i zaštite zakonom utvrđenih prava. Mišljenje RSJP na Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći sa Analizom efekata zakona<sup>258</sup> bilo je da Nacrt zakona sadrži delimičnu analizu efekata. Treba napomenuti da u vreme pripreme Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i izdavanja mišljenja još uvek nije bio usvojen ZoPS RS, kao ni Uredba.

## 2. Zakon o zdravstvenom osiguranju

Zakon o zdravstvenom osiguranju predviđa da se osiguranim licima obezbeđuju zdravstvene usluge u visini od najmanje 65% od cene zdravstvene usluge iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja za lečenje bolesti čije je rano otkrivanje predmet ciljanog preventivnog pregleda, odnosno skrininga, prema odgovarajućim nacionalnim programima, ukoliko se osigurano lice nije odazvalo ni na jedan poziv u okviru jednog ciklusa pozivanja, niti je svoj izostanak opravdalo, a ta bolest je dijagnostikovana u periodu do narednog ciklusa pozivanja.<sup>259</sup>

Ova odredba Zakona o zdravstvenom osiguranju praktično znači da lica koja se ne odazovu na poziv za obavezne skrining preglede, a ne opravdaju svoj izostanak, ukoliko se razbole od karcinoma koji je obuhvaćen skrining programom u Republici Srbiji<sup>260</sup>, preostalih 35% troškova lečenja će morati da snose sami. Ovakva odredba zakona koja bi se mogla opisati kao podsticajna mera javne politike za brigu građana o sopstvenom zdravlju nejednako pogađa socioekonomski ugrožene kategorije lica koja ne bi mogla da snose troškove lečenja i može dovesti i do fatalnog ishoda. Takođe, s obzirom na to da se obavezan skrining program sprovodi u cilju otkrivanja raka grlića materice, raka dojke i raka debelog creva, time su zbog prirode bolesti ovom merom više obuhvaćene žene, pa su tako one izloženije i riziku da neće moći da snose neophodne troškove lečenja. U ovom primeru imamo izraženu i rodnu nejednakost u smislu posledica primene konkretne mere.

Ovakva odredba Zakona o zdravstvenom osiguranju u suprotnosti je sa članom 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji predviđa da države ugovornice priznaju pravo svakog lica da uživa najbolje stanje fizičkog i društvenog zdravlja koje može postići, kao i da država ugovornica preduzima mere za stvaranje pogodnih uslova da u slučaju bolesti svima obezbedi lekarske usluge i lekarsku negu. Takođe, ova odredba je u suprotnosti sa odredbama iz paragrafa 12 (b) i 18 Opšteg komentara 14 Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava<sup>261</sup>, koji propisuje obavezu države da obezbedi ekonomsku pristupačnost zdravstvenih usluga, ustanova i proizvoda za sve bez diskriminacije (uključujući fizičku i informativnu pristupačnost), kao i da zabrani diskriminaciju

<sup>256</sup> Prva godina primene pokazala da Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći onemogućava jednak pristup pravdi za najugroženije (18. 02. 2021), <https://www.a1initiative.org/prva-godina-primene-pokazala-da-zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci-onemogucava-jednak-pristup-pravdi-za-najugrozenije/>, pristupljeno: 16. 06. 2022.

<sup>257</sup> Analiza efekata Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, <https://rsjp.gov.rs/upload/Analiza%20efekata%20ZBPP%20dopuna.pdf>, pristupljeno: 16. 06. 2022.

<sup>258</sup> Mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike na Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći sa Analizom efekata zakona, <https://rsjp.gov.rs/upload/Mi%C5%A1ljenje%20-%20Nacrt%20zakona%20o%20besplatnoj%20pravnoj%20pomoc%20C4%87i.PDF>, pristupljeno: 16. 06. 2022.

