На основу члана 10. став 2. тачка 2. и члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада усваја

**Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР” за период 2023-2025. године**

**Листа скраћеница и акронима**

|  |  |
| --- | --- |
| **АЕП** | Анализа ефеката прописа |
| **АП** | Аутономна покрајина |
| **БДП** | Бруто домаћи производ |
| **Влада РС** | Влада Републике Србије |
| **ЗПС** | Закон о планском систему |
| **ЗУП** | Закон о општем управном поступку |
| **ИТ** | Информационе технологије |
| **ИТЕ** | Канцеларија за информационе технологије и електронску управу |
| **ЈИС** | Јединствени информациони систем |
| **ЈЛС** | Јединица локалне самоуправе |
| **РАП** | Регистар административних поступака |
| **РЈУ** | Реформа јавне управе |
| **РСЈП** | Републички секретаријат за јавне политике |
| **СКГО** | Стална конференција градова и општина |
| **СЦМ** | Модел стандардног трошка |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

# **I. УВОД**

Права и обавезе грађана и привреде, као и процедуре њиховог остваривања и заштите уређене су прописима којим се уређују административни поступци, чијим спровођењем грађани и привреда остварују конкретна права или извршавају одређене обавезе. Зато су једноставни, јасни и дигитално доступни административни поступци предуслов динамичне, отворене и конкурентне привреде која генерише високе стопе економског раста и пуну запосленост. Насупрот томе, уколико је привреда оптерећена високим административним трошковима и регулаторном неизвесношћу окружење утиче на спутавање инвестиција, што води ка неефикасној употреби ресурса. Стога, оптимизација и дигитализација административних поступака, представљају један од кључних захтева на путу реформе јавне управе орјентисане ка крајњим корисницима – грађанима, привреди, али и самој јавној управи.

Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР” за период 2023-2025. године (у даљем тексту: Програм), представља документ јавне политике којим се детаљније разрађују циљеви и мере утврђене усвојеним документима јавних политика у вези са оптимизацијом и дигиталном трансформацијом административних поступака који се односе на привреду и грађане, на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Спровођењем планираних мера и активности које се односе на попис, оптимизацију и дигитализацију унапредиће се сигурност, транспарентност и предвидљивост пословног окружења и оствариће се смањење оптерећења привреде и грађана административним трошковима исказаним њиховим учешћем у БДП-у.

Административни поступак од значаја за обављање привредне делатности и остваривање грађанских права и обавеза представља поступак решавања по захтеву привредног субјекта (предузетника, привредног друштва, установе, задруге, удружења, као и грађанина који започиње пословање или прибавља одобрење за обављање пословне активности у оквиру неке привредне делатности) или грађана, од тренутка подношења до тренутка одлучивања, односно доношења акта и његовог достављања подносиоцу, а у циљу остваривања одређеног права или испуњења обавеза.

Административни поступак подразумева следеће кораке:

1. Подношење захтева (поднеска) од стране привредног субјекта или грађанина надлежном органу или организацији, са потребном документацијом, информацијама, уплатом таксe/цене услуге и слично;
2. Спровођење поступка у складу са поднетим захтевом;
3. Издавање акта односно добијање одговора (позитивног или негативног) у складу са поднетим захтевом, од стране надлежног органа или организације.

Под административним поступком се подразумева и подношење пријаве, извештаја, података, извода из евиденција и сличних информација, уколико постоји обавеза привредног субјекта или грађанина да обавештава надлежни орган/организацију о одређеним чињеницама. У овим случајевима, привредни субјекат или грађанин се обраћа надлежном органу/организацији, али надлежни орган/организација не спроводи управни поступак односно не издаје управни акт привредном субјекту, већ само евидентира достављене чињенице (евентуално доставља обавештење/потврду о пријему података).

Стога административни поступак треба схватити шире од управног поступка, с обзиром да обухвата свако обраћање привредног субјекта надлежном органу, ради остваривања неког права или испуњења одређене обавезе, без обзира да ли је крајњи исход управни акт или не.

Са аспекта услуга јавне управе, административни поступак се може у потпуности изједначити са административним услугама које, за разлику од не административних услуга јавне управе, подразумевају одређено административно поступање, као у случају управног поступка или посебног управног поступка и оне подразумевају углавном три фазе: подношење захтева, поступање органа и одлучивање, као и достављање акта којим се решава по захтеву. Не административне услуге јавне управе су услуге попут лабораторијских услуга, пружање информација на интернет страницама неке агенције или путем телефона; усавршавање - обука; управљање отпадом; пружање услуга водоснабдевања и канализације; испорука електричне енергије; јавни саобраћај; здравствени прегледи за војну обавезу или возачку дозволу; услуге вртића; високошколско образовање.

Програм представља наставак свеобухватног и системског приступа реформи јавне управе Републике Србије у делу који се односи на повећање ефикасности управе у спровођењу административних поступака, односно подизања квалитета пружања јавних услуга крајњим корисницима – грађанима и привреди. Наведена реформа ће резултирати систематским поједностављењем административних поступака (укидањем сувишних и поједностављењем тј. оптимизацијом осталих административних поступака), као и унапређењем Регистра административних поступака и осталих услова пословања (у даљем тексту: РАП), што ће повећати транспарентност и предвидљивост у поступању органа јавне власти.

У претходном периоду, од момента када је започета реформа у овој области, остварени су значајни резултати:

1. Усвојен је Закон о регистру административних поступака („Службени гласник РС՚՚, број 44/21) и Уредбa о вођењу, функционисању и утврђивању података који се уписују у Регистар административних поступака („Службени гласник РС՚՚, број 84/22), којим је **постигнут** правни оквир за успостављање и функционисање РАПа;
2. Извршен је попис 3383 административна поступка, од којих су све потребне информације за 2578 административних поступака, у надлежности 107 органа и организације јавне управе, доступне за привредне субјекте и грађане на Порталу РАП-а. У попису је учествовало 108 органа и организације јавне управе на републичком и покрајинском нивоу;
3. Успостављен је РАП који је јавности доступан путем онлајн портала на ком сваки корисник може брзо и лако да пронађе све потребне информације о административном поступку који му је потребан користећи четири врсте филтера (према: кључној речи, делатности, институцији или по пословној епизоди). За сваки поступак јасним речима добија информацију коме је поступак намењен, како може остварити право или испунити обавезу, може да преузме образац захтева ако поступак није дигитализован и прочитати коју документацију је потребно да преда уз захтев, као и пуну адресу где се захтев може упутити. Такође добија информацију о цени услуге, односно висини таксе коју треба платити, броју рачуна и позиву на број. Поред наведеног корисник је у могућности да се информише у ком року је орган у обавези да му одговори на захтев и у којим роковима у просеку може очекивати тај одговор, као и о могућности жалбе и приговора. Сваки опис поступка је дат у потпуности са свим информацијама и ни за један није потребно да корисник потроши више од два минута да се детаљно упозна са свим корацима који му предстоје;
4. У потпуности је оптимизовано 396 административна поступака, од којих је 21 укинут, чиме су постигнуте уштеде за привреду у износу од преко 30 милиона евра на годишњем нивоу, док је делимично оптимизовано, односно у процесу оптимизације 496 поступака;
5. Успостављена је Платформа еДозволе и повезана на инфраструктуру за пружање дигиталних услуга. Ова платформа је заснована на управљању пословним процесом и омогућава брзу и једноставну дигитализацију за велики број јавних услуга;
6. Дигитализована су и корисницима доступна 64 административна поступка у надлежности 6 органа јавне управе.

У оквиру Програма и претходног Акционог плана за период 2019-2021 оптимизовано је укупно 278 административних поступака. Делимично је оптимизован 496 поступак чијом пуном оптимизацијом се може постићи уштеда за привреду од око 4,5 милиона евра годишње, док за 160 поступка није започета оптимизација. Уједно, ван Акционог плана у истом периоду, оптимизована и укинута су 52 административна поступка. У процесу оптимизације прикупљале су се иницијативе привреде за измену неефикасних прописа или поступака – одржано је више од 20 фокус група где је добијено више од 200 препорука за оптимизацију поступака.

