

АНАЛИЗА

ОБУХВАТА ПЛАНИРАЊА, СА ПРЕДЛОГОМ ВРСТЕ И ФОРМАТА

ДОКУМЕНТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА,

КОЈИМ ЋЕ СЕ ПЛАНИРАТИ РАЗВОЈ Е-УПРАВЕ У ПЕРИОДУ 2019-2022. ГОДИНА

У складу са Методологијом за спровођење детаљне анализе ефеката јавних политика (АЕЈП) која ће се вршити приликом израде Програма развоја е-управе у периоду 2019-2022. година, извршена је ова анализа, чија је сврха избор врсте документа јавних политика којим ће се планирати јавне политике у домену развоја еУправе у периоду 2019-2022. година.

Ова анализа је израђена од стране ГОПА консултанта[[1]](#footnote-1) у оквиру Пројекта: ***Support to Public Administration Reform under the PAR Sector Reform Contract***

1. **Врсте и формати докумената јавних политика**

Прво методолошко питање које се намеће у вези са израдом овог документа јавних политика јесте: Којом врстом документа јавних политика треба планирати јавне политике у домену развоја еУправе?

Закон о планском систему Републике Србије[[2]](#footnote-2) (у даљем тексту: Закон) познаје четири врсте докумената јавних политика:

* стратегију, којом се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања (члан 11. став 1. Закона);
* програм, који је ужег обухвата од стратегије и којим се по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (члан 14. став 1. Закона);
* концепт политике, којим се дају и смернице за израду стратегије или програма и усвајати принципи реформе у одређеној области (члан 16. став 2. Закона); и
* акциони план, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика (члан 18. став 1. Закона).

Закључак је да се равој еУправе може планирати и стратегијом и програмом, а да избор врсте документа зависи пре свега од:

* обухвата планирања;
* времена трајања тог документа;
* међузависности мера и активности и обезбеђености средстава за њихову реализацију;
* обима мера и активности које се планирају.

Намеће се и питање да ли ће се у вези међусобно искључивих мера-опција које се утврђују документом јавних политика, а које имају значајан утицај на различите заинтересоване стране и циљне групе одлучивати усвајањем концепта политике.

1. **Обухват планирања**

Обухват планирања је битан за одређење врсте документа јавних политика којим се планирају јавне политике, јер стратегија по правилу треба да покрије целу област планирања, а програм само део те области.

Закон не уређује области планирања, али је чланом 51. став 1. тачка 1) Закона прописано да ће се области планирања уредити подзаконским актом који ће ближе уредити методологију управљања јавним политикама. Једна од 18 области планирања јавних политика дефинисана Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика[[3]](#footnote-3) (у даљем тексту: Уредба) јесте: Јавна управа.

Међутим, иако се овај документ јавних политика доноси у циљу планирања реформе јавне управе и то њеног сегмента – електронске управе, њиме се планирају мере које ће утицати на бројне друге области планирања, а пре свега на области: урбанизма, просторног планирања и грађевинарства; енергетике; заштите животне средине; социјалне заштите; здравства; људских права и грађанског друштва.

Напомињемо да предложене области планирања не прате секторску поделу унутар ресора Владе и да су шире постављене, али је је битно нагласити да је овај документ јавних политика по својој суштини међусекторски, јер ће се мере које утврђује примењивати у свим секторима државне управе, а спроводиће се како на републичком нивоу, тако и на нивоу локалне самоуправе.

Закључак је да плански документ којим се планира равој еУправе може да буде израђен и у форми међусекторске стратегије[[4]](#footnote-4), што је случај са Стратегијом развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015 - 2018 (у даљем тексту: Стратегија), као и у форми програма са мерама које имају дејство на све секторе јавне управе.

1. **Време трајања документа јавних политика**

Време трајања документа јавних политика на први поглед најјасније диференцира стратегију од програма. Закон прописује да се стратегија по правилу усваја за период од пет до седам година (члан 11. став 3.), а да се програм усваја по правилу за период до три године (члан 13. став 3.). Намера је да се развој еУправе овом приликом испланира за период 2019-2021(2022). година, што је период од три године. Међутим, критеријум временског трајања није од суштинске важности, нарочито јер Закон омогућује одступање од тог правила.

Закључак је да плански документ којим се планира равој еУправе може да буде израђен и у форми стратегије и у форми програма, без обзира на трајање.

1. **Међузависности мера и активности и обезбеђености средстава за њихову реализацију**

За избор врсте документа јавних политика је од значаја узрочно-последична повезаност мера којима се управља за остварење циљева. Члан 14. став 1. Закона прописује да су код програма те мере тесно повезане, што упућује на закључак да је већи ризик да се циљеви јавних политика не остваре ако се нека од мера предвиђених програмом не спроведе због недостатка средстава.