<sup>259</sup> Zakon o zdravstvenom osiguranju („Sl. glasnik RS”, br. 25/2019) čl. 131 st. 1 tač. 4 alineja 5

<sup>260</sup> U Republici Srbiji se organizovani obavezni skrining pregledi sprovode u cilju otkrivanja raka grlića materice, raka dojke i raka debelog creva. Opšte informacije o skriningu, Kancelarija za skrining raka, Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”, <https://www.skriningsrbija.rs/srl/opste-informacije-o-skriningu/>, pristupljeno: 17. 06. 2022.

<sup>261</sup> General Comment No. 14, Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/2000/4

i obezbedi jednak tretman svih, a posebno onih koji dolaze iz najmarginalizovanijih grupa populacije (ovaj paragraf sadrži detaljnu listu ličnih svojstava koja mogu biti osnov diskriminacije).

Ministarstvo zdravlja kao nadležni predlagač ovog zakona, prilikom njegove pripreme nije sprovelo analizu efekata<sup>262</sup>, jer je predlagač zauzeo stav da se donošenjem ovog propisa bitno ne menja način ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa pravnih i fizičkih lica. RSJP je doneo mišljenje<sup>263</sup> na Nacrt zakona o zdravstvenom osiguranju prema kome je sprovedena analiza nedovoljna.

---

<sup>262</sup> Analiza efekata Zakona o zdravstvenom osiguranju, <https://rsjp.gov.rs/upload/%D0%90%D0%95%D0%9F.pdf>, pristupljeno: 17. 06. 2022.

<sup>263</sup> Mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike na Nacrt zakona o zdravstvenom osiguranju sa Analizom efekata zakona, <https://rsjp.gov.rs/upload/misljenje-na-analizu-efekata-nacrta-zakona-o-zdravstvenom-osiguranju>, pristupljeno: 17. 06. 2022.

# Preporuke za unapređenje procene uticaja propisa i javnih politika na socioekonomski najugroženije građane i građanke

U cilju unapređenja sprovođenja analize efekata dokumenata javnih politika i propisa u smislu poštovanja načela jednakosti, u slučajevima kada su oni usmereni na ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica, iznosimo listu određenih preporuka, koje pokazuju da bi se potpunom implementacijom već postojećih pravila, kao i uvođenjem novih, postigao bolji kvalitet propisa i javnih politika.

Takođe, u Aneksu je predlog kontrolne liste pitanja kroz čije bi se odgovore vršila procena uticaja na socioekonomski ugrožene grupe lica u skladu sa načelom jednakosti.

Kao posebno značajne preporuke za sprovođenje procene uticaja javnih politika i propisa od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica, ističemo sledeće:

1. *u procesu upravljanja sistemom javnih politika koji obuhvata i sprovođenje analize efekata, nadležni predlagač treba da se posebno pridržava sledećih načela: načela konzistentnosti i usklađenosti, načela proporcionalnosti, načela prevencije i predostrožnosti, načela jednakosti i nediskriminacije, načela javnosti i partnerstva, načela integralnosti i održivog rasta i razvoja;*
2. *obezbediti učešće zainteresovanih strana i ciljnih grupa kroz sprovođenje konsultacija u svim fazama izrade dokumenata javnih politika i propisa, kao i kroz sprovođenje javne rasprave;*
3. *nadležni organ koji sprovodi proces konsultacija ima obavezu da svim društvenim grupama i pojedincima pruži ravnopravni tretman, nezavisno od postojanja različitih stavova među njima o rešavanju određenih situacija u društvu;*
4. *prilikom sprovođenja konsultacija, nadležni predlagač treba da primeni najadekvatniji metod pomoću koga će od ciljnih grupa i zainteresovanih strana moći da dobije potrebne informacije, kako bi se usvojila efektivna i efikasna javna politika ili propis;*
5. *omogućiti učešće svim zainteresovanim organizacijama civilnog društva tokom procesa izrade dokumenta javne politike ili propisa;*
6. *unaprediti primenu Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa kojima je predviđeno da se posebna pažnja usmeri na omogućavanje učešća osobama sa invaliditetom primenom odgovarajućih mera za obezbeđenje njihove ravnopravnosti (npr. informisanje na pristupačan način, omogućavanje fizičke pristupačnosti sastancima, stručnim i javnim raspravama, konferencijama, radionicama, internet savetovanje u pristupačnim oblicima, obezbeđivanje prevoda na znakovni jezik i dr.);*
7. *poštovati načela proporcionalnosti, jednakosti i nediskriminacije i rodne ravnopravnosti prilikom izbora predstavnika organizacija civilnog društva u radne grupe u skladu sa Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa;*
8. *koristiti mogućnost predviđenu ZoPS RS i Uredbom prema kojoj zainteresovana strana ili ciljna grupa mogu da podnesu predlog Republičkom sekretarijatu za javne politike koji bi iskoristio svoje ovlašćenje da uputi predlog nadležnom predlagaču da tokom konsultativnog procesa primeni određeni metod konsultacija, kao i da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike ili propisa uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe;*