У периоду од 1. јануара 2022. године до 1. јануара 2023. године, органи јавне управе су наставили са спровођењем Акционог плана за 2019-2021. годину и спровели оптимизацију додатних 66 административних поступака у надлежности 17 ОДУ. Оптимизацијом ових поступака постигнуте су додатне уштеде за привреду у износу од 355,286 евра на годишњем нивоу.

У наредном планском периоду, 2023-2025, централна стремљења Програма биће усмерена ка завршетку пописа административних поступака за грађане, и њихово објављивање на Порталу РАП, наставак оптимизације неоптимизованих поступака за привреду и грађане и њихова интензивнија дигитализација. У наредном периоду потребно је и побољшати видљивост Портала РАП и самог РАПа, како би грађани и привреда у потпуности били упознати са исходима реформских процеса у овој области и како би плодове реформи свеобухватније користили. Такође, потребно је заокружити институционални оквир за административну оптимизацију и дигитализацију поступака, пружање јавних услуга и њихову стандардизацију.

Поједностављење административних поступака се врши првенствeно ради смањења административних трошкова. Административни трошкови су они трошкови које привредни субјекти и грађани сносе услед прописане обавезе спровођења неког административног поступка или захтева.

Процес поједностављења административних поступака подразумева анализу неколико основних параметара који се приликом израде препорука за оптимизацију проверавају са посебном пажњом на:

* усклађеност спровођења поступка са одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16, 95/18-аутентично тумачење и 2/23-УС);
* оправданост достављања документације у зависности од потребе прибављања података за спровођење административног поступка;
* могућност размене података између надлежних органа и организација преко сервисне магистрале у складу са Законом о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18);
* усклађивање документације коју је потребно доставити и рокова за спровођење поступака;
* оправданост постојања такси и других цена услуга и њихове висине у конкретним поступцима;
* могућност дигитализације спровођења поступка у свим случајевима где је то изводљиво, имајући у виду природу и начин на који се поступак спроводи.

Полазећи од садржине Програма израђене су конкретне препоруке у циљу реализације поједностављења пописаних поступака које је Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП) усагласио са надлежним органима за њихово прописивање, као и са онима који су надлежни за спровођење тих поступака.

Надлежни орган може одступити од препoруке у процесу њене имплементације ако за то постоје оправдани разлози, то јест ако другачије сагледа правни оквир или у међувремену дође до његове измене, ако изнађе боље решење за поједностављење поступка и ако утврди да је рок за имплементацију потребно другачије одредити, при чему мора предузети све мере које сматра потребним у циљу поједностављења поступка. У случају одступања надлежни орган је у обавези да о томе обави консултације са РСЈП. РСЈП ће препоруке објавити на својој интеренет страници и пратиће њихову реализацију, при чему су надлежни органи у обавези да обавештавају РСЈП о реализацији препорука на кварталном нивоу, а РСЈП ће о реализацији препорука извештавати Владу једном годишње, а по потреби и у краћим роковима кроз механизам за праћење спровођења Програма Владе.

Континуирани рад на оптимизацији поступака и успостављање одрживости овог система подразумева и реорганизацију и подизање капацитета РСЈП.

# **II. Правни основ**

Правни основ за израду Програма је члан 10. став 2. и члан 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18).

# **III. Стратешки оквир**

Стратешки оквир за поједностављење административних поступака и њихову дигитализацију утврђен је кроз кровни документ јавне политике у области реформе јавне управе: Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2030 (у даљем тексту: Стратегија РЈУ 2021-2030), која је праћена Акционим планом за период 2021-2025.

У оквиру Стратегије РЈУ 2021-2030 и њеног **Стуба V** уређује се оквир за пружање услуга јавне управе крајњим корисницима: грађанима, привредним субјектима и самој јавној управи. Овај стуб дефинише успостављање оквира за пружање услуга јавне управе који од органа државне управе и локалне самоуправе захтева корисничку оријентисаност приликом развоја и пружања услуга крајњим корисницима. Примена овог захтева у пракси значиће већу оптимизацију јавних услуга, те ће систематично и дугорочно допринети унапређењима у овој области. Пред органе јавне управе постављен је захтев да у свом раду, односно приликом пружања и креирања јавних услуга, односно административних поступака полазе од потреба крајњих корисника. Тако је у оквиру овог стуба дефинисан **Посебан циљ 5:** *Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство.* Такође,овим стубом успостављен је оквир за даља унапређења у области пружања услуга јавне управе и оптимизације како за привредне субјекте, тако и за грађане кроз попис свих административних поступака у јавној управи Републике Србије и кроз започињање процеса оптимизације постојећих услуга.

Комплементарни документи јавних политика који се тематски и садржајно надовезују и који су од значаја за Програм су: Програм развоја електронске управе 2023-2025, Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са Акционим планом за период 2021–2025 и Програм Економских реформи за период 2023-2025.

Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2023. до 2025. године са Акционим планом за његово спровођење је документ јавне политике којим Влада Републике Србије планира развој електронске управе у Републици Србији у наведеном периоду. Програм развоја електронске управе има за циљ успостављање ИКТ инфраструктуре за развој електронске управе као и увођење електронских услуга за крајње кориснике, чиме ће се креирати предуслови за бржу оптимизацију и дигитализацију административних поступака. Упоредо са припремом Програма текла је и припрема новог Програма електронске управе за период od 2023 до 2025. године.

Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом наставља активности на унапређењу израде анализа ефеката прописа у органима јавне управе. Боља припрема анализа ефеката прописа имаће значајне ефекте на унапређење квалитета прописа, с обзиром да ће пред органе бити стављен захтев да приликом израде прописа нарочито воде рачуна о растерећивању грађана и привреде од сувишних корака и сувишних трошкова у поступању.

Од осталих докумената јавних политика Владе РС релевантан је и Акциони план за спровођење Програма Владе, у оквиру ког су дефинисани следећи резултати:

• 1.1.6.. Дигитализација поступка уписа у регистар пољопривредних газдинстава и захтева за подстицаје УАП (е-Аграр),

• 1.2.6. Дигитализација услуга/административних поступака од значаја за унапређење пословног окружења за инвестиције у обновљиве изворе енергије,

• 1.3.5. Дигитализација услуга у области заштите животне средине,

• 2.2.7. Проширење функционалности РАП-a и

• 2.2.4. Унапређење инфраструктуре у науци, технолошком развоју и иновацијама.

Од значаја за спровођење Програма је био и **План приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији 2019-2021 ("Стоп бирократији"), који ће у наредном периоду бити интегративни део Програма у складу са** **Стратегијом РЈУ 2021-2030 у делу који није спроведен**.

# **IV. Процес припреме Програма**

У складу са чланом 32. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС՚՚, број. 30/18 - у даљем тексту: ЗПС) 27. јануара 2022. године јавно је објављен почетак израде новог Програма и покренут је званичан процес консултација са заинтересованим странама о циљевима и садржају Програма.

Програм са пратећим Акционим планом је рађен у билатералној сарадњи са 35 органа и организација јавне управе, због немогућности одржавања радне групе у овако великом саставу, док је заинтересована јавност могла да достави своје предлоге преко Портала еКонсултације на коме је од јануара 2022. године постављен јавни позив.

Консултативни процес је трајао од 27. јануара 2022. године до 24. новембра 2022. године, када је отворена јавна расправа на Програм и Акциони план која је затворена 13. децембра 2022. године. У току консултација и јавне расправе нису пристигли додатни предлози ни коментари заинтересоване јавности.

