



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Подршка реформи јавне управе у оквиру
Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе

ПРИРУЧНИК ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА

Април 2020

Пројекат спроводи

GORA
WORLDWIDE CONSULTANTS

B&S
EUROPE

pwc

belit

ПРИРУЧНИК ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА

Аутори документа:

Бранко Радуловић, експерт

Предраг Симић, експерт

Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину публикације искључиво је одговоран Пројекат *ЕУ за реформу јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

САДРЖАЈ

1	ПРЕДГОВОР	1
2	УВОД У АНАЛИЗУ ЕФЕКТА	2
2.1	Зашто је анализа ефеката важна?	3
2.2	Анализа ефеката јавних политика и анализа ефеката прописа	4
2.3	Врсте анализе ефеката	5
2.3.1	Ex-ante анализа ефеката	5
2.3.2	Ex-post анализа ефеката	5
2.4	Када се спроводи анализа ефеката?	6
2.4.1	Када је потребно спровести ex-ante анализу ефеката?	6
2.4.2	Када примена анализе ефеката није обавезна или није неопходна?	8
2.5	Доношење одлуке о обиму анализе ефеката	9
2.6	Планирање анализе ефеката	12
3	EX-ANTE АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСА	13
3.1	Кораци у спровођењу ex-ante анализе ефеката	13
3.2	Анализа постојећег стања	14
3.2.1	Инструменти анализе постојећег стања	15
3.3	Утврђивање циљева	27
3.3.1	Врсте циљева – општи и посебни циљеви	27
3.3.2	Показатељи учинка	30
3.4	Идентификација опција	32
3.4.1	Мере јавних политика као потенцијалне опције	32
3.4.2	Компатибилне и искључиве опције	34
3.4.3	Опције у спровођењу анализе ефеката прописа	35
3.5	Анализа ефеката опција јавне политике и прописа	37
3.5.1	Анализа финансијских ефеката	37
3.5.2	Анализа економских ефеката	39
3.5.3	Анализа социјалних ефеката	44
3.5.4	Анализа ефеката на животну средину	44
3.5.5	Анализа ефеката на управљање	45
3.5.6	Мапирање ефеката	45
3.5.7	Аналитички методи – Алати за анализу ефеката	46
3.5.8	Анализа ризика	47
3.5.9	Анализа сценарија	48
3.6	Поређење опција јавних политика и одабир најбоље опције	50
3.6.1	Како утврдити критеријуме?	50
3.6.2	Како поредити опције?	51
3.6.3	Избор најбоље опције	53
3.7	Прикупљање података	54
3.7.1	Кораци у идентификацији потребних података	54
3.7.2	Прикупљање потребних података	55

3.7.3	Врсте података, поузданост и непристрасност података.....	56
3.8	Представљање резултата спроведене анализе ефеката	58
3.8.1	Како представити резултате спроведене анализе ефеката?	58
4	EX-POST АНАЛИЗА ЕФЕКТА И ВРЕДНОВАЊЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСА.....	59
4.1	Праћење спровођења (мониторинг) јавних политика и прописа.....	61
4.1.1	Кораци у праћењу спровођења јавних политика.....	62
4.1.2	Извештавање о праћењу спровођења прописа	66
4.2	Вредновање учинака – спровођења јавних политика и прописа	67
4.2.1	Кораци у процесу вредновања (евалуације).....	68
4.2.2	Израда извештаја о праћењу спровођења и вредновању	79
5	АНЕКСИ.....	81
5.1	Анекс 1 – Алати за утврђивање проблема/промене.....	81
5.1.1	Анализа <i>PESTLE</i>	81
5.1.2	Анализа <i>SWOT</i>	83
5.2	Анекс 2 – Анализа заинтересованих страна.....	84
5.3	Анекс 3 – Тест утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте (тест ММСП)	86
5.4	Анекс 4 – Кључна подручја јавне политике за анализу социјалних ефеката	89
5.5	Анекс 5 – Методе анализе ефеката опција	91
5.5.1	Мултикритеријумска анализа	91
5.5.2	Анализа трошкова и користи	96
5.5.3	Модел стандардног трошка.....	107
5.5.4	Анализа ефективности трошкова	114
5.6	Анекс 6 – Пример мапирања ефеката	116
5.7	Анекс 7 – Контролна листа за анализу ефеката за предлагаче.....	119
5.8	Анекс 8 – Предлог модела извештаја о праћењу спровођења прописа	121
5.9	Анекс 9 – Модел евалуације <i>input-output</i>.....	122
6	РЕЧНИК КЉУЧНИХ ТЕРМИНА	1255

ЛИСТА ТАБЕЛА

Табела 1.	Шта анализа ефеката јесте, а шта није?.....	2
Табела 2.	Степен утицаја и степен приоритета.	7
Табела 3.	Матрица за утврђивање потребе да се спроведе анализа ефеката.	7
Табела 4.	Основна структура <i>SWOT</i> табеле.....	16
Табела 5.	Пример <i>SWOT</i> анализе регионалне економске инфраструктуре.	17
Табела 6.	Пример <i>PESTLE</i> анализе на тему „зелене економије” у Србији.	19
Табела 7.	Потенцијалне заинтересоване стране.	26
Табела 8.	Различити нивои показатеља праћења спровођења јавне политике и њихова повезаност... ..	31
Табела 9.	Методе анализе ефеката и њихова употреба.	47
Табела 10.	Типови ризика.	47
Табела 11.	Матрица перформанси опција у односу на критеријуме.	52
Табела 12.	Кључне разлике између праћења спровођења и вредновања учинака спровођења јавне политике или прописа.....	60
Табела 13.	Предлог модела извештаја о праћењу спровођења.	64
Табела 14.	Кораци у спровођењу вредновања (евалуације).....	68

Табела 15. Елементи логике интервенције.	69
Табела 16. Предности и недостаци евалуација које се спроводе интерно и екстерно.	76
Табела 17. Питања за разраду фактора у PESTLE анализи.	81
Табела 18. Резултати анализе PESTLE као инпут за анализу SWOT.	82
Табела 19. Анализе SWOT и PEST са портала е-управе у Србији.	82
Табела 20. Питања која постављамо када радимо анализу SWOT.	83
Табела 21. Пример мултикритеријумске анализе.	93
Табела 22. Пример сумарног приказа и рангирања опција.	95
Табела 23. Приказ нето садашње вредности.	103

ЛИСТА ИЛУСТРАЦИЈА

Слика 1 Анализа ефеката у циклусу јавне политике.	6
Слика 2. Одлука о потреби да се примени анализа ефеката ex-ante и утврди њен обухват према нивоу детаља.	11
Слика 3. Уобичајено трајање фаза анализе ефеката.	12
Слика 4. Кораци у анализи ефеката.	13
Слика 5. Инструменти анализе стања/проблема.	15
Слика 6. Међусобна повезаност PESTLE и SWOT анализе.	18
Слика 7. „Дрво промене” и „дрво проблема”.	20
Слика 8. Пример односа узрок–проблем.	22
Слика 9. Пример трансформације узрока у мере, проблема у општи циљ и последица у ефекте политике.	29
Слика 10. Логика која се прати када се утврђују показатељи учинка.	31
Слика 11. Процес избора опција јавне политике.	32
Слика 12. Подела економских трошкова.	42
Слика 13 Однос ефеката и неизвесности.	48
Слика 14. Однос ex-ante и ex-post анализе у циклусу јавних политика.	59
Слика 15. Кораци у процесу праћења спровођења јавних политика.	62
Слика 16. Логика интервенције— ланац резултата.	69
Слика 17. Однос економичности, ефикасности, ефективности и једнакости (еквитета).	71
Слика 18. Фактори који могу утицати на исходе.	71
Слика 19. Сценарији резултата евалуације.	78
Слика 20. Мапирање заинтересованих страна у случају политика које утичу на аутомобилски превоз.	85
Слика 21. Критеријуми на основу којих се одлучује да ли ће се користити метода монетизације.	99
Слика 22. Трошкови прилагођавања прописима.	108
Слика 23. Пример примене модела евалуације input-output на политику вакцинације.	122

СКРАЋЕНИЦЕ

АЕ	Анализа ефеката
АЕТ	Анализа ефективности трошкова
АТК	Анализа трошкова и користи
БДП	Бруто друштвени производ
ДЈП	Документ(и) јавне политике
ЕУ	Европска унија
ЈКД	Јединствена класификација делатности
ММСП	Микро, мала и средња предузећа
ММФ	Међународни монетарни фонд
МУП	Министарство унутрашњих послова
НБС	Народна банка Србије
НСВ	Нето садашња вредност
НСЗ	Национална служба за запошљавање
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ПУ	Пореска управа
РС	Република Србија
УН	Уједињене нације
PIA	Policy Impact Assessment – Анализа ефеката политика
RIA	Regulatory Impact Assessment - Анализа ефеката прописа
SILC	Statistics on Income and Living Conditions Статистички подаци о приходима и условима живота
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound Прецизан, мерљив, прихватљив, реалан и временски одређен (циљ)
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (analysis) Анализа снага, слабости, могућности и претњи

1 ПРЕДГОВОР

Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа (Приручник) израђен је у складу са Законом о планском систему (ЗПС) Републике Србије¹ и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика (Уредба).² У изради Приручника коришћени су и други релевантни извори, попут Водича за спровођење анализе ефеката Европске комисије³ као и низ приручника који су у претходном периоду израђени за потребе Владе Републике Србије.⁴ Такође, овај приручник је повезан с неколико других приручника који разматрају управљање јавним политикама, учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа и утврђивање трошкова јавних политика и средњорочно планирање.

Сврха Приручника је да помогне корисницима – државним службеницима да на адекватан начин спроведу анализу ефеката јавних политика и прописа, односно да одговоре на **два кључна питања**:

- Да ли је планирана интервенција државе сврсисходна?
- Који су најбољи начини да се реше утврђени проблеми и постигну жељени циљеви?

Приручник помаже државним службеницима приказујући низ инструмената и техника за анализу ефеката јавних политика и прописа. Ипак, треба имати у виду да је најбољи начин да се анализа ефеката „научи” онај кроз праксу – решавањем конкретних проблема и анализом стварних опција које стоје пред доносиоцима јавне политике. Циљ Приручника је да буде од практичне помоћи управо у таквим случајевима.

Напомена: У Приручнику, ако није посебно наглашено, термин анализа ефеката односи се и на анализу ефеката јавних политика и на анализу ефеката прописа.

¹ „Службени гласник РС”, број 30/18, од 20. априла 2018. Закон и подзаконски акти доступни су на адреси: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>

² „Службени гласник РС”, број 8/19, од 8. фебруара 2019.

³ Водич за бољу регулативу и релевантне алатке доступни су на адреси: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

⁴ Водич се пре свега ослања на Приручник за израду логичке матрице – Кључни инструмент за управљање пројектним циклусом доступан на адреси: <http://arhiva.suk.gov.rs/dotAsset/7310.pdf>, Приручник за анализу ефеката прописа доступан на адреси <http://www.gs.gov.rs/doc/Analiza%20efekata%20propisa-prirucnik.pdf>.

2 УВОД У АНАЛИЗУ ЕФЕКТА

Анализа ефеката (енгл. *impact assessment* или *impact analysis*) представља аналитички и систематичан процес на основу ког се разматрају потенцијални ефекти и прате и вреднују учинци јавних политика и прописа.

Анализа ефеката омогућава доносиоцима одлука да утврде и боље разумеју потенцијалне позитивне и негативне, директне и индиректне ефекте које јавне политике или прописи могу да произведу (*ex-ante* анализа), односно које су произвели (*ex-post* анализа). На основу анализе ефеката, јавне политике и прописи се утврђују тако да се узроци постојећих проблема отклоне, циљеви постигну што ефикасније, а негативни ефекти сведу на најмању могућу меру.

Члан 2. став 1. тачка 7. ЗПС и члан 2. Уредбе дефинишу анализу ефеката као аналитички процес, заснован на релевантним чињеницама, подацима и информацијама, који се спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (*ex-ante* анализа ефеката), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (*ex-post* анализа ефеката).

Анализа ефеката се у пракси често погрешно схвата као анализа која се припрема само из перспективе државног органа, али реч је о анализи из перспективе читавог друштва. Такође, анализа ефеката се често перципира као замена за доношење политичких одлука. Анализа није замена, већ основ за доношење политичких одлука. Поред наведених, друге уобичајене погрешне перцепције анализе ефеката приказане су у табели.

Табела 1. Шта анализа ефеката јесте, а шта није?

Анализа ефеката НИЈЕ	Анализа ефеката ЈЕСТЕ
<i>Ex-post</i> оправдање политичких одлука	Процена трошкова и користи предложене јавне политике или промене прописа
Само извештај који прати плански документ или нацрте прописа	Континуиран процес који укључује употребу различитих аналитичких метода
Начин да се једносмерно информишу заинтересоване стране о садржају јавне политике или прописа	Алат за комуникацију између јавне управе и заинтересованих страна
Замена за доношење политичких одлука	Основа за доношење одговорних и оправданих политичких одлука
Анализа утицаја искључиво са становишта државног органа	Анализа утицаја са становишта укупног друштва

2.1 Зашто је анализа ефеката важна?

Уобичајене притужбе државних службеника у погледу примене анализе ефеката јесу да је реч о исувише сложенем поступку за који су потребна специфична знања и који представља додатно оптерећење. То је само донекле тачно.

Многа знања потребна за спровођење анализе ефеката државни службеници већ поседују. И без „анализе ефеката“, када се доноси јавна политика, односно пропис, свакако се спроводи анализа одређених решења. Анализа ефеката само чини да се потреба за државном интервенцијом разматра на логички уређен начин и да се одлуке о јавним политикама или прописима заснивају на чињеницама. Алтернатива анализи ефеката јесте да се решавању проблема приступа паушално, те да се одлуке више заснивају на интуицији и искуству, а мање на чињеницама.

Такође анализа ефеката омогућава заинтересованим странама да боље разумеју логику интервенције – промену која се жели постићи и проблеме који се желе решити и да прате резултате остваривања јавне политике или прописа помоћу показатеља успешности интервенције који су утврђени током анализе ефеката.

Циљеви спровођења анализе ефеката

Анализа ефеката се спроводи :

- да би се боље сагледали, разумели и проценили потенцијални ефекти (трошкови, користи и дистрибуциони ефекти) мера јавних политика, односно решења у прописима, што укључује и благовремено откривање споредних и ненамерних ефеката;
- да би се боље сагледали, разумели и проценили стварни ефекти које су мере јавних политика, односно решења у прописима произвели током њиховог спровођења;
- да би се боље међусобно усагласили документи јавних политика и прописи тако што ће се повезати процеси планирања и спровођења јавних политика и прописа, односно побољшати координација активности везаних за управљање системом јавних политика и законодавних активности;
- да би се планирало и обезбедило довољно средстава за спровођење мера јавних политика, односно решења из прописа и прецизно утврдили извори њиховог финансирања, као и најбољи носилац активности у спровођењу мера, односно обвезник у пропису;
- да би се повећала транспарентност поступка израде докумената јавних политика и прописа тако што ће се омогућити да све заинтересоване стране и циљне групе учествују у процесу консултација и јавне расправе;
- да би се побољшао рад учесника у планском систему и регулаторних тела, повећала њихова ефикасност и одговорност;
- да би се јавне политике и прописи успостављали у складу с потребама грађана и привреде, у оквирима објективних могућности (материјалних, кадровских, буџетских, институционалних и др.).

2.2 Анализа ефеката јавних политика и анализа ефеката прописа

Анализа ефеката у Републици Србији није новина. Анализа ефеката прописа (*regulatory impact assessment – RIA*) уведена је 2004. године. Анализом прописа разматра се потреба да се уведе пропис и решења које он садржи, као и ефекти које тај пропис ствара. Новина коју уводи ЗПС је обавеза да се изврши анализа ефеката јавних политика (*policy impact assessment – PIA*), .

Кораци анализе ефеката јавних политика и анализе ефеката прописа, као и аналитички методи за њихово спровођење готово су идентични.

Анализа ефеката јавне политике информисе и олакшава спровођење анализе ефеката прописа јер се најчешће у том кораку оцењује да ли је потребна регулаторна мера (израда и доношење новог, односно измена и/или допуна постојећег прописа) или постоје други инструменти јавне политике који би могли боље да реше проблем, односно омогуће да се оствари жељена промена.

Анализа ефеката јавних политика, по правилу, претходи анализи ефеката прописа.

Док *анализа ефеката јавних политика* пружа информације о могућим будућим последицама планираних или постојећих мера јавне политике, *анализа ефеката прописа* (на основу *анализе ефеката јавних политика*) операционализује политичке одлуке и помаже у припреми, формулисању и превођењу таквих јавних политика у прописе.

Ако се на основу анализе ефеката јавних политика покаже да је доношење прописа најбоље средство за спровођење мере јавне политике, ти налази анализе ефеката јавне политике ће се прелити у анализу ефеката прописа, а затим посредно и у нацрт прописа. Стога ће израда извештаја о спроведеној анализи ефеката прописа бити једноставнија.

2.3 Врсте анализе ефеката

Анализа ефеката се спроводи током планирања, формулисања и избора опција јавних политика (**ex-ante анализа**), али и током њиховог спровођења, тако што се прати њихово спровођење и оцењује њихов учинак (**ex-post анализа**). Током свих фаза циклуса прикупљају се подаци и спроводе се консултације с релевантним странама.

2.3.1 Ex-ante анализа ефеката

Ex-ante анализа ефеката дефинише се као процес који помаже доносиоцима одлука да у потпуности разумеју последице које ће одређене интервенције државе имати у будућности.

Ex-ante анализа ефеката:

- Спроводи се од најраније фазе планирања и формулисања јавне политике и/или израде и доношења документа јавне политике и прописа у складу са ЗПС;
- Усмерена је на доношење ефикасних мера јавне политике и решења у прописима тако што ће се анализирати тренутна ситуација, утврдити жељена промена и њени елементи и узрочно-последичне везе, елиминисати узроци постојећих проблема у појединим областима планирања и спровођења јавне политике и постићи циљеви јавне политике и прописа;
- Омогућава да се благовремено утврде потенцијални, како позитивни, тако и негативни директни и индиректни ефекти које могу произвести разматране мере јавне политике и/или решења у пропису, тако да се документ јавне политике или пропис може формулисати на начин који омогућава да се потенцијални негативни ефекти сведу на најмању могућу меру и да се постигну жељене промене.

Коначно, битно је напоменути да две активности, консултације и прикупљање података трају током читавог тока анализе ефеката.

2.3.2 Ex-post анализа ефеката

Ex-post анализа ефеката је процес праћења спровођења и анализирања стварних ефеката јавних политика и прописа. Ex-post анализа ефеката:

- Даје повратне информације доносиоцима одлука о ефикасности спроведених мера и тиме омогућава да се формира аналитичка основа за креирање будућих јавних политика;
- Омогућава да се размотре стварни позитивни и негативни, директни или индиректни ефекти које су јавне политике или регулаторне мере проузроковале;
- Омогућава да се утврди потреба да се предузму додатне и/или корективне мере како би се смањили на најмању могућу меру негативни ефекти, отклонили узроци проблема који се јављају у спровођењу јавне политике и/или прописа.

2.4 Када се спроводи анализа ефеката?

Процес анализе ефеката треба да отпочне пре него што се донесе одлука о изради документа јавне политике, односно прописа како би се правовремено оцениле опције за постизање жељене промене и утврдило да ли је доношење документа јавне политике који садржи мере јавне политике најбоља опција за постизање жељене промене.



Слика 1 Анализа ефеката у циклусу јавне политике

Ако се пропис доноси или мења као средство за спровођење мера утврђених документом јавне политике, анализа ефеката за тај пропис спроводи се узимајући у обзир резултате анализе ефеката која је спроведена у поступку доношења тог документа јавне политике.

2.4.1 Када је потребно спровести ex-ante анализу ефеката?

Одлуку о потреби спровођења ex-ante анализе ([члан 7 Уредбе](#)) ефеката за ДЈП доноси предлагач пре почетка израде документа. Одлука треба да се заснива на резултатима **теста степена утицаја и приоритета**, као и на начелима пропорционалности и предострожности која су представљена у следећем делу.

Табела 2. Степен утицаја и степен приоритета.

Тест нивоа утицаја јавне политике	
Висок утицај	Веома сложен, политички осетљив или са знатним финансијским трошковима
Средњи утицај	Донекле сложен, политички осетљив или са знатним финансијским трошковима
Низак утицај	Врло јасан, њено спровођење узрокује минималне трошкове
Тест нивоа приоритета јавне политике	
Висок приоритет	Мере Владе и/или локалне самоуправе са високим политичким приоритетом, са значајним политичким, фискалним или правним последицама
Средњи приоритет	Мере Владе и/или локалне самоуправе с мањим политичким, фискалним или правним последицама
Низак приоритет	Мере министарстава или других органа државне управе, односно локалних самоуправа чије неспровођење проузрокује минималне штетне последице

Нивои утицаја и приоритета ће дати различите одговоре за различите јавне политике. Велики инфраструктурни пројекти стварају високе трошкове, али интервенције социјалне политике могу бити знатно комплексније.

Доња табела сумира интеракцију утицаја и приоритетних мера и указује на то када је анализа ефеката потребна, а када није.

Табела 3. Матрица за утврђивање потребе да се спроведе анализа ефеката.

Утврђивање потребе да се спроведе анализа ефеката			
	Висок приоритет	Средњи приоритет	Низак приоритет
Висок утицај	Потребна	Потребна	Потребна
Средњи утицај	Потребна	Потребна	Потребна
Низак утицај	Препоручује се	Препоручује се	Није потребна

Јавне политике које захтевају анализу ефеката су, по правилу, јавне политике које:

- 1) уводе системске или знатне промене ради решавања критичних проблема у кључним областима планирања (нпр. у сектору образовања, социјалне заштите, здравствених услуга, итд.);
- 2) односе се на одређене осетљиве категорије становништва, као што су сиромашни, незапослени, особе са инвалидитетом итд.;
- 3) изазивају високе буџетске трошкове;
- 4) имају утицај на пословно окружење;
- 5) односе се на дугорочне инвестиционе пројекте.

С друге стране, у свакодневном раду Владе постоји низ питања која имају ограничен утицај и нису нужно приоритети или која су само део других политика Владе. У оба случаја нема потребе да се наставља са анализом ефеката.

2.4.2 Када примена анализе ефеката није обавезна или није неопходна?

Анализа ефеката **не треба** да се спроводи приликом израде докумената јавне политике који немају знатне ефекте на друштво и/или који немају висок ниво приоритета. Такође анализа не треба да се спроводи приликом израде прописа који не утичу директно на начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица ([члан 6. Уредбе](#)).

Анализа ефеката **не мора да се спроводи** приликом израде:

- Закона о буџету Републике Србије;
- Докумената јавних политика и прописа којима се ублажавају или отклањају последице катастрофа, елементарних и других непогода и ванредних ситуација;
- Докумената јавних политика и прописа на републичком нивоу који су значајни за одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана;
- Дела прописа којим се пропис усаглашава са донетим законом – у том случају се користи извештај о спроведеној анализи ефеката за тај закон;
- Акционог плана за спровођење планског документа који је донет у року од 90 дана од дана доношења планског документа за који се доноси.

Такође, није потребно спроводити анализу ако наступи обавеза да се потврде међународни споразуми ([члан 49. Уредбе](#)). Ако предлагач оцени да није потребно спроводити анализу ефеката, дужан је да своју оцену посебно образложи и достави је на мишљење Републичком секретаријату за јавне политике.

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

Током израде докумената јавне политике и прописа, у циљу утврђивања потребе и обима анализе ефеката:

1. Консултоваћете се са Републичким секретаријатом за јавне политике када након претходно спроведених тестова утицаја и приоритета сматрате да нисте у обавези да спроводите анализу ефеката;

2. Када установите да сте у обавези да спроведете анализу ефеката – о обиму анализе, а на основу спроведене основне анализе, консултоваћете се са Републичким секретаријатом за јавне политике о потреби да се изради детаљне анализа ефеката, о чему ће бити речи касније у Приручнику.

2.5 Доношење одлуке о обиму анализе ефеката

Предлагач процењује колико детаљна је потребна анализа ефеката. Одлука о томе да ли ће се спровести **основна или детаљна анализа ефеката** доноси се применом начела која узимају у обзир ниво утицаја и приоритета јавне политике, односно прописа.

Два кључна начела која се користе када се утврђује да ли је потребна анализа ефеката и у којем обиму јесу начело пропорционалности и начело предострожности.

Начело пропорционалности подразумева да су обухват и детаљност анализе ефеката пропорционални потенцијалном утицају предлога, односно да су у складу са сложеношћу проблема или жељене промене. То значи да није потребно трошити време и ресурсе када то није сврсисходно, односно када ефекти нису значајни – напор да се квантификују и монетизују трошкови треба да буде пропорционалан значају мера јавне политике, односно прописа и њиховим очекиваним ефектима.

Начело предострожности подразумева да обухват и детаљност анализе ефеката треба да одговара величини ризика у одређеној области јавне политике. Примена тог начела је углавном повезана с јавним политикама, односно мерама и прописима у областима у којима су могући знатни нежељени ефекти по људе или животну средину, као и са онима које одликује висок степен неизвесности у погледу исхода (код којих није могуће проценити ризик с прихватљивим степеном вероватноће).

Након што се утврди да нису испуњени критеријуми за изузеће од спровођења анализе ефеката ([члан 6. Уредбе](#)) и након што су тестови нивоа утицаја и приоритета показали да треба спровести анализу ефеката, потребно је размотрити ниво значаја ефеката у складу с критеријумима предвиђеним Уредбом ([члан 8. Уредбе](#)) како би се утврдило да ли је потребно спровести основну или детаљну анализу.

Детаљна анализа ефеката се спроводи ако јавна политика или пропис испуњава посебне критеријуме значајне на републичком нивоу.

Критеријуми за детаљну анализу ефеката

Квантитативни критеријуми који налажу да се спроведе детаљна анализа ефеката:

- 1)** трошак већи од 0,1% буџета Републике Србије за претходну годину који ће спровођење документа јавне политике, односно прописа изазвати циљним групама и другим заинтересованим странама (нпр. због усаглашавања свог понашања и/или рада у складу са захтевима садржаним у документу јавне политике, односно у пропису);
- 2)** промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима у буџету предлагача, а тиме и буџету Републике Србије, која је на годишњем нивоу већа од 10% буџета којим је располагао предлагач у претходној фискалној години;
- 3)** утицај на више од 200.000 грађана;
- 4)** утицај на више од 5% предузетника или правних лица одређене категорије разврстане по критеријумима утврђеним законом који уређује рачуноводство или на више од 20% тих лица у одређеној делатности, ако мере доминантно утичу на пословање у тој делатности.

Квалитативни критеријуми који налажу да се обавезно спроведе детаљна анализа ефеката:

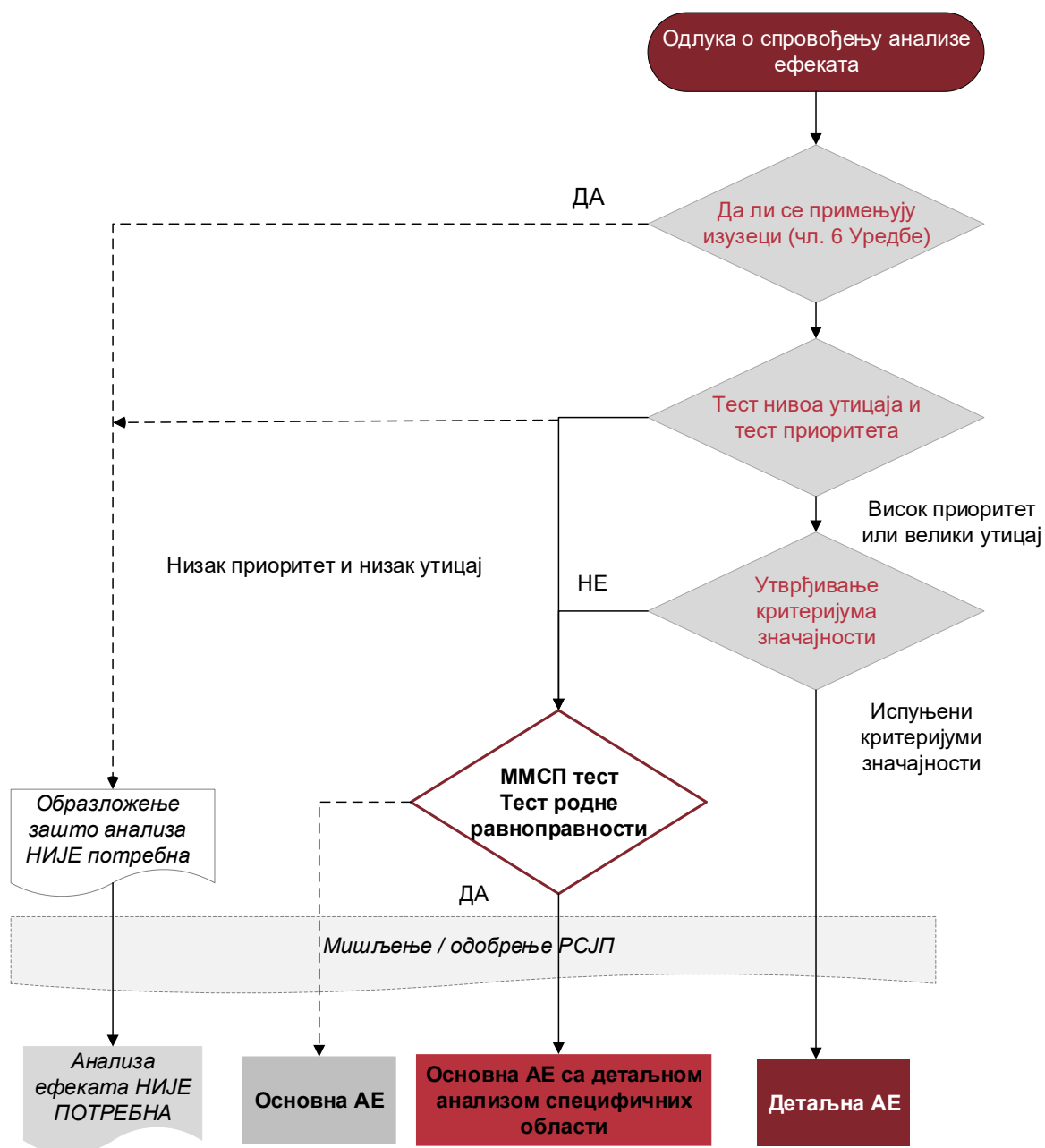
- 1)** утицај на тржиште и услове конкуренције (нпр. увођење баријера уласку на тржиште и/или изласку са тржишта; ограничење конкуренције; стварање предуслова за повлашћени положај одређене групе привредних субјеката или других правних лица; утицај на продуктивност или иновације; одређивање цена или нивоа производње; утицај на квалитет, ниво или расположивост одређених производа и услуга и сл.);
- 2)** увођење значајних реформских, односно системских промена које утичу на велик број физичких лица, нарочито у областима образовања, конкурентности, социјалне заштите и здравства;
- 3)** трансфери грађанима, као што су подршка осетљивим категоријама становништва (укључујући особе са инвалидитетом, припаднике мањинских група, људе који живе испод границе сиромаштва, незапослена лица и др.);
- 4)** спровођење јавних инвестиција, нарочито капиталних пројеката у складу с прописом који уређује садржину, начин припреме и оцене, као и праћење спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката.

Ако су горе наведени критеријуми испуњени, предлагач спроводи детаљну *ex-ante* анализу ефеката мера садржаних у документу јавне политике, односно у пропису. Међутим, ако то није случај, треба размотрити да ли постоји значајан ефекат на микро, мала и средња предузећа или родну равноправност. Оба теста детаљно су приказана у Анексима на овај приручник: Анекс 3 – Тест утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте (тест ММСП).

Шта је у документу јавне политике предмет анализе ефеката? Кључни предмет анализе ефеката јесу мере којима се спровode јавне политике и којима се отклањају узроци проблема, односно постижу жељене промене. Мере се групишу у опције јавне политике – начине на које се може остварити циљ. Аналогно, ефекти мера се групишу на нивоу опција.

Да ли је потребно детаљно анализирати и представити сваку меру јавне политике и њене опције? Анализа се, као што је већ приказано, заснива на начелу пропорционалности и предострожности. Анализирају се и приказују ефекти само оних мера које имају значајан утицај и чији је исход неизван, што значи да **не треба** детаљно анализирати и представити сваку меру.

Следећа илустрација приказује процес доношења одлуке о томе да ли треба спровести анализу ефеката, као и коликог обухвата та анализа треба да буде.



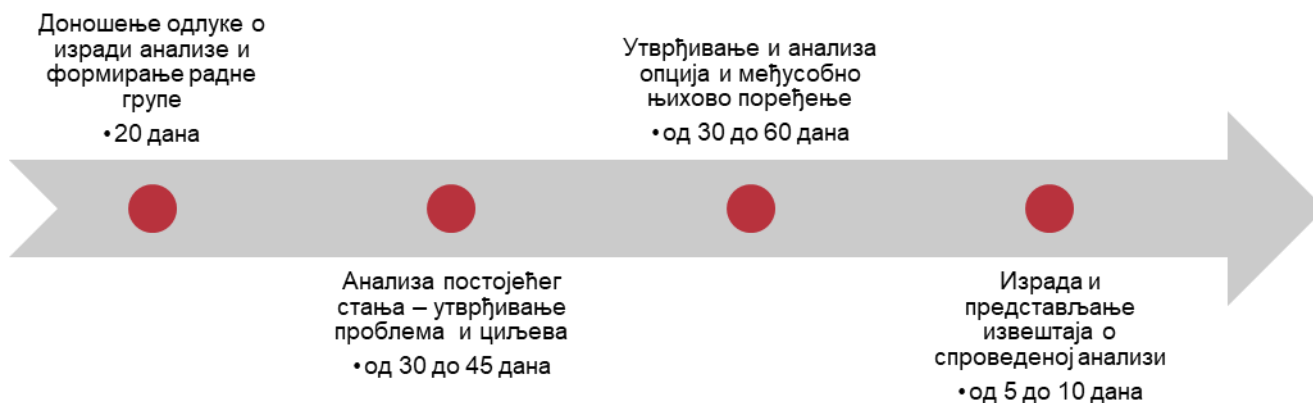
Слика 2. Одлука о потреби да се примени анализа ефеката ex-ante и утврди њен обухват према нивоу детаља.

2.6 Планирање анализе ефеката

Анализа ефеката захтева ресурсе и време па је потребно све активности на време планирати. Најподеснији тренутак за утврђивање да ли питање које се разматра треба да буде предмет анализе, као и обухвата анализе, јесте када се планирају средњорочне активности, односно активности за наредну годину на основу средњорочног плана.

У пракси ће се јавити случајеви када није могуће систематично планирати јавне политике. То се може догодити из различитих разлога (нпр. услед подношења иницијативе трећих лица за утврђивање јавне политике према [члану 30. ЗПС](#) или услед ванредних околности).

Трајање анализе ефеката зависи од сложености јавне политике која се разматра, односно прописа. У пракси је за анализу која следи следеће кораке потребно најмање три месеца, али то време може бити и знатно дуже.



Слика 3. Уобичајено трајање фаза анализе ефеката.

Више о планирању рада на изради документа јавне политике и прописа, као и корисне савете за добру организацију посла можете наћи у Приручнику о управљању јавним политикама.

3 EX-ANTE АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСА

3.1 Кораци у спровођењу ex-ante анализе ефекта

Одлуке у погледу спровођења и садржаја одређене јавне политике или прописа нису једноставне. Чак и када су пре доношења одлуке анализирани различите опције, лако се може направити погрешан корак који води до погрешне, односно лоше одлуке. Лоше одлуке могу имати различите узроке, од лоше дефинисаног проблема, преко неодговарајућег избора јавне политике или регулаторних инструмената, погрешног предвиђања околности, недовољних капацитета за спровођење до неадекватне анализе и процене укупних ефеката или интереса заинтересованих страна. Да би се избегло лоше одлучивање, анализа ефекта се одвија према низу логичних корака ([члан 9. Уредбе](#)). Основни кораци анализе ефекта су:



Слика 4. Кораци у анализи ефекта.

У пракси се ови кораци у одређеној мери преклапају и може се јавити потреба да се ревидирају налази из претходних корака. Такође, колико ће пажње бити посвећено неком од ових корака зависиће од посебних околности, као и од обухвата анализе (да ли је реч о основној или детаљној анализи ефекта).

Треба напоменути да је током целог процеса спровођења анализе ефекта ex-ante неопходно консултовати се са циљним групама и осталим заинтересованим странама.

Детаљније објашњење начина за вођење консултација дат је у Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа.

3.2 Анализа постојећег стања

Током почетне фазе анализе ефеката, односно пре него што почне рад на документу јавне политике или пропису, треба спровести анализу постојећег стања како би се описао **контекст у коме се израђује документ јавне политике или нацрт прописа** (члан 10. Уредбе). Анализа постојећег стања пружа основне информације за све наредне кораке у процесу анализе ефеката. То подразумева да орган прати стање у области за коју формулише јавну политику или коју покушава да уреди прописом, односно да одреди податке које ће пратити и изради систем за праћење података како би се спровела квалитетна анализа постојећег стања. Анализа постојећег стања треба да омогући да се утврди јасна, детаљна и реална слика могућности, ресурса, изазова и препрека у погледу одређене јавне политике или регулаторног питања. Благовремено и континуирано праћење стања у области, као једне од дужности органа државне управе, помоћи ће у овом кораку анализе.

Анализа постојећег стања обухвата:

- 1) Утврђивање основних показатеља који се прате у тој области, са образложењем због чега су за праћење стања у тој области изабрани баш ти показатељи, као и оцењивање стања у тој области у односу на те показатеље;
- 2) Анализирање међународне конкурентности у тој области, које нарочито укључује анализирање међународних кретања и упоредне праксе у тој области, као и анализирање међународних листа конкурентности, места које Република Србија заузима на тим листама и могућности да заузме боље место на тим листама деловањем јавних политика у тој области;
- 3) Анализирање резултата остварених спровођењем претходног документа јавне политике, односно прописа, како би се, између осталог, утврдило који су очекивани ефекти изостали, односно који резултати нису остварени у складу с планираним вредностима, тј. показатељима учинака и који су разлози за то;
- 4) Утврђивање важећих докумената јавне политике и прописа који директно утичу на стање у тој области и анализирање тог утицаја у циљу конзистентног и усклађеног деловања у тој области;
- 5) Утврђивање проблема у тој области, њиховог обима и природе, као и узрока који су довели до њиховог настанка и последица које изазивају у пракси.

Анализа постојећег стања треба да се заснива на статистичким и другим релевантним и поузданим подацима, чињеницама и подацима прикупљеним из постојећих студија, анализа, извештаја међународних организација, државне управе, као и на информацијама прибављеним током консултација са организацијама цивилног друштва, истраживачким и осталим релевантним организацијама и заинтересованим странама. Важан извор података су и *ex-post* анализе спроведене за ту или сродну политику или пропис уколико оне постоје. Анализа постојећег стања се у великој мери ослања на поступак и инструменте прикупљања података, а државни службеници који припремају анализу постојећег стања треба да размотре како да ангажују кључне заинтересоване стране, потенцијалне кориснике и остале који могу бити погођени (циљне групе). Информације се могу добити кроз дубинске интервјуе, разговоре у фокус групама, дијалог са заједницом, састанке или радионице у којима активно учествују заинтересоване стране (види Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа).

Анализа постојећег стања треба да:

- Објасни зашто постојећа ситуација или ситуација која се постепено мења није пожељна, односно да објасни обим и узроке проблема и уз то да наведе јасне доказе о њиховој природи и обиму – да ли је познат разлог, постоје ли бројчани подаци којима се то може поткрепити;

- Опише почетни сценарио/тренд (Да ли је у питању растући проблем?);
- Наведе угрожену популацију и распоред ефеката у угроженој популацији и наведе циљне групе;
- Објасни потенцијалне промене прописа и зашто су потребне;
- Објасни зашто државна интервенција може бити неопходна;
- Прикаже релевантну упоредну праксу.

За избор одговарајућих мера, односно опција јавне политике кључно је да се утврде и анализирају природа и размере проблема. Погрешно утврђен проблем доводи, без обзира на каснију анализу, до лошег решења, а у неким случајевима и до резултата супротних жељеним.

У анализи ефеката јавне политике овај корак је кључан, пошто се може утврдити да за решавање проблема и постизање жељене промене није неопходно посезати за регулаторним мерама.

Садржај анализе постојећег стања утврђен је [чланом 10. Уредбе](#), а кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже представљени су у [Прилогу 2. Уредбе](#).

Даље у тексту представљамо методе и технике које се могу користити у анализи постојећег стања.

3.2.1 Инструменти анализе постојећег стања

За потребе анализе постојећег стања користи се читав низ инструмената (анализа *SWOT*, анализа *PESTLE*, „дрво промене (проблема)”, анализа заинтересованих страна, упоредноправна анализа). Те инструменте могуће је комбиновати како би се извршила свеобухватна анализа и истовремено обезбедило да сви релевантни интерни и екстерни фактори буду узети у обзир.

Да би се правилно утврдили циљеви (постизање жељене промене или решавање одређеног проблема) и утврдиле адекватне опције, односно мере, кључно је значајно да се разликују услови за постизање жељене промене од њихових последица (или узрока и ефеката проблема).

Предуслов за коришћење било ког од представљених инструмената јесте да се располаже одговарајућим подацима који омогућавају да се сагледа стање у разматраној области. Без тих података сваки од разматраних инструмената се своди на нагађање.



Слика 5. Инструменти анализе стања/проблема.

