

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О РЕГИСТРУ АДМИНИСТРАТИВНИХ ПОСТУПАКА

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Пословно окружење у којем послују домаћи привредници, оптерећено је бројним препрекама које често нису видљиве и јасне при отпочињању пословања. С обзиром да се Република Србија већ дуже време налази у транзиционом периоду, који карактеришу честе измене прописа, а тиме и промене правила пословања, привредници имају тешкоће да се на време прилагоде свим променама које им се намећу изменама прописа. Посебно су угрожени мали привредници који због мањка капацитета (недостатка правне службе) имају проблема да се упознају и прилагоде изменама прописа који утичу на њихово пословање.

Као сликовите примере великог броја измена прописа од значаја за пословање привредних субјеката можемо узети Закон о порезу на доходак грађана (чак 21 измена од 2001. године), Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање (13 измена од 2004. године), Закон о планирању и изградњи (13 измена од 2009. године), Закон о дувану (7 измена од 2005. године), као и Закон о пензијском и инвалидском осигурању (17 измена од 2003. године).

Поред наведених измена, додатни проблем привредним субјектима представљају и непотпуне и неажурне информације о административним поступцима битним за њихово пословање (за знатан број административних поступака јавно доступне информације ни не постоје или се једноставном претрагом не могу пронаћи, а честе су ситуације да и органи по различитим филијалама и одељењима дају различите информације сходно њиховим интерним процедурама). Тек приликом пописа административних поступака започето је прецизно мапирање административних поступака, дефинисање њихове сврхе, описа и потребне документације, као и идентификовање недостатака ових поступака. У јуну 2016. спроведена је анализа портала појединих државних органа¹ (углавном министарстава и органа у саставу) у склопу којег су пописаних административни поступци о којима постоје доступне информације на наведеним порталима. Тако су, на пример, на сајту Министарства трговине, туризма и телекомуникација (МТТТ) биле доступне информације о 17 поступака из надлежности, на сајту Министарства здравља (МЗ) биле доступне информације о 23 поступка из надлежности, на сајту Министарства рударства и енергетике (МРЕ) биле су доступне информације о 19 поступака из надлежности, а на сајту Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) биле су

¹ Успостављање владиних интернет портала јавних услуга намењених привреди (2016), Републички секретаријат за јавне политике

доступне информације о 33 поступка из надлежности. Са друге стране до сада је у склопу пописа административних поступака идентификовано 48 поступака из надлежности МТТТ, 127 поступака из надлежности МЗ, 85 поступака из надлежности МРЕ и 54 поступка из надлежности (МГСИ).

Горе наведени проблеми везани за бројне измене прописа и непотпуне информације о административним поступцима за које ти прописи представљају правни основ значајно утичу на висину административног оптерећења. Административно оптерећење представља трошак за привредне субјекте и у међународним оквирима се препознаје као значајна препрека даљем привредном развоју, а његово смањење као кључни основ за унапређење услова пословања.

Кретање висине административног оптерећења се у Републици Србији прати од 2010. године, кроз мерење удела административних трошкова у БДП-у (методом стандардног трошка). Последњи расположиви податак о висини удела административног трошка у БДП-у се односи на 2018. годину и он износи 3,11 %. У Графикону 1. представљено је кретање процењене величине удела административног трошка у БДП у периоду 2010-2018.

Графикон 1: Процена удела административних трошкова у БДП 2010-2016. (у %)



Извор: Резултати мерења административних трошкова у Републици Србији 2010-2018.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Увидевши важност смањења административног оптерећења за унапређење услова пословања, Влада је 2016. године, као један од посебних циљева у оквиру Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године („Службени гласник РС”, број 8/16). дефинисала „Унапређење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана”. Наведени циљ има двојаку функцију:

- унапређење услова пословања привредних субјеката;
- унапређења квалитета услуга које јавна управа обезбеђује грађанима.

Поред тога, успостављање јавног регистра административних поступака и других услова пословања, уз попис и поједностављење административних поступака, представља један од очекиваних резултата у оквиру Акционог плана за спровођене Програма Владе (2017-2020).

Реализацији ових циљева приступило се кроз Пројекат за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир” (у даљем тексту: Пројекат), у оквиру којег су планирани попис и анализа постојећих административних поступака и захтева прописаних републичким прописима и прописима Аутономне покрајине Војводине, израда, усаглашавање и реализација препорука за њихову оптимизацију, као и формирање свеобухватне и ажурне електронске базе административних поступака и осталих услова пословања у форми јавног регистра. У складу са планираним активностима до сад је спроведено следеће:

- Усвојен је Оперативни план активности на успостављању Јавног регистра;
- Спроведена је упоредна анализа сличних портала у земљама чланицама Европске уније и остварена сарадња са институцијама које одржавају сличне portale у Краљевини Данској, Португалу, Финској, Савезној Републици Немачкој, Молдавији и Естонији са којима су размењена искуства;
- Израђена и усвојена методологија за поједностављење административних поступака (Упутство за спровођење анализе поједностављења административних поступака, Методологија за обрачун административних трошкова за потребе анализе административних поступака и Упутство за обрачун административних трошкова);
- Израђен и пуштен у функцију софтвер за попис и анализу административних поступака
- Одржано је 35 обука за 16 тренера и 479 службеника из 107 органа и организација за попис административних поступака;
- Пописано је 2509 административних поступака, у надлежности 85 органа/организација на републичком нивоу;

• Пописано је 109 административних поступака на покрајинском нивоу у чему је учествовало 10 органа Аутономне покрајине Војводина.

• Успостављен је електронски калкулатор за обрачун трошкова, који представља електронску верзију Методологије за обрачун административних трошкова и који је јавно доступан на сајту Републичког секретаријата за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП);

• Пројекат је од 15. Априла 2018. године брендиран под новим називом „е-Папир”;

• За спровођење Пројекта, обезбеђена су финансијска средства од донатора (РА, Фонд за добро управљање Уједињеног краљевства, Немачка развојна помоћ);

• Обављене су консултације са привредним субјектима током анализе поступака изабраних за поједностављење, кроз организацију фокус група и слање упитника, као и стављањем у функцију Обрасца 3, који служи за прикупљање иницијатива и предлога привредних субјеката за измену неефикасних прописа;

• Како би се овим процесима окренути ка јединственом циљу лакше управљало и координисало, Влада Републике Србије је 11. јула 2019. године усвојила Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР” за период 2019. – 2021. године (у даљем тексту: Програм е-Папир) са Акционим планом за његово спровођење док је ревидирани Акциони план за период 2020-2021 усвојен 26. јуна 2020. године. Акционим планом су предвиђене мере које су усмерене ка успостављању Јавног регистра административних поступака, оптимизацији (поједностављењу) поступака и дигитализацији поступака. Кад је у питању успостављање Јавног регистра административних поступака, израђен је модел релационе базе у коју су мигрирани подаци из постојеће базе административних поступака чиме је направљена основа за функционални регисар, а припремљен је предлог странице регистра за спољне кориснике. У оквиру предметног акционог плана предвиђено је поједностављење 891 административног поступка на републичком нивоу са укупном процењеном уштедом од 13,7 милиона евра. Од почетка Пројекта до 1. новембра 2020. године су имплементиране препоруке за поједностављење 86 поступка при чему је укупна уштеда скоро 32 милиона евра на годишњем нивоу (4 поступка су поједностављена пре усвајања Програма е-Папир). Програм е-Папир предвиђа и дигитализацију и дигитализацију 100 поступака административних поступака. До 1. новембра 2020. дигитализовано је и пуштено у продукцију 11 поступака (4 Управе за дуван и 7 Управе за биље), док се до краја 2020. године очекује пуштање у продукцију 42 дигитализована поступка (15 Управе за биље, 15, Министарства унутрашњих послова и 12 поступака Министарства енергетике).