9. izmeniti Uredbu u članu 8 st. 4 tač. 3 tako da se  *smanji propisani broj građana sa sadašnjih 200.000*, koji je predviđen kada se vrši procena da li će dokument javne politike ili propis imati značajan efekat na republičkom nivou,  *na 100.000 građana*;
10. neophodno je da nadležni predlagači u okviru svog redovnog delokruga rada u vezi sa praćenjem stanja u konkretnoj oblasti vrše  *raščlanjivanje, tj. desegregaciju podataka prema određenim osetljivim kategorijama lica*, saglasno predmetu njegovog rada;
11. prilikom  *formulisanja pokazatelja učinaka* kojima se meri uspešnost ostvarenja željene promene, koristiti kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja, kao i rodno osetljivih pokazatelja;
12. u Prilogu 7 Uredbe koji sadrži ključna pitanja za analizu efekata na društvo, u pitanju broj 5 dopuniti  *listu ličnih svojstava u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije* (član 2 st. 1 tač. 1), na osnovu koga se ispituje da li određenom opcijom može doći do povrede ravnopravnog tretmana;
13.  *u izveštaju o sprovedenoj ex-ante analizi efekata* dokumenata javnih politika i propisa navesti  *rezultate sprovedene analize efekata* razmatranih opcija i predloženih mera  *prema socioekonomski ugroženim licima* u saglasnosti sa načelom jednakosti, tj. nediskriminacije;
14. prilikom sprovođenja  *ex-post analize efekata* dokumenata javnih politika i propisa, posebnu pažnju usmeriti na njihov  *uticaj na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica*, i ukoliko budu uočeni određeni  *negativni efekti* koji dovode do diskriminatornog tretmana,  *inicirati potrebne izmene ili dopune ovih dokumenata*;
15. prilikom pripreme dokumenata javnih politika i propisa koji imaju uticaj na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica, nadležni predlagač može da koristi  *statističke podatke razvrstane po polu u skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti*;
16. dopuniti Uredbu o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika posebnim prilogom koji će sadržati listu ključnih pitanja za analizu efekata na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica i poštovanje načela jednakosti (test pitanja se nalazi u nastavku teksta);
17. tamo gde je to moguće, neophodno je procenu uticaja javnih politika i propisa od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica  *sprovoditi u skladu sa principom „Da niko ne bude izostavljen“*, kao i sa alatima za njegovo sprovođenje u Republici Srbiji.