3.2.1.1 SWOT анализа

SWOT анализа се користи да би се утврдиле прилике и претње које утичу на јавну политику или предлог прописа, као и његова снага и слабости. SWOT је скраћеница од енглеских речи које означавају та четири фактора – *Strengths* (снаге), *Weaknesses* (слабости), *Opportunities* (прилике) и *Threats* (претње).

SWOT анализа је инструмент који се користи у анализи интерних и екстерних фактора који утичу на јавну политику. Користећи једноставан оквир *унутрашњих* снага и слабости и *спољних* прилика и претњи, она пружа једноставан начин да се процене питања релевантна за јавну политику или пропис.⁵ SWOT анализа омогућава да се сагледају услови потребни за постизање жељене промене.

С обзиром да SWOT анализа укључује и анализу интерних фактора (снага и слабости), она представља један од алата за анализу институционалних капацитета за спровођење планиране јавне политике, односно прописа. Такође, SWOT анализа може указати на потребу да се побољша сопствени рад.

SWOT анализа такође омогућава да се укључе друге методе, као што је анализа PESTLE, о којој ће бити више речи у следећем делу. Наиме, пре израде SWOT анализе могуће је припремити PESTLE анализу, односно анализу политичких, економских, социјалних, технолошких, правних и еколошких чинилаца окружења, те на основу тога формирати елементе за део анализе SWOT који се тиче сагледавања спољних фактора (окружења, односно шанси и претњи).

SWOT анализа је релативно једноставна и не захтева пуно времена. У спровођењу те анализе уобичајено учествује неколико лица, при чему један од учесника има улогу модератора. Предност тог приступа је то што омогућава да се брзо сагледа да ли је јавна политика адекватна (или је неадекватна) у односу на дате околности.

Табела 4. Основна структура SWOT табеле.

Унутрашњи фактори	Снаге подразумевају позитивне интерне факторе које контролише предлагач или Влада, а које могу позитивно да утичу на будуће исходе.	Слабости представљају негативне интерне факторе који су под контролом предлагача (Владе), али који се могу побољшати. Пошто је анализа под утицајем субјективног гледишта лица која је припремају, потребно је поредити резултате, капацитете и друге карактеристике са упоредним искуствима других земаља како би се објективније сагледале снаге и слабости.
Спољни фактори	Прилике представљају екстерне позитивне околности које могу побољшати исходе узимајући у обзир постојеће снаге и слабости. Реч је о егзогеним факторима на које Влада не може да утиче (нпр. промена светске тражње на одређеном тржишту, промена цене енергената, знатно смањење донаторских средстава и сл.).	Претње представљају екстерне факторе који ограничавају могућност да се оствари жељена промена, а које је потребно узети у обзир, односно које треба избегавати.

⁵ Корисне информације о овој алатки доступне су на адреси <https://www.tutor2u.net/business/reference/swot-analysis>

Примена SWOT анализе има и недостатке који се пре свега огледају у:

- отежаном разликовању интерних и екстерних фактора;
- субјективном виђењу значаја одређених фактора;
- њеном ограниченом капацитету да укаже на друштвене потребе.

Када су у питању екстерни фактори, односно окружење, зависно од обухвата јавне политике, корисно је користити податке о трендовима на глобалном нивоу, на нивоу ЕУ, на нивоу региона; као и на нивоу Србије или неког од региона у Србији.

У следећој табели је приказан пример SWOT анализе регионалне економске инфраструктуре.

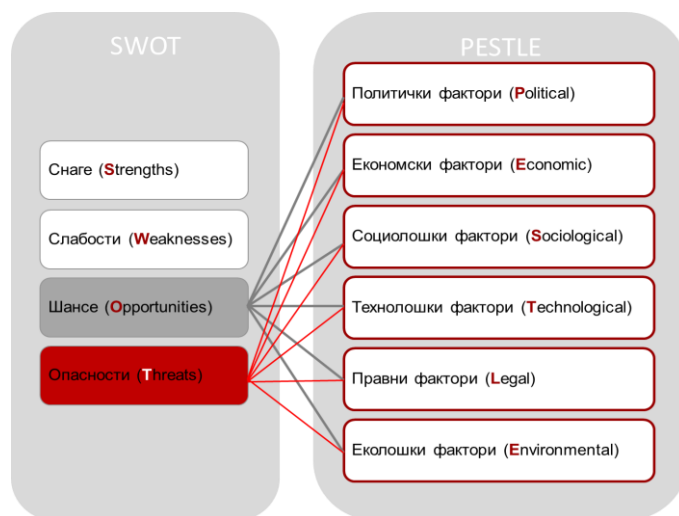
Табела 5. Пример SWOT анализе регионалне економске инфраструктуре.

Снаге	Слабости
• Смањење незапослености; • Раст регионалне конкурентности; • Позитивни ефекти на развој малих и средњих предузећа, привлачење страних директних инвестиција, стварање додатних јавних прихода; • Рационално пословање, кластерско повезивање и сарадња са осталим фирмама; • Економија агломерације, пре свега у смислу повољнијих услова пословања; • Регионалне могућности за „гринфилд” и „браунфилд” инвестиције.	• Веома мали број доступних уређених површина погодних за инвестиције у индустријске намене; • Комплексност процедуре ре/активирања „браунфилд” инвестиција (неусклађеност интереса бројних заинтересованих страна, недостатак механизма координације између различитих нивоа власти); • Недостатак информација о свим инвестиционим локацијама; • Недостатак искуства управљања новим пословним облицима;
Прилике	Претње
• Активирање индустријских потенцијала; • Урбана трансформација постојећих индустријских простора; • Повољнији услови изградње, опремање индустријских локалитета у периферним неизграђеним подручјима (ефекат симбиозе); • Шанса за повећање регионалне и локалне конкурентности и раст извоза услед извозне оријентисаности фирми.	• Недовољна искоришћеност постојећих „браунфилд” индустријских локација подржава постојање регионалних асиметрија; • Недовољност финансијских ресурса; • Спорост завршетка транзитивног процеса је претња бржем увођењу нових пословних облика регионалне дисперзије индустријске делатности.

Извор: Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године, 2011, стр. 123.

3.2.1.2 PESTLE анализа

PESTLE анализа је инструмент који се користи за анализу спољних трендова и питања која утичу на јавну политику или предлог прописа, који су раније деловали, као и за утврђивање врсте утицаја који би могли имати у будућности. **PESTLE** је скраћеница од енглеских речи које означавају политичке (*P* - *Political*), економске (*E* - *Economic*), социо-културолошке (*S* - *Socio-cultural*), технолошке (*T* - *Technological*), правне (*L* - *Legal*) и еколошке (*E* - *Environmental*) факторе који могу послужити као контролни списак који треба узети у обзир приликом анализе.



Слика 6. Међусобна повезаност PESTLE и SWOT анализе.

Анализа **PESTLE** се може користити и за утврђивање спољних чинилаца који имају утицаја на организацију, а који су идентификовани у делу **SWOT** анализе о екстерним факторима – „прилике и претње”.

PESTLE је добар основ и путоказ за даље разматрање питања:

1. Који фактори имају утицаја на јавну политику?
2. Који од њих су најзначајнији?
3. Који ће бити најзначајнији у следећих неколико година?

Наредни списак није свеобухватан, већ представља могуће подбласти које се могу разматрати.

Р	Политички - Политика опорезивања - Локална власт / управа на коју је пренет задатак
Е	Економски - Привредни циклуси - Кретање БДП - Каматне стопе - Инфлација - Незапосленост - Расположиви доходак
С	Социо-културни - Демографска кретања - Расподела дохотка - Социјална мобилност - Измене у начину живота - Ставови у погледу рада и слободног времена (доколице) - Нивои образовања
Т	Технолошки - Расположива технологија - Брзина трансфера технологије
Л	Правни - Међународни/европски споразуми/прописи - Закони о запошљавању - Закони о конкуренцији - Закони о здравственој заштити и безбедности - Регионални прописи

Е	Животна средина
	- Утицај на животну средину

Како се *PESTLE* анализа у већини случајева користи као *PEST* анализа, не узимајући у обзир нарочито еколошке чиниоце, представљен је пример *PESTLE* анализе која је посвећена управо теми „зелене економије” и могућностима њеног развоја у Републици Србији. Пажња је посвећена сваком од аспекта те анализе да би се сагледао утицај тих аспеката на могућности развоја „зелене економије” у Републици Србији.

Табела 6. Пример *PESTLE* анализе на тему „зелене економије” у Србији.

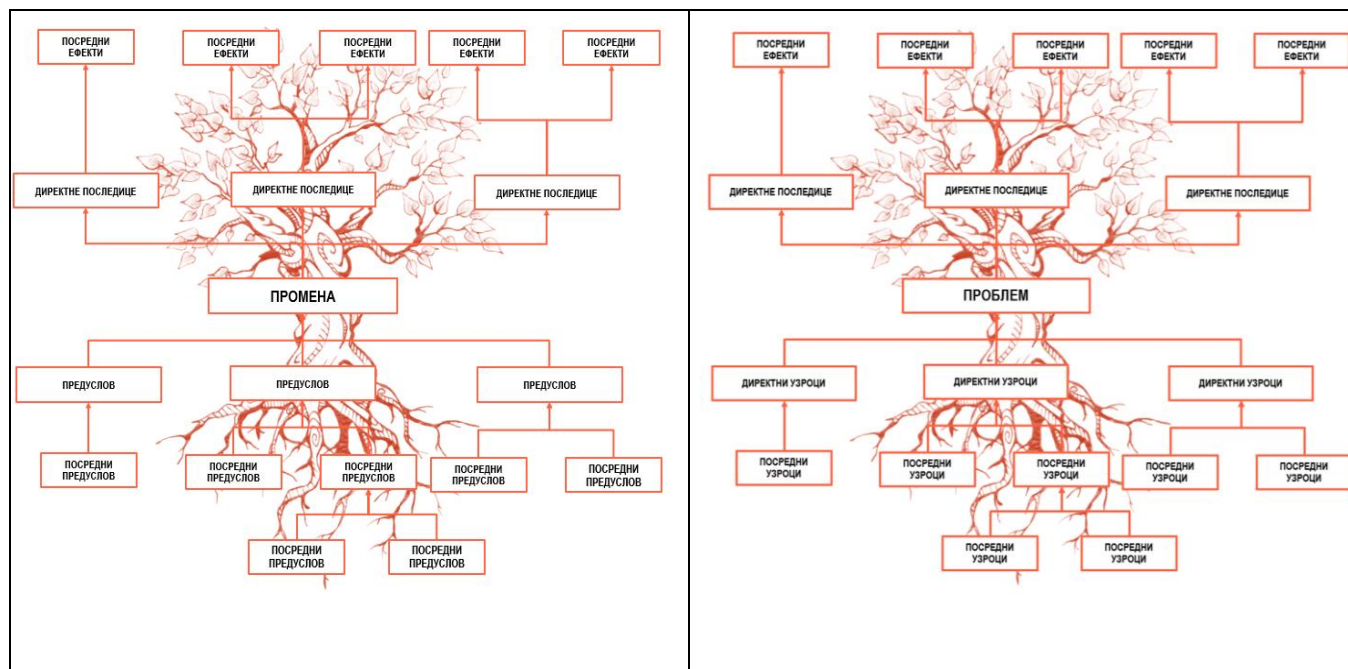
Р	Постоји политичка спремност да се усвоје директиве ЕУ које се тичу екологије, али административни капацитети нису довољни да се те исте директиве спроведу, као и да се успостави инфраструктура коју таква врста директива налаже. Политички актери у Републици Србији треба да негују позитивнији приступ питањима екологије, а не да инвестирање у ту област третирају искључиво као трошак. Република Србија још увек разматра опцију да фосилна горива постану стратешки извор енергије, потребна је снажнија политичка воља ка „low-carbon development plans”, тј. развојним плановима који би се темељили на технологијама са ниским садржајем угљеника. Политичка пажња у Републици Србији усмерена је на реконструкцију старих путева и изградњу нових. Више пажње би требало посветити одрживим и алтернативним формама транспорта, као што су железница и бициклистичка инфраструктура.
Е	Јавне политике које стимулишу фосилна горива и индустрије које загађују животну средину (као што су политике субвенционисања цена фосилних горива) треба да буду укинута како би се створила инвестициона клима за развој базиран на технологијама са ниским садржајем угљеника. Потребно је створити услове за енергетско тржиште. Потребна је прецизна база података о стању у свим секторима да би се креирала јавна политика у тој области, на пример политика енергетске ефикасности у зградама. Потребне су субвенције, али и инвестиције у секторе „зелене економије”, као што су органска пољопривреда, одрживи туризам и одлагање отпада. Субвенције су такође пожељне у секторима који се баве производњом енергетски ефикасних материјала, као што су соларни панели, топлотне пумпе и др. намењених становништву које станује у кућама. Инвестиције у управљање отпадом могу да утичу на раст запошљавања у тој области за 10%.
С	Потребно је више сарадње између истраживача и доносилаца одлука како би се креирале јавне политике засноване на доказима у тој области, на свим нивоима. Потребно је узети у обзир и социјалне, али и здравствене аспекте економије базиране на фосилним горивима. Потребно је веће учешће грађана у енергетском систему кроз тзв. енергетске задруге. Потребно је узети у обзир и локалне прилике и потребу за инклузивним развојем, нарочито када су у питању Роми и сектор управљања отпадом. Република Србија треба да размотри могућности развоја еко-туризма, као начина да се поправе услови живота у руралним областима и области пољопривреде, али и да се охрабри повратак младих људи на село.
Т	Више пажње је потребно посветити образовању у основним и средњим школама из области „зелене економије”, као и чињеници да ће та област у будућности све више стварати потребу за посебно обученом и специјализованом врстом стручњака.
Л	Потребно је у току процеса придруживања Републике Србије ЕУ више пажње посветити поштовању локалних услова, али и потреба. Потребно је све постојеће стратегије и акционе планове ускладити, посебно у области која се тиче „green public procurement”.
Е	Мање од 10% отпадних вода се третира. Србија је веома изложена природним катастрофама и потребно је да има свеобухватну стратегију адаптације на климатске промене.

Када је у питању *PESTLE* анализа, треба имати у виду да су примери који су наведени састављени од тврдњи које су нека врста сумарног налаза, добијеног на основу анализе података из одређених области. Не мора се радити само о проблемима, односно чињеници да нешто што је већ уведено не функционише, већ и о потреби да се у посматраној области уведе нешто ново.

Важно је имати увид у изворе података и информација који могу бити корисни за израду *PESTLE* анализе. *PESTLE* анализа за Републику Србију се може урадити и унутар саме институције, ако за то постоје услови.

3.2.1.3 „Дрво промене” – „дрво проблема”

Анализа техником „дрвета проблема” (*problem tree analysis – PTA*) један је од кључних инструмената којим се мапирају узроци и последице уоченог проблема. Техником „дрвета проблема” евидентирају се негативни аспекти који узрокују или који су последица проблема. Иста техника која је, међутим, усредсређена на позитивну промену представља **технику „дрвета промене”** – основни проблем постаје промена која се настоји постићи, а узроци проблема постају услови промене.



Слика 7. „Дрво промене” и „дрво проблема”.

У суштини, „дрво промене/проблема” разлаже промену/проблем и омогућава да се јасније утврди и боље разумеју (структурирање) промене/проблеми и њихови често испреплетани, чак и супротстављени услови/узроци. „Дрво проблема” је често први и кључни корак у проналажењу најбоље јавне политике или предлога прописа. Када је „дрво проблема” потпуно, оно представља сажету слику постојећег (нежељеног) стања.

Како сачинити „дрво промене/проблема” у пракси?

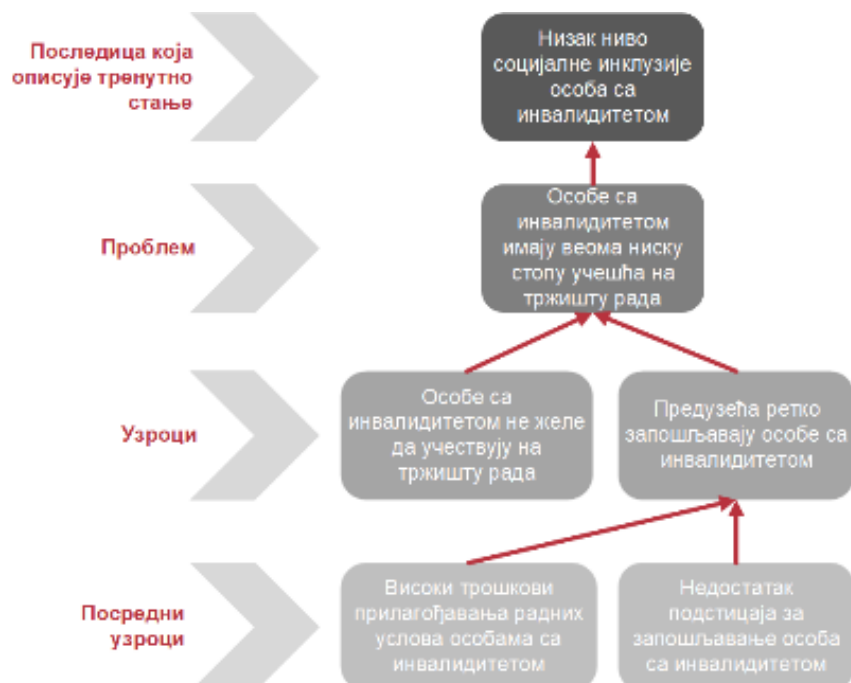
„Дрво проблема” уобичајено израђују они који раде на изради анализе ефеката.

„Дрво промене/проблема” не сачињава се шематски, већ је то креативан процес. У пракси, анализа коришћењем технике „дрвета промене/проблема” најефикасније се спроводи у малој групи од шест до осам људи, уз коришћење сталка са листовима (*flip chart*) и самолепљивих папирића (*post-it*) који се лепе на таблу.

Први корак је да се размотри и усагласи проблем или питање које треба анализирати. Разматрани проблем или питање се ставља у средину и постаје „стабло дрвета” – „главни проблем” или „промена”. Група затим идентификује услове за постизање промене (узроке главног проблема) – они постају корење – а затим идентификује ефекте (последице проблема) – који постају „гране” дрвета. Ти узроци и последице могу се исписати на самолепљивим папирићима тако да се могу распоредити по логици узрока и последице (узајамни узрочно-последични однос).

Пример „дрвета проблема”

„Дрво проблема” може се користити скоро за сваку промену политике или регулативе. На пример, када се разматрају проблеми који се односе на запошљавање особа са инвалидитетом, суштински проблем се може дефинисати на следећи начин: „Особе са инвалидитетом у Србији имају врло ниску стопу учешћа на тржишту рада.”



Алтернативно ово се може изразити у смислу жељене промене „повећања стопе учешћа особа са инвалидитетом на тржишту рада”. Према расположивим подацима, од 300.000 особа са инвалидитетом радног узраста (15–65 година старости), само око 21.000 ради. То значи да је стопа запослености особа са инвалидитетом веома ниска – 13%. Узроци могу бити или на страни тражње – „предузећа ретко запошљавају особе са инвалидитетом”, или на страни понуде – „особе са инвалидитетом не желе да учествују на тржишту рада”. Сваки узрок може створити нову грану на „дрвету проблема”. Следећи корак би био да се размотре узроци тврдње да „предузећа ретко запошљавају особе са инвалидитетом”. То на пример могу бити „високи трошкови прилагођавања радних услова особама са инвалидитетом” или „недостатак подстицаја за запошљавање особа са инвалидитетом”. Те тврдње представљају посредне узроке.

На сличан начин можемо анализирати узроке који доводе до тога да „особе са инвалидитетом не желе да учествују на тржишту рада”. То може бити изазвано тиме да „не постоји одговарајући систем рехабилитације” или да „особе са инвалидитетом не верују у могућност своје интеграције”. Даља анализа узрока и последица може нас довести до разгранатијег „дрвета проблема”. Раздвајање узорака јасно указује да је у остваривању промене могуће користити инструменте, како на страни „понуде”, на пример тако што ће се подстицати особе са инвалидитетом да активно учествују на тржишту рада, тако и на страни „тражње”, на пример тако што ће се смањити трошкови и подстицати потенцијални послодавци особа са инвалидитетом.

Није нужно да постоји само један утврђен проблем или жељена промена. На основу већ коришћеног примера о потреби да држава интервенише у случају превеликог садржаја трансмасти у исхрани, приказујемо однос између неколико узрока и проблема који те масти стварају. Уколико би се исти пример дефинисао као однос промене која се настоји постићи и услова за ту промену, онда би се на пример узрок „неразвијена свест потрошача” превео у „повећање свести потрошача”.



Слика 8. Пример односа узрок–проблем.

„Дрво проблема/промене” може бити од велике помоћи и у структурирању узрока, односно услова промене према областима. На претходном примеру се види да су узроци који доводе до наведених проблема у неколико области следећи: информисаност потрошача, висина трошкова производње итд.

Пример правилно утврђеног проблема

Трансмасти представљају значајан фактор ризика од развоја болести срца и крвних судова, које представљају водећи узрок смртности у Републици Србији. Због технолошких разлога и конкурентних цена индустријски произведених трансмасних киселина, оне се користе у великој количини у неким врстама хране, као што су кекс или чоколада. Трансмасне киселине се природно налазе и у другим прехранбеним производима, али је у њима садржина таквих масти у просеку мала. Неки делови становништва су посебно изложени опасности од великог уноса индустријски произведених трансмасних киселина. Истовремено свест потрошача о повећаним ризицима повезаним са конзумирањем трансмасних киселина је ниска. Ако држава не интервенише, здравље потрошача биће изложено ризику због сталне понуде и непрестаног увођења на тржиште нових производа који садрже индустријски произведене трансмасне киселине. Према здравственим показатељима за 2016. годину, болести система крвотока износе 51,7% свих болести, односно 52.102 смртна случаја. Такође, процена је да значајан број особа има болести срца и крвних судова, те да такво стање годишње ствара изузетно високе трошкове.

Треба имати у виду да проблем у једној области често има последице у другим областима јавне политике (нпр. незапосленост и здравствена заштита), тако да добијена слика „дрвета проблема” у првом тренутку може бити веома компликована.

„Дрво проблема” има неколико ограничења. Прво, на самом почетку је веома тешко свеобухватно сагледати све узроке и последице. Такође, потребно је време како би се заједнички сагледали узроци, утврдио проблем и утврдиле последице.

3.2.1.4 Основни сценарио (*baseline scenario*)

„Дрво проблема” пружа преглед узрока проблема и последица онаквих какви су у тренутку када се прави „дрво проблема”, односно услова и могућих ефеката промене. У пракси тај приказ је често довољан. Међутим, **када се очекује да се проблем погорша у будућности, израда основног сценарија (сценарија почетног стања) током анализе тренутног стања која је заснована на пројекцији постојећег стања у будућности може бити веома корисна** како би се показало које су последице даљег развоја проблема. Циљ овог приступа је да објасни како би се околности развијале ако држава не би интервенисала – опција *status quo*.

Сценарио почетног стања је предвиђање будућности под претпоставком да неће бити никаквих активности државе у правцу решавања проблема и његових узрока (односно постизања жељеног стања). Сценарио почетног стања може бити користан да оправда трошкове који су неопходни да би се ухватило у коштац с проблемом како би се показало да само интервенција државе може отклонити узроке или да покаже да се висока почетна улагања исплате током времена.

Током анализе ефеката јавних политика и прописа неопходно је размотрити и варијанту да се не предузимају додатне мере да би се променила постојећа ситуација (опција *status quo*). Пројектовањем постојеће ситуације у будућност долази се до оцене да ли је могуће постићи промену без додатних мера, узимајући у обзир идентификоване трендове. Важно је такође узети у обзир све постојеће факторе и мере које се већ спроводе, а који могу утицати на разматрану ситуацију у будућности, као што су утицај осталих јавних политика и прописа, утицај процеса приступања Европској унији, чланство у међународним организацијама, развој релевантних тржишта, потенцијалне промене трендова итд.

Пример приказа основног сценарија

Значајан део производа има низак ниво садржаја трансмасти (мање од 2/100 грама масти). Ипак, подаци засновани на узорку показују да је њихов садржај у намирницама знатно већи у Републици Србији него у чланицама ЕУ. Просечан садржај трансмасти у исхрани опада, али је тешко оценити да ли ће се такав тренд наставити, док је у неким производима забележен супротан тренд. Такође, просечан унос трансмасти по потрошачу опада, али су све веће разлике у уносу између различитих социјалних група. Искуство других земаља показује да се смањење уноса трансмасти релативно брзо преноси у уштеде здравственог сектора.

Без интервенције ефекти пре свега зависе од начина на који ће трансмасти бити замењене. Претпоставка је да би индустријске трансмасти биле замењене у периоду од 15 година или да би њихова заступљеност била на постојећем нивоу. Са постепеним смањењем би се променила структура тражње сировина у прехранбеној индустрији, али постоји ризик од коришћења неадекватних супститута, као и појачане нелојалне конкуренције.

3.2.1.5 Упоредна правна анализа

Често се сматра да је за решавање проблема и постизање жељене промене потребно да се усагласе или побољшају прописи. Уколико се разматра та могућност, потребно је да се анализирају решења у компаративном праву. Међутим, преношење (трансплантација) правних института можда није адекватна јер је контекст примене прописа другачији. Зато, ова анализа захтева да се до детаља разуме контекст.

Избор правног система с којим ће се поредити наш правни систем је важно питање. Често је избор ограничен познавањем језика или доступношћу текста прописа других земаља. Посебно је важно да се размотре решења у државама са сличном правном традицијом и праксом, али и у овом случају треба разумети контекст примене прописа.

Важно је разумети и **шта се пореди**. Често је недовољно да се упореде само закони, већ је потребно размотрити и како се закон примењује у другим земљама. Често постоји значајна разлика у погледу *de iure* и *de facto* примене прописа.

Коначно, питање је **како се врши поређење**. У пракси се једноставно поређење текста често назива компаративним методом. Функционални метод компарације представља корак даље, тако што се лице које пореди решења усредсређује на заједничке проблеме и правна решења двају система, а не на то да се једноставно укаже на различита решења или правне доктрине.

Извод из примера упоредно правне анализе

Приступи решавању проблема презадужености физичких лица и предузетника и карактеристике тог приступа значајно се разликују међу чланицама ЕУ, како у погледу обухвата, тако и у погледу примене кључних правних института, организације и терета трошкова. У неким чланицама приступ стечају омогућен је како правним, тако и физичким лицима и то тако што је уређен општим стечајним оквиром (Данска, Холандија, Словачка, Шведска). У појединим чланицама (Велика Британија) поступак који се односи на физичка лица посебно је уређен у оквиру општег стечајног оквира. У чланицама ЕУ у којима стечајни поступак није доступан физичким лицима постоје, по правилу, поступци којима се као и у стечајном поступку у случају правних лица омогућава да се проблем презадужености разреши путем поравнања (*debt settlement procedure*).

Поред разлика у погледу карактеристике поступка, постоје разлике и у погледу приступа поступку и у погледу кључних стечајних института. Предуслов (критеријум) коришћења поступка може зависити од висине дуга, врсте поступка – добровољног или принудног, претходног покушаја поравнања. У појединим чланицама прописан је минимални, а у неким и максимални износ дуга. Такође, поједине земље детаљније уређују питање дужника који нема или има веома малу имовину и остварује незнатне приходе. Други критеријум се односи на лица која могу покренути поступак. Приступ зависи од тога да ли је реч о добровољном или принудном поступку. Начелно, принудни поступак постоји у земљама у којима је повериоцима омогућено да покрену поступак. Изузетак је Словенија у којој је дужник у обавези да покрене поступак ако није у могућности да намири дуг који превазилази износ троструких месечних прихода, односно износ од 1.000 евра ако је дужник незапослен.

3.2.1.6 Анализа заинтересованих страна – идентификација циљних група и заинтересованих страна

Анализа постојећег стања се такође користи да би се идентификовале циљне групе (које су под утицајем мера јавних политика) и заинтересоване стране (групе које имају интерес у вези са мерама јавних политика) на које највише утичу промена јавне политике или прописа и њихови елементи и које имају интерес у вези с мерама јавне политике. По правилу, свака промена јавне политике или прописа ће створити оне који добијају и оне који губе. Неке од тих група могу имати снажан утицај на исход политичких процеса.

Анализа заинтересованих страна ([члан 11. Уредбе](#)) је техника којом се:

- утврђују заинтересоване стране;
- анализирају њихове потребе.

Анализа такође представља корисно средство којим се разматра ко треба да буде упознат са анализом ефеката, какве су њихове позиције и интереси и на који начин приказати резултате анализе ефеката.

На основу анализе заинтересованих страна утврђују се:

- све циљне групе које могу утицати или на које може утицати промена јавне политике или прописа и заинтересоване стране (групе које имају интерес у вези са променама јавне политике и прописа);
- интереси свих циљних група и заинтересованих страна;
- потенцијална питања која би могла пореметити промену јавне политике или прописа и начини којима се може управљати циљним групама и заинтересованим странама које имају супротне ставове;
- кључни представници циљних група и заинтересованих страна који могу достављати податке и информације током израде анализе ефеката и посебне групе које треба подстаћи да учествују у различитим фазама анализе ефеката;
- начини на које се планирају комуникација и стратегија управљања циљним групама и заинтересованим странама (види [Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа](#)).

Пример описа заинтересованих страна

У овој фази је веома важно да се утврде **групе на које проблем утиче**, односно она лица или групе на које ће утицати резултати спровођења јавних политика.

Претпоставимо да је услед ученог проблема предложено да се користи мање трансмасти у исхрани људи. Ко су „погођене” стране:

1) Потрошачи који су директно изложени трансмастима у исхрани имаће користи од смањеног ризика добијања коронарних болести, али ће бити изложени и вишим ценама намирница, а потенцијално и промени квалитета и карактеристика одређених прехранбених производа. Поједине социјалне категорије потрошача имају знатно већи дневни унос трансмасти.

2) Здравствене установе такође ће осетити ефекат смањења уноса индустријских трансмасти у виду смањења броја оболелих и трошкова интервенција и лечења.

3) Прехранбена индустрија (а посебно микро, мала и средња предузећа у том сектору) биће погођена у виду виших трошкова сировина, а посебно ће бити погођени произвођачи маргарина и сличних производа, произвођачи пецива, кондитори, као и други произвођачи чији производи садрже трансмасти.

4) Инспекцијски органи задужени за контролу и спровођење сносиће додатне трошкове услед потребе да ангажују ресурсе потребне за надзор.

Кораци у анализи заинтересованих страна који се могу применити обухватају:

Корак 1. Утврдити циљне групе и заинтересоване стране и рангирати их по приоритету

Најлакши начин да се утврде циљне групе и заинтересоване стране јесте да се сачини њихова листа. Они могу бити, како из приватног сектора, тако и из јавног сектора и цивилног друштва. То могу бити различити привредни субјекти, организације, удружења, појединци. Листа треба да буде исцрпна како би се обезбедило да све релевантне стране буду укључене. Следећа листа може помоћи да се организује или сачини структура за анализу заинтересованих страна.

Табела 7. Потенцијалне циљне групе и заинтересоване стране.

Приватни сектор		Јавни сектор	Цивилно друштво
• Предузећа и предузетници	и	• Државни службеници и министарства (извршна власт)	• Медији
		• Изабрани представници (законодавна власт)	• Школе и универзитети
		• Судови (правосуђе)	• Друштвени покрети и групе за јавно заступање
		• Политичке странке	• Синдикати
		• Локални органи власти	• Националне невладине организације
• Пословна удружења		• Међународне организације (Светска банка, УН)	• Међународне невладине организације
• Професионална тела			• Остали
• Финансијске институције			

Ако почетна листа резултира великим бројем циљних група и заинтересованих страна, пожељно их је **груписати према интересима** (ставу према јавној политици или пропису), а затим проценити њихов релативан значај. Такође, могуће је разврстати их и **према типу интереса**. На пример, неке заинтересоване стране су првенствено заинтересоване за финансијску страну, а друге су заинтересоване за социјални или еколошки утицај јавне политике. У свакој од тих група, неке стране ће имати већу моћ и утицај од других, па је на њих потребно обратити посебну пажњу.

Корак 2. Анализирајући и разумети циљне групе и заинтересоване стране

Мапирање интереса и подршке или противљења циљних група и заинтересованих страна предложеној политици помаже да се правилно утврде кључне заинтересоване стране. Одређене заинтересоване стране могу значајно утицати на предлог јавне политике у позитивном или негативном смеру. Важно је са обе групе одржавати редовну комуникацију током спровођења анализе. Током анализе заинтересованих страна потребно је размотрити посебно:

- Шта мотивише заинтересоване стране?
- Који је најбољи метод комуникације с различитим заинтересованим странама?

Приликом анализе потребно је направити разлику између **заинтересованих страна** које могу директно или индиректно позитивно или негативно утицати на јавну политику или пропис. Такође, потребно је направити и разлику између циљних група, на оне на које ће јавна политика или пропис утицати позитивно, односно групе које ће имати користи од промене јавне политике и прописа, и на оне на које ова промена утиче негативно, односно имају штету од промене јавне политике или прописа.

Матрица за детаљну анализу заинтересованих страна и мапирање заинтересованих страна и њихових мотива, очекивања и нивоа утицаја дата је у Анексу - [Анекс 2 – Анализа заинтересованих страна](#), а више о начину на који се резултати анализе циљних група и заинтересованих страна могу користити у консултацијама може се видети у [Приручнику за учешће јавности у планирање, спровођење и праћење спровођења јавних политика и прописа](#).

3.3 Утврђивање циљева

Без јасних циљева немогуће је пратити спровођење јавне политике и оцењивати да ли је она довела до планираних ефеката. У овом делу Приручника разматрају се врсте циљева, а затим показатељи учинка. Циљеви се утврђују тако да могу да служе као основ за праћење ефикасности и ефективности спровођења мера утврђених у документу јавне политике, односно пропису којим се јавна политика спроводи.

Пре него што се започне утврђивање циљева, потребно је да се утврди промена која се намерава остварити јавном политиком или прописом. Подсећамо на технику „дрвета проблема” (види [„Дрво промене” – дрво проблема](#)”), односно „дрвета промене”, која у овоме може помоћи. Када се утврђује промена, могу се користити и питања из [Прилога 2. Уредбе](#).

3.3.1 Врсте циљева – општи и посебни циљеви

Циљеви могу бити општи и посебни:

Општи циљ јавне политике јесте дугорочан циљ којим се утврђује стање какво се планира остварити на нивоу друштва, у области у којој та политика делује.

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

Док се општи циљеви могу (али у идеалном случају не би требало) формулисати као „жеље” (нпр. побољшање пословног амбијента), посебни циљеви морају бити довољно детаљни и мерљиви, другим речима, прецизни, мерљиви, достижни, релевантни и временски одређени или на енглеском „паметни” – **SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound)**.⁷

S	Прецизан	Шта ће се остварити?
M	Мерљиви	Којим подацима ће се мерити остварење?
A	Прихватљиви	Да ли су усклађени с другим циљевима? Да ли су резултати значајни?
R	Реални	Да ли постоје потребни ресурси и знање?
T	Временски одређени	Да ли је јасно одређено до када циљеве треба остварити?

Када се утврђују циљеви, важно је поштовати хијерархију циљева, не само у документу јавне политике који се израђује, већ и у односу на циљеве утврђене другим планским документима. Заправо, планска документа се усклађују кроз хијерархијско преузимање циљева.

⁶ Начин на који се утврђују паметни, односно МУДРИ показатељи учинка такође је дефинисано и Упутству за израду програмског буџета. МУДРО је скраћеница сачињена од почетних слова атрибута показатеља учинака: мерљиви, уоквирени временски, достижни, релевантни и одређени.
<https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta.pdf>

⁷ Постоји неколико интерпретација SMART циљева, али је њихово тумачење у великој мери слично. Наведена класификација заснована је на члану 19. став 4. Уредбе.

Пример SMART циља

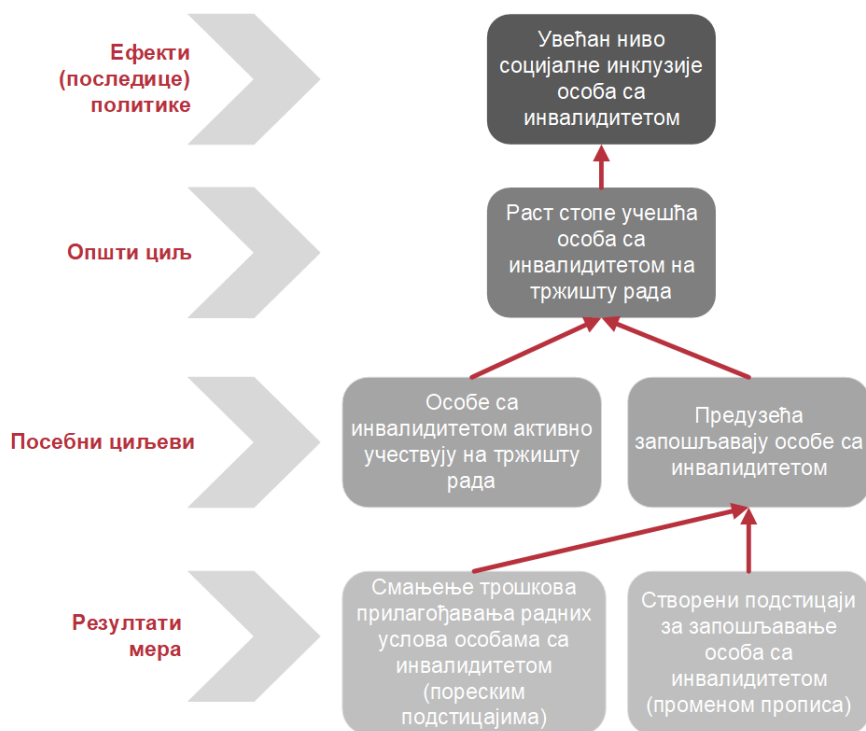
Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-папир“ за период од 2019. до 2021. године као општи циљ наводи – сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење и смањење удела укупних административних трошкова у БДП-у (**прецизан циљ**). Остварење наведеног циља мери се уделом укупних административних трошкова у БДП-у (**мерљив циљ**), тако да је циљана вредност у 2021. години 3% (**временски одређен циљ**). Извор провере биће Извештај о мерењу административног трошка у Републици Србији за 2020. годину, а поређење ће се вршити на основу податка за 2018. годину, када су наведени трошкови процењени на 3,25% БДП-а (**реалан циљ**). Овај циљ је усклађен (**прихватљив релевантан циљ**) с другим документима јавних политика (Националним програмом за сузбијање сиве економије).

За анализу и утврђивање циљева могу се користити различите технике анализе, као што је „дрво циљева“. **Анализа циљева је слика у огледалу анализе проблема.** Када се користи „дрво проблема“, општи и посебни циљеви се брзо изводе из проблема и узрока, тако да се формира „дрво циљева“. На следећем примеру приказан је једноставан приступ трансформације проблема у циљеве. „Негативни исходи“ стабла проблема се претварају у решења и изражавају као циљеви – позитивни резултати. Другим речима однос узрок–последица се претвара у однос средства–циљ.

„Дрво циљева“ је инструмент за анализу и презентацију идеја. Његова главна предност је та што се његовим коришћењем обезбеђује да се анализа потенцијалних циљева пројекта заснива на јасно утврђеним приоритетним проблемима.

Пример „дрвета циљева“

За формирање „дрвета циљева“ користи се претходни пример „дрвета проблема“ који смо дефинисали тако да гласи: „Особе са инвалидитетом у Републици Србији имају врло ниску стопу учешћа на тржишту рада.“



Циљеве треба правилно утврдити тако што ће се одговорити на кључна питања дата у Прилогу 3. Уредбе.



Слика 9. Пример трансформације узрока у мере, проблема у општи циљ и последица у ефекте политике.

Када се утврђују циљеви, треба се придржавати следећих правила:

- Циљеви служе као референтне вредности у фази праћења спровођења, тако да треба размотрити низ показатеља који ће помоћи у даљем праћењу;
- Када се утврђују циљеви јавне политике, увек треба одредити општи циљ и посебне циљеве;
 - Треба узети у обзир релевантни циљ планског документа вишег степена општости;
 - Ограничити број циљева и базирати их на већ утврђеним приоритетима.

3.3.2 Показатељи учинка

Показатељи учинка могу бити:

- **Показатељи ефеката којима се мери ефекат јавне политике**, као што су повећање или смањење нивоа писмености, конкурентности, животног века, квалитета воде или ваздуха итд. Показатељи ефеката показују да ли су постигнути општи циљеви.

- **Показатељи исхода** којима се процењује да ли су остварени посебни циљеви.
- **Показатељи резултата** којима се мере ефекти на нивоу мера јавних политика.
- **Показатељи на нивоу активности.**

Као и циљеви, и показатељи учинка треба да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени.

Показатељи учинка треба да буду квантитативно изражени. Само изузетно, када није могуће утврдити квантитативне показатеље учинка, потребно је утврдити квалитативне показатеље учинка.

За сваки од утврђених показатеља учинка неопходно је навести и извор провере, односно података на основу којих ће се мерити ефикасност и ефективност спровођења јавних политика, односно пратити остварење утврђених циљева.

За сваки показатељ учинка потребно је утврдити: **базну (постојећу) вредност** у последњем периоду за који постоје подаци (у базној години), **циљне вредности** за рок у ком је предвиђено остварење конкретне мере, односно спровођење конкретне мере, као и **извор провере** остварених вредности. Циљне вредности се одређују на основу постојећег стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду, имајући у виду расположиве ресурсе.