• Припремљен је животни догађај за започињање пословања и учињен је доступним преко портала е-Управа, а припремљена су идејна репења и предлози за поједностављење и дигитализацију поступака одобрења рада за странце у Србији – еСтранац, поступка исплате накнаде за време привремене спречености за рад – еБоловање, пријаве изгубљеног личног документа – еПасош и преноса права на половним возилима – еПоловна возила.

Само усвајање Закона о регистру административних поступака (у даљем тексту: Закон) представља меру у оквиру Програма е-Папир која је усмерена ка постизању дела општег циља Програма е-Папир који се односи на транспарентније и предвидљивије пословно окружење. Такође, створиће се и предуслови за једнообразност поступања у свим поступцима од стране органа који их спроводе.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Кад су у питању прописи од значаја за успостављање и функционисање Регистра административних поступака (у даљем тексту: Регистар), треба првенствено истаћи:

- Закон о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18) којим је прописана обавеза државних органа и организација, органа и организација покрајинске аутономије, органа и организација јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа, посебних органа преко којих се остварује регулаторна функција и правних и физичких лица којима су поверена јавна овлашћења да електронски управно поступају и електронски комуницирају. Такође, овим законом је регулисана обавеза успостављања регистара и евиденција у електронском облику, размена података из регистара и евиденција између органа преко сервисне магистрале, успостављање и функционисање метарегистра, функционисање Портала еУправе, пријем електронског поднеска, електронска достава акта органа, итд;

- Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење) којим је регулисано поступање у управном поступку, у складу са којим се спроводи највећи број административних поступака који ће бити унети у Регистар;

- Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) и Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС” број 8/19) којим је регулисана надлежност РСЈП у вези са издавањем мишљења на прописе који иду Влади на усвајање;

Од прописа чије усвајање се ускоро очекује од значаја ће бити и Закон о услугама с обзиром да ће њим бити регулисана јединствена електронска тачка (у даљем тексту: ЈЕКТ). ЈЕКТ представља државни електронски сервис на српском и енглеском језику путем којег ће органи јавне власти Републике Србије размењивати информације међу собом, као и надлежним органима држава Европског економског простора, а сва заинтересована лица могу бесплатно да се обавесте о условима и поступцима за остваривање права на пословно настањење односно добијање сагласности за пружање услуга у Републици Србији и државама Европског економског простора. Успостављање ЈЕКТ је обавеза коју ће Република Србија преузети транспоновањем Директиве 2006/123/ЕЗ о услугама на унутрашњем тржишту. Регистар ће бити јединствена структурирана база података и информација о свим административним поступцима и условима пословања неопходним за успостављање портала за привреду и пословање у Републици Србији и обухватаће податке потребне за успостављање ЈЕКТ.

Од планских докумената који су од значаја за успостављање и функционисање регистра, поред Програма е-Папира, успостављање Регистра је планирано и у Акционом

плану за спровођење Програма развоја електронске управе за период до 2022. године. У оквиру посебног циља „1 Развој инфраструктуре у електронској управи и обезбеђивање интероперабилности”, предвиђена је мера 1.7. „Успостављање јединственог јавног Регистра поступака”, која садржи активности које предвиђају подношење на усвајање предлога закона којим се уређује успостављање и функционисање Регистра, усвајање подзаконских аката и сама израда софтверског решења за Регистар.

Поред наведеног, предметним акциони планом испланиране активности од значаја за функционисање Регистра и унапређење квалитета јавних услуга, као што су: унапређење примене електронског канцеларијског пословања, успостављање јединствене еПисарнице и еАрхиве и њихово интегрисање са постојећим писарницама и архивама на нивоу јавне управе, као и успостављање, унапређење, ажурирање и повезивање важних регистара као што су Метарегистар, Централни регистар становништва, Адресни регистар, Информациони систем социјалне заштите, Јединствени информациони систем Социјална карта, Регистар имовине Катастра непокретности, Регистар привредних субјеката, Информациони систем борачко-инвалидске заштите, информациони система дечје и породичне заштите, итд.

Такође, у припреми је и нова Стратегија реформе јавне управе која ће у оквиру посебног циља који се односи на унапређење квалитета јавних услуга садржати мере и активности које ће обухватити даље поједностављење и дигитализацију административних поступака.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

У оквиру Програма е-Папир као проблем који овај програм треба да реши идентификоване су административне баријере у пословању привредних субјеката које за последицу имају високе административне трошкове и неизвесност пословног окружења, што негативно утиче на услове пословања и конкурентност домаће привреде.

Као што је већ наведено, Регистар, Закон и подзаконски акти којим ће се уредити успостављање и функционисање Регистра и омогућити континуирана оптимизација административних поступака, представљају меру у оквиру Програма која је треба да отклони следеће узроке горе поменутог проблема:

- *Нетранспарентност административних поступака* - органи често на својим веб презентацијама немају називе административних поступака које спроводе, обавештења о правном основу за поступак и документацији коју је потребно доставити, образац захтева за покретање поступка и као и податке везане за таксе које је потребно платити. Услед тога привредни субјекти и грађани троше доста времена и новца како би прикупили потребне информације, односно, излажу се непотребном административном оптерећењу.

- *Непостојање или непостојање одговарајућих обрасца за подношење захтева*- доводи до недоумица по питању тога које податке је потребно унети у образац захтева, што је у директној корелацији са недостатком прецизног упутства о доказивању испуњености одређених услова.

- *Неуређеност поступка и неуједначеност у поступању* - регулатива предвиђа постојање поступка и утврђује услове којим се доказује одређено чињенично стање, али није прецизирано ко утврђује испуњеност услова нити је прецизирана документација којом се испуњеност услова доказује због чега може доћи до неуједначеног приступа у истоветном поступку;

Поред наведеног, обезбеђивање веће транспарентности административних поступака путем Регистра и уједначавање и оптимизација административних поступака применом методолошких правила за уређење поступака посредно ће утицати и на ефикаснију примену Закона о општем управном поступку, а посебно у вези са прибављањем података по службеној дужности и поштовања рокова за поступање, као и на елиминисање непотребне документације из поступка.

5) Која промена се предлаже?

Закон предвиђа две кључне промене. Прва се односи на успостављање и функционисање Регистра који ће у садржати све неопходне информације у вези са административним поступцима од значаја за привредне субјекте и грађане, који су прописани републичким прописима и прописима аутономне покрајине, што ће омогућити већу транспарентност и предвидљивост пословног окружења и смањити административне трошкове.

Сваки од поступака ће, између осталог, садржати јавно доступне податке о органу надлежном за спровођење поступка, правном основу, сврси и опису поступка, обрасцу захтева, документима који се подносе уз захтев, таксама, накнадама и другим дажбинама које подносилац захтева треба да плати, року за поступање, упутству о правном средству, итд (члан 9. Закона). На овај начин обезбедиће се да све информације о конкретном административном поступку буду на једном месту, те се на тај начин утиче и на смањење могућности корупције.