## Aneks 1

### Prilog 2<sup>264</sup>

- 1) Koji pokazatelji se prate u oblasti, koji su razlozi zbog kojih se ovi pokazatelji prate i koje su njihove vrednosti?
- 2) Da li se u predmetnoj oblasti sprovodi ili se sprovodio dokument javne politike ili propis? Predstaviti rezultate sprovođenja tog dokumenta javne politike ili propisa i obrazložiti zbog čega dobijeni rezultati nisu u skladu sa planiranim vrednostima.
- 3) Koji su važeći propisi i dokumenti javnih politika od značaja za promenu koja se predlaže i u čemu se taj značaj ogleda?
- 4) Da li su uočeni problemi u predmetnoj oblasti i na koga se oni odnose? Predstaviti uzroke i posledice problema.
- 5) Koja promena se predlaže?
- 6) Da li je promena zaista neophodna i u kom obimu?
- 7) Na koje ciljne grupe će uticati predložena promena? Utvrditi i predstaviti ciljne grupe na koje će promena imati neposredan odnosno posredan uticaj.
- 8) Da li postoje važeći dokumenti javnih politika kojima bi se mogla ostvariti željena promena i o kojim dokumentima se radi?
- 9) Da li je promenu moguće ostvariti primenom važećih propisa?
- 10) Kvantitativno (numerički, statistički) predstaviti očekivane trendove u predmetnoj oblasti, ukoliko se odustane od intervencije (*status quo*).
- 11) Kakvo je iskustvo u ostvarivanju ovakvih promena u poređenju sa iskustvom drugih država, odnosno lokalnih samouprava (ako je reč o javnoj politici ili aktu lokalne samouprave)?

## Aneks 2

### Prilog 3<sup>265</sup>

- 1) Zbog čega je neophodno postići željenu promenu na nivou društva? (odgovorom na ovo pitanje definiše se opšti cilj)
- 2) Šta se predmetnom promenom želi postići? (odgovorom na ovo pitanje definišu se posebni ciljevi, čije postizanje treba da dovode do ostvarenja opšteg cilja. U odnosu na posebne ciljeve, formulišu se mere za njihovo postizanje.)
- 3) Da li su opšti i posebni ciljevi usklađeni sa važećim dokumentima javnih politika i postojećim pravnim okvirom, a pre svega sa prioritarnim ciljevima Vlade?
- 4) Na osnovu kojih pokazatelja učinka se može utvrditi da li je došlo do ostvarivanja opštih, odnosno posebnih ciljeva?

---

<sup>264</sup> Lista ključnih pitanja za analizu postojećeg stanja i pravilno definisanje promene koja se predlaže preuzeta je iz Priloga 2 Uredbe.

<sup>265</sup> Lista ključnih pitanja koja omogućava pravilno definisanje ciljeva preuzeta je iz Priloga 3 Uredbe.

## Aneks 3

### Prilog 4<sup>266</sup>

- 1) Koje relevantne opcije (alternativne mere, odnosno grupe mera) za ostvarenje cilja su uzete u razmatranje? Da li je razmatrana *status quo* opcija?
- 2) Da li su, pored regulatornih mera, identifikovane i druge opcije za postizanje željene promene i analizirani njihovi potencijalni efekti?
- 3) Da li su, pored restriktivnih mera (zabrane, ograničenja, sankcije i sl.), ispitane i podsticajne mere za postizanje posebnog cilja?
- 4) Da li su u okviru razmatranih opcija identifikovane institucionalno-upravljačko-organizacione mere koje je neophodno sprovesti da bi se postigli posebni ciljevi?
- 5) Da li se promena može postići kroz sprovođenje informativno-edukativnih mera?
- 6) Da li ciljne grupe i druge zainteresovane strane iz civilnog i privatnog sektora mogu da budu uključene u proces sprovođenja javne politike, odnosno propisa ili se problem može rešiti isključivo intervencijom javnog sektora?
- 7) Da li postoje raspoloživi, odnosno potencijalni resursi za sprovođenje identifikovanih opcija?
- 8) Koja opcija je izabrana za sprovođenje i na osnovu čega je procenjeno da će se tom opcijom postići željena promena i ostvarenje utvrđenih ciljeva?

## Aneks 4

### Prilog 7<sup>267</sup>

- 1) Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?
- 2) Da li će efekti realizacije izabrane opcije štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije i da li će se to negativno odraziti na sprovođenje te opcije, kao i koje mere treba preduzeti da bi se ovi rizici sveli na minimum?
- 3) Na koje društvene grupe, a posebno na koje osetljive društvene grupe, bi uticale mere izabrane opcije i kako bi se taj uticaj odrazio (pre svega na siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji od 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe)?
- 4) Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravnopravnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i sl.)?