Члан 37. став 2. Закона прописује да се је: „орган државне управе дужан да уз предлог документа јавне политике достави и процену финансијских ефеката на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем.“

Члан 19. Закона, који уређује обавезну садржину акционог плана, прописује обавезу навођења средстава потребних за спровођење мера и извора финансирања (став 5.).

Уредба у члану 58. став 1. тачка 4) алинеја 3. који уређује садржину акционог плана прописује да се мера означава као „условно извршива“ ако је неизвесно да ли ће се обезбедити средства за њену реализацију.

Дакле, мере се по правилу планирају ако су обезбеђена ускупна средства за њихово спровођење или је извесно да ће она бити обезбеђена. У супротном, ако средства нису обезбеђена а постоји оправдан разлог да се такве мере планирају оне се означавају као: „условно извршиве“. Ако су те „условно извршиве“ мере кључне за постизање посебних циљева јавне политике, морају бити дефинисане „алтернативне мере“, које ће се спровести у оквиру „условно извршиве“ мере, које ће се спровести ако се током имплементације акционог плана не обезбеде средства за реализацију примарно планираних активности у оквиру те мере. Дакле, то би подразумевало да акционим планом за тај случај морају бити планиране алтернативне активности, које ће се спроводити у оквиру редовног пословања носилаца активности или су средства за њихово спровођење обезбеђена или резервисана на други начин. Наравно, ако „условно извршиве“ мере нису кључне за остварење посебног циља у оквиру кога су планиране, од њих се може одустати током спровођења акционог плана, а ефекти таквог одустајања би били образложени у извештају из члана 43. став 1. Закона.

Закључак је да је боље да плански документ којим се планира равој еУправе буде састављен у форми програма, обзиром да ће мере јавне политике бити тесно повезане, имајући у виду специфичност циљева у овој области и повезаност мера за остварење тих циљева. Такође, имајући у виду да део средства за спровођење мера обезбеђен из једног извора, из кредита Светске банке, извесно је да неће бити финансијских ограничења за спровођење тих мера, па у конкретном случају не треба предвиђати „алтернативне мере“ за остварење циљева.

1. **Обима мера и активности које се планирају – форма програма активности**

Форма документа јавних политика којим ће се планирати реформа еУправе зависи и од обима мера и активности које се планирају. Од тога зависи пре свега форма плана спровођења мера и активности, који може бити интегрисан у сам документ јавних политика или састављен у форми акционог плана, који је табеларни прилог стратегије, односно програма.

Наиме, неспорно је да и у случају стратегије и програма треба да се донесе план спровођења мера и активности, само се намећу питања:

* За који период ће се тај план донети (за све време важења програма, односно стратегије или за краћи период)?
* У случају програма, да ли је боље да план активности буде интегрисан у програм или да се донесе као издвојен пратећи документ у форми акционог плана?

Члан 18. Закона прописује:

* да је акциони план саставни део стратегије и програма и да се по правилу усваја истовремено са тим документима јавних политика (став 2.);
* да се може усвојити и накнадно, али не касније од 90 дана од дана усвајања те стратегије, односно програма (став 3.);
* да се акциони план ревидира по потреби (измене и допуне), у складу са резултатима праћења спровођења и резултатима еx-post анализе (став 4.)
* да се акциони план, по правилу, усваја за период примене стратегије, односно програма који разрађује, а да се изузетно може усвојити на краћи период, који не може бити краћи од годину дана (ст.6. и 7.)

Треба напоменути да се стратегијом и планом утврђују мере јавне политике (члан 13. став 1. тачка 4. и члан 15. став 1. Закона), док се акционим планом утврђују активности за спровођење тих мера, као и рокови и институције одговорне за њихово спровођење.

Имајући у виду наведено, да би се измениле неефикасне мере јавних политика неопходно је изменити саму стратегију, односно програм, а да би се промениле активности за спровођење тих мера, рокови за њихову имплементацију и сл. довољно је променити акциони план.

Такође, ако програм обухвата већи број мера и активности, као и институција партнера, одговорних за спровођење тих мера и активности, прегледније је да план активности буде сачињен у форми табеларног прегледа, који се по правилу сачињава у форми акционог плана.

Обзиром на значај Програма и међузависност мера и активности које треба да се утврде Програмом, као и чињеницу да су средстава за реализацију мера обезбеђена из кредита Светске банке који подразумева прецизно планирање динамике повлачења средстава, било би пожељно да се акциони план ревидира на годишњем нивоу, како би се обезбедило ефикасно усаглашавање плана спровођења већ утврђених активности са новонасталом ситуацијом, односно како би се извршила измена планираних активности или одустајање од њиховог спровођења.