Друга промена се односи на примену методолошких правила за уређење поступака (кроз претходну и накнадну контролу поступака), што ће омогућити већу ефикасност у поступању (спајање међузависних и повезаних поступака путем јединственог управног места), већу делотворност и економичност (уређивање поступка тако да се омогући његово вођење без одуговлачења и уз што мање трошкове по странку, другог учесника у поступку, па и сам државни орган, уз прибављање података по службеној дужности, прописивање једноставних и јасних образаца захтева, као и електронско вођење поступка када су за то испуњени услови), већу прецизност и одређеност (јасно прописивање документације потребне за одлучивање, рокова за поступање, висине таксе, правног средства, итд), као и поштовање начела методологије утврђивања трошкова пружања јавне услуге.

б) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Процес транзиције у ком се налази Република Србија, који прате бројне регулаторне промене, као развој електронског пословања који убрзава динамику привређивања и повећава глобалну сарадњу, али и конкуренцију, захтевају формулисање и спровођење одређених мера које ће позитивно утицати на унапређење пословног окружења кроз

његову већу транспарентност и предвидљивост, а тиме и на подизање конкурентности домаће привреде и смањење административних трошкова.

Успостављање Регистра и његово функционисање, као и примена методолошких правила за уређење поступака препознате су као кључне мере којима ће јавна управа утицати на поједностављење пословања и смањење трошкова субјеката који послују на нашем тржишту. Ове мере ће омогућити и свим привредним субјектима који су заинтересовани да послују у Републици Србији да се на једном месту на јасан и једноставан начин упознају са свим неопходним информацијама у вези са поступцима прописаним републичким прописима и прописима аутономне покрајине.

Такође, Регистар ће грађанима омогућити да се на једном месту упознају са свим информацијама битним за поступке (прописане републичким прописима и прописима аутономне покрајине) који су од значаја за њихове животне догађаје, као бољу информисаност о правима које имају и јавним услугама које им стоје на располагању.

Спровођење ових мера доноси у првом налету додатни посао јавној управи имајући у виду да је неопходно да се све што је пописано, провери и ажурира, али у средњем и дугом року, ово значајно олакшава и рад јавне управе, такође обезбеђује једнообразност у поступању а на тај начин минимализује могућност било којих коруптивних радњи.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Циљне групе на које ће решења предвиђена Законом имати непосредан утицај су:

- привредни субјекти који послују у Републици Србији – на једном месту ће бити доступни сви подаци о административним поступцима (који су прописани републичким прописима и прописима аутономне покрајине) значајним за пословање, што ће посебно олакшати пословање микро, малих и средњих привредних субјеката који немају капацитете (правне службе) да се упознају са својим правима и обавезама;

- грађани – на једном месту ће бити доступни сви подаци о административним поступцима (који су прописани републичким прописима и прописима аутономне покрајине) важним за животне догађаје што ће омогућити бољу информисаност о правима и обавезама грађана у тим животним догађајима и њихово лакше остваривање;

- државни органи и организације, укључујући и органе покрајинске управе и јединица локалне самоуправе, који уређују административне поступке – тако што ће бити дужни да уређују поступке у прописима у складу са методолошким правилима за уређење поступака и да податке о поступцима уносе у Регистар и редовно их ажурирају;

- државни органе и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органе и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција, као и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (овлашћена тела) који спроводе административне поступке – тако што ће на једном месту имати све податке о административним поступцима које спроводе, што ће омогућити уједначено поступање свих органа, организација и овлашћених тела по истим захтевима, као и бољу контролу законитости у њиховом поступању и сужавање простора за коруптивно деловање;

- државне органе надлежне за успостављање и управљање Регистра – РСЈП, техничку подршку (чување, спровођење мера заштите и обезбеђивање сигурности и безбедности података у Регистру) – Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, као и вршење надзора над спровођењем поступака – Управна инспекција.

Посредан утицај предложена промена ће остварити на организације цивилног друштва које ће једноставније моћи да идентификују неефикасне административне поступке за које је потребно покренути иницијативу за њихову измену, као и на стране привредне субјекте који желе да се информишу о административним поступцима битним за пословање на тржишту Републике Србије.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

У оквиру питање 2. у овом делу извештаја је већ наведено да су успостављање и функционисање Регистра, као и усвајање закона којим би се успостављање и функционисање Регистра уредило само активности у оквиру мере 2. Програма е-Папир.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

С обзиром да је начин успостављања и функционисања Регистра и његову садржину, као и обавезе органа и организација везане за функционисање Регистра неопходно прецизно прописати законом, применом важећих прописа није могуће остварити промену. Ниједан од прописа који се бави електронском управом или управним поступањем не предвиђа обавезу успостављања сличног регистра, односно постизања пуне транспарентности у вези са административним поступцима.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Имајући у виду врло динамичну реформску активност у појединим секторима државне управе, као и њихове разнолике циљеве, тешко је проценити трендове у вези са транспарентношћу административних поступака и висини административних трошкова уколико би се одустало од планираних активности везаних за успостављање Регистра и оптимизацију административних поступака.

Тренутно се у оквиру државне управе спроводе различити реформски процеси, као што су реформа пореског система, реформа катастра, реформа у планирању и изградњи, развој е-управе и размена података из регистара и евиденција путем сервисне магистрале, итд. Дати реформски процеси ће сигурно омогућити већу транспарентност административних поступака из надлежности државних органа који су обухваћени реформом, смањење административних трошкова спровођења у датим областима и позитивно утицати унапређење пословног окружења.

Међутим, имајући у виду искуства из претходних реформских процеса (на пример Свеобухватна реформа прописа), може се претпоставити да ће горе наведени процеси имати ограничен успех. С једне стране, сегментираност реформског процеса отежава синергију између више ресурса јавне управе и постизање веће ефикасности јавне управе

(кроз прибављање података по службеној дужности и успостављање јединствених управних места), као и уштеда за шири круг субјеката. С друге стране, недостатак капацитета већег броја ресора да самостално спроведу сличне активности, онемогућава успостављање одрживог система у оквиру ког ће се одвијати континуирана оптимизација административних поступака у њиховој надлежности и обезбеђивати висок степен транспарентности (видети одговор на питање 1. у овом делу извештаја где су наведени подаци о доступним информацијама о административним поступцима на сајтовима министарстава).

Одређивање једног органа, надлежног за усмеравање активности везаних за оптимизацију административних поступака и управљање Регистром ради повећања транспарентности и предвидљивости пословног окружења, омогућило би бољу координацију и комуникацију између државних органа (што је посебно важно код повезаних и сложених поступака у чијем спровођењу учествује више органа и организација), укључивање привреде и грађана у реформске процесе кроз механизам консултација и иницијативе за измену неефикасних поступака и континуирано одвијање оптимизације административних поступака кроз механизам претходне и накнадне контроле усклађености поступака са методолошким правилима за уређење поступака.

11) Како је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Као примере праксе у вези са повећањем транспарентности и информисаности о административним поступцима и јавним услугама путем web портала можемо узети портале Португалије, Естоније и Аустрије.²

Португалија услуге е-управе пружа грађанима и привреди кроз два одвојена web портала. *Portal do cidadao* је портал намењен грађанима и пружа преко 1000 услуга (као што су плаћање пореза на доходак, услуге социјалне заштите, попис на факултет, регистрација аутомобила, подношење захтева за издавање грађевинске дозволе, итд.) које су у надлежности 160 институција јавне управе 24 часа дневно. Такође, омогућено је и електронско плаћање такси, накнада и комуналних рачуна коришћењем платних картица. Портал за грађане је имао кључну улогу приликом успостављања реда у области издавања дозвола, с обзиром да се на њему по први пут нашао интегралан списак свих лиценци као и потребних докумената за њихово издавање. Ова база је касније пренета и на портал за привреднике. Портал се континуирано унапређује, како кроз побољшање интерфејса, тако и кроз повећање броја услуга или опција за приступање/плаћање.