О улози показатеља у процесу праћења спровођења биће више речи у делу који описује *ex-post* анализу - [Ex-post анализа ефеката и вредновање јавне политике и прописа](#). Додатне информације о начину на који се утврђују показатељи, прикупљају подаци и управља процесом утврђивања и праћења спровођења на основу показатеља може се наћи у [Приручнику за управљање јавним политикама](#).

Критеријуми за утврђивање и одабир показатеља учинка исти су као и за циљеве. И показатељи учинка морају бити *SMART*, тј. прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени.

Додатни критеријуми који се могу користити за утврђивање и одабир показатеља

Поред *SMART* критеријума, користе се и **CREAM** критеријуми, чији назив представља акроним од речи:

- *C – Clear*: показатељи морају бити јасни и прецизни;
- *R – Relevant*: показатељи морају бити релевантни за појаву, процес или стање који се њима мере;
- *E – Economic*: подаци о показатељима морају бити доступни са разумним трошком;
- *A – Adequate*: показатељи морају давати довољно информација о учинку;
- *M – Monitorable*: показатељи се могу пратити и могу се вредновати.

Такође, често се користе и **RACER** критеријуми:

- *R – Relevant*: релевантни;
- *A – Accepted*: прихваћени (од стране одговорних лица и доносилаца одлука);
- *C – Credible*: кредибилни, односно уверљиви (чак и за лица која нису експерти у области);
- *E – Easy to monitor*: лаки за праћење;
- *R – Robust*: робусни или методолошки утемељени (тако да онемогућавају манипулације подацима).

Када се утврђују и бирају показатељи, потребно је водити рачуна о хијерархији циљева на које се односе, односно на логику интервенције која се односи на вертикалну повезаност циљева (хијерархију) и њима припадајућих показатеља, а то се може илустровати на следећи начин:

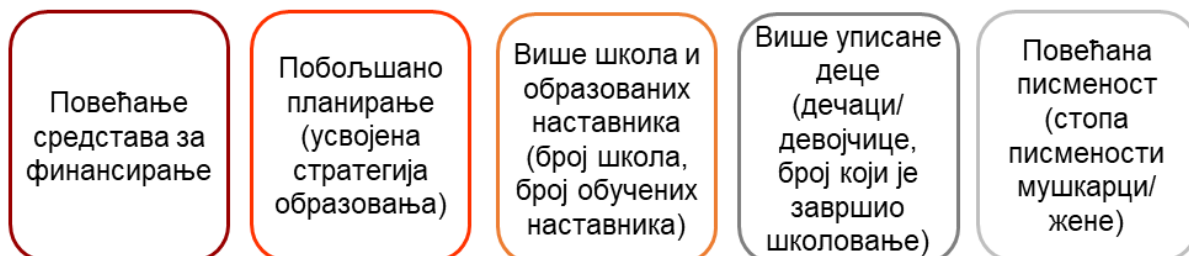
Табела 8. Различити нивои показатеља праћења спровођења јавне политике и њихова повезаност.

Различити нивои резултата	Показатељи учинка
Општи циљеви	Утицај (<i>Impact</i>)
Посебни циљеви	Исходи (<i>Outcomes</i>)
Мере	Излазни резултати (<i>Outputs</i>)

Када се утврђују показатељи, треба пратити логику представљену на наредном графикону:



Примери показатеља – сектор образовања



Слика 10. Логика која се прати када се утврђују показатељи учинка.

3.4 Идентификација опција

Након што су утврђени циљеви јавне политике или прописа, односно промена која се намерава остварити и могући проблеми, приступа се утврђивању начина на који ће се промена постићи. Опције јавне политике представљају могуће начине за постизање промене и решавање утврђених проблема. Прецизније, **опције представљају различите (алтернативне) мере или групе мера за постизање посебних циљева јавне политике (члан 20. Уредбе).**

Уобичајено за сваки проблем постоји више од једног решења. Потребно је да лица која спроводе анализу ефеката јавних политика размишљају креативно и не ограничавају решење на само једну опцију, већ да размотре већи број потенцијалних решења.

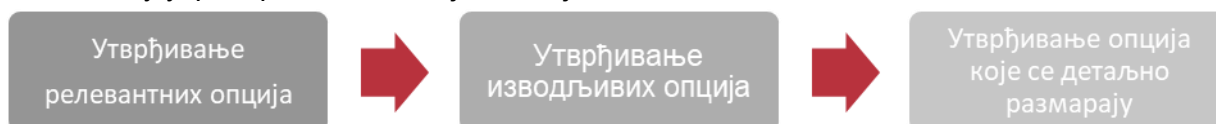
У овој фази анализе ефеката пожељно је проћи кроз три корака:

1. Идентификовати релевантне опције – Све разматране опције јавне политике треба да буду релевантне, односно морају бити уско повезане како, с променом која се намерава остварити или узроцима проблема, тако и са утврђеним циљевима.

Када се разматрају релевантне опције, неопходно је размотрити и опцију да се не предузимају додатне мере за промену постојећег стања – опцију **status quo**, која служи као базни сценарио с којим се пореде друге разматране опције (члан 21. Уредбе). Опција **status quo** је пожељна када су очекиване користи од примене мера јавне политике или увођења или измене прописа мање од очекиваних трошкова. Лица која спроводе анализу увек треба да преиспитају потребу за државном интервенцијом, што значи да имају **обавезу да увек размотре опцију status quo**.

2. Утврдити изводљиве опције – У овом кораку потребно је одбацити опције које није могуће применити (због ограничених ресурса, правних ограничења или других разлога). Све опције јавне политике треба да буду реалне, односно изводљиве. Ипак, и када су ресурси мали, потребно је утврдити **најмање две изводљиве опције**, поред опције **status quo** (члан 23. Уредбе). То значи да лица која спроводе анализу не треба да утврде две опције од којих је једна „пожељна”, а друга неизводљива јер је тако решење унапред одређено.

3. Формирати листу опција које ће се детаљније размотрити. Број опција јавне политике које ће се детаљније размотрити често зависи од сложености проблема. Такође, поједине опције је могуће и комбиновати, тако да се коначан број опција увећава. Када се прави листа опција, треба имати у виду начело пропорционалности тако да се лица која спроводе анализу усредсреде на значајне опције.



Слика 11. Процес избора опција јавне политике.

3.4.1 Мере јавних политика као потенцијалне опције

Опције представљају различите (алтернативне) мере или групе мера за постизање посебних циљева јавне политике.

Мера јавне политике јесте скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања општег или посебног циља, односно жељеног учинка јавне политике. По својој природи мере јавне политике могу бити:

1) Регулаторне – у које спадају прописи и други општи акти којима се утврђују стандарди или правила понашања.

Регулаторне мере се примењују ако се решавају проблеми са високим степеном ризика и/или знатним ефектима на здравље и безбедност људи, односно ако је потребно да све заинтересоване стране уједначено, односно стандардизовано поступају, а што се може обезбедити искључиво прописом или другим општим актом, односно казном за непоступање у складу с прописаном нормом, као и ако су раније праксе биле неуспешне и друге мере јавне политике неефикасне.

Ако анализа ефеката укаже на то да је регулаторна мера најбоље решење или једна од мера које заједно чине најбоље решење, обавеза предлагача је да размотри да се укину прописи за које се показало да су неефикасни или штетни и да избегава увођење непотребних или превеликих обавеза грађанима и привредним субјектима (нпр. непотребно административно оптерећење).

2) Подстицајне – у које спадају фискалне мере (субвенције, директна финансијска давања, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере.

Подстицајне мере су применљиве када се конкретан циљ може постићи, односно када се на узроке кључног утврђеног проблема може утицати променом цена и/или фискалних оптерећења тако да циљна група реагује на ту промену и усклађује своје понашање, чиме се остварује општи и/или посебан циљ јавне политике. Такође, подстицајне мере могу се користити да би се стимулисало жељено понашање тако што ће се смањити цена која такво понашање узрокује (нпр. подстицање инвестиција финансијским давањима или уступањем добара).

3) Информативно-едукативне – у које спадају информационе и образовне кампање, дистрибуција публикација, образовни програми и сличне активности.

Те мере су пре свега усмерене на подизање нивоа свести и знања о одређеном питању, чиме се утиче на промене понашања одређене циљне групе у односу на коју се спроводи јавна политика или пропис. Такође, таква мера се примењује да би се подигао ниво знања које циљним групама омогућава да своје одлуке доносе на основу боље информисаности (нарочито у областима као што су здравство, заштита животне средине, саобраћај и сл.).

Информативно-едукативне мере је потребно узети у обзир као меру комплементарну увођењу нових прописа или значајној измени постојећих, не само да би се подигла свест и знање јавности већ и да би се ојачали капацитети државних службеника за спровођење уведених новина.

4) Институционално-управљачко-организационе мере – обухватају успостављање нових или укидање постојећих институција или прераспodelу расположивих ресурса у постојећим институцијама (кроз промену организационе структуре институције, промену броја и компетенција запослених у њој и др.), као што су државни органи и организације, органи и организационе јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, јавне агенције, јавна предузећа и други имаоци јавних овлашћења и др.

Институционално-управљачко-организационе мере су применљиве када постојећа организациона структура институција не обезбеђује њихово ефикасно функционисање, односно спровођење других врста мера предвиђених у документима јавне политике.

5) Обезбеђење добара и пружање услуга – од стране учесника у планском систему.

Ове мере укључују и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти и др.). Оне су применљиве када се конкретан циљ може постићи, односно када се на узроке кључног утврђеног проблема може утицати тако што ће учесници у планском систему обезбедити добра и пружати услуге.

Важно је напоменути да је уобичајено да се интервенција државе спроводи променом, међутим, није свака мера регулаторна. На пример, оснивање Националне академије за јавну управу спроведено је уредбом о њеном оснивању, али је та мера по својој природи институционално-управљачко-организациона јер је њен циљ био креирање институционалног оквира који ће ефикасније и ефективније повећавати стручност државних службеника.

Као што је речено, опцију може чинити једна или више мера, а користан начин да се идентификују опције јесте да се одговори на питања дата у [Прилогу 4. Уредбе](#).

3.4.2 Компатибилне и искључиве опције

Када се утврђују опције, добро је да се утврди да ли су оне међусобно компатибилне или искључиве. **Опције су међусобно компатибилне када је могуће две или више опција међусобно комбиновати, а искључиве су када избор једне искључује примену друге**

Примери међусобно компатибилних и искључивих опција

Као илустрација међусобно компатибилних и искључивих опција може послужити пример решавања проблема недоступности станова. Наиме, у Републици Србији постојао је знатан раскорак између потреба и могућности великог броја домаћинстава да самостално реше своје стамбене потребе на тржишту и непостојања системских мера стамбене подршке таквим домаћинствима. Приликом израде стратегије социјалног становања могуће је размотрити низ релевантних и изводљивих опција. На пример, могуће је формирати следећу листу опција:

Опција 1. *Status quo* – постизање жељеног стања (решавање проблема) препушта се тржишту.

Опција 2. Градња социјалних станова у јавном власништву (објектна субвенција).

Опција 3. Финансирање сиромашних домаћинстава путем стамбеног додатка како би се повећала њихова способност плаћања закупнине (субјектна субвенција).

Опција 4. Одобравање олакшица за добијање грађевинских парцела и субвенционисње набавке грађевинског материјала.

Опција 5. Коришћење ненасељених објеката (станова и сеоских домаћинстава) ради трајног решавања проблема угрожених лица.

Већина разматраних опција може се међусобно комбиновати, али Опција 2. и Опција 3. не могу. Пошто су буџетски ресурси ограничени, давање објектних субвенција искључује могућност субјектних субвенција. С обзиром да су обе опције изводљиве, одлуку је потребно донети на основу детаљне анализе ефеката тих опција. У неким случајевима биће потребно израдити и концепт политике како би се на основу њега донела одлука коју од искључивих опција спровести.

опције.

Најједноставније опције су оне које се односе на једну меру јавне политике. На пример, одређени циљ могуће је постићи тако што ће се донети регулаторна мера или тако што ће се исти циљ остварити подстицајним мерама (нпр. субвенционисањем неке активности). Ако није реч о искључивим мерама, онда је могуће формирати и комбинацију тих двеју опција. Као што смо раније навели, једна мера у себи може садржати активности различите природе. Регулаторна мера, поред активности која се односи на измену, доношење новог или укидање постојећег прописа, најчешће захтева да се спроведу и информативне и едукативне активности, а у неким случајевима и институционалне. Подстицајне мере најчешће садрже и активности информационог карактера како би се абсорбовало више планираних подстицаја и постигли већи ефекти мере.

Једна опција се може додатно рашчланити тако да се тиме што се промени обухват активности у оквиру одређене мере јавне политике формирају подопције.

Поред тога, да би се остварила промена, потребно је, по правилу, применити више мера. На пример, формулисати само подстицајне и информативно-едукативне мере често неће бити довољно без институционално-управљачких мера.

Пример формирања листе опција

Пример приказује три основне опције које су разматране како би се разрешио проблем у вези с претераним конзумирањем трансмасти, као и комбинације разматраних опција.

Опција 1. Утврђивање границе садржаја индустријских трансмасти у намирницама

Подопција 1а. Добровољни стандард којим прехранбена индустрија успоставља границу садржаја индустријских трансмасти у намирницама.

Подопција 1б. Законско ограничење којим се намеће граница садржаја индустријских трансмасти у намирницама.

Опција 2. Увођење обавезе да се означи садржај трансмасти и наведе у декларацији прехранбеног производа.

Опција 3. Забрана да се користе делимично хидрогенизована уља у производњи прехранбених производа.

Подопција 3а. Добровољни стандард којим се произвођачи обавезују да не користе делимично хидрогенизована уља.

Подопција 3б. Законско ограничење којим се намеће забрана да се користе делимично хидрогенизована уља.

Комбинација опција 2. и 1а. – Обавезно декларисање уз добровољни стандард.

Комбинација опција 2. и 1б. – Обавезно декларисање уз законско ограничење.

Прва опција је да се утврди горња граница садржаја индустријских трансмасти. Та опција се може применити или путем добровољних стандарда – препуштањем самим субјектима да утврде границу – или прописивањем границе законом, тако да је могуће формирати две регулаторне подопције.

У односу на прву опцију, која је регулаторна, друга опција је информативно-едукативног карактера. Наиме, иако је и у овом случају потребно прописати обавезу да се означи садржај трансмасти у декларацији прехранбеног производа, суштина те опције јесте да се утиче на понашање потрошача тако што ће се подићи ниво њиховог знања и свести о индустријским трансмастима у исхрани како би смањили њихов унос.

Трећа опција је такође регулаторна мера, али се њоме у потпуности забрањује да се користе одређене сировине у производњи. Док је могуће комбиновати Опцију 2. са Опцијом 1. (подопцијама 1а и 1б), Опција 3. искључује примену других опција.

3.4.3 Опције у спровођењу анализе ефеката прописа

Формирање листе опција када се спроводи анализа ефеката прописа следи сличне кораке, при чему су опције (мере, односно групе мера) усредсређене на алтернативна регулаторна решења. Кад год се анализирају ефекти прописа, треба имати у виду да је често боља опција да се побољша примена постојећих прописа него да се доносе нови прописи.

Анализа опција у спровођењу анализе ефеката има више нивоа:

- Први се односи на то **да ли је пропис најбоље решење** или је могуће применити неко од алтернативних решења (нпр. пренос овлашћења на трећа лица, „меки“ облици регулације, попут кодекса понашања, саморегулације и сл.).

- Други ниво анализе се односи на **анализу кључних решења прописа**. У том случају потребно је приказати опције за кључна решења које предложени пропис садржи. Такође је потребно размотрити да ли је могуће укинути или поједноставити административне поступке како би се избегло наметање непотребних трошкова регулисаним субјектима.

Пример опција у случају анализе ефеката прописа

Опција поједностављивања постојећих процедура и поступака – подразумева да се приликом анализе ефеката размотри да ли су административни захтеви и поступци неопходни, односно да ли их је могуће укинути или поједноставити како би се смањили тршкови пословања предузећима или како би се смањило оптерећење физичких лица.

Опција саморегулације (добровољности) – у одређеним областима често је могуће користити принцип добровољности и препустити уређење тих области репрезентативним удружењима, коморама.

Опција минималних измена – често је потребно да се, пре свега, побољша примена постојећег прописа, тако да је потребно у пропис само унети неходне измене.

3.5 Анализа ефеката опција јавне политике и прописа

Процена ефеката опција јавне политике или решења у пропису је технички најзахтевнији и најкомплекснији корак анализе ефеката. Сврха те фазе *анализе ефеката јавних политика* јесте да се утврде снаге и слабости и изврши упоредна оцена опција (члан 24. Уредбе) кроз анализу финансијских ефеката, економских ефеката, социјалних ефеката, утицаја на животну средину, ефеката на управљање и анализу ризика.

Анализа ефеката опција се спроводи само за оне сегменте у којима јавна политика има значајне ефекте (начело пропорционалности).

Важно је проценити:

- могуће директне и индиректне ефекте опција;
- могуће дистрибутивне ефекте на различите категорије друштва.

Резултат анализе ефеката опција треба да буде основ за поређење опција и предлагање најбоље опције (мере или групе мера за постизање циља јавне политике) или најбољег решења у случају прописа.

До овог корака сте:

1. Анализирали постојеће стање, утврдили промену коју желите да постигнете, односно проблеме које треба решити.
2. Утврдили циљеве политике или прописа.
3. Идентификовали сте циљне групе и заинтересоване стране.
4. Утврдили опције које су вам на располагању да остварите циљеве.

3.5.1 Анализа финансијских ефеката

Анализа финансијских ефеката подразумева:

1) **процену финансијских средстава потребних да се спроведе свака од мера – опција јавних политика, односно решење из прописа и утврде могући извори из којих се та средства обезбеђују;**

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

Процена финансијских ефеката подразумева и процену ефеката на јавне приходе и јавне расходе. У случају прихода реч је о комплекснијој процени на коју могу утицати бројни параметри. Најчешћа грешка је ако се приликом промене пореског оптерећења претпоставља да ће се приходи мењати пропорционално таквој промени. Наиме, ако се оптерећење повећа за 10% не значи да ће се и порески приходи повећати у истом проценту. У којој мери ће се приходи повећати (или смањити) зависи од препостављене реакције пореских обвезника. На сличан начин делују и друге мере. На пример, регулаторне мере којим се мењају захтеви у погледу потребних стандарда производње утичу како на број субјеката, тако и на њихову активност, чиме се посредно утиче и на потенцијалне буџетске приходе. За одређене мере могуће је користити и знатно комплексније методе процене или је процена ефеката на буџет већ укључена у анализу трошкова и користи која је описана у Анексу.

Процена расхода је нешто једноставнија. Да би се утврдили финансијски ефекти јавне политике, потребно је да се свака опција, односно мера разради до нивоа активности како би се могли утврдити трошкови које свака од активности, односно група активности изискује. Детаљан приказ процене буџетских трошкова дат је у Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика. По правилу, за обрачун ефеката на расходе и издатке узимају се у обзир трошкови који су додатни у односу на трошкове у ситуацији када се предложена мера или пропис не би усвојио. Такође, за обрачун трошкова потребно је користити стандардизоване цене, које су утврђене за одређене категорије, односно подкатегорије трошкова. Листа стандардизованих трошкова и цена, као и методологија њиховог утврђивања, може се

преузети на интернет страници Министарства финансија www.mfin.gov.rs. Стандардизоване цене утврђује Републички секретаријат за јавне политике на годишњем нивоу.

У случају прописа, елементи у погледу процене прихода и примања, односно расхода и издавања већ су садржани у Обрасцу стандардне методологије за процену финансијских ефеката акта (ПФЕ образац). У односу на поменути образац, поред навођења ефеката на очекиване приходе и расходе, анализа финансијских ефеката подразумева елаборацију и објашњење претпоставки на основу којих су извршене калкулације очекиваних прихода и трошкова.

Приликом анализе и планирања мера јавне политике води се рачуна да се мере чије се спровођење финансира из буџета, по правилу, планирају за наредне буџетске године, а за текућу само оне мере за чије су спровођење средства већ обезбеђена у буџету или по другом основу. Такође, потребно је размотрити и питање задуживања, редистрибуције трошкова (са других позиција), као и ефекте по друге институције (нпр. јединице локалне самоуправе, установе које нису директни корисници републичког буџета итд.). На пример, уколико се овлашћења пренесу са државног органа на други субјекат, тада је могуће да ће доћи до ефекта смањења прихода. Такве околности треба да буду размотрене у финансијској анализи.

Без обзира на врсту документа јавне политике или прописа, ово је **врста ефеката чија је анализа обавезна**, па промене у приходима и расходима које стварају опције морају бити процењене у складу с прописом који уређује начин исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет. Анализа треба да да одговоре на питања која су наведена у [Прилогу 5 Уредбе](#).

3.5.2 Анализа економских ефеката

Велики део јавних политика које израђује и спроводи Влада има утицаја на привреду. Многе државне интервенције могу подстаћи или спречити стварање или развој пословања, што се, у крајњем случају, одражава на тржишну конкуренцију, као и на конкурентност и привредни раст земље.

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

За разлику од анализе финансијских ефеката, којом се процењују буџетске импликације одабраних јавних политика, анализа економских ефеката **процењује трошкове и користи од опција јавне политике које има привреда у целини**, а нарочито поједине категорије привредних субјеката.

Први корак економске анализе јесте да се сагледају сви директни и индиректни ефекти (трошкови и користи које имају привредни субјекти, грађани). Други корак је сама процена трошкова и користи. Неки ефекти, пре свега директни, могу се лако утврдити, а неки не могу.

Посебан сегмент процене економских ефеката јесте процена ефеката на микро, мала и средња предузећа.

Када се врши анализа ефеката опција за пропис, посебно се мора спровести тест утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте.

У Анексу - Анекс 5 – Методе анализе ефеката опција су приказане алатке које се могу користити за квантификацију економских ефеката – анализа трошкова и користи, модел стандардног трошка, анализа ефективности трошкова и тест утицаја на микро, мала и средња предузећа (тест ММСП). За модел стандардног трошка и тест ММСП постоји додатни материјал доступан на сајту Републичког секретаријата за јавне политике.⁸

3.5.2.1 Директни и индиректни економски ефекти

Први корак економске анализе јесте да се утврде директни и индиректни ефекти опција.

- **Директни ефекти** су непосредне последице државне интервенције (мера јавне политике или прописа. Битно је одредити на кога ће вероватно утицати разматране опције (привредна друштва, потрошаче, јавни сектор итд.) и које ће трошкове они сносити (капиталне трошкове, трошкове престанка или измене производног процеса, оперативне трошкове, административне трошкове...), односно које ће користи имати од разматраних опција.

- **Индиректни ефекти** су они који посредно утичу на субјекте који нису директно циљ мера јавне политике или предмет регулисања прописа. Посредни ефекти су ефекти који се односе на промену продуктивности, конкуренцију, промену структуре тржишта, иновације итд.

Треба напоменути да неки од тих ефеката нису очекивани (то су тзв. **ненамеравани трошкови и користи**) тако да се они могу утврдити тек када се одређена опција јавне политике или прописа спроведе, тј. тек када се спроведе *ex-post* анализа.

⁸ <http://rsjp.gov.rs/reforma/#test>

3.5.2.2 Врсте трошкова

Да би се утврдили, а затим и проценили трошкови, корисно је да се они разврстају коришћењем контролне листе (Слика 12 - [Подела трошкова](#)). Као директна последица мера јавне политике (прописа) могу се разликовати следеће врсте директних трошкова:

1. Трошкови усклађивања. Мере јавне политике и прописи често захтевају од привредних субјеката да ускладе своје пословање, односно захтевају додатне ресурсе (утрошено време и новац) грађана. Трошкови усклађивања које субјекти морају поднети могу бити једнократни и понављајући.

Једнократни трошкови настају само једном и последица су прилагођавања субјеката мерама јавне политике или прописима и обухватају:

- трошкове информисања (уознавање с мером, односно прописом);
- трошкове измене или увођења нових производних процеса, опреме, технолошких решења итд. у складу са захтевима;
- трошкове набавке услуга (нпр. рачуноводствених, правних и сл.).

У односу на једнократне, други трошкови се понављају из периода у период како би пословање привредних субјеката континуирано било у складу с мерама јавне политике или прописима.

Поред тога, трошкови усклађивања се могу поделити и на административне трошкове усклађивања (добивање дозвола или сагласности, подношење извештаја, губитак времена услед надзора итд.) и структурне трошкове (трошкове прилагођавања производног процеса, набавка опреме и сл.).

За обрачун административних трошкова усклађивања користи се посебна алатка – модел стандардног трошка, који је приказан у Анексу - [Модел стандардног трошка](#).

1. Прелазни (транзициони) трошкови. Анализа опција треба да се базира на прецизно одређеном периоду током ког се очекују последице државне интервенције – мера јавне политике. На краatak рок, трошкови су често већи него на дужи рок. Доношење мера јавне политике на краatak рок може довести до затварања производних погона, незапослености, пада рентабилности производње, сељења ресурса у друге секторе. Када се донесу мере на дуг рок, потрошачи или предузећа имају више времена да се прилагоде новонасталим околностима. Анализа треба јасно да укаже на очекиване размере и висину тих трошкова.

На сличан начин се могу разликовати и две групе индиректних трошкова:

• **Алокативна неефикасност** је економски термин који означава губитак друштвеног благостања који настаје када промена јавне политике или прописа доведе до промене понашања појединаца или привредних друштава. На пример, када регулаторна промена утиче на већ успостављене тржишне цене робе и услуга (кроз порезе, субвенције, накнаде итд.), потрошачи и предузећа реагују (смањењем или повећањем количине коју могу да купе или продају), а цене те робе или услуга се мењају. Једноставан пример је анализирање увођења посебног пореза. Увођење пореза доводи до повећања цена, а то, по правилу, смањује тражену количину. Купци купују мању количину по вишим ценама, што значи да су на губитку. Продавци, с друге стране, продају мању количину и зарађују мање него у претходној ситуацији, јер и они најчешће сnose део пореског оптерећења. Држава остварује додатни буџетски приход, али је он често мањи од губитака које сnose произвођачи и потрошачи, па је укупан ефекат негативан, тј. долази до алокативне неефикасности.

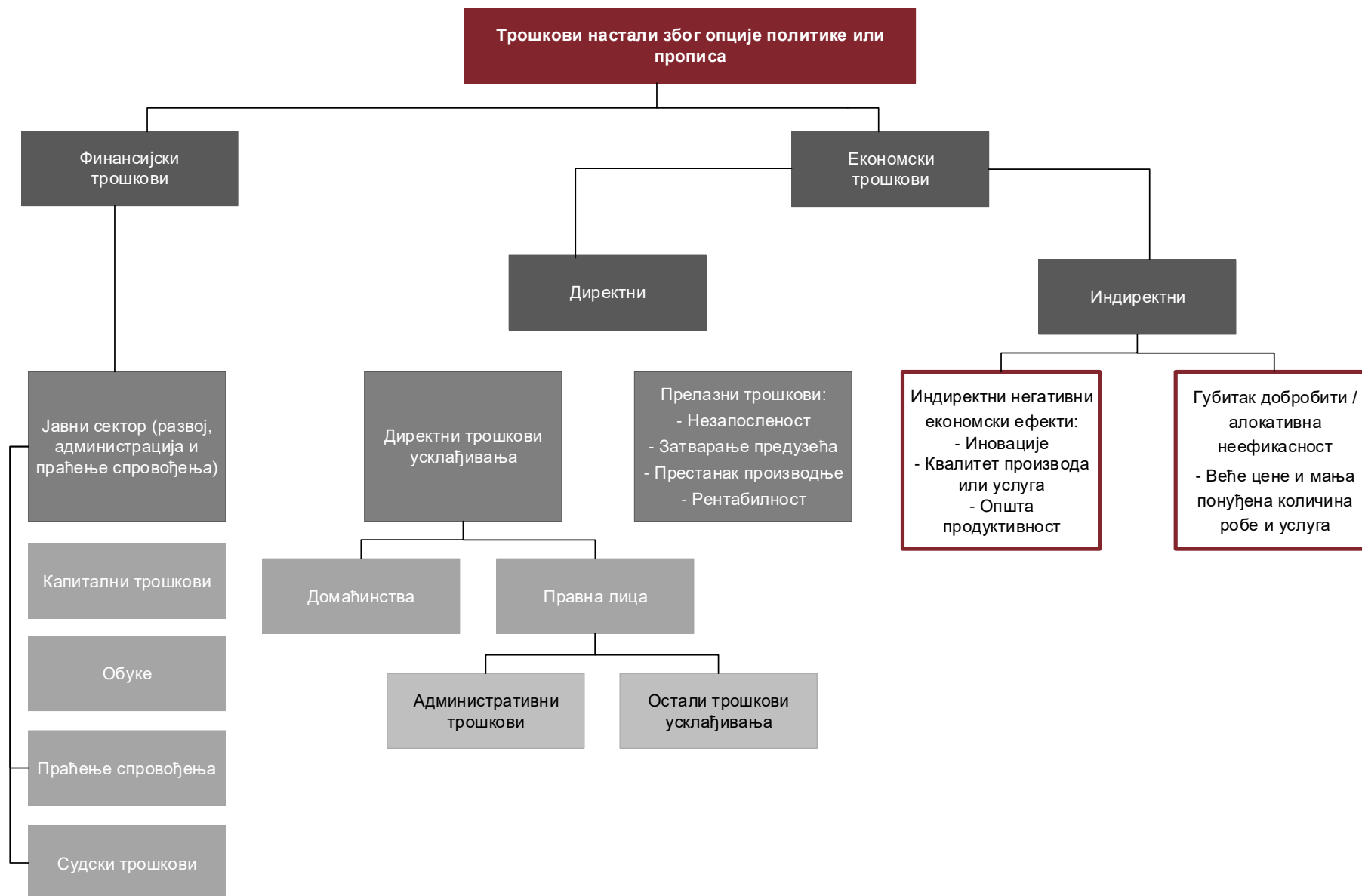
• **Индиректни негативни економски ефекти** односе се на промену постојећег квалитета производа, продуктивности привредних субјеката, степен иновација, промену тржишне структуре (баријере уласку). Детаљна анализа и квантификација тих ефеката подразумевала би коришћење релативно сложених метода економске анализе. Ти ефекти често могу бити ненамеравани, тако да их лица која спроводе анализу могу занемарити. Индиректни негативни ефекти који захтевају посебну пажњу су:

- Ефекти на промену тржишне структуре – државна интервенција може ограничити улазак неких привредних субјеката на тржиште или може неке натерати да изађу са тржишта, услед чега се повећава тржишна концентрација и слаби конкуренција на тржишту;

- Ефекти на продуктивност – нпр. услед државне интервенције којом се уводе нови административни захтеви предузећа су приморана да запосле нове раднике чији је допринос такав да се смањује продуктивност (долази до пада производње по запосленом раднику);

- Ефекти на инвестиције – нпр. ако се ресурси привредних субјеката реалоцирају са проширења капацитета или унапређења квалитета производа на испуњавање нових административних захтева.

Када анализирају потенцијалне трошкове, лица која спроводе анализу могу као подсетник користити следећу илустрацију, која приказује све наведене директне и индиректне трошкове који настају као последица разматраних опција.



Слика 12. Подела трошкова.

3.5.2.3 Врсте економских користи

Поред процене трошкова, економска анализа подразумева и то да се утврде и процене потенцијалне користи од разматраних опција. Када се разматрају економске користи, могуће је користити претходну илустрацију – ако се јавна политика или пропис мењају у циљу уштеде, онда се користи могу посматрати као смањење трошкова. Као и трошкови, и економске користи обухватају ефекте на инвестиције, примену нових производних метода, продуктивност итд. Коначно, поред користи за предузећа, треба размотрити и користи које остварују потрошачи (ако се очекује пад цена, повећање квалитета производа и сл.). Следећи оквир приказује кључна питања које треба размотрити у анализи економских ефеката.

Кључна питања која треба обрадити у анализи економских ефеката односе се на ефекте:

- на општи пословни амбијент и/или различите пословне секторе;
- на привредне субјекте – колико ће додатних једнократних трошкова (пореско оптерећење, набавка опреме, обука и остало) бити потребно и у којој мери ће се повећати њихови текући трошкови;
- на привредне субјекте – како ће опција/мере утицати на будуће инвестиционе одлуке и развој производње и услуга и какав ефекат се очекује на предузећа у другим секторима;
- на конкуренцију између предузећа на спољном и/или домаћем тржишту;
- на општу продуктивност (обим производње, приноси итд.);
- на увођење иновација у предузећа;
- на опште извозне могућности (извозно тржиште у географском смислу);
- на развој малих и средњих предузећа у квантитативном смислу;
- на рентабилност сектора у целини и/или предузећа у различитим групама;
- на права потрошача;
- на куповну моћ;
- на промене улазних фактора производње;
- на индексе цена робе и услуга;
- на коришћење производних капацитета;
- на вештине (квалификације) радне снаге.

3.5.2.4 Анализа ефеката на конкуренцију

При спровођењу анализе ефеката прописа којима се одређују услови за пословање привредних субјеката, посебну пажњу је потребно посветити ефектима разматраних опција на тржиште и услове конкуренције, као што су увођење баријера уласку и/или изласку са тржишта, ограничење конкуренције, стварање предуслова за повлашћени положај одређене групе привредних субјеката или других правних лица, одређивање цена или нивоа производње, ниво или расположивост одређених производа и услуга и сл..

Контролна листа на основу које је могуће утврдити да ли опција, односно нацрт/предлог прописа има утицај на конкуренцију је дата у [Анексу 10 - Контролна листа за оцену постојања утицаја прописа на конкуренцију](#). Уколико се утврди да изабрана опција, тј. нацрт/предлог прописа остварује утицај на конкуренцију, потребно је прибавити мишљење Комисије за заштиту конкуренције у складу са чланом 21. став 1. тачка 7) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13).

3.5.3 Анализа социјалних ефеката

Анализа социјалних ефеката разматра ефекте опција јавне политике или прописа на различите категорије друштва (погођене групе), а нарочито **на појединце или групе лица** која су у тешком или специфичном социјалном положају или чија се ситуација може погоршати у случају државне интервенције.

Погођене групе су често истовремено и осетљиве групе (самохрани родитељи, старије особе, незапослени и лица с ниским примањима, особе са инвалидитетом итд.). Посебну пажњу треба посветити онима који су угрожени по више основа (нпр. породице са ниским примањима и особама са инвалидитетом). Не треба занемарити и друге категорије лица која не спадају у угрожене групе, али на која опције могу знатно утицати.

У овом сегменту анализе ефеката нарочито се **разматра родни аспект разматраних опција**. Процена потенцијалних ефеката треба да узме у обзир постојеће разлике између жена и мушкараца које су релевантне за дату област јавне политике. Детаљан приказ овог сегмента анализе дат је у Анексу - Анекс 4 – Кључна подручја јавне политике за анализу социјалних ефеката.

Опције могу повећати расположиви доходак одређених група становништва, али истовремено и знатно погоршати положај других група. У таквим случајевима посебну пажњу потребно је посветити „добитницима” и „губитницима”. Посматрање просечног ефекта је недовољно, тако да је потребно размотрити дистрибутивне ефекте опција.

Више релевантних информација о анализи социјалних ефеката и ефеката на сиромаштво може се наћи у Смерницама ЕЗ за процену социјалних ефеката и ефеката на сиромаштво и Инструментима за процену ефеката на сиромаштво и социјалних ефеката у издању Светске банке.⁹

Анализа социјалних ефеката обухвата шест области:

1. Запошљавање и тржиште рада;
2. Стандарди и права који се односе на квалитет радног места;
3. Социјална инклузија и заштита одређених група;
4. Једнакост третмана и прилика, недискриминација и родна равноправност;
5. Системи социјалне заштите, здравства, социјалног осигурања и образовања;
6. Јавно здравље и безбедност.

Кључна подручја јавних политика за анализу социјалних ефеката дата су у Анексу - Анекс 4 – Кључна подручја јавне политике за анализу социјалних ефеката.

3.5.3.1 Анализа ефеката на родну равноправност

Анализа ефеката на родну равноправност односи се на интеграцију начела родне равноправности. Ова врста анализе захтева да су подаци раздвојени по роду. Ако се предлог односи на свакодневни живот популације са постојећим разликама између мушкараца и жена, анализа ефеката на родну равноправност ће бити потребна. Уредба посебно захтева да се размотри питање ефеката јавних политика (прописа) на родну равноправност. Родне неједнакости, њихови узроци и последице нису увек очигледни, али могу створити озбиљне проблеме ако им се не посвети потребна пажња.

Детаљност анализе ефеката на родну равноправност одређује се на основу резултата теста родне равноправности. Анализа ефеката на животну средину

Многе опције јавне политике уопште не утичу на животну средину или веома слабо утичу. Међутим, постоје опције јавне политике, нарочито у индустрији, пољопривреди,

⁹ Извори: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/guidance_for_assessing_social_impacts.pdf и <http://documents1.worldbank.org/curated/en/278581468779694160/pdf/304050ENGLISH01ers0Guide01may020031.pdf>

енергетици и сектору транспорта, које могу знатно утицати на животну средину. На пример, изградња индустријских паркова и железнице, проширење пољопривредног земљишта на рачун крчења шума, уништавање ливада и исушивање земљишта имаће већи утицај на животну средину него јавне политике о повећању пензија, плата, накнада или проширењу здравствених услуга које се бесплатно обезбеђују становништву.

С обзиром на сложеност и ниво детаљности анализе ефеката на животну средину Приручник читаоце упућује да за потребе спровођења детаљније анализе користе неколико извора:

- Стратешка процена утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 88/10) за планове и програме;
- Процена утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 36/09), као и релевантни документи домаћег правног оквира процене ефеката на животну средину.

Треба напоменути да је, пре свега, реч о приступу анализи која се односи на конкретне пројекте, а не за јавне политике.

Европска комисија разликује процену утицаја на животну средину која се врши за појединачне пројекте, као што су брана, ауто-пут, аеродром или фабрика („процена утицаја на животну средину”) од процене утицаја која се врши за планове, програме и јавне политике („стратешка процена утицаја на животну средину”).¹⁰ Више релевантних информација за спровођење анализе ефеката на животну средину може се наћи и у Приручнику Светске банке за анализу утицаја на животну средину.¹¹

Кључна питања за утврђивање ефеката на животну средину су садржана у [Прилогу 8. Уредбе](#).

3.5.4 Анализа ефеката на управљање

Анализом ефеката на управљање сагледавају се правни, организациони, управљачки и институционални аспекти ефеката разматраних опција јавне политике. Ова врста анализе ефеката је кључна за планирање расположивих ресурса потребних за спровођење мера садржаних у тим опцијама.

Користан инструмент анализе ефеката на управљање је SWOT матрица. Њоме се могу утврдити слабости постојеће, као и предности предложених измена организационе и управљачке структуре. Такође могуће је размотрити како промене организационе и управљачке структуре утичу на друге органе и да ли постоје потребни капацитети (пре свега људски ресурси), као и екстерна ограничења.

Анализа ефеката на управљање правилно се спроводи тако што се одговара на кључна питања садржана у [Прилогу 9. Уредбе](#).

3.5.5 Мапирање ефеката

На први поглед, број и обухват претходних анализа је веома велик. Да би се утврдило на који начин и у ком обиму одговорити на приказане захтеве у анализи, може се користити мапирање ефеката. У супротном, спровођење анализе се може свести на давање веома кратких одговора на постављена питања.

¹⁰ Види Директиву ЕУ о ефектима јавних и приватних пројеката на животну средину. Доступно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN>

¹¹ Приручник Светске банке за анализу утицаја на животну средину доступан је на <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/223391468174870007/environmental-assessment-sourcebook-volume-1-policies-procedures-and-cross-sectoral-issues>

Мапирање подразумева да се кључни ефекти за сваки сегмент анализе разврстају према:

- величини очекиваног ефекта;
- значају заинтересованих страна;
- вероватноћи наступања ефекта;
- очекиваном трајању.

Приликом мапирања може се за сваки од наведених ефеката дати коментар, док се они ефекти који нису релевантни могу прескочити.

У Анексу Приручника - [Анекс 6 – Пример мапирања ефеката](#) приказан је пример мапирања према областима анализе и релевантним питањима датих области у складу са Уредбом.

Приликом мапирања примењују се начела пропорционалности и предострожности, тако да је потребно пружити детаљне одговоре само на оне ефекте који су значајни спрам посматраних критеријума.

Треба нагласити да је одлука у погледу области које ће бити додатно анализирани пре свега на лицима која спроводе анализу. На пример, лица која спроводе анализу могу одлучити да и ефекте средње величине додатно разматрају, да одређеним ефектима посвете већу пажњу итд.

3.5.6 Аналитички методи – Алати за анализу ефеката

Не постоји јединствен и најбољи приступ коришћењу аналитичких метода којима се оцењује величина и значај ефеката. Опсег и начин примене аналитичких метода варира од случаја до случаја. Земље које имају највеће искуство и расположиве ресурсе у примени анализе ефеката често теже да монетизују користи и трошкове.

У пракси ЕУ, Велике Британије и неколицине чланица ЕУ саставни делови анализе ефеката често су детаљније анализе трошкова и користи (АТК) или анализа *cost-benefit* (CBA), али се примењују и анализе ефективности трошкова (АЕТ), мултикритеријумска анализа и анализа ризика.

Поред поменутих, користе се и методе које имају нешто ужи обухват јер се њима разматра само један сегмент анализе – анализа трошкова усаглашавања с прописима и модел стандардног трошка (*compliance cost analysis, standard cost model*) или анализа ефеката по пословни сектор (*business impact analysis*).