<sup>266</sup> Lista ključnih pitanja za identifikovanje opcija javnih politika preuzeta je iz Priloga 4 Uredbe.

<sup>267</sup> Lista ključnih pitanja za analizu efekata na društvo preuzeta je iz Priloga 7 Uredbe.

- 5) Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman ili dovode do direktne ili indirektno diskriminacije različitih kategorija lica (npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?
- 6) Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?
- 7) Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?
- 8) Da li bi se realizacijom izabrane opcije uticalo na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe i na koji način?

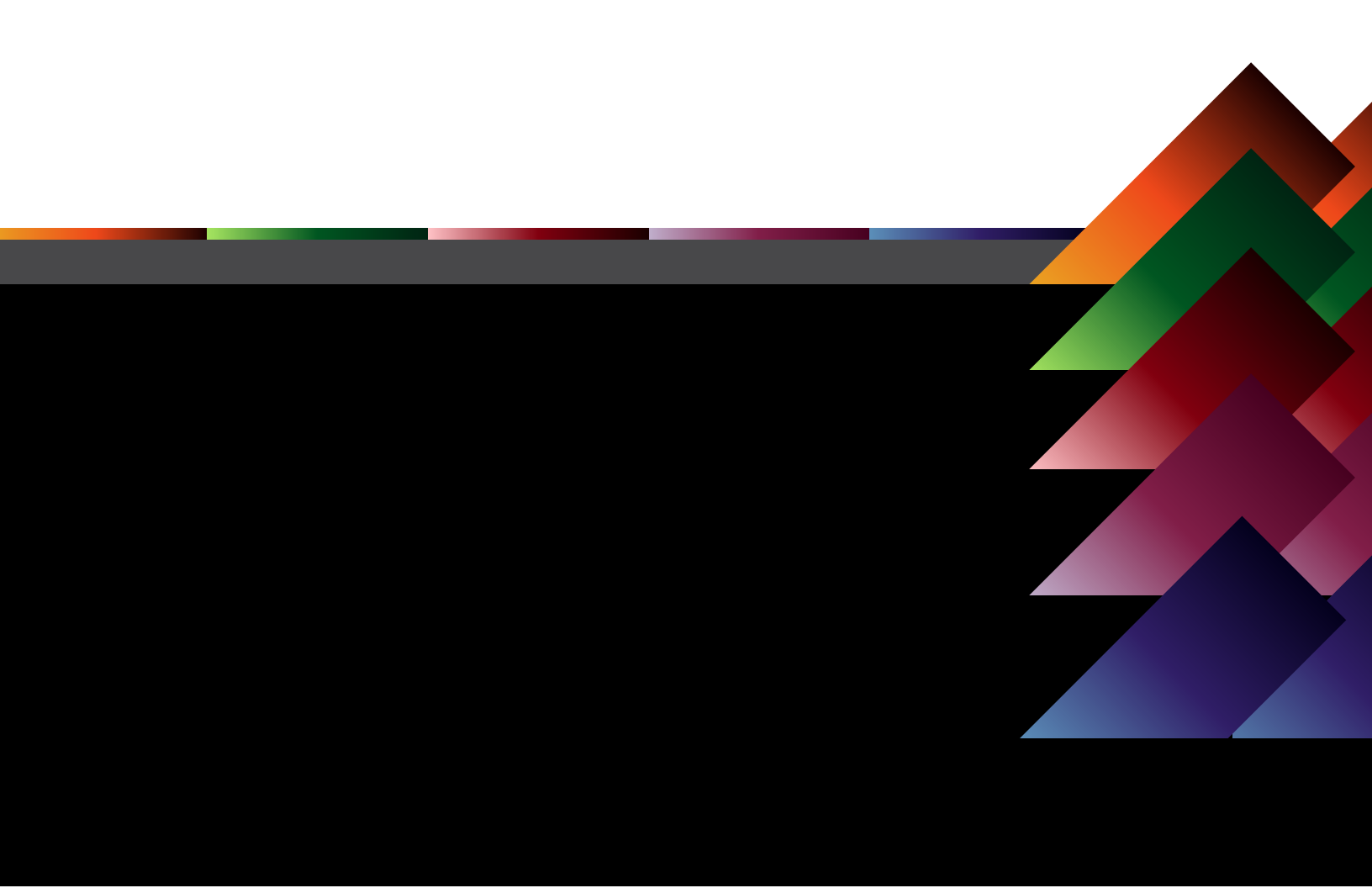
## Aneks 5

### Model testa ključnih pitanja za analizu efekata na socioekonomski ugrožene grupe lica i poštovanje načela jednakosti

1. Da li će efekti realizacije izabrane opcije štetno uticati na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica, i o kojoj grupi lica je reč (pod socioekonomski ugroženim licima podrazumevamo: siromašne, osobe sa invaliditetom, decu, mlade, žene, starije od 65 godina života, pripadnike romske nacionalne manjine, neobrazovana lica, nezaposlene, izbegla i interno raseljena lica, stanovništvo ruralnih sredina sa posebnim fokusom na žene sa sela, HIV pozitivne osobe, LGBTIQ osobe i druge osetljive društvene grupe)?
2. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje potvrđan i identifikovali ste jednu ili više socioekonomski ugroženih grupa lica, koje izvore podataka ste koristili u proceni negativnog uticaja izabrane opcije po ta lica (npr. izveštaje Republičkog zavoda za statistiku, godišnje i posebne izveštaje i istraživanja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana, istraživanja koja su sprovela organizacije civilnog društva, izveštaje međunarodnih organizacija i sl.)?
3. Da li je Republika Srbija ratifikovala određeni međunarodni ugovor na nivou Ujedinjenih nacija ili dokument regionalnog karaktera kojim se pruža posebna zaštita socioekonomski ugroženoj grupi lica koja je identifikovana, i navedite o kojim ugovorima ili ugovoru je reč?
