ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА ПРЕДЛОГА УРЕДБЕ О БЛИЖИМ УСЛОВИМА, КРИТЕРИЈУМИМА И МЕРИЛИМА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ УПРАВНОГ МЕСТА КАО И НАЧИНУ САРАДЊЕ НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА У ВЕЗИ СА ПОСТУПАЊЕМ И ОБАВЉАЊЕМ ПОСЛОВА НА ЈЕДИНСТВЕНОМ УПРАВНОМ МЕСТУ

Октобар 2023. године®

Садржај

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ 4
МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП 5
1. УВОД 6
1.1. Област планирања и спровођења јавне политике и документи јавне политике 6
Правни оквир за успостављање ЈУМ 8
Институционални оквир за успостављање и функционисање ЈУМ 12
1.2. Анализа постојећег стања 13
Информације о постојећем стању и потребама за интервенцијом у циљу постизања жељене промене, поткрепљено кроз показатеље и њихове вредности који осликавају постојеће стање 13
Идентификација проблема, њихових узрока и последица 21
Пројекција жељеног стања, до којег ће се доћи променом 23
Идентификација услова за остварење промене 23
Идентификација могућих ризика да до промене не дође 23
1.3. Утврђивање циљева које треба постићи 24
1.4. Разматране опције за постизање циљева, са анализом ефеката сваке од опција 24
1.5. Резултати спроведене анализе ефеката у односу на разматране опције и предложене мере 26
1.6. Резултат поређења опција и образложење предлога оптималне опције 28
1.7. Идентификовање ресурса за спровођење изабране опције, праћење спровођења и вредновање учинака, као и потенцијалних ризика у спровођењу изабране опције 28
1.8. Информације о спроведеним консултацијама 29
1.9. Међународна пракса 29

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

АП – Аутономна покрајина

АПСПВ – Акциони план за спровођење Програма Владе

АП СРЈУ за период 2021-2025. године – Акциони план за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године

Влада РС – Влада Републике Србије

ВСС – Високи службенички савет

ГИЗ – Немачка организација за међународну сарадњу (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH)

ЕК – Европска комисија

ЕУ - Европска унија

ЗПС – Закон о планском систему Републике Србије

ЈЛС – Јединице локалне самоуправе (општине, градови и град Београд)

МДУЛС – Министарство државне управе и локалне самоуправе

ОДУ – Органи државне управе

ОЕЦД – Организација за економску сарадњу и развој

РС – Република Србија

РСЈП – Републички секретаријат за јавне политике

СИГМА – Заједничка иницијатива ОЕЦД и ЕУ

СМАРТ циљеви – Прецизни, мерљиви, достижни, релевантни и временски одређени циљеви (*Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Timely*)

СРЈУ – Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Процес анализе ефеката Предлога уредбе о ближим условима, критеријумима и мерилима за одређивање јединственог управног места, као и начину сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту (у даљем тексту: Предлог уредбе), је у формалном и садржинском смислу, спроведен у складу са захтевима, упутствима и корацима садржаним у Закону о планском систему Републике Србије[1] (у даљем тексту: ЗПС) и Уредби о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и садржају појединих докумената јавних политика[2] (у даљем тексту: Уредба о управљању јавним политикама).

И овај извештај о спроведеној анализи ефеката Предлога уредбе израђен је и сачињен у складу са захтевима из ЗПС и Уредбе о управљању јавним политикама.[3] Наиме, структура и садржина овог извештаја прати постављене захтеве из ЗПС, али су у такође и обликовани на начин који је примеренији за прописе, у односу на оно што је декларативно прописано Уредбом о управљању јавним политикама као садржина извештаја о спроведеној анализи ефеката докумената јавне политике (члан 37. Уредбе о управљању јавним политикама). Прилози и одговори на питања из Прилога који чине саставни део Уредбе о управљању јавним политикама, интегрисани су у овај извештај.

Овај извештај о спроведеној анализи ефеката Предлога уредбе садржи следеће одељке:

- Увод, Методолошки приступ, Анализу постојећег стања са показатељима учинака за праћење у области, Утврђивање циљева које треба постићи, Разматране опције за постизање циљева, са анализом ефеката сваке од опција, Резултати спроведене анализе ефеката у односу на разматране опције и предложене мере, Резултати поређења опција и образложење предлога оптималне опције, Идентификовање ресурса за спровођење изабране опције, праћење спровођења и вредновање учинака, као и потенцијалних ризика у спровођењу изабране опције, Информације о спроведеним консултацијама.

Све формулације у овом документу употребљене у мушком роду односе се на особе оба пола, и обрнуто.

---

[1] „Службени гласник РС”, број 30/18

[2] „Службени гласник РС”, број 8/19

[3] Доношењем ЗПС 2018. године уређен је систем планирања у Републици Србији, врсте и садржај планских докумената, њихова међусобна повезаност и односи, као и процес израде, доношење, праћење спровођења и евалуације јавних политика и извештавање о постигнутим резултатима. Између осталог, ЗПС регулише и обавезу спровођења анализе ефеката јавних политика и прописа, као аналитички процес заснован на релевантним чињеницама, подацима и информацијама, који се спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, са циљем да се сагледа промена која се жели постићи, њени елементи и узрочно-последичне везе између њих, те избор оптималних мера за постизање циљева јавних политика (Ex-Ante анализа ефеката), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, како би се проценили учинци, преиспитале и унапредиле те јавне политике и прописи (Ex-Post анализа ефеката). Уредбом о управљању јавним политикама донетом 2019. године, ближе се уређује обим, процес и контрола спровођења анализе ефеката, током планирања и израде докумената јавних политика и прописа, као и након њиховог усвајања.

МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП

Овај извештај о спроведеној анализи ефеката Предлога уредбе заснива се на следећим релевантним и доступним чињеницама, подацима и информацијама:

- Расположиви административни подаци које је Министарства државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: МДУЛС) претходно поседовало и ставило на располагање и коришћење, али такође и посебно прикупило за потребе спровођења ове анализе ефеката, укључујући:
    - Податке о свим отвореним јединственим управним местима (у даљем тексту: ЈУМ) од 2018. године до краја септембра 2023. године;
    - Податке о средствима за отварање ових ЈУМ до сада, а које је МДУЛС опредељивао до сада у посматраним годинама;
- Подаци Сталне конференције градова и општина - Савеза градова и општина Србије (у даљем тексту: СКГО) - о функционисању досадашњих ЈУМ, те уштедама оствареним од стране грађана и ЈЛС – по основу коришћења јавних услуга које су ЈУМ пружала до сада, као и анализа корисничког искуства са корисницима ЈУМ у јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), што је све обједињено у презентацији под називом ”Унапређење ефикасности и квалитета у пружању услуга на локалном нивоу – Искуства и изазови у успостављању ЈУМ”;
- Подаци ЈЛС прикупљени са интернет страна ЈЛС где су отворени ЈУМ;
- Информације и подаци, те увиди у постојеће стање на основу детаљне анализе урађене од стране СИГМА: ”Мапирање стања за пружање јавних услуга”, из септембра 2022. године;
- Информације, увиди и препоруке, те опције за унапређење стања у области, на основу анализе рађене такође од стране СИГМА: ”Саветодавни извештај за будући модел ЈУМ”, из септембра 2022. године, како би се добили увиди у међународну праксу када су у питању оснивање и функционисање ЈУМ (нарочито искуства Португала), и добиле препоруке за унапређење стања у области у РС; остали СИГМА извештаји о стању у областима од значаја за процес реформе јавне управе, и у оквиру тога – пружање јавних услуга.

Током спровођења ове анализе ефеката Предлога уредбе, били су коришћени и: Стратегија реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године (у даљем тексту: СРЈУ)[4], Акциони план за спровођење СРЈУ за период од 2021. до 2025. године (у даљем тексту: АП СРЈУ 2021-2025), Програм реформе система локалних самоуправа за период од 2021. до 2025. године[5], релевантне законе који уређују пружање јавних услуга, као и важећа подзаконска акта донета на основу овлашћења из ових закона а тичу се пружања јавних услуга.

[4] ”Службени гласник РС”, бр. 42/2021 и 9/2022
[5] „Службени гласник РС”, број 42/21

1. УВОД

1.1. Област планирања и спровођења јавне политике и документи јавне политике

СРЈУ за период од 2021. до 2030. године усмерена је на политику пружања услуга, УЉР и управљање капацитетима, као и унапређење координације у спровођењу и праћењу реформе јавне управе. Конкретније, СРЈУ структурно прати тематске области Принципа јавне управе ЕУ/ОЕЦД (уз додатак области локалне самоуправе). СРЈУ је предвиђено да ће се реформа јавне управе базирати на начелима деполитизације, професионализације, развоја људских ресурса у управи и њихових компетенција, модернизације и дигитализације, отворености ка променама и иновацијама, поузданости и предвидљивости (правне сигурности), отворености, транспарентности и партиципативности, одговорности, ефикасности, делотворности (окренутости ка резултатима), децентрализације, друштвене одговорности, доследности у примени и спровођењу реформи уз одрживе јавне финансије.[6]

Једну од тематских области СРЈУ чини пружање јавних услуга и у функцији је остварења **Општег циља реформе јавне управе дефинисаног СРЈУ**: „даљег побољшања рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда." У том смислу је дефинисан **Посебан циљ 5**: "Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство".