Од наведених аналитичких метода најчешће се користи анализа трошкова и користи, која даје одговор на питање да ли треба регулисати одређену активност, односно која од разматраних алтернатива остварује највећу нето друштвену корист. У пракси, примена анализе ефеката најчешће се своди на „меку” анализу трошкова и користи (*soft cost-benefit analysis*). То подразумева да се приказују трошкови које је могуће квантификовати, док се детаљнији приказ осталих трошкова и користи своди на опис.

У већем броју земљама инсистира се на парцијалним приступима који посебну пажњу посвећују појединим сегментима анализе ефеката. Пре свега је реч о анализи административног оптерећења пословног сектора. Већи број земаља у анализи користи модел стандардног трошка, који је детаљно приказан у Анексу - [Модел стандардног трошка](#).

Детаљнији приказ аналитичких метода дат је у Анексу - [Анекс 5 – Методе анализе ефеката опција](#).

Не постоји правило према ком се одређује који приступ је потребно користити приликом спровођења детаљне анализе ефеката. Која је пожељна метода зависи од подручја које јавна политика или пропис покрива, рокова, расположивих ресурса, као и трошкова које примена метода захтева. Коначно, приступ зависи и од тога да ли је могуће монетизовати трошкове и користи разматраних опција.

Табела 9. Методе анализе ефеката и њихова употреба.

Метод	Употреба
Анализа трошкова и користи (<i>cost-benefit analysis</i>)	Да ли су друштвене користи веће од друштвених трошкова?
Анализа ефективности трошкова (<i>cost effectiveness analysis</i>)	Да ли је предложени приступ такав да изискује најмање трошкове како би се остварили циљеви?
Анализа ризика (<i>risk analysis</i>)	Да ли је ризик од неактивности већи него ризик од предузимања активности?
Анализа сензитивитета (<i>sensitivity analysis</i>)	Колики је степен сигурности процене?
Анализа трошкова усаглашавања са прописима (<i>compliance cost analysis</i>) и модел стандардног трошка	Колике трошкове укупне или само административне имају субјекти регулације?

3.5.7 Анализа ризика

Анализа ризика један је од обавезних елемената анализе ефеката у складу са Уредбом. С обзиром да се ефекти разматраних опција јавних политика не могу увек предвидети са сигурношћу, потребно је спровести и анализу ризика ([члан 30. Уредбе](#)).

Ризици су ситуације у којима је могуће утврдити вероватноћу остваривања неког догађаја. Ризик представља комбинацију вероватноће остваривања неког догађаја и вероватне тежине његових последица.

Неизвесност се односи на ситуације за које вероватноћа исхода није позната.

Како анализирати ризик? Анализа ризика је, по правилу, комплексна и разликује се међу областима јавних политика. Сходно принципима предострожности и пропорционалности спроводи се од случаја до случаја.

Потенцијални ризици су бројни и повезани, а могу се утврдити на основу претходног искуства, праћења спровођења мера и активности, мишљења стручњака итд. Кључна питања за анализу ризика дата су у [Прилогу 10. Уредбе](#).

Табела 10. Типови ризика.

Тип ризика	Опис
Оперативни ризик (ризик по изводљивост)	Ризик да орган одговоран за спровођење јавне политике није у стању да спроведе ту јавну политику.
Ризик по финансирање јавне политике	Ризик да ће доћи до кашњења или одустајања ако не буде било извора финансирања јавне политике.
Ризик од промене јавне политике	Ризик да ће се у будућности променити јавна политика.
Ризик по одрживост јавне политике	Ризик да ће трошкови одржавања, односно трошкови спровођења бити већи од оних који су предвиђени буџетом.
Ризик по репутацију јавне политике	Ризик да ће предлог јавне политике имати негативне конотације.
Ризик по изградњу инфраструктуре, објеката...	Ризик да изградња инфраструктуре или објеката неће бити у предвиђеном времену, у оквирима предвиђеног буџета или према спецификацији.
Ризик по животно окружење	Ризик када је тип јавне политике такав да може имати

знатан ефекат на животну средину.

Ризик по безбедност и здравље

Ризик када је тип јавне политике такав да може имати знатан ефекат на безбедност и здравље људи.

Анализа ризика се поједностављено може свести на неколико корака.

1) У првом кораку **утврђују се релевантни ризици**. Ризик није нужно повезан само са проблемом који се жели умањити јавном политиком (или прописом) већ и са активностима и мерама јавне политике којима се настоји умањити првобитни ризик.

2) У другом кораку **анализирају се ризици према њиховом извору**. За овај корак релевантна су питања 2) и 3) из [Прилога 10. Уредбе](#), а може се користити и проширена листа потенцијалних ризика дата у Табели 10. Листа није потпуна јер је могуће утврдити бројне друге типове ризика који се јављају од случаја до случаја.

3) У трећем кораку се **одређује прихватљивост наведених видова ризика**. Степен ризика у погледу предложених јавних политика прихватљив је ако није прешао одређени ниво у односу на утврђене критеријуме. Уколико је ризик незнатан, може се толерисати (**прихватљив ризик**). Уколико ризик пређе одређени степен (зависно од области), односно ако је низак, средњи, висок и критичан, потребно је размотрити активности којима се избегавају његови различити видови.

4) У четвртном кораку **разматрају се активности и мере пре и након спровођења јавних политика којима се избегавају и смањују различити видови ризика**. Овај корак разматра начине управљања ризиком. Треба имати у виду да мере усмерене ка смањењу једне врсте ризика често утичу на промену другог типа ризика (нпр. забрана да се употребљава одређена хемикалија којом се смањују негативни ефекти по животну средину може довести до употребе друге која има већи негативни ефекат).

Ризик, по правилу, није могуће потпуно избећи, а уколико је то могуће, онда су трошкови активности и мера прохибитивно високи.

3.5.8 Анализа сценарија

Државни службеници могу да дају неоправдано песимистичне оцене како би се оградиле од одговорности за предложене реформе или могу изнети веома оптимистичне процене (нпр. у погледу остварења прихода, нивоа поштовања прописа, климатских промена итд.) када покушавају да промовишу преферирану опцију.

Анализа сценарија је метод који се користи да би се размотриле последице промене околности које утичу на спровођење политике. Стога је пожељно да се у анализи размотре два

или три сценарија, односно исхода: оптимистичан (најповољнији), песимистичан (неповољан) и очекивани (највероватнији) ([члан 30. став 3 Уредбе](#)).

Сценарио се често у пракси недовољно разликује од предвиђања будућих околности.

Развој сценарија омогућава бољи увид у ризике и потенцијалне ефекте. У погледу разматраних промењених околности сценарији морају бити:

- 1) Вероватни – не треба разматрати невероватне сценарије;
- 2) Конзистентни – не треба разматрати више различитих околности које су међусобно противуречне.



Слика 13 Однос ефеката и неизвесности

Како анализирати сценарије? У пракси постоји више начина за развој сценарија. Када се развија сценарио, треба имати у виду оно што је средиште јавне политике и период који се разматра. Анализа сценарија се ослања на претходне кораке анализе ефеката.

1) У првом кораку узимају се у обзир фактори који могу утицати на спровођење јавне политике. Корисно је разликовати факторе на микро нивоу (нпр. трендови у одређеном сектору) и на макро нивоу (нпр. приступање Европској Унији, технолошке промене и сл.). Листа фактора која се може користити већ је описана у оквиру *PESTLE* анализе.

2) У другом кораку фактори се рангирају према значају њиховог утицаја и вероватноћи догађаја. Најједноставније је оценити факторе придајући им виши, средњи или нижи ниво значаја, односно вероватноћу догађаја. Предмет анализе сценарија су фактори високог значаја за које постоји висока вероватноћа да ће наступити.

3) У трећем кораку утврђује се логика сценарија, односно разматрају се околности које имају потенцијално значајан ефекат и виши степен вероватноће догађаја. Реч је о кључном кораку који треба да доведе до сценарија који ће се коначно разматрати, а у којима промена околности може довести до значајних последица по спровођење јавних политика.

4) У четвртном кораку се описују сценарији који треба да буду вероватни и конзистентни. Сценарији такође треба довољно да се разликују, односно да не буду само једноставна варијација једног сценарија. Такве сценарије онда је могуће јасно разликовати и зависно од претпоставки означити их као „песимистичан“, „оптимистичан“ и „очекивани“. Сценарије је могуће назвати и другачије уколико такав назив омогућава читаоцу да једноставније разликује претпоставке сценарија. Сценарије треба укратко описати, што подразумева да се наведу и промењене околности, временски период и узрочно-последични односи промењених претпоставки и учинака јавне политике.

Када се анализира сценарио, не треба користити, односно додељивати му вероватноћу. Пожељно је не користити термине највероватнији и сл.

5) У петом кораку се разматрају последице сценарија. Овај део треба да одговори да ли и на који начин сценарио утиче на јавну политику и које активности и мере је могуће предузети како би се смањили негативни ефекти.

Предности и недостаци анализе сценарија. С једне стране, овај метод је погодан када постоје бројни фактори које треба узети у обзир, а које карактерише висок степен неизвесности. Анализа сценарија подстиче проактиван и стратешки приступ размишљању, олакшава размену информација и приказивање ефеката опција јавних политика.

С друге стране, развој веродостојних сценарија је често проблематичан у пракси. Могуће је ненамерно искључити мало вероватне сценарије (сценарио „црног лабуда“) па ако се они догоде, јавне политике нису припремљене да одговоре на тако измењене околности. Сценарији су често веома уопштени и имају ограничену практичну вредност.

3.6 Поређење опција јавних политика и одабир најбоље опције

Поређење опција ([члан 31. Уредбе](#)), односно поређење предности и недостатака сваке опције омогућава да се изабере најбоља опција ([члан 32. Уредбе](#)), која ће омогућити да се најефикасније постигну посебни циљеви јавне политике. У исто време, лица која спроводе анализу ефеката треба да имају на уму да нема савршене опције.

Свака опција има своје предности и недостатке, а на доносиоцима политичких одлука је да заузму коначан став према томе да ли ће и какву ће јавну политику (односно мере) и прописе спровести.

Кораци у овој фази могу се приказати на следећи начин:

- 1) утврђују се критеријуми на основу којих се опције пореде (критеријуми се односе на очекиване позитивне и негативне, директне и индиректне ефекте, укључујући и ризике и неизвесности њиховог спровођења);
- 2) пореде се опције по сваком од утврђених критеријума;
- 3) утврђују се аргументи за и против сваке опције;
- 4) издвајају се кључни аргументи за и против сваке опције како би се оне оцениле и рангирале.

3.6.1 Како утврдити критеријуме?

Критеријуми на основу којих се бира најбоља опције јавне политике или решење у пропису зависе, пре свега, од подручја и природе предлога, али и од вредносних атрибута које неко друштво, односно доносиоци одлука придају променама. У том контексту анализа ефеката омогућава да се при доношењу политичких одлука у обзир узме низ критеријума, попут ефективности, односа трошкова и користи, ризика и неопходности.

Критеријуми омогућавају да се између заинтересованих страна и доносилаца одлуке размене информације о разлозима због којих се бира одређена опција.

Пожељно је да се критеријуми одређују на основу претходно утврђених циљева.

Три основна критеријума која су применљива у спровођењу готово сваке анализе ефеката су:

- Критеријум ефективности (у којој мери опција постиже утврђени циљ);
- Критеријум ефикасности (у којој мери опција постиже циљ за дати ниво коришћења ресурса);
- Усклађеност с другим јавним политикама (у којој мери опција одговара постојећем правцу реформе или колико ограничава избор у другим доменима).

Када се утврђују критеријуми, пожељно је узети у обзир и друге критеријуме, као што је брзина спровођења.

Правила за избор критеријума:

- Критеријум треба да обухвата све важне аспекте опција које се разматрају;
- Критеријум не сме бити нејасан или прешироко дефинисан;
- Критеријуми не смеју бити веома слични, да се не би вишеструко обрачунавали предности и недостаци – тј. критеријуми треба да буду независни један од другог.

Јасно утврђени критеријуми омогућавају:

- да се опције међусобно разликују, односно да се пореде (рангирају), свака опција се оцењује према сваком критеријуму;
- да се одреде прихватљиве или да се издвоје најбоље опције.

3.6.2 Како поредити опције?

Критеријуми могу имати различит значај, тј. могуће им је приписати различит степен важности – пондере. Важно је смањити субјективност када се критеријуми утврђују јер њихов избор делом зависи од расуђивања лица која врше избор. Ипак, субјективна оцена у погледу избора и приписивања нивоа значаја критеријумима много је мањи проблем него неформално разматрање опција.

Опције се могу поредити коришћењем квантитативних или квалитативних критеријума. Квантитативни критеријуми могу бити изражени нпр. у јединици времена, новцу, односно трошковима и др. Квалитативни критеријуми подразумевају да се описно оцене опције у односу на степен у којем испуњавају разматрани критеријум.

Вероватно је најједноставнија метода за оцену опција **мултикритеријумска анализа** која је детаљније представљена у Анексу - [Мултикритеријумска анализа](#). Мултикритеријумска анализа омогућава да се оцене опције тако што се узимају у обзир различити критеријуми, како квантитативни, тако и квалитативни, од којих сваки има своју тежину (пондер). Овај метод је посебно користан када је тешко квантификовати или монетизовати утицај опција јавних политика. Наиме, за низ јавних политика:

- потенцијални ефекти су такви да их је веома тешко квантификовати (нпр. правна сигурност, људска права и сл.), већ је могуће спровести само неки вид квалитативне анализе;
- могуће је квантификовати потенцијалне ефекте (нпр. број потрошача који ће остварити корист од регулаторне промене), али их је веома тешко новчано изразити (монетизовати);
- количина информација и њихова сложеност су такви да их је при одлучивању тешко све конзистентно обрадити.

Након што се формира листа критеријума, односно утврде критеријуми (и поткритеријуми), разматрају се опције. Критеријуме треба груписати тако да одражавају циљеве које треба остварити јавном политиком, односно прописом, као и кључне ефекте опције која се разматра (економске, управљачке, друштвене итд.). Корисно је груписати критеријуме када их је више утврђено или када се рангирају по значају.

Када се разматра опција, пожељно је да се формира матрица перформанси у коју се уносе оцене (бодови) или предности и недостаци спрам сваког критеријума. Неки критеријуми могу имати пресудан значај, па је стога додела пондера веома корисна. У табели (матрици перформанси) даје се приказ могућих критеријума када се пореде опције јавних политика.

Табела 11. Матрица перформанси опција у односу на критеријуме.

Критеријум	Опција 1	Опција 2	Опција 3
Ефективност – Ниво до ког се очекује да опција оствари циљеве предлога			
Ефикасност – Ниво до ког се циљеви могу остварити за дати ниво ресурса (уз најниже трошкове)			
Пропорционалност – Опција не треба да захтева више од неопходног како би се остварио циљ			
Једноставност – Колико се једноставно примењује облик државне интервенције			
Усклађеност – Ниво до ког опција одговара постојећем правцу реформе или ограничава другачија решења у другим областима			
Неопходност – Оправданост опције			
Предострожност – Да ли опција ствара неприхватљиве ризике			

Поред наведених критеријума могу се, од случаја до случаја, укључити и други критеријуми, као што су транспарентност, праведност итд.

Када се пореде опције, пожељно је (уколико је то могуће) користити и квантитативне технике ([члан 31 Уредбе](#)). **Анализа трошкова и користи** је подесна за поређење опција јавне политике које могу лако да се квантификују и монетизују. Ипак, све трошкове, а нарочито све користи за већину јавних политика није једноставно квантификовати и монетизовати. У таквим случајевима алтернативно решење је да се примени **анализа ефективности трошкова**, која се своди на монетизацију трошкова, док се користи пореде само као квантитативне вредности, као што су јединице и проценти. На пример, у политици која се односи на тржиште рада, трошак повећања накнада за незапосленост може се релативно лако монетизовати, док се користи могу изразити и поредити као пад броја незапослених, стопе незапослености или стопе раста незапослености.

Као што је већ напоменуто, коначна одлука у погледу избора најбоље опције је на предлагачима јавних политика или прописа, односно на учесницима у планском систему.

Мотиви и изводљивост опција

Када се разматрају опције, треба узети у обзир мотиве регулисаних субјеката и регулаторних тела. Државна интервенција и регулација утичу пре свега на подстицање регулисаних субјеката да поштују правила, односно на подстицање регулаторних тела да правила спроводе. Кључно је да се разумеју мотиви, односно реакције на алтернативна решења. На пример, у случају социјалног становања могуће је поставити питање да ли локалне самоуправе имају подстицај да на својој територији имају објекте социјалног становања. Могуће је формулисати низ питања која могу помоћи у добијању одговора о томе у којој мери је неко решење изводљиво:

- Да ли субјекти регулације перципирају постојање проблема и како виде своју улогу у томе?
- Да ли субјекти регулације разумеју циљ регулаторног тела и да ли сматрају да би се остварио циљ ако би променили своје понашање?
- Да ли субјекти регулације (у условима постојећих ресурса и расположиве технологије) могу да се понашају на очекиван начин?
- Какве су спољне околности (стање у привреди, незапосленост, конкуренција)?
- Како субјекти регулације перципирају казне и колика је вероватноћа да ће казне бити изрицане?
- Да ли се понашање које доводи до проблема сматра уобичајеним?

3.6.3 Избор најбоље опције

На основу резултата спроведене анализе ефеката могуће је прво формирати листу опција, а затим међу њима одабрати најбољу опцију, као најбољи начин да се постигне промена и остваре утврђени циљеви. Ако су на листи три опције или више њих, при чему ниједну није могуће елиминисати, све опције подлежу детаљнијој анализи.

Кораци у овој фази могу се резимирати на следећи начин:

1. Узети у обзир све позитивне и негативне ефекте сваке опције и међусобно их упоредити, без обзира да ли су њихови ефекти исказани квалитативно, квантитативно или монетарно;
2. Изнети за сваку опцију аргументе за и против;
3. Упоредити међусобно опције према сваком од коришћених критеријума;
4. Приказати кључне закључке о свакој опцији, који се могу користити у извештају о анализи ефеката, односно у одговарајућем документу јавне политике;
5. Јасно назначити критеријуме и разлоге на основу којих је изабрана најбоља опција.

Најбољу опцију доносиоцу документа јавне политике, односно прописа предлагаје предлагач, али коначну одлуку у вези с најбољом опцијом доноси доносилац документа јавне политике, односно прописа, који се може одредити и за неку другу опцију или може препоручену или предложену најбољу опцију допунити неким новим елементима. У том случају доносилац треба да образложи због чега је изабрао решење другачије од предложеног.

3.7 Прикупљање података

Прикупљање података је један од најважнијих делова процеса анализе ефеката од чијег квалитета зависи и квалитет саме анализе. Сходно томе, за саму анализу је пресудно важно да се утврди који су подаци потребни и које ће се технике прикупљања података применити, као и да се утврде стандарди квалитета података.

Избор података који ће се прикупљати првенствено зависи од избора показатеља на основу којих се прати стање у области, односно показатеља учинка на основу којих се прати степен остваривања већ утврђених циљева и мера јавне политике.

Анализа ефеката најчешће захтева податке који су специфични јер се и подаци најчешће односе на могућност примене мера јавне политике, односно решења у пропису који регулишу одређену, често веома уско дефинисану област.

С обзиром да је реч о временски најзахтевнијем делу процеса, потребно је што пре почети прикупљати податке и на време утврдити критеријуме за њихов избор и квалитет. Потребне податке треба пратити и прикупљати систематично, чиме се обезбеђује континуирано праћење стања у области.

Многи подаци се могу прибавити од самог органа у коме раде лица која спроводе анализу, предузећа или појединаца, или субјеката чији су статус и активности предмет јавне политике, односно прописа. У том контексту, **консултације са циљним групама и заинтересованим странама** могу бити основни извор података или решење проблема ако уопште нема расположивих података. Консултације представљају и могућност да се пребаци део трошкова прикупљања података на саме учеснике који су погођени могућим мерама јавне политике, односно изменама прописа. У начелу, они који су погођени мерама јавне политике често имају подстицај да пружи потребне информације, али лица која спроводе анализу морају водити рачуна о веродостојности података прикупљених на тај начин. Више о учешћу јавности у процесу припреме, спровођења и праћења спровођења јавних политика и прописа можете наћи у посебном приручнику.

То што су преузети подаци које су прикупила трећа лица не лишава одговорности доносиоце одлука и предлагаче за усвојену јавну политику или пропис – крајња одговорност лежи на органима државне управе и државним службеницима и одговорним функционерима.

3.7.1 Кораци у идентификацији потребних података

Кораци у процесу прикупљања података потребних за анализу ефеката подразумевају:

- 1) да се прелиминарно утврди који су подаци потребни;
- 2) да се подаци класификацију на расположиве и недостајуће;
- 3) да се одреди начин на који ће се доћи до недостајућих података.

У поступку идентификовања потребних података потребно је утврдити:

- изворе;
- време потребно за њихово прикупљање;
- фазу анализе у којој ће се они користити.

Неопходни подаци се идентификују и, по потреби, редефинишу током читавог трајања анализе ефеката.

Потребни подаци се идентификују када се утврђују жељено стање и проблеми и циљеви, односно када се утврђује популација која је директно или индиректно погођена променом. Уско дефинисање проблема имплицира мање, а широко дефинисање проблема ствара веће информационе захтеве.

На пример, ако се разматра промена/проблем који се тиче недоступног и неадекватног становања, од тога како је дефинисана жељена промена/проблем зависи да ли ће се прикупљати подаци о броју станова и о недостајућим становима и о основним карактеристикама угрожене популације (демографским, географским итд.) или ће се прикупљати и подаци о просечној закупнини, дохоцима, финансијским показатељима сектора грађевинарства итд. Што је жељена промена уже дефинисана, то је и обухват потребних података мањи.

Податке је потребно други пут идентификовати и прикупљати када се утврђују опције. Самим тим што се мора размотрити опција *status quo* (основни сценарио) јавља се потреба за подацима на основу којих је могуће анализирати постојеће трендове, као и податке о факторима који могу имати кључну улогу у промени трендова. Што је број опција већи, то је и обухват потребних података већи.

У претходном примеру који разматра промену у погледу социјалног становања, то су промене тржишних околности (нпр. очекивано кретање односа понуде и тражње станова, број издатих дозвола), екстерни фактори који утичу на трошкове и користи (нпр. решавање проблема лица која имају статус избеглице). Са повећањем броја разматраних опција знатно се увећавају потребе за подацима.

Податке је потребно трећи пут идентификовати и прикупљати када се анализирају опције. У тој фази је потребно квантификовати трошкове опција и користи од њих. Потреба за додатним подацима зависи од тога који је аналитички метод изабран и који су критеријуми анализе изабрани. Циљ идентификације и прикупљања података у тој фази јесте формирање показатеља (индикатора) који омогућавају да се упореде опције (нпр. годишњи трошкови спровођења прописа, трошкови спровођења прописа по општинама итд.). На пример, уколико се приликом поређења опција обрачунавају административни трошкови, онда је потребно утврдити просечну сатницу запослених који те процедуре спроводе, трошкове ангажовања трећих лица, административне таксе и сл.

Податке је потребно четврти пут идентификовати и прикупљати током праћења спровођења и вредновања. Потреба за подацима током праћења зависи од тога који су показатељи учинка изабрани. У контексту анализе показатељи учинка представљају квантитативне податке јасно временски и просторно одређене, који омогућавају да се прати и вреднује спровођење изабраног решења (нпр. смањење броја лица с нерешеним стамбеним питањем, број расположивих социјалних станова итд.).

3.7.2 Прикупљање потребних података

Када се располаже подацима, лакше је прецизно утврдити постојеће и жељено стање, спровести анализу ефеката и умањити ризик од оспоравања предложених решења. Такође, поједини подаци су расположиви само на агрегатном нивоу, тако да је њихово разврставање (дезагрегација) према територији, полу, старости, образовању, радној активности или другим карактеристикама отежано.

Према изворима, подаци се деле на примарне (директне) и секундарне (индиректне). Примарни подаци настају кроз праћење спровођења и вредновање саме јавне политике (анкете, упитници, интервјуи са кључним партнерима и корисницима, фокус групе, интервјуи са представницима локалних заједница и сл.) Секундарни (постојећи) подаци прикупљају се из релевантних студија и административних извора (извештаја националних и међународних институција и организација, регистара) или су то подаци који су прикупљани за неке друге намене (стручне анализе и сл.). Више о подели података биће у следећем делу.

Оправдање које се често наводи не би ли се одустало од прикупљања података јесу високи трошкови и трајање тог процеса. Док такве околности могу да представљају објективно ограничење, често су користи од додатног напора уложеног у прикупљање података вишеструко веће од трошкова које то прикупљање ствара.

Процес прикупљања података подразумева одговоре на следећа питања:

- Ко је задужен за прикупљање података и њихово вредновање и да ли већ постоји систем који омогућава надзор над прикупљањем података и њиховим вредновањем?
- Од кога ће се потребни подаци прикупљати и колико често?
- На који начин ће се користити прикупљени подаци? Да ли ће се користити самостално, „сирови” или су потребни за прерачунавање комплекснијих података?
- Да ли је потребно прикупити податке који претходно нису били анализирани?

Технике прикупљања података

Технике прикупљања података често захтевају специфична знања. Као основне технике прикупљања података уобичајено се наводе:

- **Претраживање литературе и доступних база података.**
- **Консултације експерата за одређене области.**
- **Анкета – коришћење упитника за прикупљање података.**
- **Фокус групе.**
- **Коришћење комплексних модела** (економетријски модели, табеле *input-output*, макроекономски модели и сл.). Примена модела представља добар начин да се прорачунају и предвиде потенцијални ефекти различитих опција. Те методе прикупљања података представљају изузетно скуп начин. Оне, по правилу, захтевају да се ангажују трећа лица или су доступне само одређеним министарствима (нпр. министарство финансија развило је модел „бриџ” за БДП пројекције). Такође, модели су осетљиви на грешке у претпоставкама, па је могуће добити веома различите резултате уколико се параметри модела промене. С обзиром на висок ниво софистицираности и потребу да постоје адекватне алатке, ти модели се могу применити само при изradi веома детаљних анализа.

Детаљније о техникама прикупљања података види у Приручнику за управљање јавним политикама, а о техникама спровођења анкета, експертских и фокус група, округлих столова и других метода прикупљања података од јавности у Приручнику за учешће јавности у планирању, изradi и праћењу спровођења јавних политика.

3.7.3 Врсте података, поузданост и непристрасност података

Прикупљање података подразумева коришћење различитих техника прикупљања, од једноставног претраживања постојећих база података и студија, тзв. пасивних консултација, преко анкета, фокус група, све до коришћења комплексних модела.

Извори података се према начину прикупљања могу поделити на директне и индиректне.

- **Директни извори обезбеђују примарне** податке. Тако се помоћу посебно креиране анкете или другог поступка добијају, по потреби, специфични подаци за потребе анализе ефеката. Предност директних података је у томе што они могу у потпуности бити уподобљени *ad hoc* потребама анализе. С друге стране, они захтевају знатне ресурсе и примену одговарајућих статистичких методологија, тако да се ограничено примењују.

- **Индиректни извори омогућавају да се прикупе секундарни подаци.** То су подаци и информације који су већ расположиви и који су претходно прикупљени у неке друге сврхе. Они се могу наћи у административним или статистичким базама података. То су нпр.:

- **Редовна статистичка истраживања** која спроводи Републички завод за статистику (пописи, статистика виталних догађаја, образовања, правосуђа...)

- **Административни подаци** других званичних органа и организација који су произвођачи статистичких података (НБС, НСЗ, Батут, МУП...)

• **Ванредна статистичка истраживања** – истраживање о приходима и условима живота (*SILC*), истраживање вишеструких показатеља (*MICS*), истраживање о коришћењу времена (*TUS*), анкета о животном стандарду (*LSMS*)...

Званична статистика обезбеђује, на непристрасним основама, бројчане и репрезентативне податке о масовним економским, демографским и друштвеним појавама и о појавама из области радне и животне средине, и то за све кориснике: за привредне субјекте и њихова удружења, државне органе, органе аутономних покрајина и органе јединица локалне самоуправе, за културне, образовне и научне институције, као и за најширу јавност. Начелна препорука је да се увек користи званична статистика. Уколико су корисници у недоумици у погледу тумачења података, постоје, по правилу, методолошка упутства која су неопходна за разумевање података и њихово коришћење.

Најзначајнији извори званичне статистике су:

- Републички завод за статистику;
- Народна банка Србије;
- Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“;
- Национална служба за запошљавање;
- Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Србије;
- Републички завод за социјалну заштиту;
- Министарства, агенције и други органи задужени за поједине области.

Поред државних, могуће је користити и базе података које обезбеђују академске установе, непрофитне или међународне организације или приватни сектор. У том случају је нешто теже приступити подацима, с тим што ти подаци, као и подаци прикупљени из државних извора, могу створити проблем приликом поређења података.

Коначно, веома значајни извори података су међународне базе података, као што су Еуростат, ММФ, ОЕБС и Светска банка. Поред њих у пракси се често користе и композитни показатељи који агрегирају вишедимензионалне процесе у поједностављене квантитативно изражене показатеље. Такви показатељи омогућавају поређење с другим државама (*benchmarking*) и праћење напретка у постизању ефеката мера јавне политике у посматраној области (квалитет пословног окружења, конкурентност, животна средина, образовање, иновације...)

Када се прикупљају подаци, лица која спроводе анализу треба да воде рачуна о њиховој поузданости и непристрасности.

Већина анализа користи се индиректним подацима, чија се релевантност и поузданост може довести у питање с обзиром на начин на који су прикупљени. Консултације представљају начин да се нађе адекватан баланс како би се уклонили ти недостаци и како би се добили подаци када је корисност индиректних података за потребе анализе мала или када они нису доступни. Проблем поузданости података могуће је умањити уз помоћ експерата, поређењем с релевантним земљама и сл.

Додатни проблем се јавља онда када субјекти који обезбеђују податке могу то да чине селективно како би промовисали сопствене интересе. Такви подаци су пристрасни. На пример, подаци које предочавају предузећа често садрже преувеличане трошкове прилагођавања регулативи. Последице се огледају, пре свега, у пристрасности и/или недостатку релевантности прикупљених података.

3.8 Представљање резултата спроведене анализе ефеката

Резултате спроведене анализе ефеката предлагач образлаже у извештају о спроведеној анализи ефеката. **Предлагач представља сажетак спроведене анализе ефеката и у самом документу јавне политике.** То подразумева да се кључни налази анализе ефеката приказују у самом документу, док се комплетан извештај, који садржи приказ целокупне анализе, може израдити одвојено и додати као анекс самом документу јавне политике.

Предлагач документа јавне политике или прописа има обавезу да на својој интернет страници, односно на порталу е-управа објави налазе спроведене анализе ефеката и то заједно с нацртом документа јавне политике, односно прописа, најкасније на дан отпочињања јавне расправе.

3.8.1 Како представити резултате спроведене анализе ефеката?

Резултати спроведене анализе ефеката представљају се у извештају о спроведеној анализи ефеката, чија су садржина и форма прецизно утврђени у [чл. 36–38 Уредбе](#). У овом приручнику фокус је на прва три елемента тог извештаја.

Извештај о спроведеној анализи ефеката треба да буде:

- написан једноставним језиком – да се успостави равнотежа између техничког жаргона и језика прихватљивог корисницима, лако разумљивог и доносиоцима одлука и заинтересованим странама;
- релативно концизан – тако да обим анализе буде пропорционалан значају разматраног проблема;
- јасно аргументован – аргументи којима се поткрепљују налази сваке фазе анализе утицаја јавних политика треба да буду довољни (у смислу квантитета и квалитета) за доношење одлука.

4 EX-POST АНАЛИЗА ЕФЕКТА И ВРЕДНОВАЊЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСА

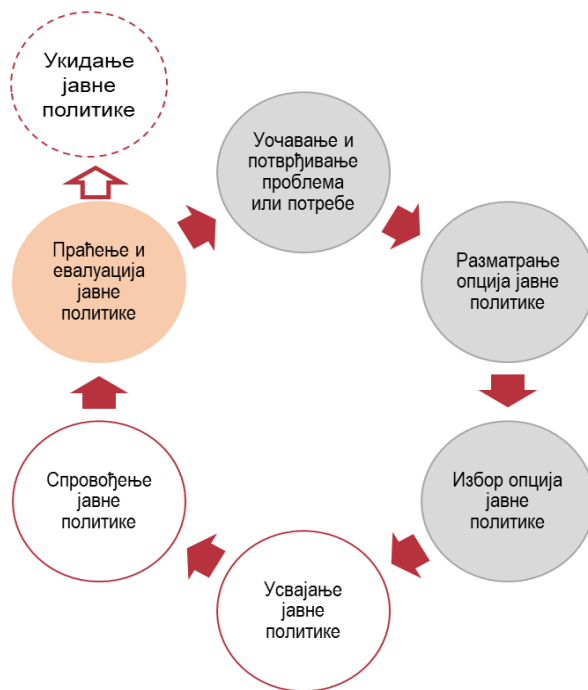
Закон о планском систему предвиђа да се током и након спровођења донетих јавних политика и прописа спроводи *ex-post* анализа њихових ефеката да би се сагледао напредак у постизању утврђених циљева, да би се вредновао учинак тих јавних политика, односно прописа и да би се они преиспитали и побољшали.

Док је *ex-ante* анализа део креирања и планирања, *ex-post* анализа представља активност праћења током спровођења, евалуације и управљања у оквиру циклуса јавних политика. Треба напоменути да је ***ex-post* анализа условљена квалитетом *ex-ante* анализе**, као и да ***ex-post* анализа представља кључни извор за спровођење нове анализе**, која на основу резултата праћења спровођења и евалуације разматра потребу да се измене или укину мере јавних политика (прописа) или да се донесу нове.

Такође, важно је овде нагласити да је *ex-post* анализа термин који у контексту Закона о планском систему и Уредбе, обухвата како праћење спровођења (мониторинг), тако и вредновање учинака (евалуација) ([члан 5. Уредбе](#)). У пракси се често праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика погрешно поистовећују, те је важно указати на разлику између та два процеса.

- **Праћење (мониторинг) спровођења јавних политика** јесте прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно спровођења њихових мера како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно. Праћење спровођења подразумева редовно извештавање, а резултати праћења користе се као улазне информације за вредновање ефеката, тј. евалуацију. Праћење спровођења се спроводи на оперативном нивоу, континуирано и даје информације о потреби да се спроведу корективне мере.

- **Вредновање (евалуација) учинака јавних политика, тј. оцењивање ефикасности и ефективности јавне политике** која се спроводи, односно која је спроведена, њених учинака на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења њеног спровођења да би се она преиспитала и побољшала, односно да би се утврдило ли је потребно увести одређене измене. Вредновање се може спроводити периодично (средњорочно вредновање) или по завршетку свих активности у вези са одређеном јавном политиком (*ex-post* евалуација). Вредновање даје информацију о суштинским разлозима успеха или неуспеха јавне политике или прописа и даје одговор на то како, у којим сегментима и у којем правцу је потребно извршити измене.



Слика 14. Однос *ex-ante* и *ex-post* анализе у циклусу јавних политика.

Табела 12. Кључне разлике између праћења спровођења и вредновања учинака спровођења јавне политике или прописа.¹²

Континуирано прикупљање података о спровођењу јавне политике, односно мера јавне политике.		Периодично оцењивање учинака јавних политика.
Спроводи се одмах након почетка спровођења јавне политике.		Спроводи се пошто протекне одређени период – често у унапред одређеним временским интервалима или по окончању одређених фаза мера и активности.
Праћење подразумева редовне састанке (месечне или кварталне) и квартално извештавање, по могућности, уз квантитативне показатеље.		Вредновање подразумева интензивно прикупљање и квалитативних и квантитативних података.
Да ли се мере и активности спроводе у складу с планом?		Да ли су исходи у складу са жељеним циљевима?
Праћење је усредсређено на активности, мере и резултате.		Вредновање је усредсређено на исходе, ефекте и општи циљ.
Посматрају се детаљно специфичне мере и активности.		У вредновању се посматра шира слика, не специфичне активности.
Пружа информације о тренутном стању и искуствима у примени јавних политика.		У вредновању се анализира ефективност и ефикасност јавних политика, као и протекла искуства спровођења јавних политика.
Да ли се предузимају мере и активности у складу с јавном политиком?		Да ли јавне политике имају очекивани ефекат?
Пружа информациону основу за вредновање учинака јавних политика.		Пружа информациону основу за адекватно планирање јавних политика.
Праћење је усмерено ка побољшању текуће јавне политике.		Вредновање је усмерено ка бољем осмишљавању и примени будућих јавних политика.
Праћење пружа информације о тренутном стању и тиме омогућава тренутну акцију усмерену ка отклањању уочених проблема.		Вредновање даје препоруке које имају, по правилу, дугорочан или средњорочан аспект, односно намењене су наредном циклусу креирања јавних политика.
Праћење уобичајено врше сами учесници (органи власти).		Вредновање учинака често врше лица ван органа.
Информације прикупљене током праћења користе пре свега учесници (органи власти).		Информације прикупљене током вредновања учинака често користе све заинтересоване стране.

¹² Модификовано према Source: Kusek, J. and R.C. Rist (2005), A Handbook for Development Practitioners : Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System.

4.1 Праћење (мониторинг) спровођења јавних политика и прописа

Праћење јавних политика и прописа се врши у току њиховог спровођења. Праћење спровођења треба да нам покаже да ли смо на правом путу ка остваривању циљева јавне политике, односно:

- да ли се активности спроводе планираном динамиком и уз планирани ниво употребе ресурса;
- да ли се вредности показатеља учинака крећу у планираном правцу и да ли се вредности показатеља мењају предвиђеном брзином;
- да ли је потребно спровести одређена прилагођавања јавне политике како би се постигли жељени резултати.

Крајњи циљ праћења спровођења јесте да се правовремено донесу одлуке како би се побољшали резултати спровођења јавне политике, односно активности државних институција и органа, најбоље искористили ресурси и евентуално изменила јавна политике у току њеног спровођења.

У спровођењу јавних политика прати се и промена посебних циљева у планским документима вишег ранга. Такође, прати се и евидентира ниво ангажовања планираних ресурса.

Током процеса праћења спровођења даје се одговор на низ питања:

- Да ли су резултати који су унапред утврђени остварени у складу с планом и на ефикасан начин?
- Које проблеме, ризике и изазове које смо предвидели или с којима се суочавамо треба узети у обзир приликом постизања резултата?
- Како се доносе одлуке о изменама у већ планираним наредним фазама?
- Да ли су планирани и остварени резултати и даље релевантни за остварење коначних планираних исхода?
- Да ли су планирани коначни исходи и даље релевантни и ефективни за постизање главних националних приоритета, циљева и ефеката?
- Које поуке и препоруке можемо донети из процеса спровођења јавне политике?

4.1.1 Кораци у праћењу спровођења јавних политика

Процес праћења спровођења јавне политике може бити описан у четири корака.



Слика 15. Кораци у процесу праћења спровођења јавних политика.

4.1.1.1 Корак 1. Провера резултата јавних политика

Први корак процеса праћења спровођења јесте да се провере резултати који се желе остварити одређеном јавном политиком (прописом). Резултати приказују стање у погледу, пре свега, спровођења активности и мера јавне политике. Другим речима, **резултати одговарају на питање: Шта је урађено како би се постигли жељени исходи и ефекти?**

Резултати су под пуном контролом Владе (за разлику од исхода и ефеката). Примери резултата јавних политика су:

- Израђен или усвојен нацрт закона или подзаконског акта;
- Завршена израда смерница или кодекса;
- Покренуте кампање за едукацију јавности;
- Изграђене нове школе;
- Реконструисан мост или пут;
- Сprovedена обука;
- Вредност или број продатих јединица.

Средство за праћење спровођења јавне политике је акциони план, који садржи активности и мере јавне политике, као и показатеље учинка у односу на које се мери напредак у спровођењу јавне политике. Показатељи учинка треба да имају утврђену почетну и циљану вредност, као и прелазне вредности за период у којем се очекује остварење циља. За сваку активност у акционом плану треба утврдити и финансијска средства и изворе финансирања. Сви ти елементи акционог плана предмет су континуираног праћења.

4.1.1.2 Корак 2. Провера ангажованих ресурса

У следећем кораку, пошто се утврде остварени резултати јавних политика, утврђују се ангажовани ресурси за остварење циљева.

Активности су радње или групе радњи које се спроводе да би се произвели резултати (на пример: обука државних службеника, набавка услуга за процену вредности потраживања итд.) за чије спровођење је потребно да се ангажују ресурси, као што су рад државних службеника, финансијска средства итд.

Овај корак своди се на то да се утврди обим ангажованих ресурса како за резултате који су остварени, односно активности које су спроведене, тако и за оне које су у току или које нису ни започете. Динамика трошења ресурса треба да одговара степену извршености активности, а праћење ангажовања и трошења ресурса треба да упозори руководиоце, односно лица која су задужена за појединачне активности на одступања како би се правовремено поправила ситуација.

4.1.1.3 Корак 3. Оцена окружења за спровођење јавне политике

Након што се утврде резултати и ангажовани ресурси, потребно је оценити окружење у којем се јавна политика спроводи. Резултати, активности и ресурси треба да прођу тест реалности – потребно је извршити процену да ли су резултати постигнути, активности спроведене и инпути распоређени и да ли се правилно користе. Овај корак помаже при одговарању на питање: **Зашто спровођење јавне политике напредује или не напредује?**

Конкретно, у овој фази праћења спровођења важно је поставити нека кључна питања о ширем окружењу, као што су:

- Да ли је дошло до неких значајних промена које могу да утичу на спровођење јавне политике? На пример, да ли се стање у привреди побољшало или погоршало? Да ли је дошло до промене у приоритетима Владе (промена у циљевима планских докумената вишег ранга)? У овом кораку можете се вратити на налазе анализе постојећег стања која је израђена при изради планског документа који пратите.