У циљу додатног усклађивања Програма са европским Принципима јавне управе, као и олакшаног процеса националног и ЕУ праћења напретка у области реформе јавне управе (у даљем тексту: РЈУ), методологија израде Програма прати методологију Принципа јавне управе *ЕУ/ОЕCD*.

# **V. Опис постојећег стања са анализом проблема**

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 тим променама, при чему, због проблема у пословању, немају ни времена да се упознају са њима. У циљу убрзања транзиције и усвајања правних тековина ЕУ закони и подзаконски акти који уређују пословање, али и живот грађана усвајају у веома кратким роковима за консултације, остављајући недовољно времена заинтересованој јавности да допринесу њиховом квалитету. Пословно окружење је и поред значајних унапређења и даље отежано бирократијом и ограниченом ефикасношћу јавне управе. Административно оптерећење је високо и карактеришу га бројне, често неоправдане административне обавезе за остваривање неког права или испуњавање обавеза, као и високи трошкови њиховог спровођења. Административно оптерећење представља трошак за грађане и привредне субјекте и у међународним оквирима се препознаје као значајна препрека даљем привредном развоју, а њихово смањење као кључни основ за унапређење услова пословања.

Дигитализација услуга јавне управе у Србији одвија се континуирано и представља један од приоритета Владе. Према мерењу које је спровела и у свом извештају из 2021. године и објавила СИГМА[[1]](#footnote-1), Република Србија је са просечном оценом од 3,5 у области пружања јавних услуга оснажила своју лидерску позицију међу земљама и економијама Западног Балкана у модернизацији пружања услуга јавне управе. Укупна оцена коју Србија, у оквиру овог система евалуације рада јавне управе земаља у региону добија, се континуирано побољшава, те је са оцене 2 из 2017. године напредовала на оцену 3 у 2019. Напредак који је забележен у модернизацији пружања услуга очитао се и у задовољству грађана и привредних субјеката административним поступањем управе, па је у периоду од 2017-2021 забележен позитиван напредак у перцепцији грађана и предузећа о различитим аспектима пружања услуга.

Према једном од најеминентнијих извештаја када је у питању е-Управа и пружање дигиталних услуга „UN E- Government Survey 2022-Future of Digital Government՚՚ Србија се налази међу десет земаља света које су највише напредовале у дигитализацији јавне управе, испред чак 16 земаља Европске уније по развоју онлајн услуга. Према објављеном јединственом глобалном извештају Уједињених нација, за 2022. годину, који садржи преглед стања и упоредно прати развој електронске управе у 193 државе чланице УН, Србија се први пут нашла у групи земаља са највишим индексом развоја електронске управе на свету.

Индекс развоја електронске управе Републике Србије (EGDI) оцењен је највишом оценом, као ,,веома висок՚՚. Позиција Србије је тако унапређена за 18 места у односу на извештај из 2020. године, што представља осми највећи скок на ранг листи. Према вредности индекса, еУправа Србије се данас налази на 40. месту у свету, а најбоља је у региону. У односу на прошли извештај, Србија је напредовала у толикој мери да се сада нашла испред појединих држава чланица Европске уније, као што су Хрватска, Мађарска, Бугарска, Румунија, Чешка и Словачка.

По вредности индекса онлајн услуга Србија се нашла на 26. месту у свету, и то испред високо развијених земаља као што су Канада, Швајцарска, Норвешка. Истовремено, када је реч о индексу онлајн услуга, Србија је позиционирана испред чак 16 земаља чланица Европске Уније, међу којима су и Немачка, Белгија, Ирска, Пољска, Португал, Хрватска, Грчка.

На основу индекса е-Партиципације наша земља је на 15. месту у свету, а само три чланице Европске уније, и то Данска, Финска и Естонија, имају партиципативнију онлајн интеракцију државе и грађана.

Ово све упућује да политика у овој области даје резултате у последњих пет године.

У области административног поједностављења и стварања предуслова за дигитализацију постигнути су следећи кључни резултати:

1. Успостављен је Регистар административних поступака који садржи 3383 административна поступака, од којих је јавности доступно 2578 путем онлајн портала;
2. У потпуности је оптимизовано 396 административних поступака, од којих је 21 укинут, чиме су постигнуте уштеде за привреду у износу од преко 30 милиона евра на годишњем нивоу, док је делимично оптимизовано, односно у процесу оптимизације 496 поступака;
3. Дигитализована су 64 административна поступака.

Постигнут је постављени циљ претходним програмом да се смањени удео укупних административних трошкова у БДП-у са 3,26% у 2016. години на 3,00% у 2021. години. Овај циљ је и премашен јер је удео административног трошка у БДП за 2021. годину 2,95%.

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 2021. годину и он износи 2,95%. У Графикону 1. је представљено кретање процењене величине удела административног трошка у БДП у периоду 2010-2021.

Графикон 1: Процена удела административних трошкова у БДП 2010-2021. (у %)

Извор: Резултати мерења административних трошкова у Републици Србији 2010-2021.

У претходном периоду унапређен је и институционални оквир за управљање оптимизацијом административних поступака. У оквиру Републичког секретаријата за јавне политике - Сектора за обезбеђење квалитета јавних политика, прописа и услуга, образовано је Одељење за управљање Регистром административних поступака и модернизацију услуга јавне управе чиме је успостављена организациона јединица за управљање процесом оптимизације административних поступака, као и управљање РАП-ом. Додатно, формирано је Координационо тело са управљачким одбором и стручном групом за дигитализацију чији је задатак био праћење реализације Програма.

Такође, ступањем на снагу Закон о Регистру административних поступака („Службени гласник РС՚՚, број 44/21) и Уредбе о вођењу, функционисању и утврђивању података који се уписују у Регистар административних поступака („Службени гласник РС՚՚, број 88/22) успостављен је и правни оквир за функционисање РАП који садржи 3383 административна поступака за привреду и грађане који се спроводе на републичком и покрајинском нивоу. Усвајање Закона и пратеће уредбе је важно за систематски третман питања нових поступака јер је успостављен механизам за редован упис нових поступака и ажурирање постојећих поступака кроз РАП. Како би се грађанима приближила реформа, на Порталу регистра (<https://rap.euprava.gov.rs/>) је постављено упутство за коришћење и претрагу РАП.

У периоду важења Програма 2019-2021 оптимизовано је и 278 административних поступака од укупно 946 поступака који су у периоду 2019-2021. године били део Програма и пратећих акционих планова. Односно, оптимизовано је њих 29,38%. Уштеда за привреду постигнута потпуном имплементацијом препорука за оптимизацију ових поступака износи 160,5 милиона РСД. Делимично је оптимизовано 496 поступака (52,43%) чијом се пуном оптимизацијом може постићи уштеда за привреду од око 544 милиона РСД. Оптимизација 160 поступака није започета (16,9%)

У истом периоду дигитализоване су и јавно доступно 52 услуге јавне управе (у надлежности Управе за дуван, Управе за заштиту биља, Националне службе за запошљавање, Министарства рударства и енергетике, Министарства заштите животне средине). У резултате Програма убрајамо и то да су ван Акционог плана оптимизовано 52 поступка који су донели уштеду од 3,4 милијарде РСД.

У току 2022. године, органи јавне управе су наставили са спровођењем Акционог плана за 2019-2021. годину и спровели оптимизацију додатних 66 административних поступака којим су постигнуте уштеде у износу преко 33 милиона РСД и додатно је пуштено у продукцију 12 дигиталних административних поступака Управе за ветерину.

Као резултат реформских напора, према мерењу за 2020. годину, 68% грађана се сложило или у потпуности сложило да се време потребно за добијање административних услуга смањило у последње две године[[2]](#footnote-2).

Одржане су четири дводневне обуке (за предаваче, енг. *training of trainers*) на тему оптимизације административних поступака на републичком нивоу, на којима је присуствовало 92 полазника[[3]](#footnote-3). Одржано је и десет радионица за 200 службеника, на тему оптимизације административних поступака на локалном нивоу.