СРЈУ као један од кључних проблема идентификовала је изостанак органа, у систему државне управе, који би имао искључиву надлежност за формулисање политике у области пружања услуга. Наиме, побољшања у тој области од 2019. године и усвајања Програма "е-Папир" у највећем броју случајева спроводе се координисано, међутим и даље је често заступљено да појединачни органи државне управе велики део активности спроводе самостално, без централне координације. Такође, нису успостављени механизми контроле квалитета административних услуга које су пружили субјекти државне управе. Као највећа препрека истакнут је незадовољавајући квалитет пружених услуга крајњим корисницима, неуједначена приступачност услугама, пракса поступања јавне управе, као и недовољно доступне и јасне информације о услугама. Указано је и на релативно високе трошкове пружања јавних услуга. Финални закључак је да је неопходна целовита усмереност на сам процес пружања услуге и задовољство крајњег корисника процесом и услугом, али и успостављен

[6] СРЈУ за период од 2021. до 2030. године претходили су следећи плански документи који се односе на пружање јавних услуга:
- План приоритетних активности за смањење административних терета за 2019-2021. ("Стоп бирократији");
- Програм за развој е-управе 2020-2022;
- Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016. до 2020. године и Програм за поједностављење административних поступака и регулативе "е-Папир" за период од 2019. до 2021. године.

јединствен систем за праћење, вредновање и извештавање о квалитету пружених јавних услуга како би се обезбедио висок квалитет и информисала јавност.

Посебан циљ 5. СРЈУ који се односи на пружање јавних услуга, подразумева стварање прилагодљиве јавне управе која у кратком року, уз разумне трошкове пружа интегрисане кориснички оријентисане услуге, посебно водећи рачуна о мањинским и угроженим друштвеним групама. Како би се наведено и остварило, потребно је успоставити систем за развој нових, кориснички оријентисаних услуга и оптимизацију постојећих услуга тако што ће се континуирано укључивати шира друштвена заједница у процес развоја услуга и употребљавати иновативни алати, а следећи вредности ЕУ и примењујући њене стандарде у тој области.

Акционим планом за спровођење СРЈУ у РС за период од 2021. до 2030. године[7], а који покрива период од 2021. до 2025. године, у оквиру **Мере 5.1**: ”Унапређење развоја услуга по мери крајњих корисника кроз унапређење процеса развоја нових услуга и оптимизацију постојећих”, предвиђена је **Активност**: ”Успостављање стандарда за успостављање ЈУМ кроз припрему уредбе Владе РС која регулише ову област”.

Програм развоја електронске управе у РС за период од 2023. до 2025. године[8] констатује неопходност доношења подзаконског акта о ЈУМ како би се омогућио даљи развој и тренд прилагођавања правног оквира због динамичности ове области и изазова који се јављају.

Коначно, међу приоритетима политике Владе РС заступљени су и циљеви СРЈУ, што је јасно истакнуто у експозеу председника Владе приликом представљања важећег Програма Владе саставу Народне скупштине, али и у Акционом плану који прати Програм Владе РС. Наиме, Акциони план за спровођење Програма Владе за период од 2023. до 2026. године, препознаје резултате у области пружања јавних услуга као приоритет.

На локалном нивоу, значај квалитетних јавних услуга препознат је не само у СРЈУ, већ и у **Програму за реформу система локалне самоуправе у РС за период од 2021. до 2025. године**, који прати СРЈУ. Овај програм констатује да је већ учињен напредак у погледу оптимизације, ефикасности и доступности управних услуга, као и да је покренут је процес реформе административних поступака и трансформације начина организације управних услуга кроз развој ЈУМ и е-управе и дигитализације управних услуга. Стога је предвиђено да правац деловања политике треба да буде усмерен према крајњим корисницима и његов исход треба да буду већа доступност и квалитет услуга локалне самоуправе према грађанима и привреди и, последично, већи степен њиховог задовољства услугама које добијају од стране локалних органа, организација, установа и предузећа. У том смислу је нужно наставити даље реформе управних услуга, кроз поједностављење управних поступака и интензиван развој електронске управе и дигиталних услуга локалне самоуправе, као и кроз

[7] ”Службени гласник РС”, бр. 42/21 и 9/22
[8] ”Службени гласник РС”, број 33/23

пружање јавних услуга кроз ЈУМ који се до сада показао као ефикасан начин за пружање услуга на локалу.

Као механизами за остваривање циљева и постизања вишег нивоа пружања услуга на локалу, дефинисани су:

- Наставак интензивне подршке успостављању ЈУМ за пружање локалних управних услуга (МДУЛС у сарадњи са ЈЛС и СКГО);
- Континуирано унапређивање модела административних поступака за обављање изворних послова ЈЛС (у сарадњи МДУЛС, РСЈП и СКГО);
- Унапређивање и усклађивање модела административних поступака за спровођење поверених послова ЈЛС (МДУЛС и СКГО у сарадњи са ресорним министарствима).

Најзад, истакнуто је да процес даље реформе управних услуга подразумева наставак интензивног развоја електронске управе и дигитализације, и да ће посебна пажња бити посвећена подршци за изградњу стручних и техничких капацитета локалне самоуправе за спровођење и унапређење е-управе, разматрању потенцијала за функционисање међуопштинских ИКТ центара и успостављању система за праћење напретка и мерење степена развоја електронске управе у ЈЛС, задовољства корисника и размену најбоље праксе и иновативних решења ЈЛС.

Правни оквир за успостављање ЈУМ

Када је реч о домаћем правном оквиру, пре свега треба истаћи да је контекст пружања јавних услуга део јемстава **Устава Републике Србије**[9], као што су јемства која се односе на: владавину права (члан 3. Устава), забрану дискриминације (члан 21. Устава), заштиту људских и мањинских права и слобода (члан 22. Устава), као и гаранције појединачних права садржане у Другом делу Устава, те законитост управе (члан 198. Устава).

Пружање јавних услуга уређено је следећим **законима**:

- **Законом о државној управи**[10], који као своја основна начела предвиђа, између осталог, законитост, делотворност у остваривању права странака, сразмерност и поштовање странака, јавност рада;
- **Законом о локалној самоуправи**[11] којим је предвиђено да ЈЛС одговорне за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности; да су ЈЛС надлежне за старање о задовољавању потреба грађана у различитим областима, а посебно да обезбеђују остваривање потреба и заштиту

[9] Одлука о проглашењу Устава Републике Србије (”Службени гласник РС”, број 98/2006) и Одлука о проглашењу Акта о промени Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 16/2022)
[10] ”Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон
[11] ”Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон

права осетљивих група становништва и детаљно уређује различите облике непосредног учешћа грађана у одлучивању;

- **Законом о општем управном поступку**[12] (у даљем тексту: ЗУП) који се примењује на све случајеве управног поступања у којима се одлучује о нечијим правима и обавезама.[13] Такође, ЗУП уређује ЈУМ, односно обједињено пружање услуга на једном месту, и предвиђа да ће Влада донети подзаконски акт који ће регулисати ближе услове, критеријуме и мерила која се примењују у поступку одређивања ЈУМ, као и начин сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на ЈУМ. Конкретно, члан 42. ЗУП уређује да се странка, ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, обраћа ЈУМ. Даље, исти члан регулише да се успостављањем ЈУМ не утиче на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу. Другим речима, поменута одредба не утиче на надлежности појединачних органа утврђених секторским законима, такође не утиче на право странке да се обрати директно органима власти који су надлежни за дато питање). То значи да ЗУП гледа на ЈУМ на другу приступну тачку за услуге, а корисницима препушта право на избор у зависности од потреба. Закон је отворио и могућности да се ЈУМ организује на различите начине, тако је уређено да се следеће радње могу вршити на ЈУМ, и то електронским путем, путем поште, или на други погодан начин:
  - Поучавање подносиоца захтева, на начин како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву;
  - Примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надлежним органима;
  - Обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео.

[12] ”Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС

[13] ЗУП уређује основна начела управног поступка:
1) законитост и предвидивост (члан 5);
2) начело сразмерности (члан 6);
3) заштита права странака и заштита јавног интереса (члан 7);
4) начело помоћи странци (члан 8);
5) делотворност и економичност поступка (члан 9);
6) начело истине и слободне оцене доказа (члан 10);
7) начела самосталности (члан 12);
8) начела о праву странке на изјашњавање (члан 11);
9) право странке на правно средство – на приговор или жалбу (члан 13);
10) начело правноснажности решења (члан 14);
11) начело приступа информацијама и заштите података (члан 15).