Portal da empresa је портал намењен привреди путем ког је могуће обавити преко 480 јавних услуга, као што су регистрација новог предузећа (као обједињен процес), плаћање пореза и доприноса, достављање података Заводу за статистику, прибављање еколошких дозвола, итд. Поред наведеног, портал пружа и информације о финансијском стању компанија, али и вести из пословног света. Успостављање портала значајно је снизило трошкове пословања предузећа, као и време утрошено на попуњавање

² Коришћени налази студија „Успостављање владиних интернет портала јавних услуга намењених привреди” (2016) и „Искуства европских земаља у спровођењу регулаторне реформе” (2016), Републички секретаријат за јавне политике

административних формулара и обављање административних процедура. На пример, регистрација предузећа се врши у три корака (одабир пословног имена, одабир једног од понуђених меморандума, регистравање компаније) и у просеку траје 35 минута. Пре отварања портала, оснивање предузећа је трајало у просеку месец дана.

Процесом поједностављења административних поступака и унапређења електронских услуга управља Агенција за модернизацију администрације (АМА), која истовремено управља и наведеним порталима.

Влада Естоније је 2002. године отворила **EESTI.ee** one-stop-shop кишобран-портал који по први пут на једном месту нуди велики број јавних услуга из различитих сегмената јавне управе.

У трећем кварталу 2015. године портал је нудио услуге 175 јавних органа, информације о 960 услуга (као што су оснивање предузећа, подношење пријава за порезе и доприносе, дозволе за продају на јавним местима, дозволе за прекограничне послове, итд.) и могућност да се 776 услуга обави путем портала. Портал омогућава грађанима да провере своје личне податке, изврше трансакције са општинским и централним органима власти, попуне и поднесу различите формуларе и пријаве, дигитално потписују документа, креирају е-маил адресу и да примају обавештења од органа путем СМС-а. За развој информатичког друштва задужено је Министарство економских односа и комуникација које доноси политичке одлуке и формулише политике у области информатичког друштва, док саме политике ближе разрађује Одељење за државне информационе системе. Ово министарство такође има одговорност и за управљање порталом **EESTI.ee**, док се финансирање врши из буџета Националне агенције за информационе системе.

Аустрија као и Португалија има два портала, један за грађане, а други за привреду, преко којих пружа информације о административним поступцима, односно јавним услугама.

Портал **HELP.gv.at** који је намењен грађанима успостављен је већ 1997. године. Овај портал омогућава да се онлајн преузму, попуне и поднесу различити формулари, обави електронско плаћање, итд. за преко 200 јавних услуга. Од 2008. године постоји и персонализовани портал **MYHELP.gv.at** чија је функција да персонализује комуникацију између државе и грађана.

Јединствен one-stop-shop портал **UNTERNEHMENSSERVICEPORTAL**, намењен искључиво привреди успостављен је 2010. године. Овај портал пружа информације о административним поступцима битним за пословање и омогућава електронско обављање административних услуга које су обавезне федералним законима, а у складу са Директивом о услугама. Приликом успостављања портала намера аустријске владе је била да искористи прилику да значајно смањи трошкове које привреда има услед обавезних административних процедура и то кроз јединствену пријаву на портал, обезбеђивање информација које се односе на доношење нових и измену или укидање постојећих прописа, као и кроз успостављање јединствене везе за размену података. Кроз стандардизовање образаца и процеса који се налазе у позадини рада портала, радило се и на унапређењу квалитета пристиглих података, избегавању њиховог дуплирања, као и да се снижавању трошкова њиховог чувања. Намера аустријске владе је и да се све информације централизују, а затим да се кроз информационе токове високе пропусне моћи дистрибуирају даље према државним органима који су њихови корисници.

Процењује се да ће се годишње уштеде услед увођења новог система кретати између 100 и 300 милиона евра.

За формулисање и спровођење политике развоја е-управе у Аустрији одговоран је Државни секретаријат при кабинету Федералног канцелара, док је за координацију одговорна Платформа „Дигитална Аустрија”, коју чине представници федералне владе, региона, градова, општина, приватних компанија и јавних институција. За техничка решења је задужена државна компанија Аустријски федерални рачунарски центар.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА УТВРЂИВАЊЕ ЦИЉЕВА

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Општи циљ доношења Закона преузима се из Програма е-Папир и гласи:

Сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење и смањење удела укупних административних трошкова у БДП-у.

Сигурније пословно окружење ће се постићи кроз бољу доступност информација о административним поступцима које је потребно спровести како би се отпочело и одвијало пословање, односно остварила права и испоштовале прописане обавезе.

Такође, информације о свим детаљима административних поступака (сврси, опису, правном основу, надлежном органу, потребној документацији, роковима, висини такси и накнада, упутству о правном средству, итд.) које ће бити доступне путем Регистра, учиниће транспарентним обавезе подносиоца захтева (привредног субјекта или грађанина) и органа који по захтеву поступа, онемогућиће ситуацију у којој се од подносиоца захтева тражи „још један папир” и сузиће простор за коруптивно понашање.

Обавеза спровођења консултација у току процеса доношења прописа, а посебно оних који битно утичу на начин остваривања права и обавеза привредних субјеката и грађана, као и обавеза усклађивања постојећих и нових поступака са методолошким правилима за уређење поступака ће утицати позитивно на предвидљивост пословног окружења, што ће олакшати привредним субјектима да дугорочније планирају пословне активности на домаћем тржишту.

На крају, све наведено ће утицати на смањење удела административних трошкова у БДП. Захваљујући објављивању информација о административним поступцима и њиховој континуираној оптимизацији, субјектима ће бити потребно мање времена да се прецизно и тачно информишу о административним поступцима које требају спровести, а истовремено ће бити ослобођени трошкова прибављања и достављања сувишних докумената (посебно оригинала и оверених копија), докумената и података које је могуће прибавити по службеној дужности, трошкова штампања и копирања документације коју ће бити могуће поднети електронским путем, као и трошкова плаћања такси које су више од трошкова спровођења поступка.

Такође, важно је нагласити да ће се успостављањем Регистра омогућити и директно повезивање са порталом Е управа, те ће се сви поступци односно услуге које је могуће обавити електронским путем, аутоматски реализовати умрежавањем ова два портала .

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Посебан циљ Закона је обезбеђивање јавно доступних, прецизних и ажурних информација о поступцима које спроводе државни органи и организације, органи и организације аутономних покрајина и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција, као и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења и који се односи на права, обавезе и правне интересе привредних субјеката и грађана кроз успостављање и управљање Регистром који садржи ове податке

Законом је прописано да ће Регистар садржати податке које се односе на поступке прописане републичким прописима и прописима Аутономне покрајине Војводине, од значаја за пословање привредних субјеката, као и податке који се односе на поступке прописане републичким прописима, од значаја за грађане.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Успостављање и функционисање Регистра, као и успостављање и спровођење јединствене методологија за стандардизовано, ефикасно и економично вођење административних поступака је предвиђено следећим планским документима:

- *Акциони план за спровођење Програма е-Папир за период 2020-2021*, мера 2. успостављање Јединственог јавног регистра административних поступака.