Ипак, Србија у погледу правичности и ефикасности административних поступака, које су у блиској вези са темом Програма, није забележила напредак у односу на 2019. годину, те је и 2021. добила оцену 4 и у овој области не одступа од регионалног просека[[4]](#footnote-4). И у погледу самог пружања услуга, Србија у односу на 2019. годину практично није забележила напредак. Од девет посматраних услуга, само је 1 забележила напредак, код њих четири је забележен пад, док код пет услуга нема промена[[5]](#footnote-5). С тим у вези у наредном периоду ће се посебна пажња посветити баш овим административним поступцима који су предмет анализе и оцене.

Током спровођења претходног Програма и на основу информација и искустава прикупљених у консултативном процесу током израде новог Програма, препознати су следећи критични фактори за успешно спровођење започетих реформских активности у новом програмском периоду 2023-2025:

**1. Неуједначено поступање органа државне управе у односу са странкама.** Иако законска регулатива дефинише поступак и утврђује услове којим се доказује одређено чињенично стање, органи државне управе често имају неуједначене захтеве према странкама. Успостављањем Портала РАП-а направљен је значајан напредак у овој области и ово питање је донекле решено у делу уједначености поступања у поступцима које покрећу привредни субјекти, али је потребно исто учинити и за поступке који се покрећу по захтеву грађана. Такође, уједначеност поступања захтева пуно поштовање принципа добре управе, примену стандарда квалитета услуга јавне управе и њихову контролу.

**2. Непоштовање прописане обавезе прибављања података по службеној дужности од стране органа државне управе**. Иако је обавеза прибављања података по службеној дужности прописана ЗУП-ом[[6]](#footnote-6), у пракси се дешава да се не примењује у потпуности. Органи и организације јавне управе избегавају прибављање података по службеној дужности у већини случајева када одређени подаци нису изложени као сервис на магистрали за размену података државних органа, али и како не би угрозили кратке рокове за поступање, као што је то случај код регистрације привредног субјекта.

**3. Непрописивање образаца за подношење захтева.** Њихово непостојање доводи до недоумица по питању тога које податке је потребно унети у захтев у слободној форми, што је у директној корелацији са недостатком прецизног упутства о доказивању испуњености одређених услова, односно којом документацијом се доказује испуњеност услова за остваривање права или испуњење обавезе. С друге стране, прописивањем обрасца захтева се постиже ефикасност у поступању и јасно се од подносиоца захтева траже подаци који су основ за прибављање података по службеној дужности.

На основу наведеног, главни предуслови за оптимизацију и дигитализацију поступака су:

1. пуна примена ЗУП-а од стране свих органа државне управе;
2. успостављање електронских евиденција и регистара, као и
3. успостављање централизоване е-Писарнице.

**Потребно је јасно и доследно спровести принципе добре управе који би требало да доведе до дебирократизације.** Такође, потребно је јасно дефинисати стандарде у пружању услуга кроз спровођење административних поступака,као и доследно примењивати принцип ,,само једном” (енг. only once), која подразумева прибављање података по службеној дужности из службених евиденција које воде органи јавне управе. Све ове активности је потребно интегрисати са процесом административног поједностављења и редизајна административних услуга и њихове дигитализације. То захтева снажну интеграцију и ефикасну координацију ових процеса, а предуслов тога је функционално тело које би се бавило овим активностима.

Ходограм за поједностављење је успостављен, али темпо смањења административног оптерећења и даље није довољно убрзан. РСЈП је у сарадњи са ОДУ пописао 3182 административна поступака за привредне субјекте и грађане на републичком и покрајинском нивоу. Попис административних поступака за грађане треба да буде завршен до краја другог квартала 2023. године.

Законом о РАП (члан 10.) предвиђена је и претходна контрола усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступака и методологијом подразумева давање мишљења надлежног органа на пропис којим се уређује административни поступак пре слања прописа на усвајање. Надлежни орган издаје мишљење о спроведеној претходној контроли у поступку контроле анализе ефеката прописа.

Оснаживање отворености државних службеника за промене такође може убрзати процес оптимизације и дигитализације административних поступака. Поједини случајеви реформи администрације, попут укидања печата, наишли су на отпор запослених у државној служби, што је донекле успорило реформске процесе. Иако су ови отпори брзо ублажени, ефикасна имплементација реформи ипак захтева да се њихово потенцијално јављање услед неразумевања реформских процеса и ефеката на време препозна и предупреди, те да сви учесници у процесу у оквиру јавне управе функционишу као партнери.

**VI. Дефинисање жељене промене – циљеви Програма**

**Визија**: *државни органи и организације спроводе административне поступке и административне захтеве на транспарентан и једнообразан начин, уз међусобну сарадњу, коришћење свих функционалности електронске управе и минимално административно оптерећење за привредне субјекте, чиме се обезбеђује правна сигурност и предвидљивост за све учеснике у поступку.*

**Циљ:** квалитетне и кориснички орјентисане услуге за грађане и привреду и смањење административних трошкова за привреду исказаних учешћем у БДП.

**Показатељи исхода:** 1. Удео административних трошкова у БДП, 2. Степен задовољства грађана и привреде пруженим услугама јавне управе; 3.УН индекс електронских услуга.

# **VII. Опис мера за постизање циља Програма са показатељима и циљним вредностима**

1. **Унапређење институционалног оквира за креирање и спровођење политике пружања јавних услуга, координисану оптимизацију и дигитализацију административних поступака и вођење Регистра административних поступака** захтева да се спроведе детаљна анализа у циљу проналажења најделотворнијег начина обављања послова у овим областима.

Ниједна институција нема искључиву, односно кровну надлежност за формулисање и спровођење политике услуга у најширем смислу. Спровођење је фрагментирано и спроводи се кроз неколико ОДУ: Министарство државне управе и локалне самоуправе у чијој надлежности су послови уређења управних поступака, развој електронске управе и припрема закона, других прописа, стандарда и мера у области електронске управе, РСЈП у чијој надлежности је вођење Регистра административних поступака (у даљем тексту : РАП) и политика оптимизације поступака, као и координација у трансформацији и оптимизацији административних поступака и стандардизовано пружање информација о њима на Порталу РАП и Канцеларија за информационе технологије и електронску управу која је задужена за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе информационих система и инфраструктуре ОДУ и служби Владе, учествује у успостављању и вођењу информационих система у којима ОДУ и имаоци јавних овлашћења воде податке у регистрима од значаја за пружање услуга електронске управе. Део кровне политике пружања услуга који се односи на корисничко искуство, стандарде у пружању контактних и безконтактних услуга није обухваћен надлежношћу ниједне институције. На овај недостатак упућује и Европска комисија кроз стални дијалог о реформи јавне управе. Фрагментација се одражава на квалитет планирања и ефикасност спровођења политике услуга, што се последично одражава и на брзину изградње инфраструктуре за административну оптимизацију, квалитет и стандарде у пружању услуга, као и на брзину дигитализације. Међутим, резултати у овој области који су постигнути у предходном периоду упућују да су ове три институције остваривале одличну сарадњу у овој области и заједничким напорима креирале политику пружања јавних услуга. Координација спровођења ове политке је у претходних шест године поверена РСЈП, уз блиску сарадњу са Канцеларијом за информационе технологије и електронску управу (у даљем тексту: ИТЕ) у делу дигитализације и пружања јавних услуга. Да би се постигао још бољи резултат значајна препрека јесте непостојање кровне институције и непокривеност одређених делова политике пружања услуга надлежношћу ниједне од наведених институција.