Исти члан ЗУП такође уређује да рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на ЈУМ.

- Правни оквир за поједностављење управних поступака управо је постављен кроз ЗУП, којим се по први пут уведен појам ЈУМ, на којем странке могу да добију више информација и услуга на једном месту, било да се ради о електронском (портал е-управа) или физичком месту. ЗУП такође наглашава обавезност размене података из службених евиденција између органа управе као један од битних услова за остваривање начела економичности и делотворности рада јавне управе и њеног претварања у стваран сервис грађана. Нагласак је на размени података, а не на размену докумената органа управе.
- **Закон о електронској управи**[14]**,** којим је утврђен основ за функционисање електронске управе у РС, као и усклађивање са европским прописима у том домену. Члан 4. овог закона уређује електронско ЈУМ као веб портал или друго софтверско решење које на једном месту омогућава електронско управно поступање једног или више органа ради остваривања једног или више права. Такође, члан 9. овог закона, између осталог, прописује да орган који води регистре из своје области у складу са посебним законима, податке и документа у електронском облику из тих регистара размењује преко Сервисне магистрале органа, као и у члану 15. овог закона којим је прописано да орган преузима податке из регистара и евиденција у електронском облику без додатних провера, у складу са законом;[15]
- **Закон о Регистру административних поступака**[16] (у даљем тексту: РАП)**,** којим је правно утемељен РАП као јавно доступна електронска база свих административних поступака, а који садржи и административне захтеве. РАП представља темељ добре координације и јединственог система за креирање и оптимизацију услуга, као и управљање квалитетом пружања услуга. Наиме, РАП омогућава јавну доступност свих информацијама о поступцима, односно услугама које пружа јавна управа, њихову прецизност и ажурност. У РАП-у су доступне информације о потребној документацији, финансијским издацима, како и на који начин се покреће поступак, роковима за поступање као и праву жалбе, начину електронског подношења захтева или информацији где се подноси захтев у папиру. На тај начин, РАП доприноси поједностављивању остваривања права и извршење обавеза од стране привреде и грађана. Коначно, кроз РАП је омогућено јавној управи да на једноставан и униформан начин

[14] "Службени гласник РС", број 27 од 6. априла 2018.

[15] Један од кључних резултата овог закона до сада је успостављање интероперабилности база података између државних органа и размена података електронским путем, између осталог, кроз прописивање обавезе да се у раду органа јавне управе употребљава ИКТ, како у управном поступању, тако и у комуникацији са грађанима, привредом и организацијама.

[16] "Службени гласник РС", број 44 од 29. априла 2021.

креира поступке и као такве их чини јавно доступним свим корисницима и омогући модернизацију и трансформацију услуга јавне управе у служби привреде и грађана.

Подзаконски акти који су од значаја за разраду законских одредаба које уређују пружање јавних услуга, су следећи:

- **Правилник о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама**[17], а који прописује ближе стандарде који дефинишу обавезне техничке мере и услове за планирање, пројектовање и изградњу објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама. Наиме, када је реч о пружању јавних услуга, оне се могу спроводити физичким или електронским путем, као и комбинацијом наведена два начина. Наведени правилник регулише оквир који се односи на физичке предуслове за објекте у којима се пружају јавне услуге, укључујући приступачност објекту и олакшану оријентацију[18];
- **Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе**[19], при чему је идаље у току развој софтверског решења за електронску

[17] ”Службени гласник РС”, бр. 22/2015

[18] Обавезни елементи приступачности су:

- Елементи приступачности за савладавање висинских разлика;
- Елементи приступачности кретања и боравка у простору - стамбене и стамбено-пословне зграде и објекти за јавно коришћење;
- Елементи приступачности јавног саобраћаја.

Знакови и табле за обавештавање и натписне плоче су видљиви, читљиви и препознатљиви. Знакови у овом смислу су: 1) знакови за оријентацију (скице, планови, макете и др.); 2) путокази; 3) функционални знакови, којима се дају обавештења о намени појединих простора (паркиралишта, гараже, лифтови, санитарне просторије и др.). Знакови на зидовима се постављају на висини од 140 цм до 160 цм изнад нивоа пода или тла, а ако то није могуће, мора се обезбедити да текст одговара растојању погодном за читање. Знакови су добро учвршћени, а ради отклањања рефлексије, могу бити рељефни - избочени и правилно постављени у односу на извор светлости.

Када год је могуће важне јавне информације треба истовремено да буду дате на различите начине, односно визуелно-звучно-тактилно. Ради побољшања пријема звука у јавним просторијама постављају се асистивни слушни системи. Тактилна поља безбедности треба да се постављају испред свих опасних зона (на пример: наилазак на степенице, наилазак на опасне фиксне препреке и слично).

Када је реч о електронској приступачности односно предусловима за пружање услуга, понајдаље се отишло са разрадом ових елемената одредбама Закона о електронској управи. Сходно одредбама Закона о електронској управи орган је дужан да изради софтверско решење које омогућава коришћење услуга електронске управе, у складу са прописима којима се уређују електронски документ, електронска идентификација и услуге од поверења у електронском пословању и законом којим се уређује заштита података о личности. Софтверско решење требало би да обезбеди управљање, поуздано чување и заштиту електронских докумената, односно трајно чување и заштиту електронских докумената који представљају архивску грађу, у складу са законом. Орган је дужан да при дизајнирању, изради, одржавању и ажурирању софтверског решења поштује стандарде приступачности, како би услуге електронске управе биле доступне свима, а нарочито особама са инвалидитетом. Такође, орган је дужан да софтверско решење прилагоди мобилним уређајима.

[19] „Службени гласник РС”, бр. 21/20 и 32/21

писарницу. Електронска писарница би требало да постане јединствена на нивоу целе државе (и на нивоу државних органа и на нивоу ЈЛС), односно централизовани сервис који ће издавати јединствени број поднеска и који ће се користити у софтверским решењима приликом формирања предмета. Крајњи циљ је да електронска писарница омогући побољшање, бољу евиденцију, униформност, али и побољшан надзор над поступањем.

Коначно, треба поменути и **Принципе добре управе** које је успоставила и развила СКГО, те на основу њих утврдила стандарде. СКГО је, такође, израдо Индекс дорбе управе, на основу кључне претпоставке да нема добре управе без доброг управљања, те да је важно формулисати алат на основу којег ће ЈЛС моћи да прате квалитет свог рада и утврде места за унапређење.[20] Индекс добре управе на локалном нивоу управо треба да послужи том циљу – да укаже на то да ли су у областима као што су одговорност и антикорупција, економичност/ефикасност и делотворност, предвидивост равноправност, отвореност, транспарентност и партиципација, остварене не само законске обавезе, него и на то да ли су ЈЛС успоставиле добру праксу и унаприле своје поступање.

Институционални оквир за успостављање и функционисање ЈУМ

Постојећи институционални оквир за пружање јавних услуга на државном и локалном нивоу почива на законом подељеним надлежностима државних органа, посебно надлежности МДУЛС, ИТЕ Канцеларије, РСЈП и других органа, али и ЈЛС и СКГО.

МДУЛС је задужен за целокупну реформу јавне управе, и у оквиру тога за реформу пружања јавних услуга на државном и нивоу локалне власти. Надлежни сектор за реформу јавних услуга у МДУЛС је Сектор за добру управу. Такође, МДУЛС је задужен и за спровођење ЗУП. За надзор над ЗУП-ом, надлежна је **Управна инспекција**.

ИТЕ Канцеларија задужена је, поред осталог, за учешће у успостављању и вођењу информационих система у којима органи државне управе и имаоци јавних овлашћења воде податке у регистрима од значаја за пружање услуга електронске управе, затим пројектовање, изградњу, повезивање, развој и одржавање ресурса информационо-комуникационих технологија и инфраструктуре потребних за пружање услуга електронске управе, као и подршку у примени наведених технологија, као и за пружање услуга пројектовања, развоја и функционисања интернет приступа, интернет сервиса и других централизованих електронских сервиса.

РСЈП обавља и стручне послове који се односе на: унапређење пословног окружења кроз развој стратешког оквира у области регулаторне реформе; мерење административног трошка за привреду; управљање јединственим регистром административних поступака за привреду и грађане и, по потреби,

[20] Индекс добре управе израђен је у оквиру пројекта „Унапређење административне ефикасности и делотворности на локалном нивоу“ који је реализован у периоду од новембра 2017. до децембра 2019. године, који је спроводила Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, уз финансијску подршку немачке развојне сарадње, обезбеђену у оквиру пројекта „Подршка реформи јавне управе у Србији” који је спровео ГИЗ.