- Да ли је дошло до неочекиваног отпора или неочекиване подршке? Овде вам може помоћи осврт на анализу ризика, која је рађена при изради планског документа који пратите, или осврт на резултате анализа *PESTLE* или *SWOT*.

- Да ли су се појавили неки други неочекивани проблеми?

Зависно од одговора на дата питања, одговорна лица треба да предузму корективне активности, посебно ако је закључак оцене да је до поремећаја у спровођењу дошло због интерних фактора (на које се може знатно утицати).

4.1.1.4 Корак 4. Формулисање налаза и препорука

Праћење спровођења треба да доведе до конкретних одлука које ће побољшати спровођење јавне политике или прописа. Зато налази праћења спровођења јавних политика и препоруке о томе како даље деловати у њиховом спровођењу треба јасно да буду истакнути у извештају о праћењу спровођења.

У овом кораку важно је објаснити потешкоће и изазове с којима се спровођење јавне политике суочило и описати кораке које треба предузети да би се обезбедио наставак спровођења јавне политике или прописа.

Успех праћења лежи у способности да се установи шта је то што не функционише како треба и како би то могло да се поправи током спровођења. Налази праћења спровођења представљају улазне информације за вредновање, као и за наредни плански циклус у којем се доносе одлуке о томе шта је потребно ускладити и променити.

У наставку је приказан предлог модела извештаја који задовољава основне захтеве Закона о планском систему и Уредбе са описом најважнијих делова и примером извештаја о праћењу спровођења.

Табела 13. Предлог модела извештаја о праћењу спровођења

Поново дефинисани елементи													
Елементи који се попуњавају током праћења спровођења													
А	Б	В	Г	Д	Ђ	Е	Ж	З	И	Ј	К	Л	Љ
Резултат	Показатељ остварености резултата	Временски интервал праћења	Мера	Активност	Крајњи рок	Кључни догађај	Рок за спровођење кључног догађаја	Одговорни орган	Тренутно стање (статус спровођења)	Разлози за одступање /очекивани проблеми/ ризици	Мере предузете за решавање проблема	Препоруке	Извор података
1.1, Решавање проблематичних потраживања државних финансијских поверилаца	1.1.1.Вредност продатих потраживања пилот-портфеља номиналне вредности	Квартално	Продаја пилот-портфеља потраживања	Процена вредности средстава обезбеђења и наплативости потраживања пилот-портфеља	31. децембар 2018.	25. новембар 2018.	31. децембар 2018.	АОД (Агенција за осигурање депозита)	Сprovedено	-	-	-	АОД
				Испитивање тржишта	31. децембар 2018.	25. новембар 2018.	31. децембар 2018.	АОД	Сprovedено	-	-	-	
				Припрема Тендерске документације	31. децембар 2018.	25. новембар 2018.	31. децембар 2018.	АОД	Сprovedено	-	-	-	
				Објављивање огласа о продаји пилот-портфеља	31. децембар 2018.	25. новембар 2018.	31. децембар 2018.	АОД	Сprovedено	-	-	-	
				Закључење продаје пилот-портфеља	31. децембар 2018.	25. новембар 2018.	31. децембар 2018.	Влада Републике Србије/ Влада аутономне покрајине	У току/ Ревидиран временски оквир	Поступак одлучивања продужен јер је потребно добити додатну сагласност од КЗК	Продужен рок	Узети у обзир наведени проблем приликом продаје великог портфеља	
		квартално	Продаја великог портфеља потраживања	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
				...	...	...	...	...	...	...	...	...	
				...	...	...	...	...	...	...	...	...	
				...	...	...	...	...	...	...	...	...	
				...	...	...	...	...	...	...	...	...	
1.2. Унапређење стечајног оквира	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	

Наведени извештај садржи све потребне информације које је могуће, по потреби, другачије систематизовати. Већину ставки није потребно додатно објаснити, тако да ћемо се усредсредити на оне најбитније.

Секција И „Тренутно стање” наводи се да ли је активност завршена, у току или тек почиње. Могуће је унети и додатне податке о статусу спровођења активности, на пример ако су активности планиране за дати извештајни период, али су или одложене или касне у односу на планиране рокове. Уколико активност касни, у овој колони треба предложити нови рок за завршетак активности. У колони предвиђеној за образложење (Ј) треба навести детаље о томе зашто се касни са спровођењем активности. Ако има неких значајних промена у окружењу, њих је потребно објаснити у секцији И.

Секција Ј описује све озбиљне ризике и компликације до којих може доћи и који могу негативно утицати на спровођење. На пример, ако на располагању нема довољно запослених за обављање послова или ако је направљен превид приликом формулисања активности. Овај део обрасца не треба да наводи недовољна финансијска средства, осим ако њихов пад није изазван неким другим променама, као што је непредвиђен раст цена. Такође не би требало да укључује опште ризике који обично постоје и који су били познати још у време када су активности и активности биле утврђене.

Секција К описује конкретне корективне кораке које орган предузима да би се спровеле активности. На пример, може бити потребно да орган престане да спроводи неке друге активности како би се усредредио на приоритете. У том случају је потребно навести шта је то што ће бити прекинуто и на који начин ће ресурси бити преусмерени.

Секција Л садржи препоручене активности и одлуке које органи/Влада треба да предузму да би се решили уочени проблеми (нпр. у кашњењу активности). Препоруке не морају да садрже и захтеве за додатна средства. Пожељније је да објасне зашто би позитивна одлука побољшала спровођење.

Пример извештаја о праћењу спровођења

Министарство финансија је за календарску 2018. годину припремило Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама (ПРУЈФ) за период 2016–2020. године. Кључне приоритетне области ПРУЈФ у 2018. години биле су даље побољшање процеса припреме буџета, побољшање ефикасности прикупљања прихода и рада органа за извршење буџета, као и јачање скупштинског надзора над јавним финансијама.

За сваку од мера Извештај садржи следеће:

- 1) Кључни резултати у претходном периоду – у којима су приказане вредности показатеља учинка;
- 2) Напредак у посматраној години – у којем је дат кратак опис и контекст промена;
- 3) Финансирање мере – опис финансирања и евентуалних промена;
- 4) Кључни изазови.

На пример, за меру „Побољшање наплате прихода” дати су следећи резултати и показатељи учинка:

- Добровољна наплата пореза у 2017. години достигла је ниво од 96% укупне (добровољне) наплате пореза од укупног пореског прихода процењеног у националном буџету;
- Током 2017. године ревидиран је Програм трансформације Пореске управе и припремљен је Акциони план за период 2018–2023. године;
- Одбор за трансформацију је донео Стратегију за пружање услуга пореским обвезницима у децембру 2016. године;
- У августу 2017. године формализовано је Одељење за стратешке ризике и Сектор за пружање услуга пореским обвезницима и едукацију, чиме се пружа подршка и стимулишу порески обвезници на законито измиривање пореских обавеза;
- Систем управљања ризиком је побољшан, у складу са препорукама TADAT.

Показатељ учинка	2014	2016	2017	2018
Проценат учешћа укупне редовне наплате пореза у односу на укупне пореске приходе процењене у буџету	85%	86%	96%	96.5%
	2014	2015	2016	2017
Повећање наплате прихода (које прикупља Управа царине) као% БДП-а _в	9,56%	9,63%	9,81%	11,17%

4.1.2 Извештавање о праћењу спровођења прописа

Закон о планском систему и Уредба предвиђају да орган надлежан за *ex-post* анализу прати:

- 1) промене јавних политика у релевантним областима и усклађеност решења у прописима с тим јавним политикама;
- 2) ефекте решења из прописа током њиховог спровођења тако што се постигнути резултати пореде са очекиваним резултатима, а пре свега са очекиваним резултатима наведеним у извештају о спроведеној анализи ефеката, који је израђен за потребе предлагања, тј. доношења тог прописа.

И у овом случају почиње се од циљева које пропис треба да оствари, а који су наведени у *ex-ante* анализи прописа, уколико она постоји. Уколико нису утврђени циљеви за закон, који је рецимо донет одавно или без адекватне анализе ефеката, аналогни циљеви се могу пронаћи у планским документима који се односе на област коју тај пропис уређује.

На пример, Закон о стечају тежи да смањи трошкове поступка, увећа намирење поверилаца и скрати трајање поступка.

Предлог структуре извештаја о праћењу спровођења прописа садржи седам целина, поред основних информација о телу које је одговорно за праћење и периоду на који се праћење спровођења прописа односи. Тих седам целина су:

1. Сажетак;
2. Увод, у којем се укратко описује контекст и логика интервенције, кључни актери, временски оквир, веза прописа с планским документима итд.;
3. Активности које су спроведене у циљу примене прописа и, уколико је то потребно, финансијски и други ресурси ангажовани на примени прописа;
4. Кратак опис метода прикупљања података, њихових извора, квалитета итд.
5. Приказ вредности кључних показатеља учинака и њихова интерпретација;
6. Закључци и препоруке – корективне мере које је потребно предузети, потенцијални ризици у спровођењу прописа;
7. Анекси.

4.2 Вредновање учинака – спровођења јавних политика и прописа

Потребно је:

- Објективно сагледати **ефективност и ефикасност** спровођења јавне политике, какве је учинке имала, на кога је утицала, како и зашто;
- **Прилагодити вредновање (евалуацију)** специфичностима јавне политике која се разматра;
- Дати одговоре на питање **како је јавна политика спроведена**, да ли је могуће побољшање, да ли су користи оправдале трошкове њеног спровођења.

С обзиром да Уредба даје само основни оквир за вредновање учинака спровођења јавне политике, у овом приручнику се детаљније приказује место и потреба да се вреднује спровођење јавне политике у циклусу јавних политика, да се планира и одреди адекватан приступ тој евалуацији и да се утврде кораци евалуације.¹³ Наиме, Уредба захтева да се на основу анализе вреднују постигнути учинци у односу на циљане вредности показатеља ефеката на нивоу општег циља, показатеља исхода на нивоу посебних циљева и показатеља резултата на нивоу појединачних мера јавних политика.

Вредновање је интегрални део циклуса јавних политика и спроводи се, по правилу, након што се спроведе јавна политика, али се може спровести и у ранијим фазама (тзв. *mid-term* евалуација). Сама одлука у погледу спровођења и обухвата евалуације доноси се, по правилу, у првим фазама, односно већ током спровођења *ex-ante* анализе..

Евалуацију треба планирати приликом израде документа јавне политике, који треба да садржи конкретна правила и процедуралне аспекте вредновања. Уколико то није случај, могуће је накнадно донети одлуку о начину и роковима у којима се спроводи вредновање. **У сваком случају, евалуација треба да буде пропорционална значају јавне политике.**

¹³ Користан извор у погледу спровођења евалуације је Водич за евалуацију, Министарства финансија Велике Британије „Magenta Book Guidance for Evaluation” доступна адреси <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

4.2.1 Кораци у процесу вредновања (евалуације)

Процес вредновања уобичајено чини више корака. Ти кораци су приказани у Табели 14, док се у наставку разматра сваки од тих наведених корака.

Табела 14. Кораци у спровођењу вредновања (евалуације).

Утврђивање циљева јавне политике и жељеног исхода	Која је логика интервенције – како се ангажованим ресурсима остварују резултати, исходи и ефекти?
Одређивање корисника евалуације	Ко је главни корисник евалуације и на који начин је он укључен у евалуацију?
Утврђивање циљева евалуације и питања	Шта доносиоци одлука о јавној политици треба да знају у погледу ефеката јавне политике и њеног спровођења?
Избор приступа евалуацији	Који је обухват евалуације? Да ли је потребно спровести економску евалуацију? Који ниво детаља се захтева? Који степен поузданости налаза се захтева?
Утврђивање потребних података	Да ли су подаци већ расположиви? Да ли је потребно прикупити додатне податке? Да ли евалуација детаљно оцењује све или само неке учинке? Да ли постоји проблем с приступом подацима?
Утврђивање потребних ресурса	Колики је предвиђени буџет? Да ли је јавна политика високог приоритета? Да ли је обезбеђена аналитичка подршка? Да ли се ангажују спољни експерти?
Спровођење евалуације	Да ли је потребно ангажовати спољне експерте? Ко је одговоран за спровођење набавке услуга? Који су рокови евалуације?
Израда препорука и објављивање резултата евалуације	Каква је намена резултата евалуације? На који начин ће резултати анализе бити доступни?

4.2.1.1 Корак 1. Утврдити циљеве јавне политике и њен исход (логику интервенције)

На који начин ће јавна политика бити вреднована зависи од тога колико су јасно утврђени њени принципи и циљеви и описане њене активности, те да ли је већ успостављена логична веза између јавних политика, циљева и активности.

Идеална ситуација је када је проблем добро формулисан, када су наведени сви узроци и последице и када су циљеви правилно дефинисани, те представљају логички одговор на проблем или на жељени циљ. Међутим, може се десити да је проблем формулисан нејасно, а чак и када је проблем добро утврђен, може се десити да веза између проблема и циљева није добро утврђена. У пракси се то често дешава, посебно ако је јавна политика широког обима и ако није конкретно формулисана, ако су циљеви и очекивани ефекти нејасни, а логика интервенције није довољно експлицитна.

У тим случајевима је за потребе евалуације **потребно реконструисати логику интервенције**. Да би се утврдили резултати, мора се разумети хијерархија циљева, очекиваних учинака и њоме условљена хијерархија показатеља. Потребно је да постоји логичка повезаност дугорочних (ефеката), средњорочних (исходи) и краткорочних (оперативних) резултата



Слика 16. Логика интервенције – ланац резултата.

Табела 15. Елементи логике интервенције.

Термин	Пример
Ангажовани ресурси (инпути)	Број ангажованих лица, набавка опреме, новац (нпр. код подстицајних мера)
Активности (резултати на нивоу активности)	Одржавање обука, припрема подзаконског акта
Мере (резултати на нивоу мера)	Број службеника са повећаним знањем у области Увођење нових електронских услуга
Исходи	Скраћено трајање поступка, смањење трошкова обуке
Ефекти	Промена расположивог дохотка домаћинстава Раст стопе запослености

У практичном смислу, евалуацијом је потребно утврдити следеће:

1. Који проблем се решава јавном политиком или прописом и који су циљеви (општи, посебни)? Ако су циљеви јавне политике нејасно утврђени, ако су утврђени лоше или ако уопште нису утврђени, неопходно их је наново, правилно утврдити. Ако јавна политика садржи циљеве који нису квантификовани, неопходно је анализирати до које мере се они могу квантификовати на бази постојећих информација. Треба истаћи да се у наредним корацима евалуације циљеви мере применом показатеља учинака, те да ако до тада нису утврђени, потребно их је утврдити у овој конкретној фази евалуације. У противном неће постојати праг за мерење и спровођење евалуације.

2. Које активности и мере (резултати) доприносе остварењу циљева? Најефикасније је анализирати акционе планове и утврдити које су активности планиране за спровођење јавне политике. Ако се вреднује законски акт, нешто је теже утврдити које су активности у вези са његовим доношењем, јер може бити да се из законских одредаба не види на први поглед шта Влада намерава да уради у спроведбеном смислу. У таквом случају увек је корисно консултовати аналитичка документа, као што су образложења, извештаји о анализи ефеката прописа, концепти јавне политике итд. У овом кораку логика интервенције треба да обухвати проблем, циљеве и активности јавне политике.

3. Који су ресурси (инпути) опредељени за спровођење активности? Последњи корак у реконструисању логике интервенције своди се на проверу да ли су испланирани ресурси за активности којима се спроводи јавна политика или пропис, да ли су ресурси опредељени и да ли се користе.

4.2.1.2 Корак 2. Утврдити кориснике вредновања (евалуације)

Сврха, односно намена вредновања, може се разликовати. То може бити подршка спровођењу јавне политике, пружање информација доносиоцима одлука о будућим јавним политикама, обавеза услед постојања одговорности према јавности, другим државним органима, заинтересованим странама. Важно је одлучити да ли је сврха евалуације да се напредак у спровођењу јавне политике сагледа у целини или је циљ темељно испитивање неких њених елемената.

Другим речима, када се израђује план евалуације, потребно је узети у обзир 1) ко су крајњи корисници (извештаја о евалуацији) – сам орган, заинтересована лица, професионална удружења, невладин сектор, 2) каква су очекивања у погледу времена и обухвата евалуације, 3) на који начин ће корисници имати највећу корист од спроведене евалуације.

4.2.1.3 Корак 3. Формулисати питања за вредновање (евалуацију)

Пошто се утврде логика интервенције и сврха евалуације, приступа се формулисању питања за евалуацију.

Основно питање у евалуацији јесте да ли је јавна политика утицала на резултате, исходе и ефекте? Поред тога, могуће је размотрити низ потпитања, на пример: Како ће се утврдити да је јавна политика била успешна? Које исходе је неопходно прецизно утврдити? Да ли је потребно квантификовати ефекте? Да ли је могуће мерити исходе и ефекте? Колико је комплексно утврдити логику интервенције?

У одређеним случајевима је за успешну евалуацију довољно одговорити на мањи број питања и дати релевантне квантитативне и квалитативне одговоре. Међутим, врло често, да би се боље разумело да ли је јавна политика била успешна или није, неопходно је формулисати скуп детаљнијих питања. У **Прилогу 12. Уредбе** наводе се четири кључне области питања за **вредновање учинака** докумената јавних политика, које могу усмерити формулисање питања. Кључне области питања су утврђене на бази четири критеријума за евалуацију:

- релевантност/значај;
- ефективност;
- ефикасност;
- одрживост.

Иако је пожељно све наведене критеријуме уважити приликом формулисања евалуационих питања, то у пракси често није изводљиво. Много је практичније усредсредити се на ограничен број критеријума и питања. **Критеријуме и питања треба бирати у односу на очекивања циљних корисника извештаја о евалуацији.** У даљем тексту описано је пет критеријума за евалуацију са припадајућим питањима која у процесу евалуације треба узети у обзир:

Релевантност

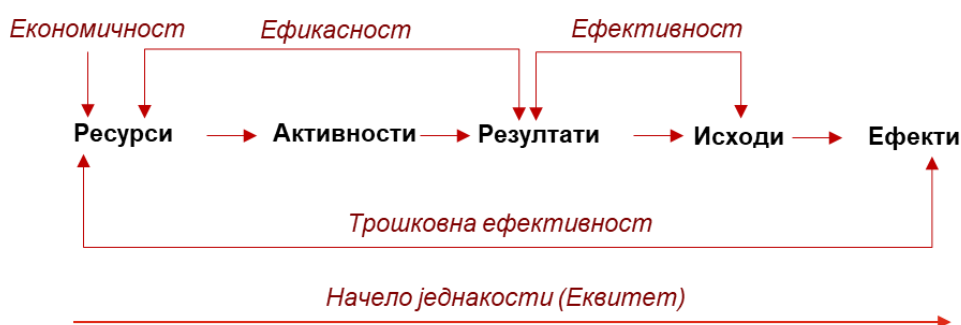
Јавна политика може да буде релевантна у једном тренутку, а да већ у следећем то више не буде, пошто се приоритети могу мењати током времена, као и контекст у којем се јавна политика спроводи. Зато је потребно извршити евалуацију контекста који се мења и тренутне релевантности интервенције, потребе да се та интервенција спроведе и њене корисности. На пример, Влада је одлучила да спроведе низ мера за смањење нивоа проблематичних кредита у пословним банкама. Та политика, међутим, може да престане да буде релевантна две године касније, када се побољша ситуација, али то не значи да више нема потребе за јавном политиком која је била усмерена на превенцију настанка нових проблематичних кредита.

У оквиру релевантности потребно је размотрити и питање **прихватљивости и изводљивости** активности или метода за спровођење јавне политике. Док релевантност испитује значај иницијативе у односу на потребе и приоритете корисника, подесност испитује да

ли је начин на који је иницијатива спроведена подесан и изводљив. На пример, иницијатива може бити релевантна јер одговара на потребу корисника, али неподесна пошто метод за њено спровођење није културолошки подесан или није изводљив услед неких контекстуалних ограничења. У примени критеријума релевантности, вредновање треба да испита до које мере планирање, осмишљавање и спровођење јавне политике / активности **узимају у обзир окружење и ставове** у погледу њихове прихватљивости.

Ефективност

Ефективност је критеријум помоћу кога се сагледава у којој мери су постављени циљеви остварени или какав је напредак остварен. Другим речима, јавна политика се сматра ефективном ако њени резултати доводе до жељених исхода и постижу планиране ефекте.



Слика 17. Однос економичности, ефикасности, ефективности и једнакости (еквитета).

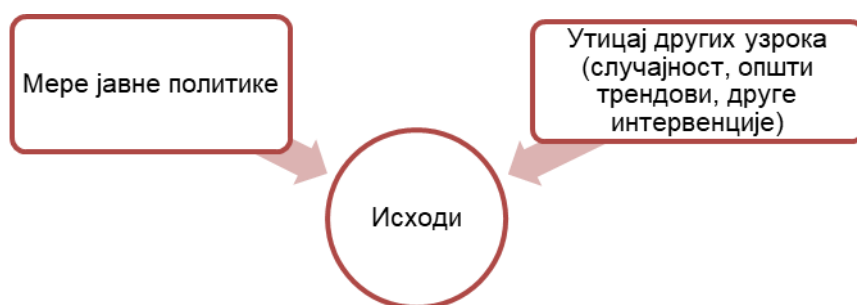
На пример, измене закона о стечају се сматрају ефективним ако су њима умањени трошкови поступка, увећан проценат намирења поверилаца и смањено трајање поступка.

Оцена ефективности подразумева:

1) **мерење промена** у вредностима показатеља мера и посебних циљева, односно резултата и исхода (Да ли су ученици нешто научили? Да ли су смањени проблематични кредити у банкама?);

2) **приписивање уочених промена или напретка променама у политици** (Да ли су ученици научили нешто због промене политике наставе? Да ли се смањило удео проблематичних кредита због промена јавне политике?).

Питање приписивања је важно јер, на пример, проценат намирења поверилаца може бити увећан због повољних привредних кретања која су ослободила средства потенцијалних купаца и повећала њихов интерес за куповину стечајне масе. У таквим околностима тешко је утврдити у којој мери је на исход утицала мера јавне политике, а колико је то последица нечег другог. Другим речима, тешко је утврдити утицај на исход јер је поред интервенције, због привредног раста и бољег окружења такође је повећан степен намирења поверилаца.



Слика 18. Фактори који могу утицати на исходе.

Интервенције јавних политика не утичу изоловано на исходе, те је приписивање један од највећих изазова у оцењивању ефективности јавне политике.

Када је приписивање добро утврђено (нпр. број оболелих од неке болести је близу нуле зато што је популација заштићена захваљујући политици вакцинације), ефективност јавне политике ће бити веома лако уочљива. Алокација утицаја често није могућа или би захтевала изузетно велико ангажовање ресурса. За неке јавне политике приписивање може бити прилично тешко пошто уочена промена може настати из других разлога (нпр. становништво има виша примања услед повећане емиграције и дознака из иностранства, отварања предузећа и радних места итд.). **Начелно, што је сложенија и већа нека јавна политика, то ће теже бити приписивање ефеката.** Један од најједноставнијих начина да се утврди приписивост исхода јавним политикама јесте кроз консултације са циљним групама и заинтересованим странама. Начин на који се спроводе консултације током *ex-post* анализе ефеката објашњен је у Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа.

Вредновање ефективности може да помогне у доношењу одлука, на пример тако што ће када се утврђује начин алокације буџета, дати објективне и поуздане информације о томе које јавне политике производе очекиване резултате, које више нису потребне или које не постижу жељене циљеве и које се могу заменити другим јавним политикама које ће ефективније дати жељене резултате.

Ефикасност

Ефикасност је критеријум помоћу којег се мери однос између резултата јавних политика и ресурса који су ангажовани за њихово постизање, односно колико се економично ресурси (средства, експертиза, време) користе и претварају у резултате. Јавна политика је ефикасна када адекватно и економично користи расположиве ресурсе за остваривање жељених резултата. Другим речима, јавна политика је ефикасна када најповољније користи ресурсе који су подесни и расположиви за остваривање резултата у смислу квалитета и квантитета. Кључна питања за евалуацију ефикасности дата су у [Прилогу 12. Уредбе](#).

У идеалном случају, требало би да Влада тежи томе да спроводи јавне политике које су и ефективне и ефикасне. Међутим, важно је напоменути да **интервенција која је ефикасна, није нужно и ефективна**. На пример, резултат спровођења јавне политике побољшања квалитета наставе може бити настава која се одвија економично и ефикасно, али то не значи аутоматски и да је та настава доброг квалитета, односно да одговара потребама и интересовањима ученика или потребама тржишта, па и жељени резултати неће бити постигнути, што значи да јавна политика није ефективна. Слично, трошкови и трајање стечајног поступка могу бити знатно смањени, али на уштрб стопе намирења поверилаца.

Да би се правилно мерила ефикасност, важно је да се активности могу упоредити са стандардизованим вредностима. На пример, у спровођењу јавне политике изградње путева, где су методе изградње доста добро познате, типична мера ефикасности ће бити трошак по километру пута одређене класе. Пошто и друге јавне политике које се односе на изградњу путева користе исте мере ефикасности, лако је утврдити основу за поређење и оцењивање.

С друге стране, у неким областима планирања није могуће извршити стандардизацију. Када нема упоредивих вредности, чешће се посматра потенцијални губитак/трошкови него позитиван исход. У таквим случајевима ефикасност се обично мери тако што се посматрају губици у процесу спровођења јавне политике, било на нивоу ресурса (добивање потребних ресурса по најнижој цени или поштеној тржишној вредности) или на нивоу процеса (дуплирање активности, противречна решења итд.).

Одрживост

Одрживост је критеријум помоћу којег се мери да ли се користи од јавне политике настављају и након њеног спровођења. Оцена одрживости бави се ефектима јавних политика на дуги рок. Кључна питања за оцену одрживости ефеката јавне политике дата су у [Прилогу 12. Уредбе](#).

Одрживост је на много начина општи тест успешности интервенције која се спроводи јавном политиком (на пример, велики број јавних политика престаје да ствара користи пошто престану да се спроводе, најчешће зато што или циљне групе или надлежни органи немају начина или мотивације да даље обезбеђују ресурсе потребне за даљи наставак активности).

Поуздану оцену одрживости је тешко донети док су активности у току или непосредно пошто су се завршиле. У таквим случајевима, оцена одрживости се базира на пројекцијама будућих догађаја на основу доступних информација о самој интервенцији и капацитетима укључених актера да се на прави начин изборе са окружењем које се мења, што захтева и да се анализира контекстуално окружење – његове могућности и ограничења – и будућа сценарија.

Примена комбинације описаних евалуационих критеријума омогућује да се евалуацијом обухвате најважнији аспекти јавне политике. Међутим, **не могу се сви критеријуми применити или једнако применити у свакој евалуацији**. Нека питања која могу да помогну када се бирају критеријуми за евалуацију су:

- У којој мери критеријум испуњава сврху евалуације?
- Колико и које врсте информација су потребне потенцијалним корисницима?
- Да ли се треба подједнако усредсредити на информације које се добијају применом сваког од критеријума или су неке корисније од других?
- Да ли је критеријум користан, односно да ли одговара конкретној евалуацији?
- Који критеријум даје најкорисније информације с обзиром на расположиве ресурсе?

4.2.1.4 Корак 4. Изабрати тип евалуације

Типови евалуације разликују се зависно од сврхе евалуације (потребних информација) и тренутка спровођења евалуације у циклусу јавне политике. Такође, тип евалуације зависи од значаја питања на које вредновање треба да одговори.

Зависно од тога да ли нас више занима како је јавна политика спроведена или какви су њени ефекти или да ли користи оправдавају трошкове спровођења, само вредновање садржаће више или мање елемената евалуације процеса, односно евалуације ефеката јавне политике, односно економске евалуације. Та три питања нису међусобно искључива, тако да је могуће посветити пажњу свим тим аспектима током вредновања. С обзиром на природу анализе, најчешће ће доминантан део чинити одговор на друго питање – ефективност јавне политике.

1. Евалуација процеса – Како је јавна политика спроведена?

Евалуација треба да пружи основне информације о процесу спровођења, односно о активностима и предузетим мерама ради спровођења јавне политике. Те информације зависе од типа јавне политике, односно документа јавне политике. Реч је о евалуацији која поред описа процеса може да прикаже и низ података како квалитативних, тако и квантитативних прикупљених на разне начине. На пример, евалуација процеса може да прикаже перцепцију заинтересованих лица о успеху и квалитету јавне политике или може приказати чињенице које описују активности на спровођењу јавне политике.

2. Евалуација ефеката јавне политике – Какви су ефекти јавне политике?

У овом делу потребно је описати ефекте на нивоу општег циља, исходе на нивоу посебних циљева и резултате на нивоу мера јавних политика. То значи да се евалуација врши на више нивоа (нпр. број одржаних обука на нивоу мере одређене јавне политике или стопа запослености на нивоу општег циља). Важно је да евалуатори објективно сагледају ефекте који се могу довести у везу са самом јавном политиком. Квалитетна евалуација подразумева да се издвоје ефекти који се могу довести у узрочно-последичну везу са исходима. У супротном, тврдње да је јавна политика дала добре резултате, односно да је испунила циљеве могу бити погрешне. Многи исходи су последица бројних фактора, од којих је спроведена јавна политика често пресудан, али не и једини узрок. Стога није једноставно одговорити на питање „**Шта би**

се догодило да није било интервенције?“. Да ли ће евалуација бити квалитетна зависи од области политике, расположивости података, начина на који су утврђени показатељи, али и самог приступа евалуацији.

3. Економска евалуација - Да ли користи оправдавају трошкове?

И ова евалуација као и претходна, спроводи се на више нивоа (на нивоу мера, посебних циљева и на нивоу општег циља), али се уобичајено у овој евалуацији користе различите технике економске евалуације – анализа ефективности трошкова којом се изражавају резултати политике (на пример, трошак поступка, трошак додатно ангажованог запосленог и сл.)¹⁴

4.2.1.5 Корак 5: Утврђивање потребних података

Валидност и поузданост евалуације зависи од поузданости прикупљања података. Одакле ће се подаци прикупљати зависи у великој мери од предмета евалуације. Могу се користити постојеће базе података, ако су доступне. У идеалном случају, неки, ако не и сви показатељи за које су потребни подаци, већ су утврђени у ех-анте анализи или у акционим плановима. Међутим, за процес евалуације могу да буду потребни и неки други специфични подаци. У таквим случајевима треба проценити да ли користи од таквих података надмашују трошкове и време потребно за њихово прикупљање (принцип пропорционалности). Детаљније о техникама прикупљања података види у делу овог приручника који разматра прикупљање података - [Прикупљање података](#), као и у Приручнику за управљање јавним политикама.

Најчешћи облици прикупљања података су:

- **Преглед литературе и докумената.** Неопходно је упознати се с комплетним опсегом доступних писмених извора: информације о интервенцијама, документи у вези са јавним политикама, академска литература, архиве итд. Важна ствар на коју треба обратити пажњу јесте поузданост података.

- **Интервју са кључним учесницима.** Зависно од сврхе и природе података који се траже, најчешће се користи структуриран, полуструктуриран и неструктуриран интервју. У почетној, оријентационој фази углавном се користи неструктуриран интервју како би се добило што је могуће више мишљења и тачака гледишта од испитаника.

- **Фокус групе.** Једна од најчешћих форми за прикупљање података јесте дискусија у фокус групама, где је интеракција са саговорницима такође користан извор података.

- **Директно мерење.** Доста података који се могу квантификовати може се прикупити једноставним евидентирањем и бројањем. То је логички приступ, нарочито на нивоу резултата. Директно мерење је нарочито корисно ако се користе подаци из основног сценарија.

- **Директно посматрање.** Методе посматрања могу се ограничити на физичке резултате активности која се спроводи, као и на одређене процесе. Технике посматрања (помоћу аудио-визуелних метода и помагала или без њих) играју важну улогу у истраживању на терену. Евалуације често подразумевају (структуриране или мање структуриране) посете физичким локацијама, учествовање на барем једном састанку циљних група и сл. Треба напоменути и то да су те методе веома захтевне временски.

- **Анкетирање.** Циљ анкетања јесте да се прикупи велики број стандардизованих података из веће популације који су подесни за статистичку анализу. У анкетама се користе претходно израђени упитници који су по могућству прво тестирани, а одговори на питања могу се дати писмено или усмено. Анкете су неопходне за би се утврдила почетна ситуација (базни сценарио) и незаменљиве су у евалуацији ефеката. Да би се уштедело време и други ресурси,

¹⁴ Могуће је користити и сложеније технике, попут анализе трошкова и користи (*cost-benefit* анализ), којом се даје одговор да ли су користи биле веће од трошкова.

евалуатори често користе резултате претходних упитника или модуле који се додају на постојеће анкете тако да оне могу послужити за више намена.

- **Студије случаја.** Студије случаја су дубинске анализе малог броја конкретних интервенција. Оне омогућавају да се размотри перцепција заинтересованих страна и реконструишу догађаји. Студије случаја су важан додаток ширем процесу анкета пошто пружају прилику да се испитају и образложе односи који постају очигледни из статистичке анализе. Ако је евалуација заснована на серији студија случаја, неопходно је утврдити до које мере су одабрани случајеви репрезентативни.

О техникама, корацима и практичним саветима за примену интервјуа, анкета, фокус група и других метода које могу укључивати циљне групе и заинтересоване стране види у Приручнику за учешће јавности у планирање, израду и праћење спровођења јавних политика и прописа.

4.2.1.6 Корак 6. Утврдити потребне ресурсе за евалуацију

Евалуација се може спровести 1) интерно – ангажовањем запослених унутар самог тела које је одговорно за документ јавне политике, односно припрему прописа, 2) екстерно – ангажовањем стручњака или 3) комбиновано – коришћењем како интерних, тако и екстерних ресурса.

Елементи пројектног задатка за ангажовање екстерних евалуатора

Екстерни стручњаци и организације доприносе, по правилу, објективнијој слици о спровођењу и ефектима јавне политике. Међутим, њихово ангажовање захтева знатне ресурсе и припремне радње, као што су израда пројектног задатка за потребе евалуације и спровођење јавне набавке. Пројектни задатак треба да садржи:¹⁵

- **Разлог и образложење потребе да се спроведе евалуација** – кратко објашњење релевантности предложене евалуације;
- **(Екстерни) циљ евалуације;**
- **Кључна питања** – формулисање централног истраживачког питања и секундарних питања која из њега проистичу;
- **Границе и обухват евалуације** – образложење начина на који је област истраживања ограничена у смислу теме, географске локације и времена;
- **Пристап и избор методологије**, укључујући фокус на помоћне студије – опис евалуације, показатеља, извора података и техника истраживања;
- **Репрезентативност** – објашњење како и у којој мери репрезентативност игра улогу у евалуацији;
- **Организација** – објашњење начина на који је евалуација организована, ангажовање експерата, организација радионица, итд.;
- **Производи** – навођење очекиваних споредних производа, укључујући и споредне студије или базе података. Такође, навођење да ли ће извештај бити објављен или је евалуација интерног карактера;
- **Време** – трајање евалуације;
- **Буџет** – спецификација трошкова.

Свака од наведених опција има предности и недостатке које треба узети у обзир, а коју од њих ће изабрати орган задужен за вредновање свакако зависи од његовог капацитета, учинака и расположивих ресурса. У пракси се спољни стручњаци ангажују због тога што запослени у органу задуженом за вредновање нису компетентни и не поседују потребне вештине. С друге

¹⁵ Више детаља о изради пројектног задатка за евалуацију може се наћи у Водичу Светске банке. World Bank Guide – Writing Terms of Reference for an Evaluation доступно на адреси https://www.betterevaluation.org/en/resources/guides/tor/how_to

стране, често је потребно релативно брзо спровести евалуацију како би се што пре одговорило на уочене проблеме или како би се обезбедила прелазна решења.

Табела 16. Предности и недостаци евалуација које се спроводе интерно и екстерно.

	Предности	Недостаци
Интерни ресурси	Брже спровођење евалуације, развој људских ресурса и прилика да се боље разумеју ефекти јавних политика, стекну искуства и ближи увид у проблем	Могућ субјективан приступ и занемаривање одређених ефеката
Екстерни ресурси	Објективан приступ, методолошки правилније приступање евалуацији	Захтева додатне ресурсе, дуготрајан поступак набавке услуга евалуације
Комбиновани приступ	Могућност да се екстерни стручњаци ангажују за сложеније елементе евалуације	Захтева додатне ресурсе, такође могућ дужи поступак услед набавки услуга евалуације

Када се планира евалуација, неопходно је узети у обзир потребне ресурсе за њено спровођење.

1. Финансијски ресурси. Трошкови уобичајено настају након што се спроведе јавна политика и потребно је на време планирати средства потребна за евентуално ангажовање екстерних експерата (план јавних набавки), средства за излазак на терен, евентуалне услуге анкетирања, куповину података итд. Ако се редовно прате и благовремено прикупљају подаци у току спровођења јавне политике, могуће је смањити трошкове и време потребно за евалуацију.

2. Ресурси потребни за управљање процесом евалуације. Потребно је одредити одговорно лице које ће своје време посветити спровођењу евалуације, као и лица одговорна за спровођење евентуалне набавке.

3. Аналитичка подршка. С обзиром да евалуација често подразумева познавање више дисциплина, поред лица која су ангажована на спровођењу евалуације у оквиру надлежног органа, могуће је укључити и стручњаке из области статистике, економисте, психологе, као и стручњаке Републичког секретаријата за јавне политике.

4. Органи који спроводе јавну политику. Евалуација подразумева комуникацију и размену информација између свих тела која спроводе јавну политику и органа задуженог за евалуацију. У пракси, ти органи често неће моћи или немају интерес да алоцирају потребне ресурсе.

5. Заинтересоване стране. Евалуација укључује прикупљање података од циљних група и заинтересованих страна. Како се планирају ресурси за спровођење консултација у фази евалуације види у Приручнику за учешће јавности у планирања, израду и праћење спровођења јавних политика и прописа.

6. Коментатори (рецензенти). Иако то није увек пракса, пожељно је да се обезбеде коментари стручњака (или чак формалне рецензије). То би подразумевало и израду методолошких упутстава за коментаторе или рецензенте на основу којих би они оценили коришћену методологију, квалитет података и квалитет саме анализе. Некад ће бити потребно да се ангажују спољни стручњаци, па треба планирати ресурсе за њихове услуге.

Пре почетка евалуације важно је утврдити границе предмета евалуације, посебно када је јавна политика широког обухвата. Утврђене границе предмета евалуације гарантују да ће фокус евалуације остати јасан и да ће се формулисати само она питања од којих се разумно може очекивати да ће дати валидан и сврсисходан одговор.

4.2.1.7 Корак 7. Спровести евалуацију

Када су на располагању све појединости о јавним политикама, показатељи учинака и питања за евалуацију, време је да се приступи самој евалуацији. Потребно је интегрисати

податке, налазе, питања, критеријуме прикупљене и утврђене у претходним корацима у евалуациони модел – који ће објединити све те елементе и показати да ли је јавна политика била успешна (ако је завршено њено спровођење), односно да ли је успешна (ако је спровођење јавне политике у току).

Овај корак није ништа друго до примена **критичког размишљања, расуђивања и здравог разума** како би се боље разумело да ли се елементи јавних политика међусобно уклапају и да ли је оно што је урађено дало очекиване резултате.

Чињеница је да постоје различити алати за евалуацију (исти као они за *ex-ante* анализу ефеката јавних политика), као што су анализа трошкова и користи, анализа ефективности трошкова, регресиона анализа итд., али се они могу примењивати само ако државни органи имају ресурсе (време и средства) и ако су користи од њихове примене веће од уложених напора и инвестиција.

Једноставан метод за спровођење евалуације је **модел *input-output***. Тај модел омогућује да се сви елементи јавних политика који су утврђени у претходним корацима сврстају у логички оквир (циљеви, ресурси, резултати, исходи, узрочно-последичне везе итд.) за потребе процењивања успеха јавне политике на основу утврђених евалуационих питања и критеријума. Додатне информације и пример овог метода дат је у Анексу уз Приручник – [Анекс 9 – Модел евалуације *input-output*](#).

Када је потребно да прође доста времена да би се постигли ефекти јавних политика (образовање, социјална заштита итд.), логички модел може и треба да се користи и у формативним евалуацијама (током спровођења такве јавне политике да би се дала шанса да се она побољша) и у сумативним евалуацијама (пошто се спроведе таква јавна политика). Сем тога, пошто је потребно да прође десет или више година да би се утврдили ефекти таквих јавних политика, сумативна евалуација може да се понови у средњем или дугом року.

Постоје различити методи за подршку евалуацији у општем смислу, као и аналитички процеси потребни за овај корак конкретно. Генерално гледано, може се направити разлика између **квалитативних** и **квантитативних метода евалуације**. Ове технике нису међусобно искључиве, већ су комплементарне. Квантитативне технике могу да дају статистичку основу за квалитативну анализу, док квалитативна анализа може да објасни односе који су успостављени квантитативним истраживањем. Без теоријског оквира и квалитативног истраживања механизма који се налазе у основи претпостављених односа, статистичка анализа нема суштину.

Квалитативни методи истраживања више су усредсређени на процесе и истичу понашање различитих актера укључених у спровођење јавне политике. Они су флексибилни и могу да ставе налазе у културолошки и политички контекст. Квалитативни приступ може да пружи уверљиво образложење зашто нека јавна политика има или нема ефекта у одређеном контексту. Није увек могуће генерализовати налазе квалитативног истраживања.

Квантитативно истраживање, с друге стране, уобичајено захтева велику количину поузданих података који ће омогућити да се формира узорак популације, а затим да се на основу статистичких техника изолују ефекти интервенције.