- *Акциони план за спровођење Програма развоја електронске управе за период до 2022. године*, посебан циљ 1. „Развој инфраструктуре у електронској управи и обезбеђивање интероперабилности”, мера 1.7. „Успостављање јединственог јавног Регистра поступака”, која садржи активности које предвиђају подношење на усвајање предлога закона којим се уређује успостављање и функционисање Регистра, усвајање подзаконских аката и сама израда софтверског решења за Регистар.

- *Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године* („Службени гласник РС”, број 8/16), Посебан циљ 3: Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана; Посебан циљ 4: Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу административних процедура;

- *Стратегија подршке развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године* („Службени гласник РС”, број 35/15), Стуб I: Унапређење пословног окружења, Димензија 2: Унапређење ефикасности спровођења административних поступака;

• *Национални програм за сузбијање сиве економије* („Службени гласник РС”, број 110/15) Посебни циљ 3: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане;

• *Акциони план за спровођење Програма Владе*, приоритетни циљ 3.4. Е-управа, резултат/очекивани исход: Успостављен јавни регистар административних поступака и других услова пословања (израђено 100% препорука за поједностављење укупно пописаних поступака);

• *Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период од 2018-2020. године*: ОБАВЕЗА 9: Поједностављење административних поступака и регулативе – еПАПИР

Иако овим планским документима није предвиђено да Регистар садржи и поступке од значаја за грађане, Законом је предвиђено укључивање ових поступака у садржај Регистра и то у периоду након завршетка Програма е-Папир. У току је припрема пројекта који ће бити финансиран донаторским средствима у склопу ког ће се извршити попис и поједностављење административних поступака од значаја за грађане. Имајући овај пројекат у виду, процењено је да ће током 2020 и 2021 бити прикупљени и класификовани сви подаци о наведеним поступцима, те да ће их бити могуће унети у Регистар почетком 2022. године, како је Законом предвиђено.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Показатељ на основу ког ће се пратити остварење општег циља Закона је удео укупних административних трошкова у БДП, циљана вредност испод 3 % у 2024. години (базна вредност за 2018. годину износи 3,11%, а извор провере: истраживање РСЈП)

Показатељи на основу којих ће се мерити остварење посебног циља Закона су:

- Јавна доступност податка прописаних Законом који се односе на административне поступке прописане републичким прописима и прописима аутономне покрајине Војводине, од значаја за пословање привредних субјеката почев од 31.03.2021. године; извор повере: Портал е-Управе;

- Јавна доступност Регистра који садржи све податке прописане Законом који се односе на поступке прописане републичким прописима, од значаја за грађане од 31.03.2022. године. извор повере: Портал е-Управе;

- за 100% нових административних поступака и поступака који се мењају, а који су прописани републичким прописима, извршена контрола усклађености са методолошким правилима у 2023. години; извор провере: Извештај РСЈП.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

Опције које су биле разматране су „*status quo*” опција, опција успостављања Регистра при чему тело (орган) које би га водило не би било надлежно и за управљање и координацију процеса континуиране оптимизације и опција по којој би се телу које води Регистар дале надлежности које се односе на управљање и координацију процеса континуиране оптимизације поступака.

- Status quo опција

Ова опција предвиђа одсуство јединственог јавно доступног регистра који ће садржати податке о административним поступцима и одсуство организованог и континуираног деловања државне управе у правцу поједностављења административних поступака и смањења административних трошкова.

На основу анализе досадашњих реформских процеса везаних за поједностављење административних поступака које су спроводили поједини органи у оквиру своје надлежности, као кретања удела административних трошкова у БДП-у, дошло се до закључка да би избор ове опције у почетној фази довео до стагнације удела административних трошкова у БДП-у, а потом до његовог раста, имајући у виду даље регулаторне активности које изискују европске интеграције и неопходно транспоновање правних тековина Европске уније, као и недостатке капацитета државних органа да одрже континуитет у процесу поједностављења поступака њихове транспарентности.

Такође, Status quo опција би негативно деловала на процес повећања транспарентности државне управе и предвидљивости пословног окружења, што би негативно утицало на атрактивност Републике Србије као дестинације за инвестирање и оставило простор за коруптивно понашање.

- Успостављање Регистра без спровођења континуираног поједностављења (оптимизације) административних поступака

Ова опција предвиђа да се Регистром управља тако што се врши само контрола уписа података о поступку у Регистар без прописивања методолошких правила за уређење поступака и без спровођење контроле усклађености административних поступака са методолошким правилима.

Избором ове опције позитивни ефекти успостављања и функционисања Регистра би се свели само на обезбеђивање доступности информација о административним поступцима, што не би проузроковало значајан ефекат на смањење удела административних трошкова у БДП-у.

Може се претпоставити да би након почетних успеха у поједностављењу поступака од значаја за привреду кроз Програм еПапир, припремом и доношењем нових прописа којима се уређују поступци, вероватно престала да се спроводи даља оптимизација поступака што би негативно утицало на административно оптерећење, пословно окружење, али и на поверење у државну управу.

Као пример из претходног периода можемо узети свеобухватну реформу прописа (СРП) којом је вршено једнократно стављање ван снаге или измена неефикасних републичких прописа. Иако је у склопу овог реформског процеса спроведено 239 препорука што је имало за резултат уштеду од 170,4 милиона евра, како није обезбеђена одрживост и континуитет реформског процеса, резултати су били једнократни и већ је у

извештајима Европске комисије о напретку Републике Србије за 2010. и 2012. годину, оцењено је да претерани захтеви у погледу административних поступака и сложено законодавство и даље отежавају услове пословања, као и да је свеобухватна реформа прописа успорена.³

- Успостављање Регистра уз спровођења континуираног поједностављења (оптимизације) административних поступака

Ова опција подразумева да се, поред успостављања и функционисања Регистра, пропишу методолошких правила за уређење поступака, као и да се сроводи контрола усклађености административних поступака са методолошким правилима.

Избором ове опције би се омогућила одрживост и континуитет процеса поједностављења административних поступака и онемогућило да нови прописи којима се уређују административни поступци за грађане и привреду проузрокују непотребно административно оптерећење и тако негативно утичу на услове пословања и конкурентност домаће привреде.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Имајући у виду правну праксу у Републици Србији, материја успостављања и функционисања јавних регистара уређује се законом. Успостављање и функционисање Регистра, као и контрола усклађености поступака са методолошким правилима за уређење поступака, без јасно прописаних обавеза свих органа који су обвезници уписа података у регистар, не би била могућа.

Поред тога, Законом је предвиђено да Влада посебно уреди ближу садржину података који се уписују у Регистар, методолошка правила за уређење поступака, као и само образовање и функционисање Регистра, методологију размене података у Регистру, поступак уписа, измене уписа и брисања поступка, повезивања са Регистром прописа Службеног гласника, као и начин потврђивања исправности података.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Закон не садржи рестриктивне мере за привредне субјекте и грађане, већ намеће обавезу искључиво државним органима надлежним за прописе који су правни основ за спровођење административних поступака да све административне поступке пријаве и учине транспарентним уносом у Регистар, као и да их ускладе са методолошким правилима за уређење поступака.