Резултати једног од најеминентнијих извештаја у овој области који објављују Уједињене Нације (E-Government Survey 2022), упућују на добру синхронизацију три институције у овој области и координацију свих пружалаца услуга. Према вредности индекса електронских услуга Србија се позицонирала на високом 26. месту од 193 земље света (13. место у Европи), и то испред земаља као што су Канада, Норвешка, Швајцарска и 15 чланица Европске уније, међу којима су Немачка, Белгија, Ирска, Пољска, Португал, Хрватска и Грчка.

Међутим, полазећи од тога да је у претходном периоду учињен велики напор посебно од стране РСЈП као надлежног органа у креирању прописа и правних института који се односе на координисану и свеобухватну оптимизацију и дигитализацију административних поступака и вођења РАП који садржи све значајне податке које се тичу тих поступака, као и административних захтева, потребно је на основу до сада успостављене праксе и постојећих тенденција у оквиру посебне анализе преиспитати да ли би се ти послови, као и други послови у области политике пружања јавних услуга, или њихов део делотворније, ефикасније, економичније и квалитетније обављали ако би били у потпуности фокусирани као приоритетни у оквирима самосталног органа/организације (кровне институције). Што би смањило време и трошкове потребне за усклађивање између више органа и координације надлежности, а тиме омогућило брже трансформисње услуга и увођење стандарда, као и даље напредовање у овој области, као врло динамичној и захтевној због потребе сталног унапређивања и праћења стандарда, али и потребе мерења задовољства корисника јавних услуга.

У том смислу у предметној анализи би се прецизно утврдили послови у поводу којих се заузме став да би се унапредио начин њиховог обављања ако би били поверени субјекту приоритетно фокусираном и образованом за њихово обављање. Потребно је при томе имати у виду широк круг послова РСЈП који се крећу пре свега приоритетно у оквирима координације и креирања јавних политика, тј. знатно шири круг системских послова у односу на горе наведене. Затим би се ако се установи опредељење да је потребно у горе наведеном смислу образовати самосталан орган/организацију определио и њен правни статус, према већ установљеним законским правилима. У израду анализе биће укључени и ресорни органи државне управе, пре свега они задужени за области финансија и управе.

Како би се унапредила координација до налаза анализе правног и институционалног оквира, потребно је да РСЈП обезбеди координисано управљање овим процесом кроз међу-министарске радне групе.

Оквир за планирање активности које требају бити садржане у акционом плану:

1. Спровођење детаљне анализе за утврђивање оптималног институционалног оквира за креирање и спровођење политике пружања јавних услуга, као и координисану оптимизацију и дигитализацију административних поступака (у даљем тексту: Анализа);
2. Донета одлука на основу Анализе и припремљена измена правног оквира уколико то буде потребно и
3. Формирање радних група за унапређење услуга које су предмет оцењивања СИГМА-е у Извештају о принципима јавне управе, њихова координација, израда и имплементација препорука за оптимизацију.

**Показатељ резултата:** 1.Урађена детаљна анализа за утврђивање оптималног институционалног оквира за креирање и спровођење политике пружања јавних услуга, као и координисану оптимизацију и дигитализацију административних поступака; 2) кроз међу-министарске радне групе припремљена оптимизација минимум 10 поступака;

**II) Оптимизација административних поступака за привреду и** **грађане** подразумева да се прописи који уређују поступке прочисте од сувишних корака и захтева, те да се њихово спровођење у највећој могућој мери поједностави. Тиме би се странке у поступању растеретиле сувишних трошкова и губитка у времену. Додатно, оптимизовани поступци су предуслов за успешну и ефикасну дигитализацију, те представљају неизбежан корак на путу реализације наведеног циља Програма. Оптимизација административних поступака довешће и до смањења простора за корупцију, јер ће се процесом оптимизације поступци прво скратити што ће начелно смањити простор за коруптивне радње јер ће се административни поступци обављати брже, док ће се са друге стране простор за арбитрарно одлучивање сузити.

Активности у оквиру ове мере ће обухватати израду препорука за оптимизацију појединачних административних поступака за привреду и грађане, њихово усаглашавање са надлежним органима и организацијама, као и спровођење препорука. Препоруке за оптимизацију поступака ће бити израђиване и усаглашаване са органима и организацијама надлежним за административне поступке (како њихово прописивање, тако и њихово спровођење) уз учешће заинтересованих група крајњих корисника и након тога уврштене у Акциони план за спровођење Програма као посебне активности у оквиру ове мере. Намера је да се препоруке израђују на основу анализе пословних епизода (за поступке од значаја за привреду), односно животних догађаја (за поступке од значаја за грађане), уз широк консултативни процес са заинтересованим странама и циљним групама.

**Показатељ резултата:** спроведене препоруке за 50% административних поступака за које буду усаглашене препоруке.

**III) Дигитализација административних поступака** за привреду и грађане подразумева превођење административних поступака из физичког (тзв. папирног) у електронски облик. Странке у поступању би имале могућност да целокупан поступак обаве електронским путем (на даљину), односно могућност да подносилац захтева (привредни субјект или грађанин) електронским путем покрене поступак пред органом јавне управе, поднесе прилоге, плати таксе, прати статус предмета, комуницира у поступку са органом и по потреби допуни захтев и, на крају, прими акт за који је поднео захтев. За обрађивача (службеника у органу јавне управе), дигитализација је могућност да прими захтев и евентуалне прилоге, аутоматски добије податке потребне за одлучивање из службених евиденција/регистара, изради и изда захтевани акт у електронском облику.

Дигитализација административних поступака би директно допринела смањењу трансакционих трошкова пословања кроз уштеде у времену и новцу и повећању транспарентности, предвидљивости и стабилности услова пословања за странке у поступању, а тиме и директно допринела реализацији циља Програма. Треба напоменути, пак, да се дигитализација поступака треба спровести тек по испуњењу свих предуслова, односно након што је поступак идентификован, пописан и оптимизован. Искључиво тако се могу постићи пуни позитивни ефекти оптимизације и дигитализације.

Административни поступци који буду дигитализовани у оквиру ове мере ће бити одабрани на основу њихове техничке припремљености за дигитализацију (постојање ажурних дигиталних регистара и евиденција, могућности да се повежу на сервисну магистралу), као и на основу потенцијалног позитивног ефекта који ће дигитализација ових поступака имати на привредне субјекте и грађане.

Оквир за планирање активности које би требало да буду садржане у акционом плану:

1. Дигитализација 140 административних поступака;
2. Дигитализација 20 пословних епизода

**Показатељ резултата:**

1. Број дигитализованих административних поступака
2. Број дигитализованих пословних епизода

**IV) Унапређење функционалности и садржаја РАП, портала РАП** **и пратеће инфраструктуре за дигитализацију административних поступака**. РАП представља јединствену електронску базу свих административних поступака које спроводе ограни јавне управе како би заинтересовани привредници и грађани могли једноставно и лако да буду информисани о свему што им је потребно да би добили одређену дозволу, остварили одређено право или испунили своју законску обавезу. Почетком рада јавно доступног Портала РАП омогућено је да се све информације о свим административним поступцима нађу на једном месту и да корисник са неколико кликова мишем сазна шта је потребно да поднесе од документације, на који рачун и колико да плати и на тај начин предупреди гужве на шалтерима.

У свом досадашњем развоју, портал РАП је примарно био орјентисан на поступке за привредне субјекте. У наредном периоду га је неопходно проширити и административним поступцима за грађане. Тиме би се Регистар садржајно заокружио јер би се на једном месту нашли сви административни поступци у надлежности органа јавне управе који су намењени екстерним корисницима.

Оквир за планирање активности које требају бити садржане у акционом плану:

1. Попис поступака за грађане,
2. Попис административних захтева и осталих услова пословања,
3. Унапређење модула еДозвола,
4. Унапређење инфраструктуре за пружање јавних услуга, пре свега израда новог генератора услуга,
5. Унапређење РАП,
6. Унапређење Портала РАП,
7. Успостављање недостајућих регистара у органима јавне управе,
8. Развој модула на нивоу ЈЛС.