4.2.1.8 Корак 8. Израдити препоруке и објавити резултате евалуације

У овој фази се, на основу одговора, доносе и синтетизују основни закључци и препоруке у евалуационом извештају. Овај корак омогућава да се донесе оцена о томе да ли су конкретне јавне политике успешне и задовољавајуће. Основни закључци се у највећем делу могу извести из резултата модела *input-output*. Пример евалуационог извештаја дат је у Анексу уз овај Приручник – [Анекс 9 – Модел евалуације *input-output*](#).

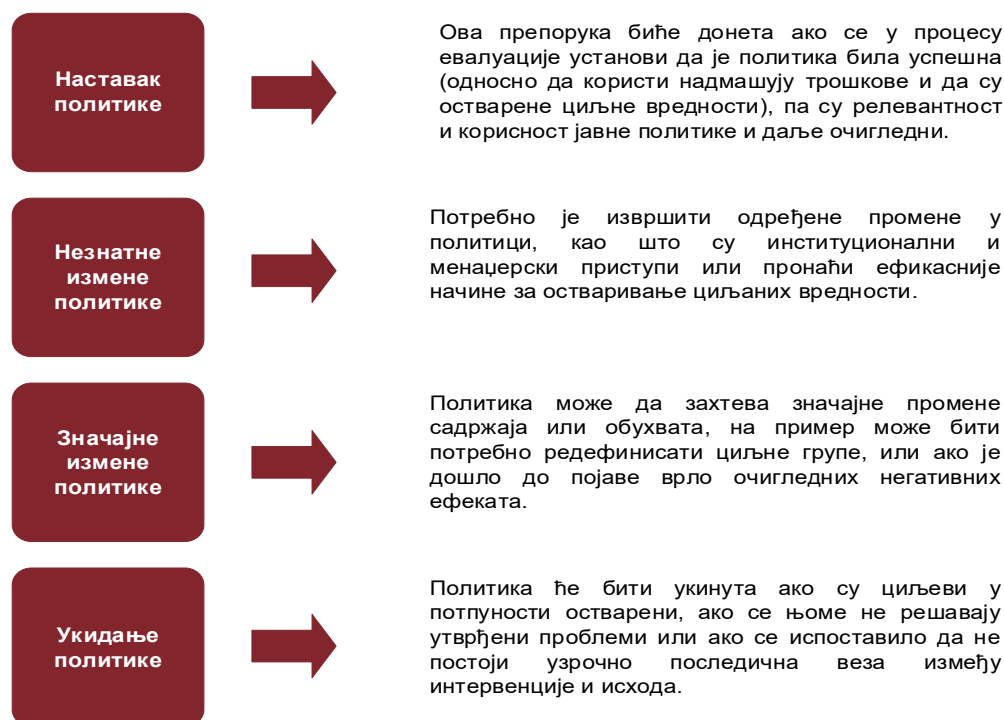
Анекс 9 – Модел евалуације *input-output*

У овом кораку постављају се следећа питања:

- Да ли су јавном политиком постигнути првобитно предвиђени резултати?
- Да ли су добро утврђени трошкови (финансијски и нефинансијски)?
- Да ли се закључци могу извести у мери у којој су остварене користи и да ли су оне веће од трошкова?
- Да ли је остварено мање резултата од првобитно предвиђених и који су фактори утицали на тај резултат?
- Да ли је било промена у екстерним факторима – економском окружењу, интервенцијама донатора, промена у политичким приоритетима итд.?
- Да ли је јавна политика спроведена у складу с првобитним планом или је у међувремену дошло до неких промена?
- Да ли је јавна политика планирана лоше, па зато није дала жељени ефекат?

Такође је важно формулисати **препоруке** које треба даље размотрити у следећем циклусу планирања или ревизије дате јавне политике. На основу те оцене, евалуатори треба да утврде евентуалне промене у јавним политикама које ће повећати њену релевантност, ефикасност, ефективност, одрживост или утицај. Такве препоруке могу да се крећу од мањих подешавања до великих, фундаменталних измена. Међутим, препоруке треба да буду усклађене са циљевима евалуације и не смеју бити прескупе. Ако евалуација указује на потребу да се изврше велике промене у политици, онда је следећи корак који треба спровести *ex-ante* анализа утицаја алтернативних опција јавне политике.

У даљем тексту наводе се четири опције које евалуатори треба да узму у обзир у оцењивању јавне политике:



Слика 19. Сценарији резултата евалуације

4.2.2 Израда извештаја о праћењу спровођења и вредновању

Писање извештаја не подразумева рутинску активност попуњавања модела извештаја. Писање захтева да се поседује неколико вештина и компетенција које укључују – аналитичке вештине, односно способност да се систематично и разумљиво прикажу подаци и интерпретира њихово значење, односно донесу закључци; креативност у постављању питања евалуације, као и способност да се јасно пренесу основни налази евалуације. Другим речима, иако су извештаји по форми и садржају слични, квалитет извештаја биће различит услед разлике у начину приказа података и кључних закључака.

У пракси извештаји често представљају поновљен опис у којем су једноставно ажурирани подаци. Такву праксу треба избегавати како би се читаоци мотивисали да прате налазе. Корисни савети о томе како написати добар извештај о праћењу спровођења и евалуацији дати су у Приручнику за управљање јавним политикама.

Коначно, садржај извештаја зависи и од коначних корисника. Извештаји чији су корисници информисани и који су добро упознати са контекстом и редовно прате стање јавних политика могу бити свеобухватнији и усмерени ка приказивању резултата јавне политике. Пожељно је да сажетак вредновања буде написан тако да могу да га прате и они који су мање упућени у релевантну област јавне политике, односно прописа.

Налази вредновања ће имати следећи садржај:

1. Наслов;
2. Садржај;
3. Речник термина и листа скраћеница;
4. Резиме;
5. Циљ евалуације;
6. Дефиниција обухвата евалуације;
7. Опис јавне политике и њених циљева;
8. Формулисање евалуационих питања и критеријума, резултата модела *input-output* и релевантних одговора;
9. Преглед основних закључака и препорука;
10. Прилози.

Важно је да се налази и препоруке формулишу тако да могу да их разумеју и они који нису аналитичари и истраживачи. Поред техничких података које треба дати у прилозима, извештај треба да садржи и резиме основних налаза, импликације и препоруке, као и јасна и једноставно формулисана образложења и аргументацију у целом тексту евалуационог извештаја. Препоруке треба да се односе на проблем који је био предмет евалуације и да буду практичне, изводљиве и јасно повезане са закључцима евалуације.

Налази евалуације могу понекад да буду у супротности са дубоко укорењеним веровањима. Упркос томе, њих је потребно у целини исказати у извештају јер извештај мора да садржи само објективне информације. Тако и евентуални изостанак резултата треба објективно приказати, а препоруке ће помоћи доносиоцима одлука да побољшају јавну политику или начин њеног спровођења.

Извештаји о евалуацији намењени су доносиоцима одлука, али се препоручује да се налази и препоруке евалуације доставе и екстерним заинтересованим странама. Рад Владе треба да је јаван, не само када се утврђује јавна политика већ и током мониторинга и евалуације њеног спровођења.

Савети за ефикасно извештавање о евалуацији

- Увек треба на уму имати циљеве евалуације и њене кориснике док се пише извештај;
- Анализирати и дати препоруке у односу на саме мере и активности, не на стратегију и приоритете;
- Сумарни извештај не треба преоптеретити подацима, па уколико постоји велик број података, треба их представити у прилозима;
- Не треба занемарити нежељене ефекте;
- Потребно је утврдити ко је имао корист, а ко губитке од спровођења јавне политике;
- Приказ узрочно-последичних веза треба да буде јасан и објективан.

Више о врстама извештаја које можете користити дато је у Приручнику за управљање јавним политикама.

5 АНЕКСИ

5.1 Анекс 1 – Алати за утврђивање проблема/промене

Корак у анализи утицаја јавних политика и прописа потребно је пажљиво следити, при чему је потребно бирати одговарајуће алате и ниво анализе. Ниво треба да буде у складу са капацитетима тела које спроводи анализу – у неким случајевима ће бити довољно да се прецизно одговори на питања из сваког од корака анализе утицаја јавних политика и примене квалитативни алати, а да се примена квантитативних алата одложи за период када капацитети ојачају.

У овом анексу:

- описују се два теста на основу којих се утврђује потреба за детаљном анализом ефеката прописа у односу на родну равноправност и микро, мале и средње привредне субјекте. Те области се детаљније анализирају када резултат теста родне равноправности, односно утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте указују на потребу за тим;
- даје се приказ алата који су наведени у Уредби – *SWOT* анализа *PESTLE* анализа (члан 13. став 4. Уредбе), као и приказ анализе трошкова и користи, мултикритеријумске анализе, анализе ефективности и модела стандардног трошка (члан 37. став 7. така 2. Уредбе). Поред наведених, приказане су и неке друге технике које су потребне за адекватно спровођење анализе ефеката.

5.1.1 Анализа *PESTLE*

Анализа *PESTLE* је оквир за анализу спољашњег окружења које утиче на проблем који треба решити. Аналитички инструмент се користи тако што се окружење у коме се неки проблем појављује посматра са политичког, економског, социјалног, технолошког, правног и еколошког аспекта.

Табела 17. Питања за разраду фактора у *PESTLE* анализи.

PESTLE	Питања која разрађују сваки од чинилаца
Политички чиниоци	- На који начин политичка агенда (избор, приоритети Владе) утиче на јавне политике? - Колико друге јавне политике могу да утичу на јавну политику у оквиру које се проблем сагледава (политика конкурентности, индустријска политика и сл.)?
Економски чиниоци	- Како постојеће или пројектоване макроекономске околности (потрошња, запошљавање, инфлација) утиче на циљне групе? - Да ли тренутни положај циљних група има тренд да се погоршава, поправља или стабилизује и да ли то захтева нова решења?
Социјални	- Како демографски, образовни и здравствени чиниоци могу да утичу на јавну политику и циљне групе? - Које промене и која решења би требало сагледати и узети у обзир?
Технолошки	- Како технолошке промене могу да утичу на промену јавних политика, али и циљних група које су погођене спровођењем тих политика? - Постоје ли и које су то нове технологије које би могле утицати на то да јавне политике буду ефикасније и ефективније?
Правни	Постоје ли и које су то препреке у законодавном смислу које би одужиле или онемогућиле спровођење активности и реформи?

Еколошки	1) У којој мери еколошки фактори (нпр. климатске промене) могу да утичу на јавну политику која се намерава утврдити, и на циљне групе чији се статус њеним спровођењем планира поправити? 2) 2) Какве промене, али и каква решења треба предложити и предузети да би се спровођење јавне политике могло остварити?
-----------------	--

Резултати анализе су важни као инпут за анализу *SWOT*, и то онај део анализе *SWOT* који се тиче могућности (*Opportunities*) и претњи (*Threats*), односно свега оног што се тиче спољашњег окружења.

Табела 18. Резултати анализе PESTLE као инпут за анализу SWOT.

УНУТРАШЊИ ЧИНИОЦИ		СНАГЕ	СЛАБОСТИ
СПОЉАШЊИ (PESTLE)	ЧИНИОЦИ	ШАНСЕ	ОПАСНОСТИ

Пример комбинације анализа *SWOT* и *PEST* (не садржи правне и аспекте који се односе на животну средину) урађен је на примеру анализе портала е-управе у Србији. Иако је реч о анализи која је урађена 2013. године, те треба имати у виду да је од тада доста чинилаца који се помињу као сметња или препрека промењено, анализа може да послужи као једноставан пример из праксе.

Табела 19. Анализа SWOT и PEST са портала е-управе у Србији.

PEST/SWOT	<i>Strength (S)</i> Снаге	<i>Weaknesses (W)</i> Слабости	<i>Opportunities (O)</i> Шансе	<i>Threats (T)</i> Претње
Политички аспекти (<i>Political aspects – P</i>)	Мотивисани људи Очекује се да средњорочни планови буду припремљени до 2013. године	Недостатак правног оквира Недовољно разумевање улоге е-управе у неким од министарстава	Први кораци су већ направљени Револуција у сектору јавне управе	Недостатак сарадње између органа управе Од запослених у јавној управи се очекује да мењају своје радне навике
Економски аспекти (<i>Economic aspects – E</i>)	Припрема средњорочних планова Дигитални сертификати за идентификацију и електронски потпис	Низак ниво регистрованих предузећа е-плаћање	Смањење веома високих трошкова рада Електронско банкарство, без потребе да се има кеш у рукама	Слаба економска подршка порталу Слаба подршка заинтересованих страна е-управи
Социјални аспекти (<i>Social aspect – S</i>)	Висок ниво употребе функције заказивања састанака (за добијање пасоша или личне карте)	Ограничено разумевање е-управе у широј јавности	Развијање културе е-администрације	Неповерење јавности у портал
Технолошки аспекти (<i>Technological aspect – T</i>)	Коришћење В3Ц (WC) стандарда	Транспарентност портала	Боља и јефтинија е-управа	Електронска криза, компјутерски вируси, багови

Извор :Difficulties for eGovernment promotion in Serbia: The analysis of eUprava Portal , 2013, стр. 22–23.¹⁶

¹⁶ Merkovich, N. (2013) Difficulties for Government promotion in Serbia: Tha analysis of eUprava Portal: Communication Management Quarterly, 27, pp. 5–34.

5.1.2 Анализа SWOT

Питања која се постављају када је израђена анализа SWOT, а која помажу да се утврде стратешке опције су следећа:

- Како управљати претњама?
- Како искористити шансе?
- Како превазићи слабости?
- Како јачати предности и снаге?

Табела 20. Питања која постављамо када радимо анализу SWOT.

Снаге (Strengths)

- 1) Које су наше надлежности?¹⁷
- 2) Шта је то што радимо добро?
- 3) Шта је то што поседујемо, а што је јединствено у нашој институцији?
- 4) Да ли имамо средства да испунимо задатак?

Слабости (Weaknesses)

- 1) Шта нам се чини да је тешко изводљиво у садашњој ситуацији?
- 2) Где су и које су наше слабости?
- 3) Који потребни ресурси и вештине нам недостају?
- 4) Који стратешки документи нам недостају?
- 5) Имамо ли ресурсе да постојеће стратегије и акционе планове који истичу до 2020. године ускладимо са Законом о планском систему?

Шансе (Opportunities)

- 1) Постоје ли могућности које можемо да искористимо?
- 2) Ко и како може да нам помогне?
- 3) Које су то шансе које још нисмо идентификовали или које шансе још нисмо искористили, а идентификовали смо их?
- 4) Постоје ли могућности за нова партнерства која би била од користи?
- 5) Републички секретаријат за јавне политике је институција којој можемо да се обратимо за помоћ око усклађивања докумената јавних политика за чије смо доношење надлежни по Закону о планском систему.

Претње (Threats)

- 1) Постоје ли промене (PESTLE)¹⁸ у окружењу које могу изазвати проблеме ако на време не реагујемо?
- 2) Шта је то што може да нас заустави?
- 3) Колике су могућности да наш пројекат не успемо да спроведемо?
- 4) Шта може да се појави као „кључни проблем“?
- 5) Шта ће се десити ако стратегије које нам истичу 2020. године не ускладимо на време са Законом о планском систему?

¹⁷ Влада Републике Србије (2014); Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон, 62/17).

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2014/44/1/reg>

¹⁸ PESTLE: политичке, економске, социјалне, технолошке, правне и еколошке.

5.2 Анекс 2 – Анализа заинтересованих страна

Заинтересоване стране¹⁹ су појединци, групе, организације које могу имати знатан интерес у погледу јавне политике или прописа, односно сви који могу имати корист или штету од државне интервенције. Основна премиса која стоји иза анализе заинтересованих страна јесте да различите групе имају различите проблеме, да имају различите капацитете и интересе, те да то треба експлицитно разумети и препознати у процесу у којем се утврђују проблеми и циљеви и бирају опције јавне политике. Посебно треба обратити пажњу на „губитнике“ и „добитнике“ који се јављају услед примене неке јавне политике.

Кључна питања која би анализа заинтересованих страна требало да постави су:

- На кога се јавне политика, односно пропис односи?
- Ко ће имати користи или штете од предложене интервенције и на који начин?
- Да ли заинтересоване стране могу утицати на исход државне интервенције?

Анализа заинтересованих страна и анализа проблема део су анализе постојећег стања и тесно су повезане. Препоручљиво је спроводити их истовремено, а не једну после друге. Сви наредни кораци треба такође да буду у вези са анализом заинтересованих страна, чинећи је референтном тачком на коју се стално позивамо.

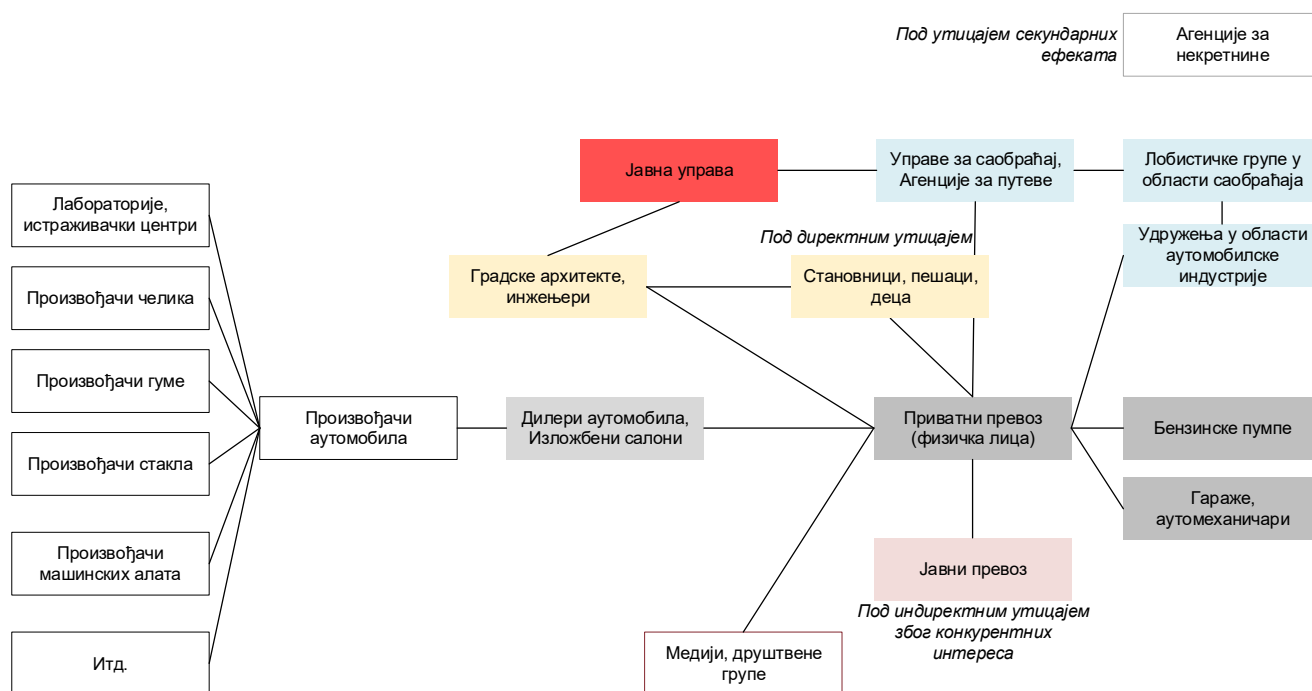
Спровођење анализе заинтересованих страна

Међу различитим алатима за спровођење анализе заинтересованих страна најчешће се користе матрица анализе заинтересованих страна и анализа *SWOT*.

На квалитет добијених резултата анализе знатно утиче процес прикупљања података. У том смислу ефикасна употреба партиципативних метода планирања и техника за вођење групног рада могу помоћи да се ставови и перспективе различитих група заинтересованих страна адекватно прикажу и схвате.

Мапирање заинтересованих страна помаже да се идентификују сва физичка и правна лица, груписана по критеријуму који аналитичар може сам одабрати. Илустрација приказује пример мапирања заинтересованих страна за промену јавних политика у области саобраћаја. Поред тога што су утврђена лица која ће бити погођена, на илустрацији су приказани и ефекти (посредни и непосредни) на заинтересоване стране.

¹⁹ За потребе овог анекса појмови циљне групе и заинтересоване стране су обухваћени појмом „заинтересоване стране“.



Слика 20. Мапирање заинтересованих страна у случају политика које утичу на аутомобилски превоз

Свака идентификована заинтересована страна може имати другачији интерес, а за детаљно мапирање интереса може се користити матрица заинтересованих страна.

Како је приказано у следећој табели, матрица анализе заинтересованих страна описује:

- основне карактеристике заинтересованих страна;
- интересе и начин на који проблем, односно потенцијални пројекат утиче на заинтересоване стране;
- капацитете и мотивацију заинтересованих страна да се изврши промена;
- могуће активности заинтересованих страна да постигну своје интересе.

Кључне заинтересоване стране и њихове основне карактеристике	Проблеми заинтересоване стране (какав утицај проблеми имају на заинтересовану страну)	Интереси заинтересоване стране (и могуће активности за њихово остваривање)	Потенцијали заинтересоване стране (капацитет и мотивација за остваривање промене)
Заинтересована страна 1			
Заинтересована страна 2			
...			
...			

Врста прикупљених информација које се представљају и анализирају у колонама овакве матрице може се прилагодити различитим околностима. На пример, могу се увести додатне колоне за представљање различитих интереса жена и мушкараца или да би се анализирале везе које постоје између заинтересованих страна.

5.3 Анекс 3 – Тест утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте (тест ММСП)

Шта обухвата ММСП?

Сектор ММСП обухвата микро, мала и средња предузећа и предузетнике. Предузетници као физичка лица која самостално обављају делатност укључени су у микро предузећа. Сектор ММСП у Републици Србији обухвата више од 350 хиљада предузећа која стварају око трећине бруто додате вредности српске привреде и учествују око 44% у регистрованој запослености.

За потребе спровођења теста ММСП препоручено је да се користи обједињена база података сектора малих и средњих предузећа и предузетника која је формирана по *Eurostat* методологији у Републичком заводу за статистику. Базе података о броју предузећа и броју запослених у њима успостављене су на основу завршних рачуна предузећа, а број предузетника и број запослених код предузетника на основу података Пореске управе.

Шта је тест ММСП?

Због ограничених ресурса којима располажу микро, мали и средњи привредни субјекти могу бити изложени високим трошковима усклађивања с прописима. Како би се избегле нежељене последице и непотребно оптерећење сектора ММСП, неопходно је размотрити да ли су захтеви наметнути микро, малим и средњим привредним субјектима сврсисходни, односно да ли су они несразмерни тако да је њихов положај релативно неповољан у односу на велике привредне субјекте.

Тест ММСП је алатка која се користи **приликом планирања, израде и доношења прописа** у оквиру спровођења *ex-ante* анализе ефеката. Спровођење теста ММСП представља обавезан корак у складу са Уредбом, која захтева да се размотре предложена решења у прописима, као и алтернативне опције, односно алтернативне мере и решења којима се смањује оптерећење микро, малих и средњих привредних субјеката. При томе, анализа и ниво детаља садржаних у тесту ММСП треба да буду пропорционални значају прописа, односно потенцијалном оптерећењу микро, малих и средњих привредних субјеката које им пропис намеће.

Тест ММСП:

- спроводи се како би се анализирали могући ефекти предложених мера и прописа на микро, мале и средње привредне субјекте;
- представља интегрални део анализе ефеката; његова примена може указати на потребу да се детаљно анализирају ефекти у складу са [чланом 8. став 5. Уредбе о анализи ефеката](#);
- спроводи се помоћу обрасца који представља помоћну алатку у облику контролне листе.

Спровођење теста ММСП

Тест ММСП се релативно једноставно примењује. Тест ММСП је такав да одређени одговори на постављена питања усмеравају лице које спроводи тест ка другим питањима како би се избегао непотребан трошак времена.

Сам тест утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте подразумева анализу коју чине четири корака:²⁰

Корак 1. Утврдити да ли постоји утицај и ако постоји, колико је погођених микро, малих и средњих привредних субјеката и каква је њихова структура.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-22_en

Ако пропис не утиче на привредне субјекте, односно да не утиче на микро, мале и средње привредне субјекте, није потребно спровести анализу.

Ако се утврди да се прописом утиче на микро, мале и средње привредне субјекте, да ли интервенција погађа све њих или само поједине категорије микро, малих и средњих привредних субјеката према њиховој правној форми, величини или делатности.

Одговор на последња два питања је једноставно навођење броја привредних субјеката, односно броја запослених у њима. Извор података може бити или база података Републичког завода за статистику или ако је реч о релативно уској примени прописа (ако се њиме регулишу само одређене категорије сектора ММСП), то може бити и евиденција (или процена) предлагача.

Уколико се пропис односи на целокупан сектор ММСП или на одређене категорије сектора ММСП, потребни подаци могу се наћи у извештајима:

- **Предузећа по величини и предузетници у Републици Србији, Извештај Републичког завода за статистику.** Последњи извештај доступан је на интернет адреси <http://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20196001.pdf>
- **Годишњи извештаји о малим и средњим предузећима** и предузетништву Министарства привреде. Последњи извештај доступан је на интернет адреси https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Izvestaj_MSPP_2017.pdf

Корак 2. Спровести консултације са заинтересованим микро, малим и средњим привредним субјектима. Тест ММСП не захтева да се свеобухватно прикаже други корак, који се тиче тих консултација.

С обзиром да се информације о ефектима одређених решења на сектор ММСП прикупљају кроз процес консултација, као и да су консултације важне како би се формулисале опције везане за смањење оптерећења за микро, мале и средње привредне субјекте, потребно је кратко описати на који начин је предлагач у процес консултација укључио репрезентативне представнике микро, малих и средњих привредних субјеката на које ће пропис утицати. Када се бирају технике консултација, треба водити рачуна о адекватном укључивању ММСП. У складу с наведеним, овај део анализе могуће је проширити тако да садржи нешто детаљније информације о консултацијама са заинтересованим микро, малим и средњим привредним субјектима, односно о критеријумима на основу којих су одабрани учесници консултација, о броју учесника и примењеним техникама консултација. Овај део теста, превасходно служи као подсетник да консултације треба спровести, односно шта је добра пракса у погледу консултација.

Корак 3. Анализирати и приказати опције и мере којима се умањује терет прилагођавања микро, малих и средњих привредних субјеката и други негативни ефекти по њихово пословање. Овај део представља контролну листу која предлагачу треба да помогне у сагледавању могућих изузимања, поједностављења или увођења других олакшица (финансијских или административних) усмерених ка сектору ММСП, тј. појединим категоријама сектора ММСП.

Од предлагача се захтева да сагледа могућност:

- да се изузме цео сектор ММСП или одређене категорије сектора ММСП од појединих прописаних обавеза;
- да се користе олакшице.

Корак 4. Утврдити колики је утицај на сектор ММСП. У овом делу потребно је квантификовати утицај предложених мера на микро, мала и средња предузећа, односно идентификовати и проценити трошкове које ће она сносити у склопу свог прилагођавања новим решењима прописа.

Квантификација трошкова представља детаљну анализу ефеката на микро, мала и средња предузећа у складу са одредбама Уредбе и њој се обавезно приступа при прописивању нових или измени постојећих административних поступака и административних захтева или при прописивању нових обавеза за та предузећа које ће им повећати финансијске или структурне трошкове.

Трошкови су подељени у три групе:

- административни трошкови (трошкови које привредни субјекти сnose услед прописане обавезе да спроведу неки административни поступак или захтев);
- финансијски трошкови (трошкови настали услед увођења или повећања такса, накнада, пореза и сл.);
- структурни трошкови (измене производног процеса или производа како би се усагласили са прописаним захтевом).

За рачунање административног трошка користи се модел стандардног трошка. Модел стандардног трошка представља једноставан начин мерења административног оптерећења који је прописима наметнут микро, малим и средњим предузећима. Применом модела стандардног трошка разлажу се различити административни поступци и захтеви на кораке и неопходне активности које такво предузећа треба да обави, а затим се на основу података о времену потребном да се ти захтеви испуне, као и података о трошковима које они стварају мере административни трошкови, односно непотребно административно оптерећење.

Модел стандардног трошка се примењује помоћу калкулатора – алатке која је доступна на адреси: <http://rsjp.gov.rs/kalkulator/> Детаљна примена модела стандардног трошка приказана је у **Корисничком упутству за коришћење калкулатора за обрачун административних трошкова**, које је доступно на истој адреси.

Модел стандардног трошка се примењује у анализи прописа, односно административних поступака (нпр. добијање дозволе, регистрације и сл.) и захтева (нпр. чување података) које ти прописи садрже. Тиме модел стандардног трошка омогућава да се јасно изразе укупни административни трошкови које стварају постојећи прописи и указује на могућа поједностављења поступака и уклањање непотребних административних захтева.

Ако је могуће, тест ММСП треба да наведе и друге финансијске трошкове настале услед увођења нових пореских оптерећења и сл., као и структурне трошкове примене прописа ако микро, мала и средња предузећа сnose трошкове прилагођавања свог пословања услед специфичних захтева наметнутих прописом. Ти захтеви се односе на производни процес или на саме производе и услуге предузећа (нпр. трошкови који настају при испуњавању обавезе да се уграде филтери ради смањења загађења, да се поштују одређени стандарди производње, да се запосле радници са специфичним знањима, да се прилагоди радно место лицима са инвалидитетом и сл.).

5.4 Анекс 4 – Кључна подручја јавне политике за анализу социјалних ефеката

Анализа социјалних ефеката обухвата шест области:

1. Запошљавање и тржиште рада;
2. Стандарди и права који се односе на квалитет радног места;
3. Социјална инклузија и заштита одређених група;
4. Једнакост третмана и прилика, недискриминација и родна равноправност;
5. Системи социјалне заштите, здравства, социјалног осигурања и образовања;
6. Јавно здравље и безбедност.

Запошљавање и тржиште рада. Овај сегмент анализе социјалних ефеката односи се на политику запошљавања, функционисање тржишта рада и приступ тржишту рада. Анализом ефеката треба размотрити следећа питања:

- Да ли се опцијом олакшава отварање нових радних места?
- Да ли опција непосредно изазива смањење броја радних места?
- Да ли опција има посебне негативне последице на одређене професије, групе радника или samozапослена лица?
- Да ли опција утиче на групе лица одређене старости?
- Да ли опција утиче на тражњу за радном снагом?
- Да ли опција утиче на функционисање тржишта рада?

Стандарди и права који се односе на квалитет радног места. Ова област јавне политике бави се питањима повезаним с радним правом, здрављем и безбедношћу на раду. Анализом ефеката треба размотрити следећа питања:

- Да ли опција утиче на квалитет радног места?
- Да ли опција утиче на доступност стручне обуке или професионалног усавршавања запосленима или онима који траже посао?
- Да ли ће опција утицати на здравље, безбедност и достојанство радника?
- Да ли опција директно или индиректно утиче на постојећа права и обавезе радника, нарочито у погледу информисања и консултација у њиховим предузећима и заштите од отпуштања?
- Да ли опција утиче на заштиту младих на раду?
- Да ли опција директно или индиректно утиче на постојећа права и обавезе послодаваца?
- Да ли опција олакшава или ограничава реструктурисање, прилагођавање промени и употребу технолошких иновација на радном месту?

Социјална инклузија и заштита одређених група. Ова област јавне политике бави се социјалном заштитом и социјалном инклузијом. Анализом ефеката треба размотрити следећа питања:

- Да ли опција утиче на приступ тржишту рада или улазак на тржиште рада, односно излазак са тржишта рада?
- Да ли опција директно или индиректно доводи до веће (не)једнакости?
- Да ли опција утиче на једнак приступ услугама и роби?
- Да ли опција утиче на приступ услугама од општег економског интереса?

- Да ли опција доприноси томе да јавност буде боље информисана о одређеном питању?
- Да ли опција утиче, више него на друге, на специфичне групе појединаца, предузећа, места, на најосетљивије, на оне који се највише суочавају са ризиком сиромаштва?
- Да ли опција знатно утиче на децу, жене, особе са инвалидитетом, незапослене, старе, политичке странке или грађанске организације, цркве, верске и друге организације или на етничке, језичке или верске мањине, тражиоце азила?

Једнакост третмана и прилика, недискриминација и родна равноправност. Ова област јавне политике бави се питањима родне равноправности и спречавања и забране да се врши дискриминација. Анализом ефеката треба размотрити следећа питања:

- Да ли се опцијом остварују једнак третман и исте могућности за све?
- Да ли опција подразумева непосредно различит третман група или појединаца, нпр. по основу расног, етничког или социјалног порекла, вере или уверења, инвалидности, старости или сексуалне оријентације и може ли то довести до индиректне дискриминације?
- Да ли опција различито утиче на жене и мушкарце?
- Да ли опција подстиче једнакост између жена и мушкараца?

Системи социјалне заштите, здравства, социјалне сигурности и образовања. Ова област јавне политике бави се питањима социјалне заштите и здравства (дугорочна нега, пензије, здравствена заштита); координације система социјалног осигурања (нуђење решења за потенцијалне прекограничне проблеме, уз истовремено придржавање начела једнаког третмана без обзира на држављанство); образовања и обуке (знање, као и иновације које оно покреће јесу најдрагоценија имовина друштва); слободно кретање радника.

У овом сегменту могу се поставити следећа питања:

- Да ли опција утиче на услуге у области социјалне заштите, социјалног осигурања, здравствене заштите и образовања у погледу њиховог квалитета и доступности?
- Да ли опција утиче на финансирање и организацију социјалног, здравственог и образовног система?
- Да ли опција утиче на образовање и мобилност радника?
- Да ли опција утиче на приступ појединаца јавном/приватном образовању или стручној обуци и професионалном усавршавању?
- Да ли опција утиче на приступ појединаца јавном/приватном здравственом осигурању?

Јавно здравље и безбедност. Ова област јавне политике бави се организацијом и пружањем здравствених услуга и здравствене неге и/или ситуацијама у којима постоји велика опасност по здравље, као и питањима са прекограничним или међународним утицајем.

У овом сегменту могу се поставити следећа питања:

- Да ли опција утиче на здравље и безбедност појединаца/становништва, укључујући очекивани животни век, морталитет и морбидитет кроз утицаје на друштвено-економско окружење (радно окружење, приход, образовање, занимање, исхрану)?
- Да ли опција повећава или смањује вероватноћу здравствених ризика због супстанци штетних по природну средину?
- Да ли постоји утицај на здравље због промена у нивоу буке или квалитета ваздуха, воде или земљишта?
- Да ли опција утиче на здравље људи услед промене употребе енергије и/или одлагања отпада?
- Да ли опција утиче на здравствене факторе у вези са начином живота, као што су исхрана, физичка активност или употреба дувана, алкохола или дроге?
- Да ли опција посебно утиче на одређене ризичне групе (одређене старошћу, полом, инвалидитетом, регионом итд.)?

5.5 Анекс 5 – Методе анализе ефеката опција

5.5.1 Мултикритеријумска анализа

Мултикритеријумска анализа је метод који је најподеснији и који може применити сваки државни службеник да би упоредио препоручене опције и изабрао једну од њих. Овај метод омогућаје да се опције оцене узимањем у обзир више различитих критеријума.

Посебно је користан када је тешко квантификовати или монетизовати ефекте опција јавних политика. У таквим случајевима могуће је дати само квалитативну анализу потенцијалних користи и трошкова. То посебно важи када се доносе прописи у области заштите животне средине. У одређеним случајевима могуће је квантификовати потенцијалне користи (нпр. могуће је оценити број потрошача који ће остварити корист од регулаторне промене), али је веома тешко новчано изразити такву корист.

Постоје многе варијације мултикритеријумске анализе са различитим скалама и критеријумима за оцену.²¹ Мултикритеријумска анализа рангира алтернативе на основу изабраних критеријума. **Критеријуми морају бити такви да се према њима алтернативе могу или мерити или оценити.** Сама мултикритеријумска анализа се уобичајено спроводи тако да се након што се утврде критеријуми, даје оцена за сваку од алтернатива по сваком од наведених критеријума. **Пошто критеријуми могу имати различит значај, могуће их је пондерисати, тј. приписати им различит степен важности.** Ако се примењују пондери, свака оцена се пондерише према значају који је дат сваком од критеријума како би се добила коначна оцена, а на основу које се могу једноставно рангирати разматране алтернативе.

Квалитет мултикритеријумске анализе зависи од избора релевантних критеријума, од адекватности одређених пондера и, наравно, од самог начина на који се оцењује у којој мери нека алтернатива испуњава утврђене критеријуме.

Изабрана листа критеријума треба:

(1) да буде потпуна, тј. да обухвата све важне аспекте одлуке;

(2) да не садржи неважне критеријуме;

(3) да не обрачунава предности и недостатке двоструко тако што се формирају критеријуми који су веома слични или готово идентични.

Један од основних изазова у примени ове методе јесте субјективност. Мултикритеријумска анализа у великој мери зависи од расуђивања лица која је спроводе и зато је важно поставити следећа питања:

- Како су изабрани релевантни критеријуми?
- Који им се ниво важности приписује?
- Како се оцењује нека опција, односно у којој мери она испуњава одређене критеријуме?

Ипак, предност мултикритеријумске анализе јесте то што она приказује експлицитне критеријуме, чиме се утиче на транспарентност процеса одлучивања и омогућава да се сагледају разлози доношења одређене одлуке, као и да се размене информације у погледу квалитета и значаја критеријума између заинтересованих страна и предлагача јавне политике или прописа. **Другим речима, субјективна процена као недостатак мултикритеријумске анализе много је мањи проблем него неформално разматрање опција.**

²¹ Европска комисија је објавила неке корисне информације о мултикритеријумској анализи. Извор: https://www.betterevaluation.org/en/resource/website/evaluation_tools и <http://aei.pitt.edu/50270/1/methods.guidelines.evaluation.v.4.pdf>.

Други веома користан извор је приручник за спровођење мултикритеријумске анализе доступан на адреси http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf који разматра нешто сложеније технике.

5.5.1.1 Кораци у мултикритеријумској анализи

Коракe приликом израде мултикритеријумске анализе начелно можемо поделити тако да обухватају следеће:

- 1) Формирати листу критеријума и одабрати критеријуме и поткритеријуме на основу којих ће се разматрати опције;
- 2) Груписати критеријуме тако да одражавају утврђене циљеве јавне политике или прописа – што је од велике помоћи посебно када критеријума има много (нпр. више од шест) или када се рангирају по значају. Ако се разматра јавна политика, једно од решења јесте да се критеријуми групишу према врсти утицаја, на пример економски и социјални критеријуми, критеријуми у односу на животну средину итд.
- 3) Формирати матрицу перформанси;
- 4) Оценити (бодовати) опције спрам сваког критеријума;
- 5) Рангирати критеријуме по значају (пондерисање).

Уобичајено је да се прво размотре и опишу последице одређене опције. Након тога се опције обично бодују у одређеном распону (нпр. од 0 до 10 или од -3 до +3), а може се користити и кардинална скала. Опције могу бити бодоване у апсолутном односу, тако да се свака опција бодује независно, или могу бити бодоване релативно, тако да најгора опција према одређеном критеријуму добије 0, а најбоља 10. Када се ефекти могу квантификовати (нпр. уштеде које би се оствариле применом разматраних опција), они се могу претворити у бодове (нпр. ако су уштеде за прву опцију милион, за другу три милиона и за трећу 10 милиона, однос бодова је 1, 3 и 10) или се могу на други начин прилагодити потребама анализе.

Једно од најсложенијих питања у примени мултикритеријумске анализе јесте пондерисање, односно приписивање значаја одређеним критеријумима. Пондерисање није увек нужно, али је ипак у пракси често потребно како би се опције боље размотриле и смањило утицај субјективности у избору. Уобичајено се већи значај додељује критеријумима по којима се опције знатно разликују. Када су нпр. трошкови које опције узрокују приближно исти, већи значај ће се приписати неким другим критеријумима.

Ко и како одређује пондере? Значај критеријумима махом приписују лица која добро познају разматране области, али критеријуми треба да буду постављени тако да одражавају опште и специфичне циљеве који се желе постићи.

Коначно, потребно је размотрити да ли нека опција „доминира“, тј. да ли је по сваком критеријуму боља од осталих опција, односно да ли ни по једном критеријуму није слабије оцењена од било које друге опције. У пракси се то веома ретко догађа, а када се деси, потребно је проверити да ли су опције реалистично постављене, односно да нису производ искључиво формалног захтева да се размотри више опција. Такође, непоходно је размотрити прихватљивост одређене опције, да ли се њене лоше оцене према једном критеријуму могу надоместити високом оценом према другом критеријуму. Могуће је применити и анализу осетљивости. На пример, размотрити да ли изабрана опција и даље „побеђује“ – и онда када се промени значај критеријума.

5.5.1.2 Пример примене мултикритеријумске анализе

Постоје различити начини примене мултикритеријумске анализе. Као илустрација се може користити једноставна мултикритеријумска анализа која пореди позитивне и негативне ефекте изражене у квалитативним, квантитативним или монетизованим величинама на примеру промене система регистрације и издавања пореског идентификационог броја, а која је коришћена приликом анализе ефеката опција.

У наведеном примеру критеријуми су формулисани кроз питања на које је могуће дати више или мање детаљне одговоре. Након тога, зависно од релативног значаја који се придаје

сваком од тих питања, могу се увести пондери како би се алтернативе рангирале. Да би се поједноставила анализа, претпоставиће се да сваки критеријум носи исту тежину. Опцији *status quo* дата је оцена 2, при чему оцена 1 означава погоршање постојећег стања, оцена 3 означава делимично побољшање, а оцена 4 знатно побољшање. Пошто се саберу оцене, на основу дате скале се могу упоредити различите алтернативе. Наравно, могуће је оцене базирати и на прецизнијим мерилима или формирати другачију скалу.