Успостављање Регистра, повећање транспарентности и континуирана оптимизација административних поступака, представљају подстицајне мере за привреду и грађане којима ће на овај начин бити презентовани сви подаци о административним поступцима битним за пословање и остваривање права и обавеза, као и смањени административни трошкови њиховог спровођења. Такође, решења предвиђена Законом омогући ће и надлежним органима бољи увид у поступање других органа и податке којим други органи

³ Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године („Службени гласник РС”, број 8/16)

располажу, што ће подстицајно утицати на надлежне органе да подигну ефикасност свог поступања кроз бољу комуникацију и координацију са другим државним органима и спречавање дуплирања послова и евиденција.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Спровођење Закона изискује институционалне и управљачке мере које се односе на:

- управљање Регистром,
- попуну радних места у оквиру организационе јединице за управљање процесом оптимизације административних поступака и управљањем Регистра у оквиру РСЈП-а,
- претходну и накнадну контролу усклађености административних поступака са методолошким правилима за уређење поступака.

Наведене мере и ефекти које ће они проузроковати ће бити ближе објашњени у делу извештаја који се односи на управљачке ефекте.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Процес повећања транспарентности и поједностављења административних поступака праћен је информативном кампањом. РСЈП годинама организује конференције и панеле путем којих обавештава привреду о резултатима и будућим корацима у наведеном процесу. Такође, ради се на успостављању новог сајта који ће садржати све битне информације о процесу (сајт е-Папир) и нудити могућност привредним субјектима да поднесу иницијативе за измену неефикасних административних поступака.

Са друге стране, у оквиру Општег програма обуке државних службеника Националне академије за јавну управу предвиђене су обуке за попис и оптимизацију административних поступака. Поред обука које су већ наведене у извештају битно је нагласити да је током прошле године одржано четири тренинга за тренере (око 15 полазника по тренингу). На овај начин се обезбедио адекватан број тренера који ће у наредном периоду моћи да обуче све државне службенике који раде на овим пословима.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Процес повећања транспарентности и поједностављења административних поступака је отворен процес и подразумева укључивање заинтересованих страна (привредних субјеката, удружења и појединаца) у процес кроз покретање иницијатива за измену неефикасних и укидање непотребних поступака.

РСЈП је, у складу са Законом о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 (др. закон) и 62/17), надлежан за прикупљање и обраду иницијатива привредних субјеката, других правних лица и грађана за измену неефикасних прописа на републичком нивоу, као и подношење иницијативе надлежним предлагачима прописа за измену неефикасних прописа.

У вези са наведеним, РСЈП је надлежан и за иницијативе за измену поступака који имају правне основе у републичким прописима. Заинтересованим странама је омогућено да иницијативе подносе преко сајта РСЈП, као и преко сајта е-Папир.

Поред тога, важно је нагласити да је у поступку оптимизације административних поступака предвиђено Програмом Е папир, спроведено више од 10 фокус група на којима су прикупљане иницијативе привредника, које су обрађене и интегрисане у препоруке које је усвојила Влада. Такође, пристигли су коментари и препоруке од стране пословних удружења, НАЛЕД-а, Савеза страних инвеститора, Америчке привредне коморе, док је Привредна комора Србије партнер у реализацији овог дела Програма.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Средства за успостављање Регистра и попуњавање радних места у организационој јединици РСЈП која ће управљати Регистром и спроводити претходну и накнадну контролу административних поступака ће, сходно Програму е-Папир бити обезбеђена у буџету Републике Србије, кроз буџете Канцеларије за информационе технологије и електронску управу (ИТЕ) и РСЈП.

Са друге стране, средства за наставак поједностављења административних поступака битних за пословање, као и попис и поједностављење административних поступака за грађане биће финансирани из донаторских средстава (Европске уније, Фонда добре управе Велике Британије, Немачке развојне помоћи и UNDP-а).

Више објашњења везаних за расположивост ресурса биће дато у делу извештаја који се односи на финансијске и управљачке ефекте.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Изабрана је опција која предвиђа успостављање Регистра уз спровођења континуираног поједностављења (оптимизације) административних поступака, како би се обезбедила одрживост реформског процеса и континуитет процеса поједностављења административних поступака, што би омогућило смањење удела административних трошкова у БДП, односно побољшање услова пословања и подизање конкурентности домаће привреде на дужи рок

Такође, одабрано је да Регистром управља (што обухвата и спровођење контроле усклађености поступака са методолошким правилима за уређење поступака) РСЈП, који у оквиру својих надлежности већ обавља стручне послове који се односе на спровођење регулаторне реформе и који је већ координисао процес пописа административних поступака од значаја за привреду и припремао препоруке за њихово поједностављење и координисао њихово усаглашавање са надлежним органима, као и израдио Програм еПапир и прати његово спровођење.

Потребно је нагласити да су и портали у посматраним земљама ЕУ, које су служиле за упоредну праксу, такође устројени на сличан начин, односно да их води орган који истовремено формулише, спроводи и координише политику Владе у области и врши контролу поступака, као што то ради РСЈП.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

За спровођење закона потребно је обезбедити буџетска средства попуњавање радних места у организационој јединици у оквиру РСЈП, која ће се бавити оптимизацијом административних поступака (претходна и накнадна контрола) и координацијом активности у вези са успостављањем и управљањем Јавног регистра у износу од 16.500.000,00 динара у 2021. години.

За успостављање Регистра обезбеђена су средства у буџету за 2020. годину (буџет ИТЕ), у износу од 5.000.000 РСД.

У средњем и другом року из буџета ће се финансирати трошкови организационе јединице (чије евентуално повећање ће зависити од повећања основице за зараду државних службеника), као и трошкови одржавања Регистра.

Са друге стране, успостављање Регистра и континуирана оптимизација административних поступака ће позитивно утицати унапређење пословног окружења кроз повећање транспарентности и смањење административних трошкова, што ће у средњем и дугом року олакшати пословање привредним субјектима, а посебно микро, малим и средњим субјектима. Наведено ће позитивно утицати на пословну активност и резултате привредних субјеката, што ће потенцијално имати позитиван ефекат на јавне приходе, при чему је у овом тренутку тешко проценити да ли ће тај ефекат бити значајан.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Финансијске ресурсе за спровођење Закона (успостављање и функционисање Регистра и успостављање нове организационе јединице у оквиру РСЈП која ће водити Регистар) је потребно обезбедити у буџету.

С друге стране, првобитни попис поступака, њихова примарна анализа и израда препорука за поједностављење, као и израда предлога подзаконских аката се финансира из донаторских средстава (Европске уније, Фонда добре управе Велике Британије, Немачке развојне помоћи и UNDP-а).

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Спровођење изабране опције неће утицати на међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Као што је наведено, за спровођење закона потребно је обезбедити буџетска средства за успостављање нове организационе јединице у оквиру РСЈП, која ће се бавити оптимизацијом административних поступака и координацијом активности у вези са успостављањем и управљањем Јавног регистра (претходна и накнадна контрола), у износу од 16.500.000 у 2021. години.

За успостављање Јавног регистра обезбеђена су средства у буџету за 2020. годину (буџет ИТЕ), у износу од 5.000.000 РСД.

Обуке државних службеника ће бити део редовног програма Националне академије за јавну управу.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Расходе изабране опције није могуће финансирати кроз редистрибуцију постојећих средстава.

б) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Спровођење Закона ће, поред ефеката на расходе других институција на РСЈП и ИТЕ, имати ефекте на расходе Аутономне покрајине Војводине која ће морати да финансира рад надлежног покрајинског органа који ће спроводити контролу усклађености поступака са методолошким правилима за уређење поступка.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕКОНОМСКИХ ЕФЕКТА

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Решења предвиђена Законом неће створити додатне трошкове привредним субјектима. Законом се не намећу нове административне и технолошке обавезе привредним субјектима, нити додатна плаћања.