предузима активности ради обезбеђивања координираног развоја јавних политика од ширег значаја за конкурентност и одрживи развој.

ЈЛС су, као што је већ наведено, одговорне за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности, за старање о задовољавању потреба грађана у различитим областима, а посебно да обезбеђују остваривање потреба и заштиту права осетљивих група становништва.

СКГО, поред ЈЛС, такође чини институционални оквир за пружање квалитетних јавних услуга на локалном нивоу јер спроводи низ активности на повећању доступности и ефикасности услуга у ЈЛС.

1.2. Анализа постојећег стања

Информације о постојећем стању и потребама за интервенцијом у циљу постизања жељене промене, поткрепљено кроз показатеље и њихове вредности који осликавају постојеће стање

Пре представљања налаза анализе постојећег стања, битно је описати концепт успостављања и функционисања ЈУМ. Наиме, концепт ЈУМ подразумева груписање управних поступака и административних процедура који се односе на исту животну ситуацију – догађај (на пример, рођење детета) или који се решавају на основу истих основа (на пример, право на новчану социјалну помоћ и статус енергетски заштићеног купца). Приликом успостављања ЈУМ, фокус организације послова, односно ре-организације постојеће структуре и послова које обављају управни органи, а посебно оптимизације процедура и њихове концентрације, треба да буде, дакле, одређена „животна ситуација“, која по правилу подразумева скуп више права и обавеза странке, односно две или више управних ствари, посматрано из управно-процесног угла. Поступци се не спајају у јединствени поступак као што то можда изгледа на први поглед, већ се обједињују захтеви у јединствену услугу за грађанина, штедећи његово време и новац.

ЈУМ је физичка или виртуелна „тачка контакта“ странке (физичког или правног лица) са органом управе. Грађанин или правно лице види само „тачку контакта“, а не и орган или органе који воде управне поступке или обављају неке друге административне или техничке послове на основу његовог захтева. „Тачка контакта“ може бити градски услужни центар, болница (на пример, за услугу еБеба), национални портал итд.

СРЈУ за период од 2021. до 2030. године констатовала је да је електронска управа побољшања, као и да је повећан број корисника е-услуга и е-корисника на е-порталу (е-ЗУП, Бебо, добро дошла на свет, е-вртић, Регистрација возила, е-странац, ЈИС ЛПА, е-упис, е-сандуче, апликација за електронско потписивање,

итд.), и коначно – повећан је број сетова података (дата сетова) и органа на Порталу отворених података.[21]

Када је успостављање ЈУМ до сада у питању, према подацима МДУЛС за период од 2018. до септембра 2023. године, реализовано је 6 пилот пројеката суфинансирања успостављања ЈУМ у ЈЛС. У посматраном периоду је отворен укупно 41 ЈУМ, а тренутно је у поступку отварања још 14, који треба да буду отворени до краја 2023. године. То значи да ће до краја 2023. године, укупно бити отворено 55 ЈУМ.

Досадашња пракса у ЈЛС показала је да постоји 13 типова/модела ЈУМ. Графикон 1. испод приказује број ЈЛС које су успоставиле ЈУМ по типу ЈУМ.[22]

Графикон 1.

На основу анализе 9 модела ЈУМ представљених у Табели 1. испод, коју је спровео МДУЛС, закључује се да ЈУМ настају претежно на два начина. Наиме, 5 типова ЈУМ успостављено је споразумом, а четири налогом руководиоца органа (начелника управе), уз напомену да у последња три случаја успостављања ЈУМ то не мора бити чињено кроз одговарајући писани акт, већ може бити учињено и фактичким путем.

Табела 1. Начин успостављања 9 разматраних типова ЈУМ

ТИП	Опис ЈУМ	Начин успостављања
Тип 1	Социјална помоћ и енергетски угрожени купац	Споразум Градске/Општинске управе и Центра за социјални рад

[21] Налази истраживања спроведеног током 2019. године, показали су колико би процедура за грађане била олакшана увођењем једношалтерског система јесте животни догађај - регистрација приликом купопродаје возила. У том периоду је било неопходно обићи осам шалтера, попунити осам докумената, у четири различите институције, платити 7 такси, што је, да би завршио целокупан посао, грађанину Србије изискивало пет дана или више (док је још у том периоду у земљама ЕУ та процедура већ била знатно поједностављена и већином се завршавала на једном шалтеру (упоредна пракса представљена је на крају овог извештаја)).

[22] Анализа СКГО: "Унапређење ефикасности и квалитета у пружању услуга на локалном нивоу – Искуства и изазови у успостављању ЈУМ"

Тип 2	Дечији додатак и енергетски угрожени купац	Налог/акт начелника Градске/општинске управе, праћен изменом правилника о систематизацији
Тип 3	Упис чињенице смрти у базе података локалне пореске администрације	Налог/акт начелника Градске/општинске управе
Тип 4	Промена личног имена и промена података у евиденцији јавних предузећа	Споразум Градске/Општинске управе и јавног/јавних предузећа
Тип 5	Промена личног имена и промена података у евиденцији локалне пореске администрације	Налог/акт начелника Градске/општинске управе
Тип 6	Обједињавање финансијске подршке за новорођено дете коју пружају локалне самоуправе у оквиру јединственог управног места е-Беба	Споразум Градске/Општинске управе и болнице
Тип 7	Дечији додатак и накнада трошкова боравка у предшколској установи	Налог/акт начелника Градске/општинске управе
Тип 8	Социјална помоћ и субвенционисање цена комуналних услуга	Споразум Градске/Општинске управе и Центра за социјални рад
Тип 9	Подношење пореске пријаве за порез на имовину и промена података корисника комуналних услуга	Споразум Градске/Општинске управе и јавног/јавних предузећа

Графикон 2. испод приказује број формираних ЈУМ у 11 ЈЛС до септембра 2023.[23]

Графикон 2.

СКГО је, такође, у оквиру наведене анализе, урадио и анализу трошкова и користи за успостављене ЈУМ који су анализирани, а која се примењују од друге

[23] Анализа СКГО: "Унапређење ефикасности и квалитета у пружању услуга на локалном нивоу – Искуства и изазови у успостављању ЈУМ"

половине 2023. године. Процена уштеда урађена је на основу броја захтева за појединачне поступке током 2022. године, уз помоћ коришћења Методе стандардног трошка. Конкретно, очекивани укупан број захтева у ЈЛС које су формирале ЈУМ износио је 31.020 (9.705 за подношење пореске пријаве на имовину и промена података комуналних услуга, 8.865 за упис чињенице смрти у регистар ЛПА, 5.488 за дечији додатак и статус енергетски угроженог купца, 3288 за социјалну помоћ и енергетски угроженог купца, итд.)

Табела 2. Сумарни преглед уштеда за странке и ЈЛС од оснивања ЈУМ у другој половини 2023. године

Сумарни преглед уштеда	
Укупне уштеде за странке	16.613.063 РСД
Укупне уштеде за ЈЛС	7.145.715 РСД
УКУПНО	23.758.779 РСД

Табела 3. Очекиване уштеде за корисника и ЈЛС збирно од оснивања ЈУМ у другој половини 2023. године

Тип	**Опис ЈУМ**	**Укупна процењена уштеда**
ТИП 1	Захтев за социјалну помоћ и статус енергетски угроженог купца	3.093.920 РСД
ТИП 1б	Нега и помоћ другог лица и енергетски угрожен купац	497.066 РСД
ТИП 2	Захтев за дечији додатак и статус енергетски угроженог купца	4.172.172 РСД
ТИП 3	Упис чињенице смрти у регистар ЛПА	7.814.836 РСД
ТИП 4	Промена личног имена и промена података у евиденцији јавних предузећа	110.256 РСД
ТИП 5	Промена личног имена и промена података у евиденцији ЛПА	305.014 РСД
ТИП 6	Бебо, добродошла на свет- обједињавање са републичким давањима	691.222 РСД
ТИП 7	Одлука о праву на накнаду боравка у предшколској установи и Бебо добродошла на свет	765.819 РСД
ТИП 8	Захтев за социјалну помоћ и субвенционисање цена комуналних услуга	364.759 РСД
ТИП 9	Подношење пореске пријаве за порез на имовину и промена података корисника комуналних услуга	5.930.306 РСД
ТИП 10	Право на додатак за помоћ и негу другог лица - Прво на субвенционисану цену комуналних услуга	8.452 РСД
ТИП 11	Право на додатак за помоћ и негу другог лица остварено за дете- Право на дечији додатак	4.957 РСД
ТИП 12	Социјална помоћ и накнада трошкова у предшколској установи	-
ТИП 13	Ратни војни инвалиди, породице погинулих и накнада трошкова у предшколској установи	-
	УКУПНЕ ОЧЕКИВАНЕ УШТЕДЕ ЗА КОРИСНИКА И ЈЛС ЗБИРНО	**23.758.779**

Графикон 3. испод приказује збирне уштеде по поступцима од оснивања ЈУМ у другој половини 2023. године.