**Показатељ резултата:**

1. Проценат административних поступака ОДУ доступних на РАП Порталу
2. Проценат административних захтева и осталих услова за пословање на РАП порталу

**V) Унапређење људских капацитета и унапређење видљивости РАП** захтева континуирано одржавање обука за службенике јавне управе који су ангажовани на пословима оптимизације, како би се проширио обухват кадрова који су оспособљени да оптимизују административне поступке у складу са начелима добре управе. Тиме би се целокупан процес оптимизације не само убрзао, него би јавна управа била оспособљена да се послом оптимизације бави континуирано и одрживо и након истека програма донаторске помоћи од које тренутно ови послови у значајној мери зависе. Додатно, неопходно је комуникационим активностима у медијима намењеним широкој јавности унапредити видљивост РАП, како би се број корисника значајно увећао, те како би грађани и привредни субјекти брже и целовитије спознали и могућности које Регистар пружа, али и да би препознали користи које остварују његовом употребом и функционисањем.

1. Обуке НАЈУ,
2. Медијска кампања,
3. Промотивни догађаји.

**Показатељ резултата:**

1. Број државних службеника који су обухваћени планираним обукама
2. Број посета РАП порталу
3. Број покренутих поступака на РАП порталу

# **VIII. Упоредна међународна пракса**

Приликом израде овог Програма нарочита пажња посвећена је искуству упоредних европских земаља и региона (СР Немачка, Естонија, Чешка Република, Португалија, Краљевина Белгија, Каталонија - регионална влада) како би се на основу њихових достигнућа и искустава боље планирали реформски процеси у области административнe оптимизације и дигитализације. Пажња у упоредној пракси превасходно је била усмерена на институционалне аранжмане за спровођење оптимизације и дигитализације, као и на кључне факторе који опредељују успешност реформских процеса.

|  |
| --- |
| **Кључне поуке о факторима успеха административне оптимизације**  Међународни извештаји и препоруке о административној оптимизацији указују да су фактори од кључног значаја за постизање ефективног и значајног смањења административног оптерећења за предузећа и грађане:   1. Формално опредељење целокупне Владе ка административној оптимизацији и дигитализацији као политичком и реформском приоритету, 2. Партнерство са свим странама заинтересованим за процес: политичким властима, регионалним и локалним управама и предузећима, 3. Постојање ефикасне централне координационе организације са јасним мандатом на највишем политичком нивоу, 4. Политика поједностављења има јасну начелну поставку и развијене планове на нивоу појединачних сектора, 5. Административна оптимизација се схвата као континуиран процес, не као једнократни реформски захват, 6. Питањима од значаја за административну оптимизацију приступа се објективно и неутрално у односу на актере. |

**СР НЕМАЧКА**

За стратешку оријентацију и развој административег оптимизације у Немачкој надлежно је Савезно министарство унутрашњих послова. Процес оптимизације се одвија синхроно са процесом дигитализације услуга јавне управе. Савезни министар унутрашњих послова и Повереник Савезне владе за информационе технологије имају активну улогу у различитим органима и пројектима који се тичу развоја електронске управе и на нивоу држава, те тако заступају интересе федералног нивоа. Додатно, Савет за ИТ планирање је централно владино тело за управљање савезним и државним ИТ системима којим председава наизменично Комесар Савезне владе за информационе технологије и представник сваке од 16 немачких држава.

Савет за ИТ планирање припрема Националну стратегију електронске управе и управља њеним спровођењем. Основни циљ ове стратегије, као и Закона о електронској управи, је обезбеђивање пружања више административних услуга независно од времена и места на којима је странка поднела захтев. Закон о електронској управи има за циљ да олакша електронску комуникацију са јавном управом. Штавише, омогућава савезним, државним и локалним властима да понуде једноставније и ефикасније административне услуге. Опсег онога што се у јавној управи СР Немачке сматра „услугом՚՚ је широк и обухвата спектар услуга од финансијске подршке државе привреди преко консултација органа са јавношћу до примене различитих законских правила и забрана.

Када је у питању искуство у успостављању и вођењу регистара административних поступака, у СР Немачкој је својевремено вођен и пројекат Националне библиотеке процеса[[7]](#footnote-7) (ЛеиКа). Циљ Националне библиотеке процеса био је да од органа са свих административних нивоа (савезни, државни и локални) преузме и на једном месту обједини што више различитих модела процеса, те да их групише према одређеним обрасцима корака у поступању. Развој Националне библиотеке процеса је прекинут 2015. године због потешкоћа у договору око финансирања, али сличне библиотеке и даље постоје на нивоу појединачних савезних држава и општинских администрација.

С обзиром да је у немачкој администрацији сазрела свест да пружање висококвалитетних услуга јавне управе и задовољство корисника захтева способност администрације да развије и успостави пословне процесе прилагођене потребама крајњих корисника, процеси су стандардизовани и припремљени у форми модула. Ово омогућава, барем за упоредиве процесе или елементе процеса, смањење сложености поступања и коришћење већ доказано ефикасних стандардних елемената. Дигитализација администрације захтева и омогућава позивање стандардних функција и модула у вези са конкретном услугом и њихово адаптирање према потребама конкретног органа. У циљу омогућавања администрацији да у потпуности моделирају пословне процесе или да модификују стандардизоване елементе за појединачни процес, на свим административним нивоима успостављено је управљање пословним процесима са циљем оптимизације пословних процеса.

**Национални савет за регулаторну контролу (НСРК)** је централно државно тело, независно од извршне власти, задужено за промовисање и оснаживање политике регулаторне реформе и административног поједностављења. НСРК разматра квалитет свих АЕП, даје савете током свих фаза креирања прописа и има одговорност за административну оптимизацију и смањење оптерећења. Немачка влада је у новембру 2019. године увела додатне захтеве за независну контролу квалитета екс-пост евалуација које НСРР нуди да изврши.

Савезна влада је од новембра 2018. фокус административне оптимизације ставила на једнократне трошкове примене прописа, квалитет евалуације и квантификацију користи у циљу унапређења прописа. У новембру 2019. године, савезна влада је усвојила нова правила за ограничавање једнократних трошкова примене прописа у вези са новим прописима, за систематску евалуацију закона и, ако могуће, да се квантификују користи законодавства. У том циљу, **Одбор државних секретара за смањење бирократије** и боље прописе донео је следеће три резолуције (одлуке):

1. Треба ограничити једнократне трошкове примене прописа, који су често узроковани новим законима и посебно оптерећују мала и средња предузећа.
2. Административна оптимизација подстиче се превасходно кроз евалуацију важећих прописа. Савезна министарства су се обавезала да ће активније укључити савезне државе, локалне самоуправе и друштвене субјекте у евалуације и редовно јавности објављивати исходе заједничког рада. Поред тога, квалитет евалуација које спроводе сама министарства убудуће ће проверавати независно тело. Тиме ће бити побољшан квалитет процеса систематске евалуације, који је први пут уведен 2013. године. НСРР сматра да је кључно да евалуације пруже увид који може помоћи да се отклоне евентуални недостаци у постојећем законодавству и да дају ваљану основу за могуће измене.
3. Трећа резолуција има за циљ да боље представи бенефите новог законодавства у меморандуму са објашњењима. Посебно се федерална министарства често суочавају са значајним изазовима у квантитативном приказивању користи. Савети Савезног завода за статистику би требало да донесу побољшања. НСРР већ дуго промовише не само квантификацију утицаја закона на трошкове, већ и његове очекиване користи. Већ 2014. НСРР је наручио студију која резимира искуство „квантификовања користи од регулаторних предлога՚՚ у оним земљама које имају велико практично искуство у овој области.