Закључак је да је у случају планирања развоја еУправе програмом, целисходније да план активности буде састављен у форми акционог плана, који ће бити прилог Програму, како се у случају потребе за ревизијом активности, рокова и институција одговорних за спровођење активности не би мењао и сам Програм. Имајући у виду да се Програмом планира на краћи рок, било би пожељно да се акциони план донесе за све време трајања Програма, а да се његова ревизија врши на годишњем нивоу.

1. **Потреба за усвајањем концепта политике**

Имајући у виду да су у домену развоја еУправе у Србији већ утврђиване јавне политике (Важећа стратегија), предпоставка је да током ex-ante анализе неће постојати дилема у вези са формулисањем посебних циљева које треба постићи тим документом. Међутим, могуће је да ће се анализирати међусобно искључиве мере-опције за постизање конкретних посебних циљева, а које могу имати значајан утицај на различите заинтересоване стране и циљне групе. У том случају ће се поставити питање ко ће и на који начи вршити избор између таквих мера.

Члан 16. став 4. Закона прописује да је „усвајање концепта политике обавезно ако ex-ante анализа ефеката различитих праваца деловања, приликом планирања, односно израде стратегије, програма, системског закона или другог акта, укаже на постојање међусобно искључивих опција, које имају значајан утицај на различите заинтересоване стране и циљне групе“. За усвајање концепта политике је надлежно тело које усваја документ јавних политика, значи у конкретном случају би за то била надлежна Влада РС.

Имајући у виду да је за израду овог документа јавних политика Влада РС формирала Координациони савет за е-управу (у даљем тексту: КС), најефикасније и најцелисходније би било да избор мере-опције изврши КС, осим ако то тело не одлучи да је неопходно и да Влада РС донесе формалну одлуку по том питању. У супротном, усвајање концепта политике може значајно успорити израду Програма. Такође, одлуку у погледу потребе да Влада РС одлучује о избору мере-опције може донети и Радна група задужена за израду Програма.

Ако се током израде Програма заузме став да КС треба да одлучи по неким питањима како би се радној групи дале смернице за даљи рад на Програму, а пре свега у погледу дефинисања општег и посебних циљева, мера за постизање тих циљева и индикатора, тј. показатеља учинка на основу којих ће се мерити постигнутост циљева и ефеката мера, могао би се израдити документ, који има сличну сврху као и концепт политике, а то је заузимање става по конкретним питањима од значаја за даљу израду Програма. Пошто тај документ не би доносило тело надлежно за усвајање концепта политике, а то је у овом случају Влада РС, назив тог документа не би могао да гласи концепт политике, већ би нпр могао да гласи: Концепт програма или Циљеви и мере програма.

Закључак је да у случају постојања међусобно искључивих мера-опција за постизање конкретних посебних циљева, а које имају значајан утицај на различите заинтересоване стране и циљне групе, одлуку о мери која ће се спроводити треба да донесе КС, а да само изузетно, ако процени да су ефекти опција толико различити да о томе одлуку треба да донесе Влада РС, КС или Радна група задужена за израду Програма могу одлучити да одлуку по том питању донесе Влада у форми концепта политике.

1. **Закључак**

**Сугеришемо да се јавне политике у домену развоја еУправе за период 2019-2022. година планирају програмом, а да се план активности за спровођење мера утврђених тим програмом утврди акционим планом, који ће се усвојити као прилог том програму, у форми табеларног прегледа планираних мера и активности, као и рокова и институција одговорних за спровођење тих активности, извора средстава за финансирање тих мера и осталих обавезних елемената акционог плана.**

**Предложени назив документа је:**

**Програма развоја еУправе у периоду 2019-2022. година (у даљем тексту Програм).**

**Ако се током ex-ante анализе појаве међусобно искључиве мере-опције за постизање конкретних посебних циљева, о томе која ће се од тих мера укључити у Програм одлучиваће КС, а само изузетно ће на иницијативу КС Министарство предложити Влади да ову дилему разреши усвајањем концепта политике.**

**Уз Програм ће бити усвојен и Акциони план за спровођење Програма развоја еУправе у периоду 2019-2021. година, који ће покривати целокупан период важења Програма, а који ће се ревидирати на годишњем нивоу.**

1. Анализа је израђена у складу са Методологијом за спровођење детаљне анализе ефеката јавних политика (АЕЈП) која ће се вршити приликом израде Програма развоја е-управе у периоду 2019-2022. година. Анализу је израдио Ђорђе Вукотић, консултан ГОПА [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон о планском систему Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 30 од 20. априла 2018) [↑](#footnote-ref-2)
3. Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. Гласник РС“, бр. 8 од 8. фебруара 2019) [↑](#footnote-ref-3)
4. члан 132. став 1. тачка 2) Закона [↑](#footnote-ref-4)