Графикон 3.

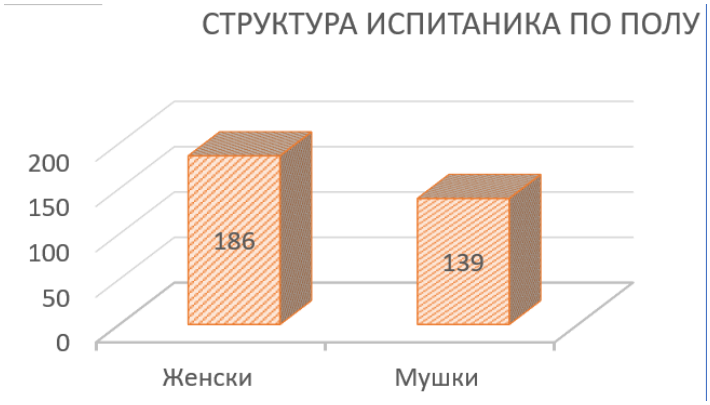
Графикон 4. испод приказује приказује збирну уштеду за странке на годишњем нивоу по типу ЈУМ

Графикон 4.

СКГО је, у оквиру исте анализе, спровео и упитник о корисничком искуству корисника анализираних ЈУМ. Период спровођења упитника био је јун-август 2023. године. Укупно је прикупљено 329 одговора, конкретно, превасходно мишљење корисника о ЈУМ и мишљење корисника о квалитету.

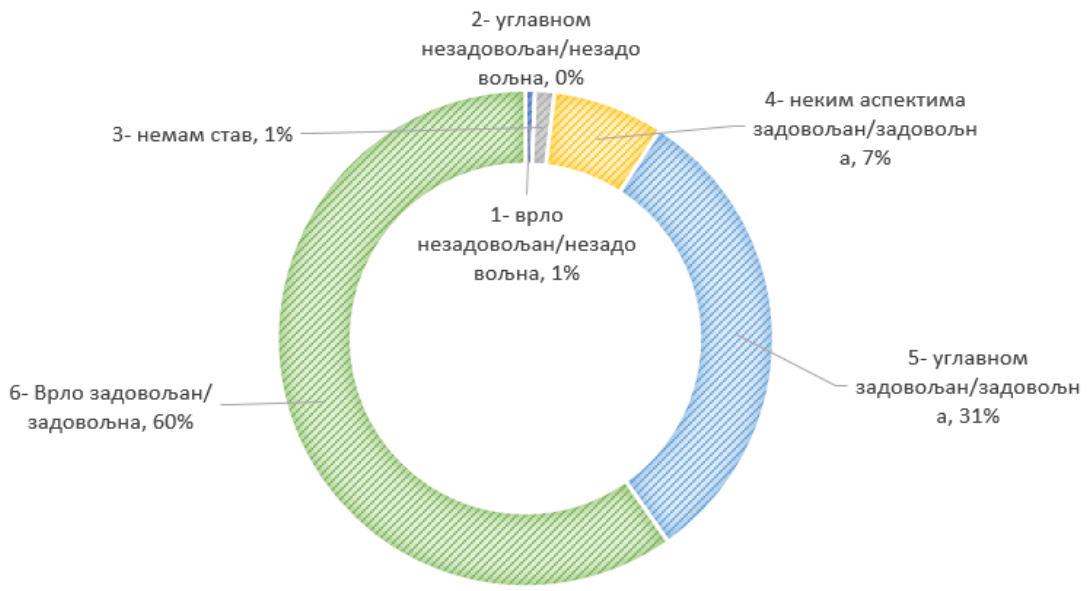
Графикон 5. испод приказује структуру испитаника по полу, док Графикон 6. број испитаника који су одговорили на појединачно питање.

Графикон 5.



Графикон 6.

Графикон 7. испод приказује задовољство корисника ЈУМ услугама у разматраним ЈУМ



Графикон 8. испод приказује одговоре испитаника које су дали на питање: Да ли знате да на нашем јединственом управном месту можете обавити више послова само једним доласком?

Графикон 8.

На питање како су сазнали за ову могућност, већина испитаника је одговорила да је сазнала од службеника коме је предавала захтев, док је мањи број испитаника одговорио да је сазнао од суграђана или других корисника, док је један број сазнао из локалних вести, штампаног информатора и са интернет презентације.

Коначно, две трећине испитаника одговорило је да је ЈУМ значајно поједноставио подношење захтева, док је трећина испитаника одговорила да је ЈУМ делимично поједноставио подношење захтева.

Показатељи учинка

У оквиру процеса спровођења ове анализе ефеката Предлога уредбе, искоришћена је прилика да се успостави сет показатеља који би надаље могао да буде коришћен за праћење примене предметне Уредбе и успостављања и функционисања ЈУМ, као и извештавање о постигнутом.

Показатељи учинка који се тренутно прате и који ће се пратити у наредном периоду су:

- **Укупан број ЈЛС које су основале ЈУМ на основу суфинансирања од стране МДУЛС** (базна вредност: 41, септембар 2023. године; циљана вредност 55 до краја 2023. године);
- **Број ЈЛС које су основале ЈУМ на основу суфинансирања од стране МДУЛС на годишњем нивоу** (базна вредност: 13, септембар 2023. године);
- **Укупни износ средства која су издвојена за суфинансирање успостављања ЈУМ у току године** (базна вредност: 88 милиона РСД, септембар 2023. године)[24]**;**
- **Износ средстава који је издвојен у просеку по ЈЛС која је у току године добила суфинансирање од стране МДУЛС и успоставила ЈУМ** (базна вредност: 7 милиона РСД, септембар 2023. године);
- **Број типова/модела ЈУМ** (базна вредност: 13, септембар 2023. године);
- **Број ЈЛС које су успоставиле ЈУМ по типу** (базна вредност: 64, септембар 2023. године);
- **Број ЈУМ по ЈЛС** (прати се по појединчаним ЈЛС);
- **Укупне уштеде за странке (**базна вредност: 16.613.063 РСД, септембар 2023. године, СКГО анализа) и **укупне уштеде за ЈЛС** (базна вредност: 7.145.715 РСД, септембар 2023. године, СКГО анализа). Показатељ ”Уштеде за странке” предвиђен је ставом 1. члана 6. Прдлога уредбе, а мериће се на основу просечног времена потребног за решавање поступака пре и после успостављања ЈУМ, као и просечних трошкова (такси, накнада, путних трошкова и других издатака) које странке имају у тим поступцима;
- **Задовољство корисника ЈУМ** (базна вредност: врло задовољно 60%, углавном задовољно: 31%, неким аспектима задовољан: 7%, углавном незадовољно: 0%, врло незадовољно: 1%, нема став: 1%, септембар 2023. године).

МДУЛС ће у наредном периоду редовно прикупљати податке од надлежних државних органа и ЈЛС, исте систематизовати, сумирати и анализирати, те

[24] Износ укупно издвајаних средстава до сада, на годишњем нивоу, откада је МДУЛС почео са суфинансирањем успостављања ЈУМ, по годинама су износили: 2018. године: 52 милиона РСД, 2019. године: 45 милиона РСД, 2020. године: 20 милиона РСД, 2021. године: 40 милиона РСД, 2022. године: 100 милиона РСД и 2023. године: 88 милиона РСД.

извештавати Владу РС, ЕК, СИГМА, и друге партнере, укључујући јавност, о оствареним учинцима у погледу успостављања и функционисања ЈУМ.

Ово је у складу са препорукама СИГМА. Наиме, Извештаје СИГМА о праћењу примене принципа јавне управе у РС, који је сачињен у новембру 2021. године, а у погледу пружања јавних услуга изведени су јасни закључци, а посебно треба указати на онај који се односи на изостанак праћења учинка и квалитета пружања јавних услуга.

У складу са оценом СИГМА, оквир политике пружања услуга је успостављен и добија снажну подршку Владе РС, која је посвећена смањењу административних оптерећења јачањем програма поједностављења процеса, а усвајање РАП је корак у том процесу. Главни изазов у овој области је то што интеграцију одговорности надлежних органа у поступању треба ојачати. Такође, напредак у поједностављивању процеса за неколико проучаваних услуга је спор, што кочи процес дигитализације услуга.