Нова коалициона влада је у децембру 2021. године оптимизацију административних процедура поставила као један од својих политичких приоритета за наредни четворогодишњи мандат. Све државне агенције требало би да поједноставе и унапреде своје функције како би се у највећој могућој мери избегли управни спорови са странкама. Међутим, коалициони споразум не садржи информације о механизмима спровођења наредног циклуса административног поједностављења.

**ПОРТУГАЛ**

Агенција за модернизацију управе (порт. АМА) је јавни орган који спроводи послове министра државне модернизације и јавне управе у области административне модернизације, оптимизације и електронске управе, а под надзором државног секретара за иновације и Управе за модернизацију. АМА је одговорна за промовисање и развој административне модернизације у Португалу. Њене активности су подељене у три области: пружање јавних услуга, дигитална трансформација и административно поједностављење. Ова агенција је настала 2007. године, у оквиру Програма реструктурирања Централне државне управе.

У Португалу није било значајних промена у погледу институционалног оквира за спровођење оптимизације у односу на стање предочено у претходном Програму. Централна национална институција задужена за политику административног поједностављења је Агенција за модернизацију управе (порт. АМА) - јавни орган који обавља функцију Министарства државне модернизације и јавне управе у области административне модернизације и поје и електронске управе, а под надзором државног секретара за иновације и Управе за модернизацију. АМА је одговорна за промовисање и развој административне модернизације у Португалу. Њене активности су подељене у три области: пружање јавних услуга, дигитална трансформација и административна оптимизација. Ова агенција је настала 2007. године, у оквиру Програма реструктурирања Централне државне управе.

СИМПЛЕКС 2019. је развијен са фокусом на иновације и технологију, што је резултирало ребрендирањем Програма у иСИМПЛЕКС (iSIMPLEX) што је укључило увођење 119 нових мера организованих дуж пет оса:

* Интеракција само једном (енг. only once);
* Дељење и поновна употреба;
* Дигитално подразумевано (енг. digital by default);
* Бихејвиорална економија;
* Нове технологије.

Кроз програм СИМПЛЕКС је до сада већ имлементирано преко 1.600 мера поједностављења, од којих 255 у циклусу 2016. године, 172 у циклусу 2017. године, 175 у циклусу 2018. године и 119 у циклусу 2019. године (неке од мера које су имплементиране у свакој од наведених година заправо су у гпроцесу спровођења дужи низ година).

**е-Симплекс 2019**

У 2019. години, Влада је кроз Програм СИМПЛЕКС административне поједностављења и модернизацију фокусирала више на принципима примене иновација и нових технолошких решења , те је Програм ребрендиран у иСИМПЛЕКС. Програм је увео 119 мера организованих дуж пет оса:

1. **Једна интеракција**: елиминисање дуплирања подношења захтева за информацијама и њихова вишеструка провера.

2. **Дељење и поновна употреба података**: фокусирање на сарадњу између различитих министарстава и различитих нивоа администрације и примена заједничких техничких стандарда, платформи интероперабилности и заједничке терминологије.

3. **Подразумевано дигитално**: фокусирање на дигитални формат пружања услуге као основног модалитета комуникације.

4. **Бихејвиорална економија**: фокусирање на развој алата који промовишу добровољно придржавање појединаца и компанија одређеним моделима понашањима која доприносе испуњавању циљева модернизације јавне управе.

5. **Нове технологије**: фокусирање на развој и употребу вештачке интелигенције, науке о подацима, блокчејна, интернета ствари и интернета.

Године 2021. законодавна власт је одобрила амандман на ЗУП. Напредак електронских комуникација, дематеријализација и скраћивање административних рокова биле су главне промене које су измене закона донеле. С једне стране, законска решења у вези са електронским састанцима колегијалних тела коначно су уврштена у њих, чинећи их трајним изменама уместо привременим мерама, како су биле уведене током КОВИД-19. С друге стране, коначно је одлучено да се административни процес дематеријализује кроз алате који омогућавају укључивање докумената који су уграђени и спречавају њихово кршење и губитак, обезбеђујући аутентификацију. Коначно, скраћени су рокови за давање правних мишљења (са 30 на 20 радних дана), за обавештавање о управним актима (са осам на пет радних дана) и за доношење коначне одлуке о управним поступцима (са 90 на 60 радних дана за поступке приватне иницијативе и са 180 на 120 радних дана за поступке иницијативе по службеној дужности), скраћен је обим обавештења по огласу (са 50 на 25 радних дана), а рок у коме се сматра да су електронска обавештења испоручена/достављена је смањен (са 25 на пет радних дана).

**ЧЕШКА РЕПУБЛИКА**

Надлежности за оптимизацију у Чешкој Републици подељене су тренутно између **Министарства унутрашњих послова и Министарства индустрије и трговине**. Првобитно, до новембра 2006. године, административним поједностављењем је управљала Канцеларија Владе, а специфично Одељење за регулаторну реформу и централну државну управу. Током овог периода, спроведено је иницијално мерење административног трошка као основне метрике оптерећења привреде административним захтевима државне управе. Од новембра 2006. године, надлежности су са Канцеларије Владе пренете на Министарство унутрашњих послова припајањем Одељења за регулаторну реформу и квалитет јавне управе Министарству.

**Одељење за регулаторну реформу и квалитет јавне управе** састоји се од три јединице, односно Јединице за процену утицаја, Јединице за квалитет прописа и Јединице за стратегије и концепције. Међу њима, Јединица за квалитет регулативе је задужена за агенду оптимизације регулаторног окружења која је првобитно укључивала и даљи развој пројекта смањења административног оптерећења привредних субјеката у Чешкој Републици. Задатак координације овог пројекта је, међутим, пренесен на Министарство индустрије и трговине на његово Одељење за пословно окружење.

Примарни задаци Јединице за квалитет прописа у области административних оптерећења су:

* Да сарађује са Министарством индустрије и трговине у активностима које се односе на смањење административних оптерећења
* Припрема и ажурира приручник за мерење административних оптерећења

Помаже министарствима и органима управе у решавању проблема са коришћењем МСТ.

**БЕЛГИЈА**

**Агенција за административно поједностављење** (ААС) је централно тело задужено за административну оптимизацију у оквиру Канцеларије председника Федералне Владе 1998. године. Улога ААС-а је да предлаже мере за смањење административних процедура за привредне субјекте и грађане, што укључује оптимизацију:

* Образаца које треба попунити,
* Услове за регистрацију за продају производа,
* Услове за архивирање документације.

Политика оптимизације додатно укључује и :

* Регулаторну евалуацију (регулаторно управљање);
* Коришћење информационо-комуникационих технологија (електронска управа);
* Ефикаснију организацију и структурирање процедура (реинжењеринг пословних процеса);
* Ефикасније ширење информација ка грађанима и привреди (комуникација).

Рад ААС-а се зато заснива на мултидисциплинарном приступ овом проблему који интегрише све ове аспекте. Приступ који је усвојила ААС такође укључује хоризонтално овладавање које стимулише сарадњу између државних органа, али и кроз интеграцију услуга.

**РЕГИОНАЛНА ВЛАДА КАТАЛОНИЈЕ**

**Канцеларија секретара Владе Каталоније** је одговорна за иницирање и координацију политике боље регулативе. Она је такође одговорна и за неговање културе боље регулативе како би се осигурала ефективност и ефикасност свих владиних реформских активности у овој области. За обављање ових функција, Секретаријат Владе има подршку Јединице за бољу регулативу, која обезбеђује усаглашеност са законским захтевима у вези са проценом утицаја прописа, те пружа техничку помоћ министарствима Владе Каталоније у погледу процене регулаторног утицаја (екс-анте и екс-пост). Такође промовише и координира израду Владиног регулационог плана.