4. U kojoj meri je Republika Srbija u prethodnom periodu implementirala preporuke nadležnih međunarodnih institucija koje prate primenu navedenih međunarodnih ugovora iz prethodnog pitanja, sa posebnim fokusom na identifikovane socioekonomski ugrožene grupe lica (npr. zaključna zapažanja Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, zaključna zapažanja Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava i sl.)?
5. Da li su u postupku pripreme dokumenta javne politike ili propisa bile konsultovane zainteresovane organizacije civilnog društva i u kojoj meri su prihvaćeni njihovi komentari i sugestije?
6. Da li izabrana opcija dovodi do povrede načela jednakosti, tj. do diskriminacije po osnovu jednog ili više ličnih svojstava u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije (lična svojstva: rasa, boja kože, preci, državljanstvo, nacionalna pripadnost ili etničko poreklo, jezik, verska ili politička ubeđenja, pol, rod, rodni identitet, seksualna orijentacija, polne karakteristike, nivo prihoda, imovno stanje, rođenje, genetske osobenosti, zdravstveno stanje, invaliditet, bračni i porodični status, osuđivanost, starosno doba, izgled, članstvo u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i druga stvarna, odnosno pretpostavljena lična svojstva)?



7. Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravnopravnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i sl.)?
8. Da li bi se realizacijom izabranih opcija posredno pozitivno uticalo na poboljšanje društvenog položaja određene socioekonomski ugrožene grupe lica koja nisu primarno obuhvaćena donošenjem dokumenta javne politike ili propisa, na koji način, i da li bi se to posebno odnosilo na određeni region ili okrug u Republici Srbiji?
9. Na koji način će negativno dejstvo izabrane opcije po socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica otežati njeno sprovođenje i da li postoje alternativne mere kojima se negativni efekti mogu otkloniti ili svesti na minimum?



INICIJATIVA ZA  
EKONOMSKA I  
SOCIJALNA PRAVA