Такође, када постоји већи број критеријума, корисно их је груписати тако да одражавају различите компоненте опције. У наведеном случају се користе две групе критеријума – функционални критеријуми и критеријуми спровођења. Сами критеријуми су добијени на основу претходно утврђених принципа реформе процеса регистрације и добијених коментара заинтересованих страна. Да ли су неки критеријуми испуњени могуће је анализирати на основу квантитативних показатеља (времена, трошкова, броја процедура), док се испуњеност других критеријума може анализирати искључиво са квалитативног аспекта.

Табела 21. Пример мултикритеријумске анализе.

ОПЦИЈА 3:	Алтернатива са јединственим шалтером који аутоматски издаје више пореских идентификационих бројева		
Критеријум	Коментар	Оцена од 1-4	Пондер 0-1
Функционални критеријуми			
1. Да ли ова алтернатива смањује трошкове и број процедура и спречава одлагање почетка пословања предузећа? (трошкови приватног сектора)	(Да) Предлог смањује број процедура укидајући <u>један корак</u> у процесу регистрације. Очекивано смањење трајања процеса регистрације је <u>шест дана</u> . Алтернативом се смањује број организација које имају непосредни контакт са корисником.	4	1
2. Да ли ова алтернатива побољшава ефикасност државне управе, а посебно пореске администрације? (ефикасност државне управе)	(Не нужно) Алтернатива смањује обим административних послова при самом процесу регистрације, али би се вероватно повећао интензитет инспекција <i>ex post</i> .	2	0.5
3. Да ли ова алтернатива побољшава правну сигурност од пореске евазије или подстиче преварне радње? (ризик по пореске приходе)	(Не) Агенција за привредне регистре самостално издаје регистрационе бројеве и информисе друге установе да је ново предузеће формирано, укључујући и Пореску управу. Ако <i>ex ante</i> превенција одигра важну улогу, ова <u>алтернатива носи знатан ризик</u> од тога да ће се отворити велики број фантомских компанија.	2	1
4. Да ли ова алтернатива побољшава транспарентност? (транспарентност)	(Да) Алтернатива повећава транспарентност у процедурама везаним за пословну регистрацију, али може да повећа број пореских инспекција након што је предузеће започело пословање.	3	1
5. Да ли је ова алтернатива у сагласности са захтевима ЕУ? (компатибилност са процесом ЕУ интеграција)	(Да) Треба нагласити, међутим, да је само неколико чланица ЕУ спровело ову опцију са различитим улогама административних тела и агенција.	2	1

6. Да ли ова алтернатива обједињује регистарске бројеве за различите сврхе? (једноставност идентификације)	(Да) Сваком регистрованом субјекту додељује се јединствен број (или јединствен пар бројева) у сврху идентификације. Алтернатива подразумева да се са пара бројева пређе на јединствен број у другој фази примене.	3	0.5
Критеријуми спровођења			
7. Које су законске и институционалне промене потребне да се спроведе ова алтернатива? (сложеност спровођења)	Ова алтернатива захтева да се измени Закон о пореском поступку у делу који се односи на процес издавања пореског идентификационог броја, као и низ других подзаконских аката и правилника, како у Агенцији за привредне регистре, тако и у Пореској управи. Неопходно је и изменити постојеће формуларе.	1	1
8. Које су инвестиције потребне да се спроведе ова алтернатива? (трошкови спровођења)	Потребно је најмање 100.000 евра. Инвестиционе потребе се могу детаљно проценити тек пошто се утврде могућности да се успоставе директне везе између релевантних организација (укључујући и повезаност локалних организационих јединица).	1	1
9. Колико је времена потребно да се спроведе ова алтернатива? (време спровођења)	Очекиван период спровођења ове алтернативе је од шест месеци до годину дана – зависи од од тога колико је времена потребно да се донесу законске промене и у ком обиму пореска процедура треба да буде промењена. Неколико месеци биће потребно да се досегне интероперабилност Пореске управе и Агенције за привредне регистре у поређењу са Алтернативом 2. зато што захтева више измена у подзаконским актима.	1	0.5

Табела 22. Пример сумарног приказа и рангирања опција.

ОПЦИЈА	A1 – Status quo	A2 – Јединствени шалтер са ПУ	A3 – Јединствени шалтер без ПУ	A4 – Привремена дозвола
Функционални критеријуми				
1. Да ли ова алтернатива смањује трошкове, број процедура и спречава одлагање почетка пословања предузећа? (трошкови приватног сектора)	2	4-	4	2+
2. Да ли ова алтернатива побољшава ефикасност државне управе, а посебно пореске администрације? (ефикасност управе)	2	3	2-	1
3. Да ли ова алтернатива побољшава правну сигурност од пореске евазије или подстиче преварне радње? (ризик по пореске приходе)	2	3	2	2+
4. Да ли ова алтернатива побољшава транспарентност? (транспарентност)	2	4-	3	2
5. Да ли је ова алтернатива у сагласности са захтевима ЕУ? (компатибилност са процесом ЕУ интеграција)	2	3	2-	1
6. Да ли ова алтернатива обједињује регистарске бројеве за различите сврхе? (једноставност идентификације)	2	3	3	1
Критеријуми спровођења				
7. Које су законске и институционалне промене потребне за спровођење ове алтернативе? (спровођење)	2	1	1	2-
8. Које су инвестиције потребне за спровођење ове алтернативе? (трошкови)	2	2-	1	2-
9. Колико је времена потребно за спровођење ове алтернативе? (време)	2	2-	1	2-
РАНГ	3	1	2	4

На основу мултикритеријумске анализе може се закључити да Опција 2. има знатну предност у односу на остале. Наравно, могуће је замислити и ситуацију у којој су дате оцене нешто другачије. На пример, ако би прворангирана алтернатива била лоше оцењена по питању једног, али веома значајног критеријума (нпр. ризика по пореске приходе), могуће је да у таквим околностима та алтернатива није прихватљива. Другим речима, пондер који носи критеријум ризика по пореске приходе је у том случају изузетно велик.

5.5.2 Анализа трошкова и користи

Анализа трошкова и користи (анализа *cost-benefit*) представља метод квантитативне економске анализе који се користи приликом евалуације и рангирања алтернативних пројеката, или у нашем случају опција/мера јавне политике односно опција регулаторних промена у случају анализе ефеката прописа.²² Анализа трошкова и користи омогућава да се одговори на неколико питања:

- Да ли јавна политика, односно мере јавне политике доносе нето друштвену корист?
- Да ли предложено решење треба да буде усвојено?
- Која од различитих опција треба да буде усвојена?

Основна карактеристика анализе трошкова и користи јесте да она омогућава да се трошкови и користи сагледају из перспективе друштва као целине и да се изразе у новчаним еквивалентима (нпр. еврима или динарима).

Изражавање трошкова и користи у новцу, тј. монетизација омогућава поређење различитих опција које би према својим карактеристикама и последицама биле веома тешко упоредиве.

У пракси анализа трошкова и користи има ограничену могућност примене. С обзиром на природу и ограничења овог приручника, више методолошких појединости и примера анализе трошкова и користи може се наћи у Водичу за анализу трошкова и користи инвестиционих пројеката Европске комисије и Приручнику за анализу трошкова и користи, који је израдило Министарство инфраструктуре Републике Србије.²³

Анализу трошкова и користи често није могуће употребити или применити или она није једини релевантан метод који је пожељно применити пре него што се донесе одлука. Осим тога, примена анализа трошкова и користи има више изазова. На пример, одређивање ефеката који ће бити укључени у виду трошкова и користи захтева да се пажљиво размотре проблеми, али су честа и различита виђења о томе шта укључити, а шта изоставити из анализе. Примена анализе трошкова и користи се сусреће и са великим бројем других препрека. На пример, цене одређених производа су познате, али могу знатно осцилирати, те се поставља питање који ниво цене је адекватан. С друге стране, цене неких других „производа“ су непознате јер за њих не постоји тржиште.

Када се припрема анализа трошкова и користи, корисно је пратити следеће кораке:

1. установити претпоставке и обухват анализе;
2. одредити релевантан период анализе у којем ће јавна политика имати ефекте;
3. утврдити и навести трошкове и користи, као и могућност њихове монетизације, укључујући и очекивани период њиховог остварења;
4. монетизовати трошкове и користи када је то могуће;
5. дисконтовати трошкове и користи;
6. оценити ризик и неизвесност;
7. размотрити трошкове и користи који се не могу поуздано монетизовати;
8. размотрити додатне критеријуме;
9. препоручити (изабрати) најбољу опцију.

²² У овом делу дајемо само неке од основа анализе трошкова и користи. Детаљно о овом методу вид. D.L. Weimer and A.R. Vining, *Policy Analysis*, Prentice Hall, 2010.

²³ http://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/strategija/Manual_Cost_Benefit_Analysis.pdf

Корак 1. Установити претпоставке и обухват анализе

Кораци анализе ефеката који претходе примени анализе трошкова и користи (нпр. утврдити опције или утврдити директне и индиректне ефекте) у великој мери представљају основ анализа трошкова и користи. То подразумева да опције буду јасно утврђене и међусобно разграничене и да су мапирани ефекти како би се утврдио обухват анализе.

Корак 2. Одредити период анализе

Примена анализе трошкова и користи подразумева да се пажљиво приступи периоду током ког ће се испољити знатни ефекти јавних политика или прописа. Период који се узима у обзир приликом анализе трошкова и користи јесте уобичајено пројектовано време ефеката анализираног предлога, односно период до последње године у којој су очекивани ефекти довољно значајни. У пракси је за велики број интервенција тешко утврдити до када постоје значајни ефекти. За промене које дуго испољавају ефекте, нпр. у области здравства, препоручује се да се користи период од највише 20 година јер су услед дисконтовања ефекти након двадесете године изузетно мали.

Поред тога што су дисконтоване вредности користи и трошкова који се очекују након дужег периода често веома мале, скраћивање анализираног периода може бити оправдано и тиме што се са продужењем разматраног периода испољавају и све веће неизвесности у вези с пројектованим вредностима користи и трошкова. Ипак, потребно је бити опрезан са скраћивањем периода јер се тиме неизвесност пребацује од процене будућих трошкова и користи ка процени резидуалних вредности. Резидуалне вредности које приказују све очекиване нето користи након разматраног периода такође представљају важну компоненту укупне вредности предлога и потребно их је приказати.

Корак 3. Утврдити трошкове и користи

Овај корак је већ описан и представља саставни део анализе економских ефеката. Новина у погледу анализе трошкова и користи је то што се разматра могућност да се економски ефекти монетизују.

Корак 4. Монетизовати трошкове и користи

Монетизација се не врши по сваку цену, већ када је то могуће. То значи да је новчано изражавање трошкова могуће у неколико случајева. Најједноставније је када постоје тржишне цене на основу којих се директно изражавају трошкови и користи. Ипак, неселективно коришћење тржишних цена у одређеним случајевима може довести до погрешних резултата. Поред тога, за многе трошкове и користи који настају као последица измене прописа – као што су заштићена животна средина, спасени животи или избегнуте повреде, не постоје тржишне цене.

Пошто анализа трошкова и користи укључује и процену трошкова и користи које немају тржишну цену и које нису предмет уобичајених тржишних трансакција, често је неопходно користити и друге, посредне технике монетизације. Зависно од тога да ли постоје тржишне цене и да ли њихова употреба адекватна, изражавање вредности у новчаним терминима могуће је:

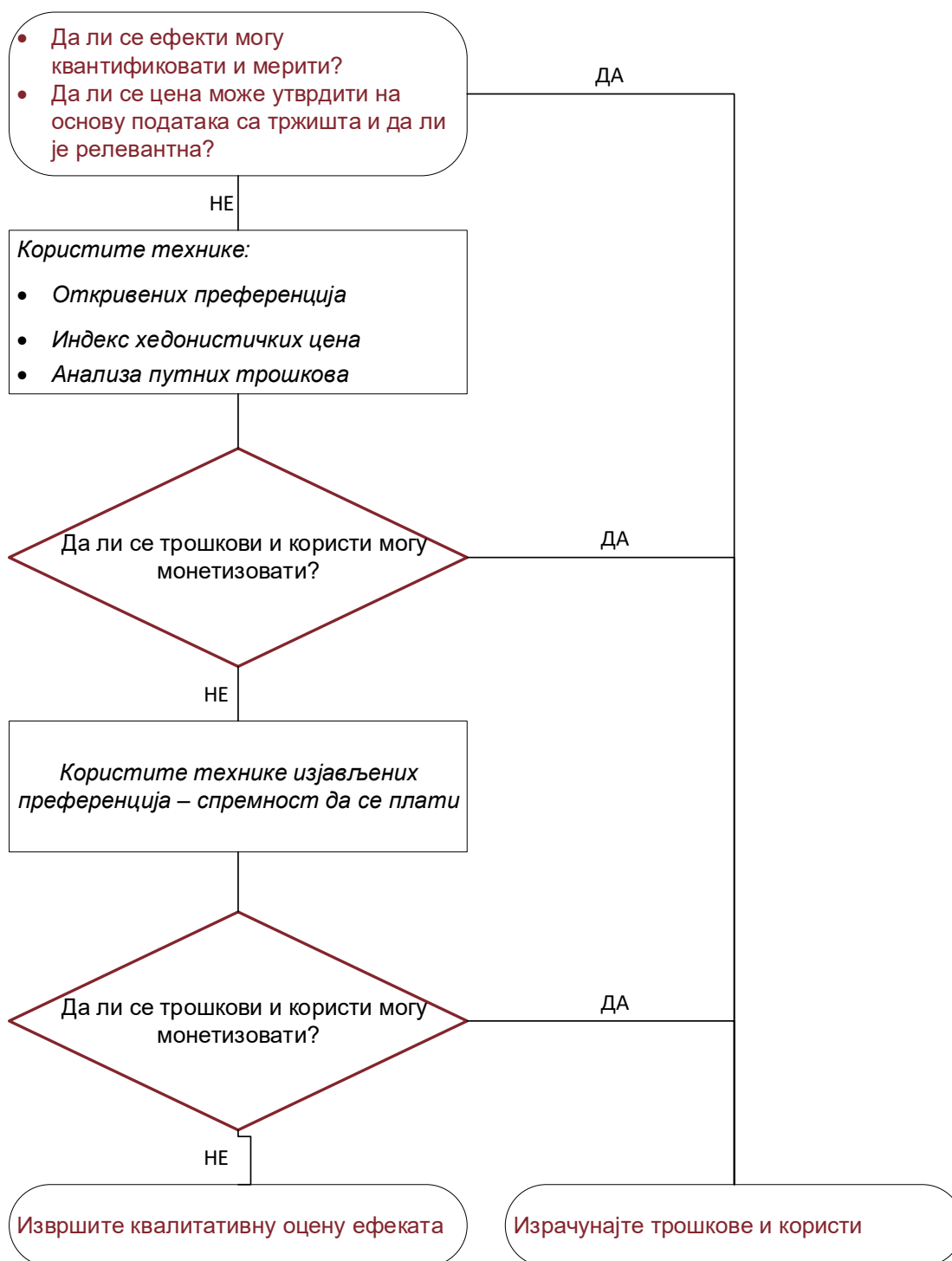
- **Када тржишне цене постоје и када су релевантне.** Економисти уобичајено сматрају тржишну цену као најтачнију. Међутим, некада тржишне цене постоје, али нису релевантне – не одражавају адекватну вредност трошкова и користи. Ово се односи, пре свега, на околности у којима постоје тржишни недостатаци или државне интервенције. Постојање екстерних ефеката, тржишних структура, попут монопола или олигопола, дисторзионих пореза, рационасања робе услед несташица, асиметричних информација – намеће потребу да се тржишне цене прилагоде тако да оне одражавају друштвене користи и трошкове. Другим речима, потребно је израчунати „цене у сенци”.

- **Када тржишне цене не постоје.** Државна интервенција може имати ефекте, на пример, на број смртних случајева или повреда, или на еколошке ресурсе, или може утицати на неке друге величине за које тржишне цене не постоје или које се на могу директно приказати или оценити. У таквим ситуацијама се користе различите технике како би се посредно могли

монетизовати трошкови и користи. Нека правила у погледу избора тих техника дата су у следећем графикону.

Постоји неколико начина на које се процењују користи и трошкови:

- Кориговање тржишних цена;
- Метод откривених преференција;
- Метод путних трошкова (метод *travel cost*), који се користи да би се утврдила вредност нетржишног добра – може се изразити као збир трошкова које, на пример, посетиоци сnose како би дошли до парка (укључујући и време потребно да би се стигло до парка);
- Метод хедонистичких цена – вредност одређене зелене површине може се добити поређењем цена некретнина које се граниче са том облашћу и цена идентичних некретнина које су удаљене од те области;
- Метод наведених преференција.



Слика 21. Критеријуми на основу којих се одлучује да ли ће се користити метода монетизације.

Спремност да се плати

Монетизација трошкова и користи у великој мери почива на концепту спремности да се нешто плати. Примена концепта спремности да се нешто плати препоручује се за четврту и пету фазу *ex-ante* анализе ефеката – фазу у којој се анализира утицај опције и фазу у којој се пореде препоручене опције и бира једна од њих.

У одређеним ситуацијама потребно је, поред тржишних анализа, извршити и друге анализе да би се проценили трошкови и користи пројеката. Ако нема тржишних цена, примењују се методе потенцијалне валоризације, које су, заправо, базиране на анкетама којима се покушава утврдити колико су циљне групе и заинтересоване стране спремне да плате за одређене користи, односно колико би биле спремне да прихвате као накнаду за губитак. Једна од кључних карактеристика у овом концепту јесте да су одговори хипотетички пошто испитаници заправо не плаћају ништа, нити су у стварности добили накнаде.

На располагању је одређени број студија у којима се може наћи више информација потребних за боље разумевање метода спремности да се плати. У табели је пример добијених резултата у хипотетичком случају, где се на основу анкете корисника и потенцијалних корисника даје оцена у погледу просечне спремности да се плати.

Сценарији квалитета воде	Просечна спремност да се плати на нивоу целог узорка (РСД)	Просечна спремност да се плати на нивоу групе корисника (РСД)	Просечна спремност да се плати на нивоу групе која не жели да буде корисник (РСД)
Одржавање квалитета воде за пловидбу	24,50	45,30	14,20
Побољшање квалитета воде са пловидбе на риболов	17,60	31,30	10,80
Побољшање квалитета воде са риболова на пливање	12,40	20,20	8,50

Из ових резултата може се извести већи број интересантних закључака. Анализа спремности да се плати открива да су људи спремни да плате релативно високу цену за почетни ниво квалитета. Међутим, мање су спремни да плате за побољшан квалитет воде. Цена коју су спремни да плате корисници река очигледно је виша од оне коју су спремни да плате они који нису корисници. Међутим, ова друга група спремна је да плати више од нуле, пошто је и њима стало до еколошких услова у средини у којој живе. Из података који се налазе у табели може да се изведе закључак о користима које имају домаћинства од побољшања квалитета реке. Укупна корист од побољшања квалитета воде може се проценити тако што се помноже користи са бројем домаћинстава која сматрају да ће на њих утицати то побољшање.

Корак 5. Дисконтовање (израчунавање садашње вредности трошкова и користи)

Вредност која се придаје трошковима и користима зависи од тога када се они остварују. У неким случајевима ће јавне политике, нови прописи или њихове измене узроковати тренутне трошкове, али одређени трошкови или користи настаће тек након извесног времена. На пример, једна опција ствара тренутне трошкове, али се користи остварују током дужег периода, док друга опција прво доноси користи, а затим настају знатни трошкови. Како поредити те опције?

Можемо приказати и сличан пример. На пример, треба међусобно упоредити две алтернативе. Обе претпостављају улагање од 100 милиона евра у првој години, након чега се остварују нето приходи (разлике између додатних трошкова и прихода) у наредне три године. Нето користи (разлика између укупних користи и укупних трошкова) представљене су у следећој табели:

Година	0	1	2	3
Опција 1	- 100	50	40	30
Опција 2	- 100	30	50	45

Питање је коју од те две опције изабрати. Пошто новац има и временску вредност, тј. један динар данас вреди више него један динар кроз годину дана, неопходно је свести све трошкове и користи на упоредиве величине.

Свођење различитих вредности које ће настати у будућности на садашњу вредност назива се дисконтовање. Дисконтовањем се омогућава да се директно упореде трошкови и користи који су настали у различитим периодима. Резултат процеса дисконтовања тих токова је **нето садашња вредност**. Нето садашња вредност представља једну од техника коју је могуће користити приликом одлучивања о неопходности и типу планиране промене.

Претпоставимо да се мером јавне политике (прописом) намеће обавеза приватном сектору и да се промена односи на три године. Почетни трошкови приватног сектора износе пет милиона динара. Сви регулисани субјекти су дужни да примењују нове захтеве од 1. јануара 2020. године, док почетне трошкове сnose крајем децембра 2019. године. Током три године приватни сектор ће имати релативно ниске трошкове одржавања у вези с наметнутим захтевом (око 100.000 динара годишње). Током истог периода приватни сектор ће остварити и знатне уштеде (милион динара у првој, два милиона у другој и три милиона динара у трећој години примене).

	Година (t)	Користи (B _t)	Трошкови (C _t)	Нето Корист (NB _t)
Децембар 2019.	0	0	5.000.000	- 5.000.000
2020.	1	1.000.000	100.000	900.000
2021.	2	2.000.000	100.000	1.900.000
2022.	3	3.000.000	100.000	2.900.000

Садашњу вредност могуће је обрачунати на неколико начина.

На пример, прво се може израчунати садашња вредност користи у првој години примене. Да би се израчунала садашња вредност, неопходна је и **дисконтна стопа (i)**. Ако се претпостави да она износи 10% (0,1), резултат је следећи:

$$SV = \frac{B_1}{(1+i)} = \frac{1.000.000}{(1+0,1)} = 909.091$$

(где B означава корист – benefit)

То значи да ће приватном сектору корист од милион динара вредети за годину дана као 909.090 динара данас. У том случају **дисконтни фактор** једнак је 0,90909.

Слично израчунавамо и остале годишње користи, а за другу годину резултат је следећи: корист од два милиона динара за две године вреди приближно као 1.652.890 динара данас.

$$SV = \frac{B_2}{(1+i)^2} = \frac{2.000.000}{(1+0,1)^2} = 1.652.893$$

Другим речима, ако идемо од садашње ка будућој вредности, износ од 1.652.893 донео би за две године $1.652.890 \cdot (1 + 0,1)^2$, тј. два милиона динара. Сабирањем добијамо садашњу вредност користи остварених током три године.

$$SV_B = \sum_{t=0}^3 \frac{B_t}{(1+i)^t} = \frac{B_2}{(1+i)} + \frac{B_2}{(1+i)^2} + \frac{B_3}{(1+i)^3} = 4.815.933$$

За трошкове користимо исту формулу, па је њихова садашња вредност

$$SV_C = \sum_{t=0}^3 \frac{C_t}{(1+i)^t} = C_0 + \frac{C_1}{(1+i)} + \frac{C_2}{(1+i)^2} + \frac{C_3}{(1+i)^3} = 5.248.690$$

(где С означава трошак – cost).

Резултат јасно указује на то да меру не треба усвојити – укупна корист је шест милиона, а укупни трошкови 5,3 милиона динара, али сведени на садашњу вредност показују да је ефекат промене негативан. Исти резултат могуће је добити и коришћењем следеће формуле:

$$NSV = \sum_{t=1}^3 \frac{NB_t}{(1+i)^t} - C_0 = 4.567.243 - 5.000.000 = -432.757$$

Дисконтна стопа представља корекцију којом се омогућава оцена дугорочних ефеката, у овом случају увођења регулације или њене измене, односно алтернатива регулацији. Процесом дисконтовања, као у нашем примеру, долази се до нето садашње вредности, где је: t – посматрани период; n – временски период узет у обзир; r – дисконтна стопа; C_t – нето користи у периоду t и C_0 – иницијални трошкови увођења прописа ($t=0$)

Јавна политика се може на основу анализе трошкова и користи оценити на следећи начин:

- Процењени трошкови и користи се групишу по годинама у којима настају, а затим се рачунају нето користи (разлика између трошкова и користи) за сваку годину;
- Нето користи се множе дисконтним фактором за сваку годину. Дисконтни фактор се рачуна применом следеће формуле: $1/(1+i)^n$, где је i дисконтна стопа, а n – година за коју се врши рачунање. Резултирајућа вредност је садашња вредност нето користи за сваку годину;
- Број година за које се рачуна садашња вредност (НСВ/NPV) зависи од јавне политике. У нашем примеру то је период од 10 година;
- Збир нето садашњих вредности за сваку годину представља укупну вредност јавне политике. Ради једноставности претпостављамо да приватни сектор има знатно мање трошкове на основу улагања државе.

Доња табела приказује описане калкулације. Дисконтни фактор рачуна се применом дисконтне стопе од 7%.

Табела 23. Приказ нето садашње вредности.

Година од увођења мера јавне политике (прописа)	Очекивани годишњи трошкови државе	Очекиване годишње користи приватног сектора	Дисконтни фактор (7%)	Садашња вредност трошкова	Садашња вредност користи
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) × (4)	(6) = (3) × (4)
0	10	0	1,0000	10	0
1	10	0	0,9346	9,3458	0,0000
2	20	0	0,8734	17,4688	0,0000
3	30	5	0,8163	24,4889	4,0815
4	30	10	0,7629	22,8869	7,6290
5	20	30	0,7130	14,2597	21,3896
6	10	40	0,6663	6,6634	26,6537
7	5	40	0,6227	3,1137	24,9100
8	5	40	0,5820	2,9100	23,2804
9	5	40	0,5439	2,7197	21,7573
10	5	25	0,5083	2,5417	12,7087
Укупно:			116,3987	142,4102	

Кораци 6–8. подразумевају примену других техника које су обрађене у овом приручнику (анализа ризика и мултикритеријумска анализа). Треба имати у виду да често анализа трошкова и користи даје само слику дела ефеката, јер многе ефекте није могуће монетизовати.

Корак 9. Препоручити (изабрати) најбољу опцију

Када је нето садашња вредност израчуната за неколико опција, у прилици смо да те опције поредимо. Опција јавне политике или прописа је прихватљива ако је нето садашња вредност позитивна. Ипак, могуће је да се донесе одлука да се примени опција која има негативну нето садашњу вредност ако су немонетизоване нето користи веома значајне. Опција која има већу нето садашњу вредност има предност. Међутим, када друге опције имају предности које се не могу квантификовати, могуће је да прворангирана опција према нето садашњој вредности ипак не буде и прворангирана у целокупној анализи.

Правила нето садашње вредности могу се сажети на следећи начин:

- одбијање или прихватање одлуке
 - ако је $НСВ > 0$ прихвата се
 - ако је $НСВ < 0$ одбацује се
- рангирање алтернатива:
 - ако је $НСВ(А) > НСВ(Б)$ прихвата се А
 - ако је $НСВ(Б) > НСВ(А)$ прихвата се Б

Поређење опција различитог трајања

За опције које имају различито трајање није могуће аутоматски израчунати и упоредити нето садашњу вредност. На пример, ако се дозвола даје на одређени период, при чему једна опција одобрава делатност на три године, а друга на четири године, то захтева да те опције буду међусобно временски упоредиве.

Две опције са другачијим периодом трајања у годинама

Ако претпоставимо дисконтну стопу од 10% на годишњем нивоу:

садашња вредност трошкова Опције А =

$$= - 40.000(1,0) - 2.800(3,17) = - 48.876$$

садашња вредност трошкова Опције Б =

$$= - 28.000(1,0) - 4.400(2,49) = - 38.956$$

Садашња вредност трошкова опција израчунатих на овај начин показује да Опција Б има ниже укупне трошкове. Међутим, како Опција А омогућава дуже трајање, то чини претходну калкулацију нетачном. Поставља се питање како донети адекватну одлуку о избору опција. У овим случајевима могуће је користити два метода.

Метод најмањег заједничког временског именитеља

Први метод односи се на коришћење најмањег заједничког временског именитеља којим се долази до идентичног трајања опција. То је у овом случају период од 12 година, односно обнављање Опције А три пута и Опције Б четири пута. Ако поново претпоставимо дисконтну стопу од 10% на годишњем нивоу:

садашња вредност трошкова Опције А =

$$= - 40(1,0) - 40(0,683) - 40(0,467) - 2,8(6,814) =$$

$$= - 40,00 - 27,32 - 18,68 - 19,08 = -105,08$$

садашња вредност трошкова Опције Б =

$$= - 28(1,0) - 28(0,751) - 28(0,564) - 28(0,424) - 4,4(6,814) =$$

$$= - 28,00 - 21,03 - 15,79 - 11,87 - 29,98 = -106,67$$

Када се опције сведу на заједнички временски именитељ, Опција А има предност. Проблем са применом ове методе је када је најмањи заједнички именитељ релативно велик (нпр. за опције са трајањем од пет и седам година то је 35 година), што захтева да се пројектују новчани токови користи и трошкова на изузетно дуг период. Сличан проблем се јавља када постоји више опција (нпр. опције са трајањем од пет, седам и девет година).

Метод годишњих еквивалентних трошкова (користи)

Други метод коректног поређења алтернатива са различитим трајањем је метод годишњих еквивалентних трошкова (користи). Тим методом се конвертују стварни токови трошкова (користи) алтернатива у еквивалентан ток константних трошкова (користи). На основу токова трошкова Алтернативе А током четири године можемо добити фиксне годишње трошкове (за исти временски период од четири године) који ће имати идентичну садашњу вредност. То исто је могуће израчунати и за Алтернативу Б и након тога упоредити годишње еквивалентне трошкове тих двеју алтернатива). Да би се добили годишњи еквивалентни трошкови, неопходни су следећа два корака:

1. израчунати садашњу вредност за сваку алтернативу;
2. конвертовати садашњу вредност за сваки пројекат у анuitет тако што ће се добијена садашња вредност поделити са одговарајућим анuitетним фактором.

Користећи садашње вредности добијене у претходном примеру:

садашња вредност трошкова Алтернативе А =

$$= - 40.000(1,0) - 2.800(3,17) = - 48.876$$

садашња вредност трошкова Алтернативе Б =

$$= - 28.000(1,0) - 4.400(2,49) = - 38.956$$

Ануитетни фактор (за 10%) је 3,17 за четири године и 2,49 за три године. Годишњи еквивалентни трошак је:

годишњи еквивалентни трошак Алтернативе А =

$$= 48.876/3,17=15.418$$

годишњи еквивалентни трошак Алтернативе Б =

$$= 38.956/2,49= 15.645$$

Тако да Алтернатива А изискује мање трошкове.

Ефекат промене дисконтних стопа на одлуку

Претпоставимо да се разматрају две регулаторне алтернативе – А и Б. Нето користи алтернатива приказане су у табели. Потребно је размотрити која од тих алтернатива је боља при дисконтној стопи од 10%.

Година	0	1	2	3
Нето корист Алтернативе А	-100	50	40	30
Нето корист Алтернативе Б	-100	30	45	50
Дисконтни фактор (10%)	1,000	0,909	0,826	0,751
Дисконтовани нето прилив Алтернативе А	-100,00	45,45	33,04	22,53
Дисконтовани нето прилив Алтернативе Б	-100,99	27,27	37,17	37,55

Нето корист алтернатива

$$НСВ(А)_{0,1} = - 100(1,0) + 50(0,909) + 40(0,826) + 30(0,751) = 101,02 - 100,00 = 1,02$$

Како је $НСВ(А) > 0$, Алтернатива А је прихватљива при дисконтној стопи од 10%. На исти начин израчунавамо нето садашња вредност (НСВ) за Алтернативу Б.

$$НСВ(Б)_{0,1} = - 100(1,0) + 30(0,909) + 45(0,826) + 50(0,751) = 101,99 - 100 = 1,99$$

Како је $НСВ(Б) > 0$, и Алтернатива Б је прихватљива при дисконтној стопи од 10% и има предност у односу на Алтернативу А јер је $НСВ(Б)$ већи.

$$НСВ(Б)_{0,1} > НСВ(А)_{0,1}$$

Избор алтернатива осетљив је на промену дисконтне стопе. Претпоставимо да анализирамо исте алтернативе при дисконтној стопи од 15%.

Година	0	1	2	3
Нето корист Алтернативе А	-100	50	40	30
Нето корист Алтернативе Б	-100	30	45	50
Дисконтни фактор (15%)	1	0,87	0,756	0,658
Дисконтовани нето прилив Алтернативе А	-100,00	43,50	30,24	26,32

Дисконтовани нето прилив Алтернативе Б	-100,99	26,10	34,02	39,48
С променом дисконтне стопе Алтернатива А има незнатно позитивну нето садашњу вредност, $НСВ(А)_{0,15} = 0,06$, док је $НСВ(Б)_{0,15}$ негативна.				
$НСВ(А)_{0,15} > НСВ(Б)_{0,15}$				
Овај пример такође показује да оне алтернативе код којих се значајна нето корист остварује касније, бивају све мање пожељне како расте дисконтна стопа.				

5.5.3 Модел стандардног трошка

Модел стандардног трошка (*standard cost model*) представља једноставан начин мерења административног оптерећења наметнутог прописима, док му је улога мања у анализи јавних политика.

Модел стандардног трошка често представља део шире анализе трошкова и користи којим се разматра ефекат на трошкове усклађивања привредних субјеката са јавном политиком или чешће прописом.

Модел стандардног трошка разлаже прописане административне поступке и захтеве на поступке и неопходне активности које регулисани субјекти морају да обаве. Затим на основу података о времену потребном да се ти захтеви испуне, као и података о трошковима које они стварају мери административне трошкове, односно административно оптерећење (*administrative burden*).

Модел стандардног трошка је ограничен само на разматрање административних поступака и захтева које субјекти испуњавају како би своје пословање ускладили са прописима. **Модел стандардног трошка не даје одговор да ли су сам пропис или мера јавне политике потребни или нису, односно да ли постоје боља решења.** Модел стандардног трошка нема тежину статистички репрезентативног истраживања. Такво истраживање би у великом броју случајева било веома скупо и временски захтевно и смањило би могућност да се свеобухватно примени ова метода.

За потребе модела стандардног трошка трошкове делимо на:

- **Финансијске трошкове** који настају по основу обавезе да регулисани субјект изврши трансфер одређене суме новца државним органима по основу плаћања пореза и доприноса, акциза, административних такса итд. Финансијски трошкови се у начелу не обрачунавају по моделу стандардног трошка. Ипак, ако се променом поступка, односно захтева укида неко плаћање, нпр. административне таксе, то је могуће приказати као уштеду.
- **Структурни трошкови примене прописа** – трошкови који се односе на производни процес или на саме производе и услуге предузећа (нпр. трошкови који настају при испуњавању обавезе да се уграде филтери ради смањења загађења, да се поштују одређени стандарди производње, да се запосле радници са специфичним знањима, да се прилагоди радно место лицима са инвалидитетом итд.) нису предмет обрачуна по моделу стандардног трошка, али су елементи који се анализирају у оквиру економских и других ефеката.
- **Административни трошкови** су трошкови административних поступака, односно оних активности које су регулисаним субјектима наметнуте одређеним прописима у погледу административних поступака или административних захтева. Административни трошкови се састоје од две компоненте – потребних (уобичајених) административних трошкова и административног оптерећења.
- **Административно оптерећење** је део укупних административних трошкова који настају искључиво услед захтева који су наметнути прописима.

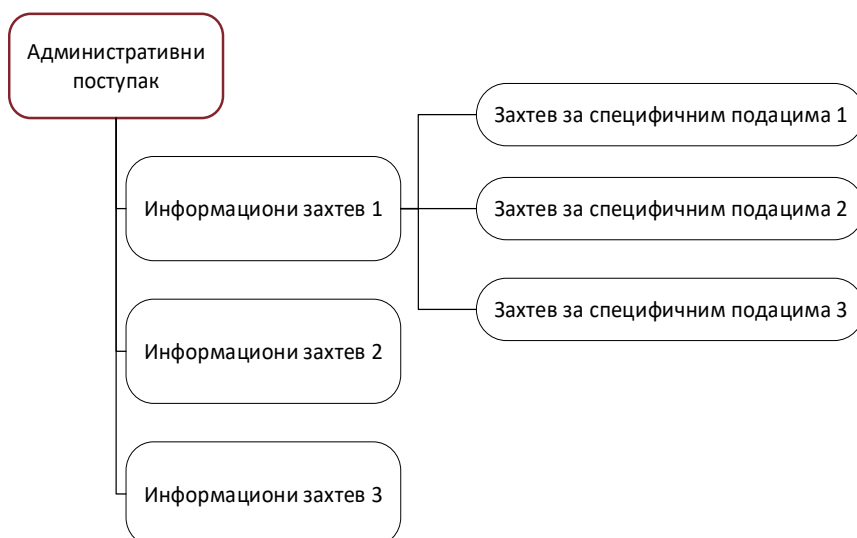


Слика 22. Трошкови прилагођавања прописима.

Поред трошкова, кључни елемент за обрачун модела стандардног трошка јесу **информациони захтеви**, односно обавезе које настају на основу административног поступка или захтева у погледу прикупљања, достављања или чувања података у форми и на начин који је предвиђен прописом. Захтеви могу се односити на обавезе према држави или на обавезе према трећим лицима. Информациони захтев подразумева не само да се прикупљају и достављају документи и подаци у одређеној форми државној управи и/или трећем лицу већ се односи и на чување података како би они могли бити дати на увид инспекцијским органима или прослеђени по добијеном захтеву. Да би било који информациони захтев био испуњен, треба спровести различите административне активности, нпр. прикупити податке, упознати се с прописом итд. За то је потребно време које се утврђује како би се одредио трошак приватног сектора.

Сваки информациони захтев чини један или више захтева за податке. Информациони захтев за податке је захтев да се појединачни подаци, који су потребни, прикупе, доставе или чувају како би се испунила обавеза.

Административне активности – Да би се испунили захтеви, потребно је предузети низ административних активности. Помоћу модела стандардног трошка процењују се трошкови обављања тих активности. Активности могу бити предузете унутар субјекта или се могу ангажовати трећа лица.



5.5.3.1 Кораци калкулације административних трошкова

Модел стандардног трошка најједноставније можемо изразити као **производ „цене поступка/захтева (P)” – и укупног броја процедура (информационих захтева) годишње (Q)**. Укупан број процедура **Q**, добија се или директно или на основу броја регулисаних субјеката који имају прописима утврђену обавезу (**N**) и учесталости (фреквентности) обавезе испуњења одређеног захтева (**F**).

$$P \times Q = (H \times T + E + A) \times (N \times F)$$

5.5.3.1.1 Утврђивање ценовне компоненте

Да би се израчунала цена процедуре (**P**), треба обрачунати неколико компонената.

Регулисани субјекти (власници, директори, други запослени) морају утрошити одређено време да би наметнуте захтеве испунили. **Време потребно да се испуни захтев (H)**, односно да се прикупе и доставе информације – кошта. За обрачун трошкова које регулисани субјекти сnose по основу времена утрошеног на испуњавање административног захтева користи се уобичајена надокнада (према сату или дану) коју регулисани субјект исплаћује ангажованим лицима за обављање административних активности (**T**). Поред саме надокнаде, трошкови обухватају и друге трошкове настале ради испуњавања захтева (трошкови канцеларијског материјала, копирања, путни трошкови итд.).

Поред наведених трошкова, поједини административни захтеви стварају и **додатне трошкове**, нпр. трошак за набавку посебне опреме ако је она неопходна због специфичног захтева (**A**), или трошкове настале услед ангажовања адвоката, књиговође или других лица чије се услуге користе ради испуњавања захтева (**E**).

Детаљније упутство о обрачуну потребног времена дато је у Методолошком приручнику и Упутству за коришћење калкулатора модела стандардног трошка, који је доступан на сајту www.rsjp.gov.rs/kalkulator.

Када се обрачунавају административни трошкови, треба водити рачуна о следећем:

1. **Класификација регулисаних субјеката** – поступак обрачуна се може знатно разликовати зависно од делатности, величине или других карактеристика регулисаних субјеката. Уколико су прописима или праксом за различите категорије предвиђени знатно различити поступци/процедуре, потребна документација или други елементи административних поступака или сами субјекти различито приступају поступку (нпр. папирно или електронско подношење документације, или ангажовање трећих лица), потребно је извршити обрачун посебно за сваку категорију. Уколико су те разлике мале, врши се само један обрачун, а у обрасцу се назначавашта се на које категорије односи.

2. **Утврђивање репрезентативног субјекта** – када се обрачунава време потребно да се испуни административни захтев, у моделу стандардног трошка користи се тзв. време просечно ефикасног привредног субјекта, односно предузећа или предузетника који је просечно ефикасан у испуњавању административних захтева. Уколико су подаци о времену које је потребно да се обави административни захтев добијени на основу анализе изразито неефикасних или изразито ефикасних субјеката, добијају се погрешни резултати обрачуна.

3. **Потреба да се обрачунају трошкови ангажовања лица која нису запослена у регулисаном субјекту** – обрачун трошкова може поћи од претпоставке да све поступке и активности спроводе лица која су запослена у регулисаном субјекту. Уколико је уобичајено ангажовање трећих лица (нпр. адвоката, књиговођа и сл.) која испуњавају административне захтеве уместо запослених, треба обрачунати такве трошкове.

4. **Могућност да се обрачунају фиксни (режијски) трошкови** – на обрачунате трошкове уобичајено се додаје и одређени проценат на име режијских трошкова (нпр. у Великој Британији на обрачунате износе додаје се 30%, док се у Норвешкој, Данској и Холандији додаје износ од 25%), али је често такво увећавање трошкова дискутабилно јер је

реч о тзв. неповратним трошковима, те је препорука да се ти трошкови у Републици Србији, осим у изузетним условима, не обрачунавају.