Административно поједностављење је водећи принцип који примењују сви регулаторни органи и органи јавне управе у Каталонији. Приликом формулисања политике административног поједностављења, нарочито се прави разлика између метода административног поједностављења и смањења административних оптерећења. Административно поједностављење се спроводи на један од следећих начина:

* Организационо поједностављење: рационализација структуре јавне управе и уклањање и спајање органа када њихово постојање више није оправдано.
* Поједностављивање прописа: смањење броја прописа и регулаторне сложености.
* Административно поједностављење кроз смањење или уклањање административних формалности и процедура. Примарни алат за то је дигитализација. Главна правна техника за поједностављење процедура и формалности су communiqué.

## 

## **ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ ПОРТАЛА АДМИНИСТРАТИВНИХ ПОСТУПАКА И УСЛУГА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

### **Чешка Република(** [**http://www.szrcr.cz/**](http://www.szrcr.cz/)**)**

### Чешка Република је применила Регистар за обједињавање кључних информација о грађанима и привреди намењен размени између органа јавне управе. Захваљујући успостављања система основних регистара, ситуација у Чешкој се променила на пољу транспарентности коришћења личних података.

Основни концепт овог Регистра заснован је на потреби сигурне размене података између хиљада информационих система јавне управе. Када грађанин пријави промене у својим подацима, то чини само једном, а остатак јавне управе упознаће се са пријављеном променом „аутоматски՚՚ и у основи нема законско право да поново затражи ове податке. Захваљујући овом Регистру, многи административни поступци су оптимизовани и убрзани, а грађани и привреда стекли контролу над тим ко, када и зашто користи њихове личне податке.

Грађани и привреда на овај начин могу брже да остваре своја права кроз решавање поднетих захтева органима јавне управе, на републичком и локалном нивоу, без потребе да више пута и на различитим местима, поново достављају своје идентификационе податке. Идентификациони подаци грађана и привреде размењују се на нивоу јавне управе. Грађани и привреда имају могућност да дозволе размену својих идентификационих података и са другим физичким лицима и институцијама. Овај регистар поставио је темеље инфраструктуре еУправе у Чешкој Републици.

### **Холандија (**[**http://www.digicommissaris.nl/**](http://www.digicommissaris.nl/)**)**

### Успостављање генеричке дигиталне инфраструктуре у Холандији омогућило је непосредно и сигурно повезивање и размену десет основних регистара[[8]](#footnote-8). Управљање овим системом, коришћење и размена података установљено је на свим нивоима власти (укључујући и највиши ниво власти) и омогућено на националном, регионалном и локалном нивоу.

### **Шпанија(**[**https://administracionelectronica.gob.es/ctt/**](https://administracionelectronica.gob.es/ctt/)**)**

### Успостављање центра за трансфер технологија (The Technology Transfer Centre – CTT) омогућило је службеницима у органима јавне управе непосредну и ажурну размену података у вези са новим технологијама у дигиталноj управи.

### **Шведска(**[**https://www.verksamt.se/**](https://www.verksamt.se/)**)**

### Verksamt портал обједињује осам различитих регистара и службених евиденција[[9]](#footnote-9), а намењен је привреди. Овај портал омогућава електронску регистрацију бизниса, али и пријаву за различите радне дозволе у складу са захтевом и области посла, као и истовремену пријаву на све пореске обавезе које произилазе из оснивања компаније.

# **IX. Анализа ризика**

Ефикасно спровођење Програма захтева снажну **политичку подршку** врха извршне власти, с обзиром да захтева учешће великог броја органа јавне управе и спровођење опсежних интервенција како на самим прописима, тако и у самој организацији пружања услуга. Одсуство политичке подршке значајно би подрило ефикасност имплементације реформских активност, с обзиром да би могло довести до де мотивисања учесника у процесу.

Као значајна баријера за ефикасну имплементацију Програма испоставио се и **недостатак људских капацитета** (недостатак аналитичких капацитета у државној управи и зависност од екстерне експертске подршке у креирању политика). Уколико се ови недостаци не отклоне, они могу да успоравају напредак у оптимизацији и дигитализацији услуга. Овај недостатак се може ублажити добро припремљеним и изведеним планом обука који би обухватио критичну масу службеника.

Осим тога, **отпор променама** и другачијем начину рада такође представља ризик за спровођење оптимизације пошто подразумева значајну промену у култури јавне управе. Правовремена интерна комуникација о значају и ефектима планираних промена на друштво, као и о очекивањима од државних службеника и службеника аутономне покрајине и локалне самоуправе у реформском процесу.

# **X. Механизам за спровођење мера и начин извештавања о резултатима спровођења**

Мере предвиђене Програмом биће спровођене у складу са динамиком утврђеном Акционим планом за спровођење Програма. Планирано је да се акциони план усвоји за целокупан период трајања Програма (2023-2025. година).

Акциони план може бити ревидиран и чешће током периода имплементације у зависности од промена у екстерном окружењу, у зависности од динамике имплементације кровне Стратегије РЈУ и комплементарних докумената јавних политика, као и у односу на динамику реализације активности и остварења циљева из документа е-ПАПИР.

О спровођењу Програма надлежни органи ће преко РСЈП на кварталном нивоу извештавати о спровођењу Програма путем Информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика (ЈИС).

У складу са Законом о планском систему Републике Србије, о спровођењу акционог плана који прати Програм Влада биће извештавана једном годишње, а у случају потребе и у краћим роковима у оквиру АПСПВ механизма за праћење спровођења Програма Владе.

У последњем кварталу 2023. године, кад буде израчунат удео административног трошка у БДП за 2022. годину, приступиће се вредновању учинака Програма и изради његове ревизије и ревизије пратећег Акционог плана за наредни период.

Извештавање по Програму се врши кроз ЈИС, изузев у делу који се односи на Меру 1.1.2. Оптимизација административних поступака за привреду и грађане, за коју је припремљена посебна табела за преглед активности у оквиру ове мере, која је приложена уз овај програм и пратећи акциони план.

**XI. Завршни део**

Саставни део овог Програма су Акциони план за његово спровођење и Анекс 1: Табела активности за оптимизацију административних поступака за привреду и грађане са описом и прописима које би требало изменити ради спровођења оптимизације и биће објављени као његови прилози.

Овај програм објавити на интернет страници Владе, интернет страници Републичког секретаријата за јавне политике и на Порталу „е-Консултације” у року од осам радних дана од дана усвајања.

05 Број: 021-3627/2023

У Београду, 4. маја 2023. године

В Л А Д А

|  |  |
| --- | --- |
|  | ПРЕДСЕДНИК  Ана Брнабић |

1. SIGMA, OECD; Monitoring Report: The Principles of Public Administration – Serbia, Датум приступа 02.09.2022. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. Miloš Đinđić (2021), National PAR Monitor: Serbia 2019-2020, European Policy Centre - CEP, Belgrade, p. 132, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2021/08/National-PAR-Monitor-Serbia.pdf> Датум приступа: 02.09.2022.. [↑](#footnote-ref-2)
3. Интерна евиденција Републичког секретаријата за јавне политике [↑](#footnote-ref-3)
4. SIGMA, OECD; Monitoring Report: The Principles of Public Administration – Serbia, Датум приступа 02.09.2022. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. Исто [↑](#footnote-ref-5)
6. Закон о општем управном поступку, чл. 103 ("Службени гласник РС", бр. 18 од 1. марта 2016, 95 од 8. децембра 2018 - Аутентично тумачење), чл. 9 i 103. [↑](#footnote-ref-6)
7. Термину ”процес” одговара термин ”услуга” у речнику јавне управе Србије. [↑](#footnote-ref-7)
8. Регистар становништва (резиденти и нетезиденти), регистар дохотка, привредни регистар, регистар возила, катастар, адресни регистар, регистар валуација непокретности, топографски регистар, топографски регистар великог обима, регистар подземни регистар. [↑](#footnote-ref-8)
9. Порези, роба, лиценце и дозволе, јавни уговори, финансирање предузећа, здравље и безбедност на раду, регистровање и затварање предузећа, запошљавање. [↑](#footnote-ref-9)