Такође, не постоји праћење примене принципа јавне управе, а органи власти и даље траже документа од грађана упркос изричитој законској забрани. Ипак, констатовано је да задовољство грађана ефикасношћу административних поступака постепено расте. Праћење учинка и квалитета остаје слабост. Влада РС прикупља неке податке о услужним активностима, али се стварни учинак не прати нити се по њему поступа. Усвајање алата за управљање квалитетом је ограничено. Иако је електронски потпис функционалан, његово коришћење од стране грађана је и даље слабо, што озбиљно ограничава ширу употребу дигиталних услуга. СИГМА извештај из 2021. године, међутим, препознао је да у ЈЛС расте број пружања услуга на ЈУМ.

Идентификација проблема, њихових узрока и последица

Административни систем у РС карактерише висок степен сложености са неуједначеним правилима и стандардима, тако да постоји велика потреба за ефикаснијем пружањем услуга према грађанима и привреди. Један од главних предуслова за ефикасније пружање услуга и остваривање права грађана и привредника је оптимизација и дигитализација постојећих административних поступака пред надлежним државним органима, покрајинским институцијама и органима ЈЛС.

Реформа јавне управе у РС посматра републичку, покрајинску и локалну администрацију као пружаоца услуга грађанима и привредницима, а која треба да допринесе побољшању квалитета и ефикасности услуга које се пружају. Једно од основних предуслова у пружању ефикасне услуге грађанима и привредницима је њихова стандардизација, обједињавање, квалитет и доступност услуга. Испуњавањем тих предуслова утиче се на предвидивост у поступању управе, а тиме и правну сигурност. Јавна администрација је најближа грађанима на локалном нивоу, тако да посебна пажња треба да се посвети напорима које предузимају локалне самоуправе да пруже квалитетну и ефикасну услугу кроз формирање и организацију градских / општинских услужних центара, центара за пружање информација грађанима и привредницима, тј. ЈУМ.

Већ неколико година уназад постоји велика потреба за модернизацијом рада рада и ефикасније и транспарентније пружање услуга грађанима и привредницима пред надлежним државним органима, покрајинским институцијама и органима ЈЛС, јер грађани и привредници, пре свега, често нису адекватно обавештени и упућени у активности које спроводе органи управе, републичке, покрајинске и локалне институције, јавна и јавно-комунална предузећа. Просечан становник РС није довољно обавештен и чак је незаинтересован за рад државне, покрајинске и локалне управе, тако да не поседује довољно разумевање самих административних поступака и захтева, рокова и начина решавања административних и бироократских питања. Такође, грађани и привредници се често обраћају на „погрешну адресу и ненадлежном органу“ када је у питању остваривање одређених права, а један од најчешћих проблема јесте чињеница да је велики проценат грађана и привредника „неука странка“, те да због недовољне информисаности нису у могућности ни да искористе одређена права која имају, у складу са законом.

Овом приликом треба нагласити чињеницу и податак да се грађани и привредници често супротно одредбама члана 103. ЗУП, од стране државних органа, покрајинских институција и органа ЈЛС упућују на друге органе, што је противно закону, из чега произилази да стварна сарадња органа при размени података о чињеницама о којима се води службена евиденција повремено изостаје или је отежана. Овакво поступање често резултира и приговорима странака.

Први непосредан контакт државне управе и покрајинске администрације са грађанима и привредницима је на писарници органа, а када говоримо о ЈЛС то је градски/општински услужни центар који је отворен у више од 100 ЈЛС у РС. Често контакт са запосленима у писарници или у услужном центру уједно представља и прву комуникацију грађана/привредника са државном администрацијом и локалном управом и грађани/провредници на основу те једне интеракције могу донети суд о ефикасности и квалитету услуга целокупне државне администрације и локалне управе.

Обим услуга које градски / општински услужни центри тренутно пружају грађанима/привредницима је разноврстан, од пружања информација о управи и одељењима и службама, до пријема поднесака, издавања извода из матичних књига рођених, венчаних и умрлих и уверења о држављанству, подношења захтева за оснивање нових предузетничких радњи, послова борачко-инвалидске заштите, послова дечије заштите, издавања грађевинских дозвола, задужења и плаћање пореза на имовину, итд.

Међутим, у пракси се показало, да овај концепт не решава проблем обраћања странке различитим надлежним органима, више пута, за остваривање одређеног права.

ЈУМ, у виду ”једношалтерског система” отвара могућност да поступци које спроводи управа постану ефикаснији, једноставнији и економичнији. Поред размене података који су се тражили од грађана и привреде, омогућавају се знатне уштеде будући да све податке, локални, покрајински и републички органи, размењују у складу са ЗУП, а странке (грађани и привреда) се не оптерећују попуњавањем формулара и образаца за издавање докумената идући од шалтера до шалтера и институције до институције.

У складу са свим горе изнетим, један од основних разлога и потреба да се формира ЈУМ је информисање грађана и привредника о правима и обавезама и ефикасно и квалитетно пружање услуга у ЈУМ кроз јединствени управни поступак.

Пројекција жељеног стања, до којег ће се доћи променом

Жељено стање које се жели постићи на основу примене предметне уредбе, однсоно регулисања критеријума и мерила за успостављање ЈУМ јесте да се обезбеде квалитетније и јефтиније услуге грађанима и привреди, а чему ће допринети остварење Посебног циља СРЈУ за период од 2021. до 2030. године да јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство.

Идентификација услова за остварење промене

Кључни услови за остварење промене су:

- Подршка за спровођење целокупне реформе јавне управе, и у оквиру тога – наставку унапређења пружања јавних услуга, како на политичком нивоу, тако и на нивоу носилаца система реформе јавне управе, где спадају и државна управа и локална самоуправа;
- Издвајање довољно финансијских средстава на годишњем нивоу за суфинансирање успостављања ЈУМ у ЈЛС;
- Свест државних службеника, а нарочито руководилаца државних органа и њихових унутрашњих јединица, као и запослених у АП и ЈЛС и њихових руководилаца, о важности пружања што квалитетнијих услуга грађанима и привреди, те поједностављењу административних поступака, поштовању и чак скраћењу рокова поступања, итд.;
- Комуникација и координација између органа надлежних за спровођење поступака и давање информација, како би странка била благовремено и исправно информисана, а органи делотворно, без сувишних процедура, одлучили о праву странка.

Идентификација могућих ризика да до промене не дође

Подршка од стране Владе РС и кључних доносилаца одлука, као и свих органа који су носиоци система реформе пружања јавних услуга - постоји. Такође, у буџету РС издваја се један део потребних средстава за успостављање и функционисање ЈУМ у ЈЛС. Да би се промена остварила и достигло жељено стање, у наредном периоду је потребно обезбедити још већу подршку државних органа и државних службеника, ЈЛС и запослених у АП и ЈЛС, а нарочито руководилаца, који представљају кључни чинилац да до промене дође.

Први кључни ризик да до промене не дође, јесте ако се не обезбеди поменута подршка. Други кључни ризик је ако се не буду издвајала довољна финансијска средства у ове сврхе. Трећи кључни ризик је ако се не буде радило са државним службеницима и запосленима у АП и ЈЛС на унапређењу квалитета јавних

услуга, односно повећању разумевања значаја наведеног. Коначно, ризик је и ако органи надлежни за спровођење поступака и давање информација не буду комуницирали и координирали како би странка била благовремено и исправно информисана, а органи делотворно, без сувишних процедура, одлучили о праву странка.

1.3. Утврђивање циљева које треба постићи

Уредба ће, као подзаконског правног акта, на јединствен начин унапредити административну ефикасност и делотворност пружања јавних услуга.

Основни циљ Уредбе је да се њеним доношењем уреде ближи услови, критеријуми и мерила који се примењују у поступку оснивања и уређења ЈУМ-а, као и начин сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на ЈУМ, а којим би се унапредила доступност информација и подигао квалитет услуга према грађанима и привреди.

Истовремено, базирајући се на административној ефикасности и делотворности као начелима добре управе и доброг управљања, очекиване промене засноване су на спровођењу новина које доносе законске обавезе, али и на развијању и унапређењу примера добрих пракси. У том смислу, институт ЈУМ из ЗУП представља упечатљив пример будућих и очекиваних праваца унапређења административне ефикасности и делотворности. Успостављањем ЈУМ постиже се више позитивних ефеката, како за странку, тако и за управу. Увођење ЈУМ има за циљ да грађанима и привредницима који желе да остваре једно или више права или обавеза, за шта је потребно поступање једног или више органа, омогући да се уместо обиласка више органа и више шалтера обрате на једном месту – ЈУМ и добију потпуну информацију о свим својим правима и/или обавезама, али и на јединствен начин поднесу захтеве за обављањем одређених административних поступака.

Циљ је да се странкама омогући да своја права остваре на најефикаснији и најекономичнији начин, уз поседовање потпуних информација о садржају права, поступку за остваривање права, потребној документацији, току и исходу поступка.