Са друге стране, као што је већ наведено, Регистар ће омогућити привредним субјектима да на једном месту дођу до свих информација о административним поступцима важним за пословање, прописаним на републичком и покрајинском нивоу. Ово ће у многоме скратити време потребно да би се привредни субјекти, а посебно нови привредни субјекти или привредни субјекти који проширују своје пословање у друге делатности, упознају са административним поступцима које морају спровести.

Успостављање регистра и континуирана оптимизација поступака, највећи позитивни утицај би требало да има на микро, мале и средње привредне субјекте (у даљем тексту: ММСП) који немају правне службе и који не могу да прате измене прописа и поступака. Битно је истаћи да је сигурност и предвидљивост пословног окружења најзначајнија управо за ММСП, с обзиром да они углавном немају моћ да преговарају с државним институцијама о правилима пословања као што то могу велики привредни субјекти.

Врло је тешко материјално (квантитативно) изразити корист од боље информисаности о административним поступцима важним за пословање, али можемо да апроксимујемо одређену вредност уштеде за новорегистроване привредне субјекте на основу података прикупљених у оквиру пописа административних поступака 2016. године, имајући у виду да се ови субјекти у највећој мери први пут сусрећу са административним поступцима, односно да им је потребно значајно време да се информишу о сврси поступка, надлежном органу и потребној документацији.

Ако пођемо од података о броју поднетих захтева у 2016. години за административне поступке за које је достављен тај податак у току пописа (24.939.354, при чему нису били доступни подаци о броју поднетих захтева за 139 поступака) и од њега одузмемо захтеве који се односе на обрачун пореза и доприноса за социјално осигурање (око 11.000.000 захтева) које за новорегистроване субјекте углавном подносе књиговодствене агенције, долазимо до цифре од неких 15.000.000 поднетих захтева директно од привредних субјеката. Како је удео новорегистровани привредни субјеката у укупном броју привредних субјеката у 2016. години био 11,87% можемо да претпоставимо да су новорегистровани привредни субјекти поднели око 1.780.000 захтева. Уколико би се постојањем Регистра смањило време потребно за информисање за 30 минута по захтеву, а имајући у виду да је просечна бруто сатница за 2016. годину била 360 динара, долазимо до годишње уштеде од око 320.000.000 динара.

Поред наведеног, привредни субјекти ће имати корист и од усклађивања административних поступака са методолошким правилима, јер ће ово усклађивање директно утицати на смањење административног оптерећења привреде кроз ефикасније спровођење Закона о општем управном поступку.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Као што је већ наведено, успостављање и функционисање Регистра и континуирани процес оптимизације поступака ће имати ефекта на ниво транспарентности и предвидљивости пословног окружења што ће смањити административне трошкове привредних субјеката који послују у Србији и обезбедити им конкурентску предност у привлачењу капитала (кроз домаће и стране инвестиције) и нове технологије у односу на привредне субјекте из земаља где је нижи ниво транспарентности и предвидљивости пословног окружења. Посебно је значајно за микро и мале привредне субјекте, имајући у виду да ће сви имати исте информације и то на једном месту, што доприноси једнаким условима за остваривање њихових циљева

3) Да ли изабрана опција утичу на услове конкуренције и на који начин?

Тешко је проценити колико ће значајан утицај решења Закона бити на услове конкуренције, али постојање јасних правила поступања у административним поступцима и општа информисаност о њима ће у сваком случају обезбедити виши ниво једнакости привредних субјеката пред државним органима без обзира на њихову величину и моћ, што ће сигурно позитивно утицати на услове конкуренције.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Решења Закона неће имати значајан утицај на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Решења Закона неће имати непосредан утицај на увећање друштвеног богатства, али побољшање услова пословања које Закон омогућава посредно утицати на боље привредне резултате и повећање инвестиција што ће имати ефекат на повећање друштвеног богатства.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Повећана општа информисаност о правима и обавезама послодаваца и радника у вези са административним поступцима битним за пословање, која ће бити омогућена успостављањем и функционисањем Регистра ће утицати позитивно на статус радне снаге, али је значај овог утицаја тешко оценити.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НА ДРУШТВО

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Како је већ наведено, Регистар ће омогућити грађанима транспарентан увид у све битне податке о административним поступцима (прописаним на републичком нивоу) од значаја за остваривање права и обавеза. Постојање ажурних података о свим административним поступцима на једном месту ће скратити временски период потребан за информисање грађана о сврси поступка, надлежном органу, потребној документацији, итд. што несумњиво представља корист за грађане.

Са друге стране, грађанима се неће наметнути нови трошкови јер ће приступ овим информацијама бити бесплатан.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Имајући у виду да је смисао решења Закона у повећању транспарентности у вези са административним поступцима и да се њим не намећу додатне обавезе грађанима, сматрамо да решења Закона неће штетно утицати на неку специфичну групу популације.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на

сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Имајући у виду статус (материјални и образовни) осетљивих друштвених група, тешко је проценити како ће тачно постојање Регистра утицати на њих.

Са једне стране Регистар ће омогућити приступ свим подацима битним за остваривање права грађана (у овом случају права на услуге социјалне заштите, на пример). Са друге стране, упитно је колико осетљиве друштвене групе имају приступ интернету што је предуслов за повећање информисаности о наведеним правима.

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Имајући у виду решења Закона и њихове ефекте на бољу информисаност привредних субјеката и грађана о административним поступцима, сматрамо да би решења Закона једино могла негативно да утичу пословну активност адвоката и правних саветника. Наиме, због унапређења транспарентности и поједностављења поступака, грађани и привредни субјекти би имали мању потребу за ангажовањем адвоката и правних саветника који се баве покретањем и спровођењем административних поступака у име привредних субјеката и грађана. Са друге стране, како је делатност наведених субјеката доста широка, сматрамо да решења Закона неће имати значајан негативни ефекат на њихово пословање.

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Подизање информисаности о административним поступцима, односно правима и обавезама које проистичу из административних поступака, које ће омогућити постојање Регистра, могу само позитивно да утичу на равноправност свих грађана.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Решења Закона неће имати утицај на цене роба и услуга и животни стандард.

7) Да ли би се реализацијом изабране опције позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Решења Закона неће имати утицај на социјалну ситуацију.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Решења Закона ће утицати на већу информисаност грађана о њиховим правима у вези са социјалном и здравственом заштитом, као и могућностима за образовање, али сама доступност и квалитет ових јавних услуга не зависе директно од решења Закона

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Имајући у виду решења Закона, сматрамо да она неће директно утицати животну средину. Посредно се очекује да ће даљи развој електронских услуга, које ће се наслањати на Регистар, утицати на смањење потрошње папира (због мање потребе за штампањем) и потрошње горива за транспорт докуметације.

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ УПРАВЉАЧКИХ ЕФЕКТА

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Успостављање Регистра је условило одређене организационе промене у оквиру РСЈП, тј формирање нове организационе јединице у оквиру Сектора за обезбеђење јавних политика, Одељења за трансформацију и модернизацију услуга јавне управе. Ова организациона јединица ће обављати послове који се односе на управљање Регистром и то: контролу уписа података у Регистар, претходну контролу усклађености поступка са методолошким правилима за уређење поступка који се уређују прописима које се не достављају Влади на усвајање, накнадну контролу усклађености поступка са датим методолошким правилима, као и анализу поступака и подношење иницијатива органима за измену неефикасних прописа.