5. Потреба да се измери формално или стварно оптерећење – треба имати у виду то да се у пракси административни захтеви често само делимично примењују, па ако постоје подаци о томе у којој мери регулисани субјекти примењују административне захтеве, може се навести колико је одступање стварних трошкова од трошкова који подразумевају потпуну примену административних захтева.

6. Поузданост прикупљених података – у великом броју случајева регулисани субјекти се неоправдано жале на време потребно да испуне одређене административне захтеве. Потребно је пажљиво сагледати и проверити прикупљене податке и извршити могуће логичке контроле.

Пример обрачуна административних трошкова и административног оптерећења

Обрачун се може приказати и једноставним примером. Претпоставимо да административни поступак захтева да се за добијање одређене дозволе доставе одређене информације и да је лицу запосленом у регулисаном субјекту потребно шест часова да обави пет корака и тако испуни административни захтев. Ти кораци могу бити различити – нпр. упознавање са захтевом, попуњавање формулара, прикупљање података, вршење плаћања. Ова листа активности је стандардизована и детаљнија упутства о одређивању активности дата су на сајту www.rsjp.gov.rs/kalkulator.

Ако је цена сата рада тог лица 500 динара и ако су додатни трошкови (превоз, телефон, трошак за формуларе итд.) 1.000 динара, трошак поступка је 4.000 динара. Цена сата рада добија се када се бруто плата за одговарајући посао подели са укупним бројем радних часова у месецу. Овај обрачун може да варира зависно од тога ко спроводи активности како би се задовољио захтев да се доставе информације.

Тиме је одређена за сада само цена поступка. Потребно је одредити и учесталост, односно годишњи број поступака. То значи да је потребно утврдити број регулисаних субјеката. Ако се тај захтев односи на 10.000 регулисаних субјеката годишње и ако регулисани субјекти то чине само једанпут годишње, укупан административни трошак је 40 милиона динара. Ако се поступак на различит начин примењује на различит тип субјеката, или ако субјекти на различит начин испуњавају захтеве, онда се обрачун врши за сваки од тих „типова” административног поступка.

Ради једноставности, претпоставимо да су сви субјекти слични, те да нема значајне разлике коју је потребно узети у обзир. У том случају укупни административни трошкови приватног сектора износе $4.000 \text{ динара} \times 10.000 \text{ поступака} = 40 \text{ милиона динара}$. Међутим, могуће је да би део тих трошкова приватни сектор сносио и без формалног захтева. Ако се процени који део активности предузећа спроводе и без формално наметнутог захтева, онда је могуће разликовати административно оптерећење од административних трошкова. На пример, ако се процени да би предузећа трошила уместо шест само два сата, онда је разлика између административних трошкова и административног оптерећења 20 милиона динара.

5.5.3.1.2 Утврђивање количинске компоненте

Када се утврђује количинска компонента, могуће је неколико ситуација. Информацију о количинској компоненти (Q) могуће је било преузети директно ако је податак о укупном броју поступака навео надлежни орган, било из регистра или другог извора. Међутим, одређивање укупног броја поступака зависи и од специфичних околности (нпр. да ли је у одређеној години већи број субјеката обнављао лиценцу па се у тој години бележи знатно већи број поступака и сл.) које је неопходно узети у обзир.

Уколико није познат податак о укупном броју поступака, онда се он изводи на основу двеју величина:

1. броја регулисаних субјеката (H);
2. учесталости поступка (захтева) – које регулисани субјект мора испунити на годишњем нивоу (Ф – фреквенција).

Када се одређује учесталост, неопходно је разликовати три врсте информационих захтева:

- **једнократни** – када је број поступака једнак броју регулисаних субјеката за дату годину;
- **понављајући услед законске обавезе** – ако се информациони захтев јавља периодично, фреквенција је позната;
- **понављајући тако да учесталост зависи од пословне активности** (ако регулисани субјект одлучи да започне одређену активност, што доводи до обавезе да се испуни информациони захтев); ако податак о тачном броју поступака (захтева) на годишњем нивоу није познат пошто учесталост зависи од самих привредних субјеката, онда је фреквенција непозната.

Стога је, када се дефинишу количинске компоненте, могуће разликовати неколико случајева:

- **Позната учесталост, познат број регулисаних субјеката** – Ако је учесталост административног захтева позната на основу прописа, нпр. пропис уводи обавезу регулисаним субјектима да одређен број пута годишње обаве одређене активности, онда се процењени број активности добија производом броја субјеката и учесталости. На пример, пропис захтева да се образац доставља једном годишње, учесталост је 1, ако се доставља сваких шест месеци, фреквенција је два пута годишње, ако се доставља сваке друге године, учесталост је 0,5 итд. Ако је учесталост позната, број субјеката уобичајено утврђује на основу сопствених података (регистра, евиденција или других података).
- **Позната учесталост, непознат број регулисаних субјеката** – Ако је учесталост позната, али регулаторно тело нема поуздан податак о броју регулисаних субјеката, потребно је извршити додатну анализу расположивих података. Ако није могуће доћи до поузданог податка, потребно је извршити процену, при чему се то јасно наводи. Број случајева утврђен на овај начин множи се са учесталошћу обавезе предвиђене одговарајућим прописом.
- **Непозната учесталост, познат број регулисаних субјеката** – У одређеном броју случајева, учесталост може зависити од нивоа активности. Могуће је да је познат укупан број субјеката који има одређену претежну делатност, али није познато колико често они испуњавају одређени административни захтев, односно колико често покрећу административни поступак. У тим околностима, ако постоје поуздани подаци о укупном броју информационих захтева из претходног периода у евиденцији регулаторног тела, тај податак се може користити као апроксимација за количинску компоненту. Експертска процена се користи само у изузетним случајевима, када није могуће на други начин проценити учесталост.

- **Непозната учесталост, непознат број регулисаних субјеката** – Драгоцене су информације о броју регулаторних субјеката погођених одређеним информационим захтевом, односно о броју испуњених информационих захтева годишње. У одређеном броју случајева, подаци неће бити доступни, нити ће се моћи утврдити без ангажовања знатних додатних ресурса. У таквим околностима потребно је направити одговарајућу процену, при чему је то пожељно учинити према типовима регулисаних субјеката, тј. према сегментима.

Информације потребне за одређивање квантитативне, односно количинске компоненте, често су доступне у другим државним органима, односно одговарајућим удружењима, привредној комори или истраживачким институтима.

Након што се одреди количинска компонента и потребно време, **неопходно је утврдити трошак запослених, односно других ангажованих лица** која обављају административне активности.

За потребе обрачуна користе се подаци Републичког завода за статистику. Разликујемо неколико случајева:

1) **Просечне плате за специфичан сектор** користе се када се поступак, односно захтев односи искључиво на тај сектор (нпр. сектор пољопривреде или сектор финансија и осигурања). За обрачун користимо јединствену класификацију делатности (ЈКД 2010) и податке о просечним платама доступне у Републичком заводу за статистику. Када се захтев односи на више од једног сектора, може се користити просечна зарада на нивоу привреде, нпр. све обавезе у вези с порезом на додату вредност односе се на све секторе па је потребно користити национални просек. Коначно, ако је позната секторска структура регулисаних субјеката, могуће је обрачунати просечну пондерисану плату за одређени административни поступак.

2) **Разврставање према степену квалификација који је потребан за обављање административне активности.** Поред разврставања према сектору, могуће је правити и разлику према степену квалификација. У том случају, лице које врши обрачун може да утврди да ли је такво разликовање потребно. Најједноставнија класификација је **подела на власнике, управу, директоре и запослене који спроводе административни поступак**. Методологија полази од те једноставне класификације јер је у пракси детаљнију поделу тешко применити.

3) **Тарифа лица ангажованих ван регулисаног субјекта (адвокати, рачуновође, порески саветници и сл.).** У пракси је уобичајено, посебно за сектор малих и средњих предузећа, да административне активности обављају трећа лица, тј. лица која нису запослена у регулисаном субјекту (нпр. рачуновође, порески саветници, адвокати). У том случају је потребно утврдити одговарајућу стандардну накнаду која се плаћа тим лицима. Тада треба користити или постојеће тарифнике или обрачунати просечну цену на основу прибављених података – ценовника трећих лица.

Остали трошкови. Поред трошкова по основу утрошеног времена (израженог у новцу), потребно је обрачунати и остале трошкове настале услед испуњавања захтева. Ти трошкови обухватају, на пример, део трошкова софтвера који је неопходан како би се испунио информациони захтев (само ако се он не користи у друге сврхе), трошкове по основу поштарине, трошкове копирања и сл. Коначно, узимајући у обзир значај административних такса, требало би да оне такође буду укључене у обрачун трошкова.

Алати за утврђивање потребног времена

С обзиром да се за обрачун времена методом модела стандардног трошка користи време које је потребно да тзв. просечно ефикасан, односно типични регулисани субјекат одговори на информациони захтев, потребно је утврдити то време. Како за идентификацију нормално ефикасних субјеката, тако и за време које им је потребно да изврше информациони захтев, могу се **користити интервјуи**. Исто важи и за трећа лица (књиговођа, адвоката и сл.) када се она ангажују. Зависно од расположивих ресурса и других фактора, интервјуи са лицима која су ангажована на извршењу захтева (запослени, власници, трећа лица) могу бити телефонски или лицем-у-лице.

Предност телефонских интервјуа је то што се брзо добијају резултати и што су незнатни трошкови, док су недостаци одсуство директног контакта и симулације административних активности, што су уједно предности интервјуа лицем-у-лице. Телефонски интервју погодан је за једноставне административне активности. Интервјуи лицем-у-лице, с друге стране, могу бити временски захтевнији и изискивати више трошкове. Погоднији су за сложеније административне активности, када се може добити поуздан резултат с малим бројем испитаника. Предност интервјуисања експерата је у томе што такав интервју може заменити интервјуисање веће групе регулисаних субјеката, као и то што су експерти упознати са сложенијим питањима. С друге стране, недостаци могу бити у томе што експерти нису спремни да дају одговоре и често имају конзервативан приступ. Интервјуисање експерата погодно је за комплексне захтеве који се односе на велик број регулисаних субјеката и за контролу резултата добијених другим методама.

On-line упитници имају предност у томе што су релативно јефтини, са већим бројем испитаника, а тиме и већом поузданошћу добијених резултата. Недостаци су могућност слабог одзива, као и ризик да они коју дају одговор нису адекватно упознати са административним поступком или захтевом. Приступ је погодан за једноставније административне поступке, када се поуздан резултат може добити само са већим бројем испитаника.

Оцени потребног времена треба прагматично приступити. У пракси се може догодити да се на пример једно од интервјуисаних предузећа знатно разликује од других интервјуисаних предузећа. Такве податке не треба узети у обзир када се одређује време за испуњење захтева потребно „нормално ефикасном предузећу”.

У појединим околностима потребно је начинити експертску оцену времена потребног за „нормално ефикасно предузеће” или обавити додатне интервјуе, јер услед знатног одступања у добијеним одговорима није могуће оценити време за испуњење захтева потребно „типичном предузећу”.

У пракси се такође користи и **метод штоперице**, у коме се лице које врши обрачун ставља у позицију регулисаног субјекта и покушава да пролази кроз поступак. Предност тог приступа јесте то што се свака активност мери понаособ. Такође, тај приступ је погодан за веома сложене захтеве који се односе на велики број регулисаних субјеката и за контролу проблематичних резултата добијених другим методама. С друге стране, недостатак тог приступа је субјективност.

Друга опција је **класификација стандардних активности према потребном времену**. На пример, у случају стандардне активности упознавања са административним поступком, могуће време је 3 минута, 10 минута или 21 минут за једноставну, средњу и комплексну активност респективно. Тим приступом се знатно олакшава обрачун. Недостатак тог приступа јесте то што може знатно да одступи од стварног времена, али и то што је потребно време да се класификација припреми.

5.5.4 Анализа ефективности трошкова

Анализа ефективности трошкова (АЕТ) је метод за поређење трошкова различитих мера јавних политика којима се постиже (приближно) исти ниво ефеката. Овај алат препоручује се за корак 5. анализе ефеката јавних политика, у којем се пореде опције и препоручује најбоље решење. Више о анализи ефективности трошкова може се сазнати из Смерница о анализи ефективности трошкова, које је донела Европска комисија, као и Водича кроз анализу ефективности трошкова, који је донела Светска здравствена организација.²⁴

У пракси, анализа ефективности трошкова се најчешће врши када аутори не спроведу анализу трошкова и користи. Сврха ове анализе јесте да утврди најмање скупу опцију јавне политике. Анализа ефективности трошкова примењује се када је користи јавних политика тешко квантификовати и исказати у новчаним износима.

У основи, анализа ефективности трошкова утврђује трошкове постизања специфичног физичког обима (нпр. избегнуте несреће, повећања производње, емисија штетних материја, број незапослених обухваћених програмом преквалификације итд.). За разлику од анализе трошкова и користи, анализа ефективности трошкова не захтева монетизацију трошкова, док се користи исказују у јединицама или процентима.²⁵ Другим речима, **користи у анализи ефективности трошкова изражавају се у физичким, а не новчаним величинама**, док се **трошкови у анализи ефективности трошкова, као и у анализи трошкова и користи, изражавају у новчаним јединицама**. Анализа ефективности трошкова омогућава да се рангирају алтернативе према трошковима по јединици ефективности или јединица ефективности за одређени износ трошкова. Поред основне разлике између анализе ефективности трошкова и анализе трошкова и користи у начину изражавања користи, **анализа ефективности трошкова подразумева да постоји истоветан или сличан доминантан ефекат који би настао применом алтернатива**, док се процес дисконтовања односи само на трошковну страну алтернатива.

Анализа ефективности трошкова **не може да коригује грешке при идентификацији проблема и њен квалитет зависи од тога да ли се разматрају адекватне мере јавне политике**. Та ограничења значе да је анализа ефективности трошкова пре свега допуна другим техникама и није пожељно користити је као самосталану анализу.

Основна предност анализе ефективности трошкова огледа се у ситуацијама у којима је тешко новчано изразити користи које регулаторне алтернативе доносе. Анализа ефективности трошкова је корисна када кључно питање није да ли Влада треба нешто да регулише и колико кошта примена одређене алтернативе, већ која је од разматраних алтернатива за дату величину трошкова најбоља, односно која од алтернатива може да постигне одређене циљеве уз најниже трошкове.

Анализа ефективности трошкова се примењује приликом анализе прописа у областима попут здравства, безбедности саобраћаја или образовања, где је лакше утврдити користи у физичким јединицама, односно тамо где постоји проблем приликом изражавања новчаних еквивалената ефеката, као што су смањење стопе смртности или бољи систем образовања.

Анализа ефективности трошкова је метод који има **предност у случајевима у којима тржиште или цене не одражавају у потпуности све трошкове и користи предлога**

²⁴ Извори: https://www.betterevaluation.org/en/resource/website/evaluation_tools, <http://aei.pitt.edu/50270/1/methods.guidelines.evaluation.v.4.pdf> и http://www.who.int/choice/publications/p_2003_generalised_cea.pdf

²⁵ Анализа ефективности трошкова препоручује се нарочито за политике здравства, тако где се користи ових политика тешко могу монетизовати.

прописа. Када је тржиште конкурентно и када се већина трошкова и користи одражава у тржишним ценама, финансијска оцена може дати адекватан одговор о друштвеној пожељности предлога.

Најчешће се алтернативе рангирају на основу „трошкова по јединици ефективности” или на основу „јединице ефективности по новчаној јединици”, а ефективност трошкова изражава се као рацио просечног трошка и јединици ефективности

$$PET = T/E$$

где PET представља рацио ефективности трошкова, Т представља трошкове у новчаним јединицама, а Е представља ефективност, тј. користи изражене у физичким јединицама.

Поред тог, најједноставнијег начина изражавања ефективности неког регулаторног предлога или опције јавне политике, доносиоци одлука могу бити заинтересовани за поређење постојећег регулаторног решења с новим регулаторним предлогом, односно да се стара јавна политика упореди са новом. Тада је могуће израчунати инкрементални рацио ефективности трошкова

$$RIET = (T_H - T_C)/(E_H - E_C) = \Delta \text{ трошкови} - \Delta \text{ ефективност}$$

где је T_H трошак новог предлога, T_C трошак одржавања постојећег стања, E_H ефективност новог предлога и E_C постојећа ефективност. Што је тај рацио мањи, већа је ефективност трошкова.

У даљем тексту се налази кратак пример анализе ефективности трошкова ради илустровања логике описаног метода:

На пример, Опција 1. смањује број инфекција за 1.000 по цени од 5.000 динара, а Опција 2. смањује број инфекција на 800 по цени од 4.800 динара. Трошак једне јединице користи добија се на следећи начин:

$$\text{Опција 1.: } 5.000 / 1.000 = 5,0$$

$$\text{Опција 2.: } 4.800 / 800 = 6,0$$

Ово указује да је Опција 1. јефтинија, јер је трошак по једној јединици користи нижи од трошка у случају Опције 2. Дакле Опција 1. је трошковно ефективнија и треба је препоручити.

5.6 Анекс 6 – Пример мапирања ефеката

Начин обележавања значаја ефеката зависи од самих лица које спроводе анализу. У нашем примеру, значај ефекта означен је латиничним словом х (икс), тако да је за значајне ефекте у одговарајућу колону уписано ххх, за ефекте средње величине хх, за мале ефекте х, а у случају незнатних ефеката или ако их нема (-).

Из примера се може видети да је за потребе анализе ефеката следећих неколико области потребно додатно анализирати:

- Трошкове спровођења опција јавних политика – финансијски ефекти;
- Директне трошкове привредних субјеката услед државне интервенције (разматраних опција) – економски ефекти;
- Ефекте на цене, избор и квалитет производа – економски ефекти;
- Ефекте на микро, мала и средња предузећа – економски ефекти;
- Негативне ефекте по здравље потрошача – анализа ефеката по животну средину (и здравље);
- Дистрибутивне ефекте – анализа социјалних ефеката.

Ефекти	Величина очекиваног ефекта	Значај за заинтересоване стране	Вероватноћа наступања ефекта	Дужина трајања	Коментар
Финансијски					
Ефекти по јавне приходе	X	XX	X	X	На кратак рок могућ је знатнији пад пореских прихода по основу смањења промета прехранбених производа које садрже трансмасти. Очекује се да ће наведени ефекат бити временски ограничен јер ће се потрошачи и произвођачи прилагодити новонасталим околностима.
Трошкови спровођења	XX	X	XXX	XX	Очекује се знатно повећање трошкова спровођења услед повећаних трошкова инспекцијског надзора, додатних трошкова обуке, и других трошкова спровођења.
Међународне финансијске обавезе	-	-	-	-	Не очекују се знатни ефекти.
Расходи других институција	-	-	-	-	Не очекују се знатни ефекти.

Економски					
Трошкови примене прописа	XXX	XXX	XXX	XX	Привредни сектор ће сносити трошкове развоја нових производа и њиховог изношења на тржиште. Трошкови могу знатно да варирају. Директни трошкови привреде могу имати и посредне ефекте по конкурентност, спољнотрговинску размену итд. Стога је детаљнија анализа ових ефеката потребна.
Административни трошкови	XX	XXX	XX	X	Смањење садржаја индустријских трансмасти захтеваће да привреда утроши време и ресурсе да би разумела правила, применила нова правила, обавестила потрошаче. То може представљати знатне ефекте у погледу административног оптерећења.
Конкурентност / ефекти по специфичне привредне секторе	X	XX	XX	X	Представници сектора прехранбене индустрије су изнели забринутост због потенцијалних ефеката који се односе на поштовање ограничавања садржаја трансмасти. Релативни ефекти различитих опција треба пажљиво да буду процењени.
Ефекти по конкуренцију	X	X	X	X	Не очекују се знатни ефекти осим оних који се тичу посредних ефеката примене нових ограничења.
Трансфер технологије и примена иновација	XX	XX	XX	X	Смањење садржаја трансмасти у прехранбеним производима захтева да се користе алтернативни састојци и технолошки процеси. У том контексту ће мере за смањење садржаја трансмасти допринети иновацијама и трансферу технологија. То ће, с друге стране, имати позитиван ефекат на конкурентност и раст привреде.
Ефекти по потрошаче	XX	X	XX	X	Опција ће имати утицај на избор потрошача и њихов расположив доходак посредством ценовног ефекта.
Ефекти по квалитет и статус радне снаге и положај послодаваца	-	-	-	-	Не очекују се знатни ефекти.
Ефекти по микро, мала и средња предузећа	XXX	XXX	XXX	XXX	Значајан број микро, малих и средњих предузећа у пољопривреди и прехранбеној производњи биће погођен опцијом. Потребно је спровести тест ММСП.
Социјални					
Специфичне групе / дистрибутивни ефекти	XX	XX	XX	X	Опција ће имати знатан ефекат на потрошаче који су имали већи унос трансмасти, односно који су куповали прехранбене производе са високим садржајем тих масти.

Тржиште рада и запошљавање	X	XX	X	X	Не очекују се знатни ефекти.
Дискриминација	-	-	-	-	Користи државне интервенције биће веће у оним деловима у којима је конзумирање производа са високим садржајем трансмасти веће.
Регионални аспект	-	-	-	-	Не очекују се знатни ефекти.
Промена финансирања, квалитета и доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања	-	-	-	-	Очекују се мањи ефекти.
Животна средина					
Квалитет воде, хране ...	XXX	XXX	XXX	XXX	Ефекти по здравље представљају кључни разлог интервенције и представљају основну компоненту користи. Користи по здравље биће веће у оним деловима у којима је конзумирање производа са високим садржајем трансмасти веће.
Квалитет и структура екосистема	X	X	X	X	Могући су одређени ефекти на квалитет и структуру екосистема.
Здравље људи	XXX	XXX	XXX	XXX	Ефекти по здравље представљају кључни разлог интервенције и представљају основну компоненту користи. Користи по здравље биће веће у оним деловима у којима је конзумирање производа са високим садржајем трансмасти веће.
Ризик по животну средину	-	-	-	-	Не очекују се знатни ефекти.
Заштита и коришћење земљишта	-	-	-	-	Не очекују се знатни ефекти.
Управљачки ефекти					
Организационе и институционалне промене					Могуће су организационе промене у сектору надзора над применом опције.
Сагласност са постојећим прописима					Не очекују се знатни ефекти.
Владавина права и безбедност					Не очекују се знатни ефекти.
Одговорност и транспарентност рада јавне управе					Не очекују се знатни ефекти.

5.7 Анекс 7 – Контролна листа за анализу ефеката за предлагаче

Контролна листа претпоставља да је израда извештаја о спроведеној анализи ефеката у току.

Корак анализе	Питање	Да/Не	Коментар/Подсетник	Види стране Приручника за помоћ
Припрема	1. Да ли је разлог интервенције јасно описан, укључујући контекст?			
	2. Да ли је описана веза између анализе ефеката и других докумената јавне политике?			
	3. Да ли је разлог интервенције (мера јавне политике) јасно повезан са приоритетима, дугорочним и средњорочним планским документима?			
	4. Да ли је ниво детаља анализе одређен на основу теста утицаја и нивоа приоритета? Да ли су задовољени квантитативни или квалитативни критеријуми израде анализе ефеката?			
	5. Да ли је потребно спровести тест ММСП или тест родне равноправности?			
Утврђивање жељене промене/ проблема	6. Да ли су проблем или жељена промена јасно одређени, укључујући и природу и величину проблема уз одговарајуће квантитативне показатеље?			
	7. Да ли су утврђене заинтересоване стране на које ће јавна политика / пропис утицати непосредно или посредно?			
	8. Да ли су одређени узроци и последице проблема (услови за достизање жељеног стања)?			
Утврђивање циљева	9. Да ли су општи и посебни циљеви у складу с документима јавне политике и правним оквиром, првенствено са приоритетним циљевима Владе?			
	10. Да ли су циљеви специфични, мерљиви, реални и временски одређени?			
	11. Да ли су релевантни показатељи – ефеката, исхода и резултата јасно утврђени?			

Утврђивање опција	12. Да ли је опција <i>status quo</i> (основни сценарио) размотрена и представљена?
	13. Да ли су предложене опције супротстављене, али доводе до остварења сличног циља?
	14. Да ли су размотрене алтернативне опције?
	15. Да ли су приказане све релевантне опције?
Поређење и избор опције	16. Да ли су утврђени релевантни финансијски, економски, социјални и управљачки ефекти и ефекти по животну средину?
	17. Да ли су процењени релевантни финансијски, економски, социјални и управљачки ефекти и ефекти по животну средину?
	18. Да ли су обрачунати административни трошкови / административна оптерећења?
	19. Да ли су назначени ризици по спровођење изабране опције?
	20. Да ли су јасно назначени критеријуми на основу којих је вршен избор опција?
Праћење спровођења и вредновање	21. Да ли је приказан начин на који ће се вршити праћење спровођења и вредновање?
Консултације	22. Да ли су размотрени други начини консултација са заинтересованим странама?
	23. Да ли извештај садржи сажетак процеса консултација?

5.8 Анекс 8 – Предлог модела извештаја о праћењу спровођења прописа

Назив прописа:			
Назив тела/органа који је одговоран за израду извештаја:		Период извештавања:	
1. Сажетак			
2. Увод – Контекст, веза с планским документима			
3. Кратак преглед активности спроведених током периода извештавања (садржај и редослед предузетих активности се мења од случаја до случаја)			
A. Донети подзаконски акти			
B. Информационе кампање			
C. Спроведене обуке			
D. Ангажовани ресурси			
E. ...			
F. ---			
4. Метод прикупљања података, извори, осврт на квалитет података,			
5. Показатељи ефеката и исхода			
	Показатељ		Коментар (интерпретација показатеља)
	Почетна година	Период извештавања	
Општи циљеви (показатељи ефеката) и посебни циљеви (показатељи исхода)			
Показатељи резултата			
6. Закључци и препоруке – корективне мере које је потребно предузети да би се осигурало спровођење прописа (које кораке орган преузима или има намеру да предузме како би се отклонили уочени проблеми). Потенцијални ризици за следећи период извештавања (Да ли постоје проблеми и неизвесност у погледу одређених активности или спољних фактора који могу утицати на спровођење?)			

5.9 Анекс 9 – Модел евалуације *input-output*

Модел евалуације *input-output* заснован је на односу „ако–онда” између ресурса, активности, резултата, исхода и ефекта. Ако су за спровођење неке јавне политике обезбеђени ресурси, онда се активности могу спровести, ако се активности успешно спроведу, онда се могу очекивати одређени резултати и исходи, а ако се исходи остваре, створиће се ефекти.

Треба имати на уму да су ресурси, активности и резултати утврђени у првом кораку евалуације. Исто је и са циљевима. Применом модела евалуације *input-output*, државни органи конкретно оцењују следеће:

- А. Да ли су ресурси на располагању, активности спроведене и резултати остварени?
- Б. Да ли су очекивани исходи постигнути и у којој мери су резултати јавних политика допринели томе?
- В. Да ли су очекивани ефекти створени и у којој мери су исходи јавних политика допринели томе;
- Г. Да ли су током интервенције дошло изазване неочекиване последице, било позитивне, било негативне?
- Д. Да ли је јавна политика усклађена са свим или неким критеријумима за евалуацију (релевантност/значај, ефективност, ефикасност и одрживост)?

Јасно је да се **исходима и ефектима мери успех или неуспех јавне политике**. Влада може утицати на ресурсе, активности и једним делом на резултате, али у већини случајева коначни исходи и ефекти зависе и од других фактора који су ван контроле Владе. Може се десити да се ефекти остваре захваљујући неким другим процесима који немају везе с предметном јавном политиком, па би евалуација тих исхода и ефеката сугерисала да је јавна политика била успешна, док су у стварности неки други резултати допринели остварењу исхода, а други фактори одредили ефекте. То је најкомпликованији део евалуације, а квалитет евалуације зависи у великој од тога у којој мери се може утврдити улога јавне политике у остваривању исхода и ефекта.

Пример примене модела евалуације *input-output* на јавну политику вакцинације илуструје оцену два евалуациона критеријума – ефективности и ефикасности.

Ако се посматра тај пример, јавна политика је била и ефикасна (одабрана је најјефтинија опција) и ефективна (инпути су искоришћени за постизање циљева). Она је такође дала очекивани ефекат – појава заразних болести опала је за 20% у року од пет година. Евалуација није открила никакве негативне или нежељене ефекте. У исто време, међутим, појавили су се негативни исходи – 12 случајева компликација, који су успешно решени. У целини, сумативна евалуација доводи до закључка да је јавна политика била успешна пошто је била ефективна, ефикасна и, што је најважније, дала је жељене ефекте. Ово је само груба илустрација налаза евалуације – не сме се заборавити да се током евалуације могу поставити и друга питања или критеријуми за евалуацију јавне политике.



Слика 23. Пример примене модела евалуације *input-output* на политику вакцинације.

5.10 Анекс 10 - Контролна листа за оцену постојања утицаја прописа на конкуренцију

Контролна листа за оцену постојања утицаја прописа на конкуренцију је алат помоћу којег се утврђује да ли одређени предлог/нацрт прописа може довести до нарушавања конкуренције на тржишту. Уколико се на основу ове листе утврди да може постојати овакав утицај, предлог/нацрт прописа је потребно доставити Комисији за заштиту конкуренције ради прибављања мишљења.²⁶

Утицај предлога/нацрт прописа на конкуренцију може постојати ако је одговор „ДА“ на неко од доле наведених питања.

1. Да ли предлог/нацрт прописа посредно или непосредно ограничава број или врсту трговаца тј. добављача²⁷ или купаца, или омогућава доминантни положај одређеним учесницима на тржишту? **ДА** **НЕ**

Одговорите са „ДА“ на прво питање ако се уводе ограничења као што су на пример:

- 1) одређеном добављачу или купцу се додељује ексклузивно право (нпр. концесија),
- 2) уводи се обавеза набавке од само једног или ограниченог броја добављача (нпр. правила о пореклу робе) и/или се ограничава могућност добављача да понуде, односно купаца да набаве робу или услуге (нпр. ограничење количине робе, рационисање, ограничава се могућност избора и сл.),
- 3) уводе се географска ограничења за куповину или продају роба или услуга (нпр. правила о минималној удаљености за малопродајне објекте),
- 4) уводи се обавеза прибављања лиценци, дозвола, одобрења, сагласности или мишљења као предуслов за обављање делатности (нпр. за издавање лиценце за обављање одређене делатности прописују се несразмерно тешки услови или се захтева обавезно чланство у струковном удружењу),
- 5) значајно се повећавају трошкови уласка, изласка или раста на тржишту (нпр. увођење обавезних производних стандарда),
- 6) уводе се ограничења у броју учесника на тржишту (нпр. ограничава се укупан број лиценци за обављање делатности).

Уколико се уводе друга ограничења за улазак на тржиште и промену добављача/купца са сличним дејством, пропис треба доставити Комисији за заштиту конкуренције ради прибављања мишљења.

2. Да ли предлог/нацрт прописа умањује могућност или подстицаје за тржишно надметање или омогућава договарање између учесника на тржишту? **ДА** **НЕ**

²⁶ У складу са чланом 21. став 1. тачка 7) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13).

²⁷ Термин добављач се односи на трговце који послују на свим нивоима продаје и који снабдевају тржиште, а као што су произвођачи, veleprodavci, дистрибутери, малопродавци и сл.

Одговорите са „ДА“ на друго питање ако се уводе ограничења као што су на пример:

- 1) ограничава се могућност учесника на тржишту да сами одређују цене својих роба или услуга (нпр. прописују се фиксне или минималне цене или марже),
- 2) захтева се или се подстиче размена или објављивање информација између учесника на тржишту (нпр. обавеза размене информација о производњи, продаји, цени и трошковима у оквиру пословних удружења) подстиче се саморегулација или корегулација (нпр. од стране пословних удружења),
- 3) ограничава се могућност купаца да бирају од кога ће куповати или се ограничава могућност промене постојећих добављача или купца (нпр. кроз обавезу минималног трајања уговора или обавезу закључења дугорочних уговора, или путем повећања трошкова које купци/потрошачи имају при промени добављача и сл.)
- 4) прописују се захтеви (нпр. захтеви квалитета) који дају предност одређеним добављачима или се успостављају виши захтеви него што су уобичајене потребе купаца, или се на други начин значајно повећавају трошкови производње за неке добављаче у односу на друге (нарочито ако се таква разлика прави између добављача који тек улазе на тржиште и оних постојећих).
- 5) ограничава се могућност за примену иновација, а нарочито за: (а) пласман нових производа, (б) пласман постојећих производа на нове начине (нпр. коришћењем различитих трговинских формата и продајних техника), (в) набавку производа на нове начине (нпр. коришћењем различитих канала набавке).
- 6) ограничавају се доступне информације купцу или произвођачу важне за доношење информисане одлуке о куповини или продаји (нпр. ограничења слободе оглашавања, увођење правила о каналима маркетинга).

Уколико се уводе друга ограничења слична наведеним, а са сличним дејством пропис треба доставити Комисији за заштиту конкуренције ради прибављања мишљења (нпр. одређена привредна грана или група привредних субјеката се потпуно изузима из примене прописа о заштити конкуренције).

3. Да ли предлог/нацрт прописа олакшава дискриминацију одређених привредних субјеката? ДА НЕ

Одговорите са „ДА“ на треће питање ако се уводе наведена или њима слична правила:

- 1) одређено правило се не примењује једнако у односу на све категорије друштава (врши се дискриминација нпр. нових учесника на тржишту, страних држављана, малих предузећа, друштава у приватном власништву),
- 2) прописује се издавање дозвола, лиценци, овлашћења, именовања и сл. чији услови за издавање нису у потпуности и прецизно дефинисани те се њихова испуњеност не утврђује на основу јасних критеријума који обезбеђују уједначеност у поступању,
- 3) уводе се субвенције, мере државне помоћи, подстицајне мере и приступ ограниченим јавним добрима (нпр. земљишту, води, фреквенцијском спектру) којима се нарушава начело једнаких услова за све учеснике на тржишту и/или се не обезбеђује јасна и делотворна политика приступа основној инфраструктури (нпр. ограничава се начело одсуства дискриминације, јасно одређених услова приступа или се уводе накнаде које нису засноване на неопходним трошковима);
- 4) државним институцијама се омогућава да нуде робу или услуге конкурентно са приватним учесницима на тржишту над чијим радом врше надзор.

Уколико се уводе правила слична наведеним, а са истим дејством пропис треба доставити Комисији за заштиту конкуренције ради прибављања мишљења.

6 РЕЧНИК КЉУЧНИХ ТЕРМИНА

Административно оптерећење – део административних трошкова који настаје искључиво због обавезе да се изврши усклађивање с прописом;

Административни трошкови – трошкови који настају због обавезе да се изврши усклађивање с прописом, а који се састоје од трошкова које регулисани субјекти имају услед саме природе активности (*business as usual costs*) и које би имали и без захтева наметнутих прописом и административног оптерећења.

Анализа ефеката – аналитички процес који се спроводи током процеса планирања, израде и доношења јавних политика и прописа, као и током и након њиховог спровођења;

Анализа ефективности трошкова (*cost-effectiveness analysis – CEA*) – метод којим се пореде трошкови различитих опција (алтернатива) јавне политике које стварају исти или приближно исти вид користи (резултата, исхода или ефеката), а који се употребљава када је користи тешко монетизовати;

Анализа заинтересованих страна – метод којим се утврђују и категоризују заинтересоване стране и процењују њихови капацитети.

Анализа трошкова и користи (*cost-benefit analiza – CBA*) – скуп метода и правила којима се упоређују и новчано изражавају (монетизују) све друштвене користи и трошкови разматраних опција. Основа монетизације је најчешће спремност да се нешто плати (или да се компензује). Подразумева обрачун садашње вредности коришћењем дисконтне стопе на нивоу друштва.

Анализа ризика – метод којим се одређује вероватноћа или шанса да настане одређени догађај, као и интензитет његовог утицаја.

Вредновање учинака јавних политика (евалуација) – оцењивање ефикасности и ефективности јавне политике која се спроводи, односно која је спроведена, њених учинака на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења њеног спровођења, а да би се та јавна политика преиспитала и побољшала, односно да би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене.

Директни трошкови – трошкови (радне снаге, материјала и други директни трошкови) који се могу доследно везати за одређене мере јавне политике или пропис.

Дисконтна стопа – стопа која се користи за обрачун садашње вредности (односно за дисконтовање будућих вредности) односно свођење користи и трошкова који ће се остварити у будућности на садашњу вредност.

Дисконтовање – поступак којим се трошкови и користи који настају у различитим временским периодима свде на заједнички именитељ – поступак свођења будућих вредности на садашњу вредност коришћењем одговарајуће дисконтне стопе.

„Дрво проблема” – графички приказ проблема са свим његовим директним и индиректним узроцима и последицама на основу спроведене анализе проблема.

Ефекат јавне политике – дугорочни утицај јавне политике на нивоу друштва у области на коју та јавна политика делује.

Ex-ante анализа ефеката – процес који се спроводи од најраније фазе планирања и осмишљавања јавне политике, односно израде и доношења документа јавне политике и прописа, а који се састоји од низа корака којима се утврђују потенцијални позитивни и негативни директни и индиректни ефекти.

Ex-post анализа ефеката – аналитички процес који се спроводи током и након спровођења јавних политика и прописа, а да би се вредновао учинак тих јавних политика и прописа, односно да би се они преиспитали и побољшали.

З **Заинтересоване стране** – органи и организације, физичка и правна лица која имају интерес у вези с мерама јавних политика.

И **Информативно-едукативне мере** јавне политике – информативне кампање, дистрибуција публикација, образовни програми и сличне активности којима се подиже ниво свести и утиче на понашање одређених циљних група.

Ј **Јавне политике** – правци деловања у одређеним областима ради постизања жељених циљева на нивоу друштва.

К **Критеријум** – једна од мера које се користе приликом оцене и поређења опција у односу на степен остварења одређених циљева.

М **Матрица перформанси** – матрица (табела) која приказује перформансе (оцену) сваке од разматраних опција према утврђеним критеријумима, а која представља основ мултикритеријумске анализе.

Метод – различите технике и алати које се уобичајено састоје од поступака (корака) којима се обезбеђује доследност спровођења анализе; могу бити усмерене на прикупљање или анализу информација и података; могу бити квантитативне или квалитативне и њима се покушава описати, објаснити, предвидети или обликовати деловање јавне политике.

Модел стандардног трошка (холандски модел или *standard cost model*) – метод мерења административних трошкова и оптерећења које је прописима наметнуто привредним субјектима.

Мултикритеријумска анализа – метод којим се на структуриран начин и на основу утврђених критеријума пореде опције, утврђује опција којој се даје предност, рангирају опције или утврђују прихватљиве опције; уобичајено се користи када критеријуми обухватају и вредности које нису монетизоване.

Н **Начело пропорционалности** – начело према коме обухват и детаљност анализе ефеката треба да буду пропорционални могућем утицају предлога опције јавне политике или решења у пропису.

Неизвесност – ситуације у којима вероватноћа исхода није позната.

О **Општи циљ јавне политике** – дугорочан циљ којим се утврђује какво се очекује стање на нивоу друштва, у области у којој та јавна политика делује.

Опције – начини путем којих је могуће остварити циљеве; могу бити једна или више мера јавне политике о чијем се избору доноси одлука.

П **Подстицајне мере јавне политике** – фискалне мере (субвенције, директна финансијска давања, порези и др.) и друге финансијске и нефинансијске мере које утичу на цене и/или фискално оптерећење.

Показатељ (индикатор) – варијабла која пружа квантитативне или квалитативне информације о посматраној појави.

Показатељи учинка – квантитативни и/или квалитативни параметри које се утврђују ради праћења степена постизања општих или посебних циљева јавне политике у односу на почетне вредности.

Посебан циљ јавне политике – циљ утврђен у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој та јавна политика делује, чијим се остварењем стварају предуслови за остваривање општег циља.

Праћење спровођења јавних политика (мониторинг) – систематско и континуирано прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно њихових мера

како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе према плану и ефикасно;

PEST(LE) анализа – метод којим се утврђују и анализирају политички, економски, социолошки и техничко-технолошки (правни и еколошки) фактори у окружењу.

Регулаторне мере јавне политике – прописи и други општи акти којима се уводе или мењају стандарди и/или правила којима се уређују друштвени односи.

Регулаторни трошкови – трошкови који се могу приписати доношењу прописа, без обзира на то да ли су ти трошкови по својој природи директни или индиректни и да ли те трошкове сnose привредни субјекти, потрошачи, државни органи или неке друге групе.

Резултат – коначна последица активности, одлука или јавне политике коју је могуће квалитативно или квантитативно описати.

Ризик – ситуација у којој је могуће утврдити вероватноћу остваривања неког догађаја; ризик представља комбинацију вероватноће да ће се неки догађај остварити и вероватне тежине његових последица.

Родна равноправност – подразумева равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора, у складу са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, Уставом и законима Републике Србије.

С **SWOT анализа** – метод којим се утврђују кључне предности, слабости, препреке и шансе и успостављају узрочно-последичне везе; користи се када се сагледава проблем и контекст у којем се доносе јавне политике.

Т **Трошкови** – количина или вредност за коју је потребно извршити плаћање или од које се одустаје зарад нечег другог; сви издаци су трошкови, али нису сви трошкови издаци.

У **Учинак** – промена која се веродостојно може приписати државној интервенцији (мерама јавне политике, пропису).

Ц **Цене у сенци** – процењени трошкови ресурса који представљају њихове стварне опортунитетне трошкове који се израчунавају када није могуће утврдити тржишне цене или када оне због тржишних несавршености од њих одступају.