1.4. Разматране опције за постизање циљева, са анализом ефеката сваке од опција

Током спровођења процеса анализе ефеката Предлога Уредбе, детаљно је разматрано неколико опција за постизање зацртаних циљева, у складу са динамиком активности предвиђеном у АП СРЈУ 2021-2025. У питању су следеће опције:

- ***Status quo – Опција „не радити ништа”***. Ова опција је већ неко време детаљно разматрана. Наиме, ЗУП уређује ЈУМ на начин којим се пружа најшири правни основ за његово успостављање у пракси. Тиме што ЗУП прописује да се странка, ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, обраћа ЈУМ, омогућава се

успостављање ЈУМ било којим прописом (законом, подзаконским актом, актима јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе), као и једноставним успостављањем једношалтерског система у пракси, без додатног правног нормирања такве ситуације. Управо је значај понуђеног законског решења у томе што пружа правни основ за потоњу варијанту успостављања ЈУМ, без потребе за додатним нормативним радом.

Међутим, не само да су препоруке свих до сада урађених студија и анализа од стране самог МДУЛС, СИГМА, СКГО и ГИЗ указале на то да би се остварили изузетно позитивни ефекти од израде, доношења и примене Уредбе, него је у питању и обавеза регулисана ЗУП – да се донесе одговарајући подзаконски акт.

- **Боља, потпунија и свеобухватнија примена постојећег правног оквира, у комбинацији са спровођењем других мера и практичних решења за које није потребна законодавна интервенција –** алтернативна опција (алтернатива регулативи). Ова опција је примењивана до сада, пре свега кроз суфинансирање ЈЛС у циљу успостављања ЈУМ од стране МДУЛС, кроз активности које су за циљ имале повећање свести код државних службеника и запослених у АП и ЈЛС, али и државних органа и органа АП и ЈЛС о важности пружања квалитетних јавних услуга. Међутим, број основаних ЈУМ у ЈЛС не повећава се задовољајућим темпом, а ни на другим нивоима јавне управе, те је одлучено да се
- **Изради и донесе нова Уредба**, дакле да се примени регулаторна опција у комбинацији са бољом, потпунијом и свеобухватнијом применом постојећег правног оквира, и као и до сада – подстицајним мерама (суфинансирање успостављања ЈУМ у ЈЛС од стране МДУЛС), али и институционално управљачко организационим мерама (реорганизацијом органа ЈЛС, осталих органа који ће бити део ЈУМ, итд.), и информативно едукативним мерама (подизање свести државних службеника и запослених у АП и ЈЛС о значају пружања квалитетнијих услуга, итд.).

  У начелу, оснивање - формирање ЈУМ не захтева измену постојећих закона, подзаконских аката и одлука у јединицама ЈЛС. Веома једноставни облици ЈУМ, који подразумевају само размену података о којима се воде службене евиденције између државних и покрајинских органа и органа у ЈЛС, захтевају само доношење упутства руководиоца сектора, управе, одељења и служби. За ЈУМ која подразумевају сарадњу између различитих државних органа, покрајинских институција и органа у ЈЛС нужно је и закључење споразума којим се уређују међусобни односи, дефинише начин заштите података о личности, међусобна комуникација, итд. Међутим, због свега наведеног, Уредбом је потребно прецизно утврдити који услови, критеријуми и мерила су потребни за оснивање јединственог управног места у државном органу, покрајинској институцији и/или органу у ЈЛС. Такође, Законске одредбе из члана 42. ЗУП, представљају норме процесног карактера којим се одређује минимум нужних услова неопходних за успостављање ЈУМ. Такође у члану 42., став 6. ЗУП прописано је да ближе услове, критеријуме и мерила који се примењују у поступку одређивања јединственог управног места, као и начин сарадње надлежних органа у вези са поступањем и

обављањем послова на јединственом управном месту прописује Влада, што се и чини доношењем ове Уредбе о ЈУМ.
Коначно, важно је нагласити да се доношењем Уредбе и успостављањем ЈУМ не утиче на надлежност државних органа, покрајинских институција и органа ЈЛС, као ни на право странке да се директно обраћа надлежном органу.

1.5. Резултати спроведене анализе ефеката у односу на разматране опције и предложене мере

Све разматране опције у пракси би произвеле фискалне, економске, друштвене и управљачке ефекте.

Ефекти који се очекују у пракси од примене оптималне опције, односно комбинације регулаторне опције у виду доношења и примене предметне Уредбе, и осталих мера као што су већ наведене подстицајне мере (суфинансирање успостављања ЈУМ у ЈЛС од стране МДУЛС), институционално управљачко организационе мере (реорганизација органа ЈЛС, осталих органа који ће бити део ЈУМ, итд.), и информативно едукативне мере (подизање свести државних службеника и запослених у АП и ЈЛС о значају пружања квалитетнијих услуга, итд., обухватиће значајне позитивне економске ефекте на привредне субјекте и привреду у целини (смањени трошкови и скраћено време приликом остваривања права или обавеза и спровођења неопходних административних поступака), и друштвене ефекте (смањене трошкове и скраћено време прилиином остваривања права и обавеза од стране грађана, већа приступачност јавних услуга друштвено осетљивим и угроженим категоријама грађана кроз приступачност самих ЈУМ, просторијама у којима се ЈУМ налазе, ефикаснију организацију и поступање у оквиру ЈУМ, итд.). Конкретно:

- На јединствен начин и под једнаким условима у свим државним органима, покрајинским институцијама и органима ЈЛС оснивање се ЈУМ где странка:
    - по правилу, подноси само један захтев за остваривање више права односно прикупља само један сет документације;
    - не мора да се обраћа и током поступка комуницира са два или више различитих органа;
    - има само један долазак, на начин да се укида се најмање један корак у процесу остваривања права, што претпоставља још једну уштеду коју доноси јединствено управно место;
    - има скраћене укупне рокове за остваривање одређеног права, јер једним доласком, или једним захтевом покреће више поступака;
    - има олакшан процес доказивања испуњености услова, јер се оно спроводи само у једном поступку.
- ЈУМ ће се оснивати и организовати на униформан начин под једнаким критеријумима тако да орган у ком се формира ЈУМ има користи од:

- смањеног обима документације, што доприноси рационализацији и економичности и делотворности поступка;
- унапређења организација и координација поступања унутар органа управе као и са другим органима;
- смањења укупних трошкова поступања и побољшавања протока информација у оба смера, странка - орган.

Кључни ефекат који ће ЈУМ произвести у пракси, дакле, јесте да грађанима и привредним субјектима олакша и поједностави приступ услугама (док орган или органи остају надлежни свако за управни поступак из своје надлежности), штедећи њихово време и новац. Наиме, уколико се ради о сукцесивним управним поступцима где од исхода једног зависи решавање другог, путем ЈУМ тачке контакта обезбеђује се уштеда времена уместо аутоматских масовних обустава поступака из разлога када правно није могуће вођење паралелних поступака што је концепутално замишљено као централизована дигитална услуга. Поред тога, специфичне локалне услуге које се разликују код сваке ЈЛС и које су променљивог карактера налазе су у бази ЈУМ контакт тачке. Уколико се захтеви решавају сукцесиво и поступци воде један за другим, оба поступка морају да се окончају у законском року предвиђеном ЗУП или посебним прописима. Овим се заправо фактички скраћује рок за решавање предмета јер оба предмета треба да буду завршена у року који за комплетну услугу грађанина тече од тренутка једног приступа ЈУМ.

ЈУМ ће, као што је наведено, допринети томе да поступци које спроводи управа постану ефикаснији, једноставнији и економичнији. Поред размене података који су се тражили од грађана и привреде, омогућавају се знатне уштеде будући да све податке, локални, покрајински и републички органи, размењују у складу са ЗУП, а странке (грађани и привреда) се не оптерећују попуњавањем формулара и образаца за издавање докумената идући од шалтера до шалтера и институције до институције. Коначно, изабрана опција не проузрокује трошкове грађанима, што је такође веома важно нагласити.

Примена уредбе ће у пракси имати и значајне управљачке ефекте. Наиме, Уредба се односи на државне органе и организације, органе и организације покрајинске аутономије и органе и организације ЈЛС, установе, јавна предузећа, посебне органе преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: орган).

Предлог уредбе предвиђа услове за успостављање ЈУМ, укључујући одговарајући простор (шалтер салу или другу просторију), који омогућава лак и несметан приступ странкама ради подношења захтева, прибављања информација или обављања других потребних радњи, одговарајући степен техничке опремљености, коришћење сервисне магистрале органа за размену података по службеној дужности, посебно обучене службенике за непосредан рад са странкама. Ови услови су, у пракси, свакако морали и до сада да постоје да би се успоставио ЈУМ, Предлог уредбе их само јасно уређује.