Поред наведеног у оквиру истог сектора, послове који се односе на спровођење претходне контроле усклађености административних поступака са методолошким правилима за поступке који се уређују прописима који се достављају Влади на усвајање ће спроводити Одељење за обезбеђење квалитета прописа и анализу ефеката. Ова организациона јединица је и до сад давала мишљења на нацрте закона и предлоге уредби.

Имајући у виду да је РСЈП 2019. године издао мишљење на више од 400 прописа које усваја Влада, као и да се овим послом у оквиру РСЈП до сада бавило само седам службеника и то делом радног времена, као и да је у 2019. донето и измењено 348 правилника, јасно је да је у РСЈП неопходно повећање капацитета да би се посао управљања Регистра и претходне и накнадне контроле обављао квалитетно и правовремено.

Поред наведеног, биће вероватно потребне и одређене организационе промене у оквиру органа Аутономне покрајине Војводине како би се на одговарајући начин спроводила претходна и накнадна контрола поступака прописаних покрајинским прописима.

ИТЕ ће процес успостављања и техничке подршке Регистра који ће бити доступан путем Портала е-Управе обављати у оквиру својих редовних надлежности, тако да то неће изискивати организационе, управљачке и институционалне промене у оквиру ИТЕ.

Управна инспекција ће у складу са својим надлежностима вршити накнадну контролу усклађености поступка са методолошким правилима за уређење поступка применити све мере које су прописане посебним законом којим се уређује делокруг рада ове инспекције. Такође, надлежни орган се може директно обратити Управној инспекцији да изврши надзор над спровођењем поступка за које су упућене представке. Имајући у виду да се овим не повећавају надлежности Управне инспекције, неће бити извршити организационе промене у Управној инспекцији.

Органи надлежни за припрему прописа (обвезници уписа података у Регистар) имаће обавезу да именују администратора органа и одреде службена лица која врше упис, ажурирање и брисање свих поступака из надлежности органа у Регистар.

Администратор органа ће омогућити приступ службеним лицима Регистру и верификовати њихове уносе. Службена лица ће уносити измене поступка и вршити њихову промену статуса у зависности да ли је поступак почео или престао да се примењује.

За дате активности надлежни органи су већ припремљени спровођењем пописа административних поступака од значаја за привреду и кроз поступке усаглашавања препорука за поједностављење административних поступака, кад су имали именоване координаторе за попис поступака и лица за унос података о поступцима, тако да у склопу спровођења Закона неће бити потребно спровођење организационих и институционалних промена у оквиру органа.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење

техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције, али ће бити потребно да се изврши одређено прилагођавање у току поступка доношења/усвајања прописа којим се прописује административни поступак.

Наиме, државни органи и организације, укључујући и органе покрајинске управе који израђују прописе којима се уређују административни поступци биће дужни да уређују поступке у прописима у складу са методолошким правилима за уређење поступака и да податке о поступцима уносе у Регистар при слању прописа на мишљење, као и да их ажурирају и објављују након усвајања прописа којима су уређени.

Овакво решење захтева додатни напор државних службеника у процесу припреме прописа и евентуално успоравање процеса доношења прописа, али с друге стране утиче позитивно на сигурност, тачност и ажурност података о поступку који се уносе у Регистар. Негативни ефекти овог решења могу да се превазиђу кроз унапређење планирања процеса припреме и доношења прописа од стране органа. Такође, орган ће бити у прилици да правовремено разматра начин на који ће се спроводити одређени поступак и одреди све битне елементе истог, како би предвидео и превазишао могуће проблеме у његовом будућем спровођењу и смањио потребу за изменом прописа због немогућности његовог спровођења.

Као што је већ наведено, у оквиру Општег програма обуке државних службеника Националне академије за јавну управу предвиђене су обуке за попис и оптимизацију административних поступака које ће бити интензивно спровођене током 2020. и 2021. године како би се што већи број државних службеника упознао са правилима која одређују податке које је потребно унети при попису поступка, односно са методолошким правилима за уређење поступка. На овај начин ће се олакшати процес израде прописа којима се уређују административни поступци, али и процес контроле усклађености.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Решења Закона нису у супротности са важећим прописима и међународним споразумима, а оквиру дела извештаја који је односи на утврђивање циљева је објашњена усаглашеност са релевантним документима јавне политике.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Успостављање Регистра који садржи све битне податке о административним поступцима ће повећати општу информисаност о тим поступцима, што ће позитивно утицати на уједначеност у поступању, па самим тим и на владавину права.

Повећан ниво транспарентности у вези са поступцима, који ће омогућити Регистар, утицати ће и на повећани ниво одговорности надлежних органа у поступању и сузиће простор за коруптивно деловање.

Са друге стране, Регистар ће омогућити надлежним органима и бољи увид у поступања других органа и евентуално дуплирање радњи, односно простор за спајање, односно укидање поступака што ће позитивно утицати на ефикасност рада надлежних органа.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Успостављање Регистра у роковима који су наведени законом, првенствено захтева од обвезника уписа података у Регистар да по хитном поступку изврше ажурирање унетих података о административним поступцима у базу е-Попис.

Такође, у року од 90 дана од ступања на снагу Закона Влада ће донети подзаконске акте којима се уређује:

- садржина података који се уписују у Регистар
- методолошка правила (методологију) уређења поступака
- поступак образовања и функционисања Регистра, као и методологију размене података у Регистру, поступак уписа, измене уписа и брисања поступка, повезивања са Регистром прописа Службеног гласника, као и начин потврђивања исправности података и осталих елемената поступка уписа у Регистар.

Такође, предвиђено је да се спроведу обуке за државне службенике и то:

- обуке за коришћење (техничка обука) Регистра административних поступака (попис, измена и брисање административних поступака у Регистру) и
- обуке за спровођење методологије уређења поступака.

Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Као што је наведено, успостављање и функционисање Регистра представља резултат/очекивани исход приоритетног циља 3.4. Акционог плана за спровођење Програма Владе.

Кад су у питању друге заинтересоване стране, као што су државни органи и органи покрајинске управе, РСЈП је у блиској сарадњи са њима већ спровео попис административних поступака и тренутно је у процесу усаглашавања са препорукама за њихову оптимизацију, као и реализацију ових препорука. У току ове сарадње органи су препознали важност ових активности, као и предности успостављања регистра за њихов транспарентнији рад.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Јавну набавку за успостављање Регистра ће спровести ИТЕ и за њено спровођење и реализацију (успостављање Регистра) предвиђен је рок до краја 2021. године. Сматрамо да је овај рок довољан за спровођење датих активности.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Битан ризик за спровођење решења Закона представља могућност да се буџетом не обезбеде средства за запошљавање додатних људи у оквиру РСЈП. У случају да се ова средства не обезбеде, РСЈП ће морати да се реорганизује тако што ће привремено или трајно одређеном броју државних службеника који су запослени у РСЈП, а који се не баве пословима везаним за попис и оптимизацију поступака доделити у делокруг рада и ове послове.

Наравно, и пандемије COVID-19 изазвана вирусом SARS-CoV-2 представља ризик за успостављање Регистра првенствено због ажурирања података из већ пописаних административних поступака од значаја за привреду, као и због спровођења пописа административних поступака од значаја за грађане.