Предлог уредбе предвиђа и критеријуме за успостављање ЈУМ, потребно је да су испуњени критеријуми, тако да су поступци ради чијег вођења се успоставља ЈУМ, сродни и међусобно повезани и да спровођење одређеног поступка или добијање јавне или друге исправе у том поступку представља предуслов, услов, односно доказ који је од значаја за вођење другог поступка.

Коначно, Предлог уредбе предвиђа и мерила за успостављање ЈУМ, као што су: да се успостављањем ЈУМ остварују уштеде буџетских и јавних средстава, да се успостављањем јединственог управног места остварују уштеде времена и трошкова за странке у поступцима, да се поступци ефикасније и економичније решавају и да се странкама у сваком тренутку омогућава лакше пружање информација о статусу предмета и сл.

Када су у питању ефекти на буџет, за спровођење ове уредбе није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије. Органи који расписују конкурсе за суфинансирање успостављања јединственог управног места (члан 9. Предлога уредбе), обезбедиће средства у складу са лимитима који се одређују за сваку буџетску годину. Средства за суфинансирање успостављања јединственог управног места, обезбеђена су у оквиру раздела 20 - Министаство државне управе и локалне самоуправе, у износу од 88.000.000 динара за 2023. годину а за 2024. годину у износу од 90.000.000 динара.

1.6. Резултат поређења опција и образложење предлога оптималне опције

На основу детаљне анализе учинака који су до сада постигнути, свих разматраних опција и њихових потенцијалних ефеката, као и ризика за спровођење сваке од њих, дошло се до закључка да је неопходна допуна постојећег правног оквира кроз израду и доношење Уредбе. Међутим, као оптимална опција, наметнула се комбинација ове регулаторне опције и предузимања свих осталих мера за наставак унапређења система пружања јавних услуга – како подстицајних мера, институционално управљачко организационих мера, тако и информативно едукативних мера које су и до сада спровођене.

1.7. Идентификовање ресурса за спровођење изабране опције, праћење спровођења и вредновање учинака, као и потенцијалних ризика у спровођењу изабране опције

За спровођење ове уредбе није потребно обезбедити средства у буџету РС.

Органи који расписују конкурсе за суфинансирање успостављања ЈУМ (члан 9. Предлога уредбе), обезбедиће средства у складу са лимитима који се одређују за сваку буџетску годину.

Средства за суфинансирање успостављања ЈУМ, обезбеђена су у оквиру раздела 20 - Министаство државне управе и локалне самоуправе, у износу од 88.000.000 динара за 2023. годину а за 2024. годину у износу од 90.000.000 динара.

Праћење спровођења Уредбе спроводиће МДУЛС. Праћење ће се спроводити кроз прикупљање података и константну координацију са осталим надлежним државним органима, али и уз координацију и сарадњу са ЈЛС и осталим органима који ће учествовати у оснивању ЈУМ.

Надзор над применом Уредбе спроводиће Управна инспекција.

Ризици који ће бити идентификовани током спровођења, биће минимизовани додатним или корективним мерама које ће спроводити МДУЛС у сарадњи са осталим надлежним органима.

1.8. Информације о спроведеним консултацијама

Процес анализе ефеката Предлога уредбе био је праћен консултацијама са релевантним чиниоцима, укључујући СИГМА, СКГО, експерте у области, донаторе који пружају техничку помоћ у области пружања јавних услуга (ГИЗ пре свега), те ширу јавност. Овај извештај о спроведеној анализи ефеката Предлога уредбе садржи исходе свих до сада наведених консултација. Наиме, и сама изабрана опција да се изради Предлог уредбе представља резултат до сада урађених анализа и датих препорука у области, али и дугогодишњих консултација које је МДУЛС спроводио до сада са наведеним актерима (дискусије са СИГМА експертима и локалним експертима ангажованим од стране донатора, СКГО, итд.). Коначно, спроведене су и консултације путем портала еКонсултације, на основу чега је сачињен посебан извештај о спроведеним консултацијама.

Сам текст Предлога уредбе настао је на темељима радне верзије коју су израдили експерти ангажовани од стране ГИЗ током 2021. године и тадашње радне групе коју је МДУЛС основало за припрему Предлога уредбе, као и радне верзије из 2022. године коју је МДУЛС израдио у сарадњи са Републичким секретаријатом за законодавство (у даљем тексту: РСЗ). Ове полазне основе детаљно су дискутоване током састанака интерне Радне групе коју је основало МДУЛС, а затим и током састанака Посебне радне групе коју је МДУЛС основало за припрему Предлога уредбе која ће дефинисати ближе услове, критеријуме и мерила који се примењују у поступку одређивања јединственог управног места, као и начин сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на ЈУМ. На основу рада поменуте две радне групе, те закључака са ових састанака, формулисана је коначна верзија Предлога уредбе.

1.9. Међународна пракса

Међународни правни оквир за стандарде пружања услуга

Миленијумском декларацијом, коју је 2000. године усвојила Генерална скупштина УН добро управљање се наводи у контексту искорењивања сиромаштва и указује се да ће то зависити „од доброг система управљања у свакој од земаља. Оно такође зависи од транспарентности финансијских, монетарних и трговинских система.

Поред наведеног, Комисија Уједињених нација за људска права дефинисала је да је добро управљање оно које је „транспарентно, одговорно, партиципативно и оно које одговара на потребе и тежње људи”.

Даљим документима Уједињених нација, добра услуга постоји када је омогућена партиципација, тежи се постизању консензуса, постоје одговорност и транспарентност, одговара се на захтеве, постиже делотворност и ефикасност,

правичност и инклузија, и поштује владавина права. Наведеним се осигурава да корупција буде минимизирана, да су ставови мањина узети у обзир и да се чују гласови рањивих друштвених група у процесу доношења одлука.

Што се тиче Савета Европе, у једној од резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе из 1995. године, истичу се следеће вредности „демократија и људска права, одсуство корупције, друштвене реформе које фаворизују оне који су у неповољном положају, економске реформе усмерене на тржишне принципе, адекватну заштиту животне средине".

Комитет министара Савета Европе је 2008. године усвојио Стратегију за иновацију и добро управљање на локалном нивоу, којом је прокламовано 12 принципа:

поштени избори, представништво и партиципација,

реаговање на захтеве,

ефикасност и делотворност,

отвореност и транспарентност,

владавина права,

етичко поступање,

компетенција и капацитети,

иновација и отвореност за промене,

одрживост и дугорочна оријентација,

стабилно финансијско управљање,

људска права, културна различитост и социјална кохезија, и

одговорност.

Повељом Европске уније о основним правима, која је Лисабонским споразумом из 2009. године стекла својство правно обавезујућег акта, предвиђено је следеће:

1. Свако лице има право да, у погледу његових захтева, органи, тела, канцеларије и агенције Уније поступају непристрасно, поштено и у разумном року.

2. Ова права обухватају:

а) право сваког лица на саслушање пре него што против њега буде предузета било каква појединачна мера која би могла бити на његову штету;

б) право сваког лица на увид у свој предмет, при чему се поштују легитимни интереси у погледу поверљивости и чувања службене и пословне тајне; и

ц) обавезу управе да образложи своје одлуке.

3. Свако лице има право да му Унија надокнади штету коју проузрокују њени органи или службеници у обављању својих дужности, у складу са општим начелима која су заједничка правима држава чланица.

4. Свако лице се може писаним путем обратити органима Уније на једном од језика на којима су сачињени Уговори и мора добити одговор на истом језику.

На основу Меморандума о сарадњи у области реформе јавне управе Србија и Грузија имале су активности током 2019. године. Искуство Грузије као лидера у пружању модерних и ефикасних услуга грађанима и студијске посете је било драгоцено у развоју концепта јединственог управног места у Србији током 2018.-2019. године када је и отворен први ЈУМ у Лазаревцу. Такође реализивана је у том периоду студијска посета МДУЛС Јерменији поводом једношалтерског система.

Пример истраживања које је спровело МДУЛС током 2019. године, показује колико би процедура за грађане била олакшана увођењем једношалтерског система јесте животни догађај - регистрација приликом купопродаје возила. Потребно је било обићи осам шалтера, попунити осам докумената, у четири различите институције, платити 7 такси и да би завршио целокупан посао, грађанину Србије је потребно пет дана или више. У земљама Европске уније та процедура је знатно поједностављена и већином се завршава на једном шалтеру. На пример, у Словенији, Немачкој и Холандији потребна је једна посета приликом завршавања таквих послова. У Словенији је потребно попунити четири папира, а у Немачкој три. у 11 од посматраних 16 европских земаља овера код нотара не постојији.

Коначно, из помоћ СИГМА, анализирана су и искуства Португала у успостављању ЈУМ, како би се детаљно изанализирале предности, недостаци и ризици примене различитих приступа у успостављању и функционисању ЈУМ, и на основу чега је коначно и обликован Предлог уредбе.