

# ЗАКОН

## О РЕГИСТРУ АДМИНИСТРАТИВНИХ ПОСТУПАКА

### I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

#### Предмет уређивања

##### Члан 1.

Овим законом уређује се успостављање, управљање и вођење, садржина, начин коришћења и друга питања од значаја за управљање Регистром административних поступака (у даљем тексту: Регистар), дефинишу начела за уређење и спровођење административних поступака и утврђују овлашћења за доношење методолошких правила којима се уређују административни поступци (у даљем тексту: Методологија), као и садржај Регистра видљив на порталу еУправе.

#### Основни појмови

##### Члан 2.

Поједини изрази који се користе у смислу овог закона, имају следеће значење:

1) **Административни поступак** (у даљем тексту: поступак) у смислу овог закона, је управни и други поступак који 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 (у даљем тексту: органи) и који се покрећу по захтеву привредних субјеката и грађана ради остваривања одређеног права или испуњавања прописане обавезе, а који се уписује у Регистар административних поступака у складу са овим законом и Методологијом утврђеном на основу овог закона. Административни поступак се односи на остваривање права, обавеза и правних интереса привредних субјеката и грађана у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештај, мишљење, обавештење, сведочанство, услове, декларацију, записник, личне и друге документе, изводе из службених евиденција или уносе достављене податке и документе у одређене јавне евиденције у складу са законом. Административним поступком се у смислу овог закона не сматрају судски поступци и поступци које спроводе имаоци јавних овлашћења поверених од стране суда, поступци који проистичу из радног односа у органу, као и поступци који се покрећу на захтев органа, а које спроводи други орган;

2) **Регистар** јесте јединствена, централизована, електронски вођена евиденција о поступцима који се спроводе у Републици Србији и административним захтевима за пословање, а у коју се подаци уносе и чувају у складу са овим законом и подзаконским актима донетим на основу овог закона;

3) **Обвезник уписа, односно ажурирања података у Регистару** (у даљем тексту: обвезник уписа) је орган у чијој је надлежности израда нацрта, односно предлога прописа када предлагач прописа није Влада, а којим се уређује поступак;

4) **Административни захтеви** су услови које привредни субјекти и остали пружаоци услуга треба да испуњавају у складу са правним системом

Републике Србије да би несметано обављали пословање, као и пословно настањивање.

Изузетно, обвезник уписа републичких административних такси, односно накнада за коришћење јавних добара, као и усклађених динарских износа, њихових измена и укидања у Регистру, увек је орган у чијој је надлежности израда нацрта, односно предлога прописа који уређује поступак у оквиру кога се та такса, односно накнада наплаћује.

Изузетно, обвезник уписа других цена услуга које се не уређују законом који прописује републичке административне таксе су органи који уређују цену услуга или органи који припремају предлог цене услуга које усваја Влада.

Обвезник уписа, односно ажурирања поступака, може у потпуности укључити у упис и ажурирање података о поступку орган који спроводи конкретан поступак.

### **Циљ и сврха закона**

#### **Члан 3.**

Циљ овог закона је уређење питања успостављања и управљања Регистром, који садржи тачне и ажурне податке о поступцима како би се обезбедиле прецизне и јавно доступне информације о поступцима које органи спровode и успоставила јединствена методологија за њихово стандардизовано, ефикасно и економично вођење.

Сврха овог закона је уређење поступака у складу са начелима и методолошким правилима прописаним овим законом и подзаконским актима донетим на основу овог закона, и уређење контроле поступања у складу са прописаним методолошким правилима.

## **II. РЕГИСТАР**

### **Надлежност за успостављање и управљање Регистром**

#### **Члан 4.**

Регистар успоставља и њиме управља орган државне управе надлежан за обављање стручних послова који се односе на спровођење регулаторне реформе и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: надлежни орган), уз техничку подршку службе Владе надлежне за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе (у даљем тексту: Служба Владе).

Управљање Регистром из става 1. овог члана подразумева:

- 1) послове спровођења контроле уписа података о поступку у Регистар, у складу са чл. 13. и 14. овог закона;
- 2) послове спровођења претходне и накнадне контроле усклађености поступка са Методологијом, у складу са чл. 10. до 12. овог закона;
- 3) прикупљање и обраду иницијатива за измену неефикасних прописа којима се уређују поступци уписани у Регистар, у циљу поједностављења тих поступака и њиховог додатног усклађивања са Методологијом;
- 4) анализу поступака и подношење иницијатива органима за измену неефикасних прописа.

Служба Владе обавља стручне послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивање сигурности и безбедности података у Регистру.

## Начела управљања Регистром

### Члан 5.

Управљање Регистром се заснива на следећим начелима:

- 1) **јавности и доступности**, које подразумева да су уписани подаци о поступку јавно доступни, без накнаде, путем Портала еУправа у делу који се односи на Регистар;
- 2) **ажурности и тачности**, које подразумева да обвезник уписа у прописаном року врши упис и измене, односно брисање података о поступку;
- 3) **координације и сарадње**, које подразумева да органи сарађују у вези са уписом података о поступку, ако су поступци из њихове надлежности повезани и међузависни;
- 4) **одговорности**, које подразумева да је обвезник уписа у чијој надлежности је израда нацрта и предлога прописа којим се уређује поступак дужан да благовремено и тачно изврши упис података о поступку, као и свих промена у вези са поступком, у складу са овим законом.
- 5) **једноставности** које подразумева да су подаци о поступку исказани на једноставан и јасан начин тако да су разумљиви сваком кориснику.

### Регистрација поступака и предмет уписа

#### Члан 6.

У Регистар се уписују сви поступци које, на захтев привредних субјеката и грађана спроводе органи, као и све промене о тим поступцима.

Упис у Регистар се врши електронским путем.

### Подаци који се уписују у Регистар

#### Члан 7.

Регистар обавезно садржи податке о поступку, и то:

- 1) назив поступка;
- 2) регистрациони број поступка (додељује се приликом регистрације поступка);
- 3) назив обвезника уписа поступка у Регистар;
- 4) назив органа надлежног за спровођење поступка и седиште;
- 5) лице одговорно за податке унете у Регистар;
- 6) назив уже организационе јединице задужене за спровођење поступка;
- 7) назив надзорног органа;
- 8) ниво власти на коме се поступак спроводи (републички, покрајински, локални)
- 9) податак о томе да ли се ради о поступку за привреду, грађане или мешовитом поступку;
- 10) пун назив прописа са знацима о њиховом објављивању, а који су правни основ за спровођење поступка, уз навођење бројева чланова којима су поступци прописани;
- 11) сврха поступка;

- 12) опис поступка;
- 13) начин покретања поступка;
- 14) место подношења захтева;
- 15) учесталост поступка (једнократно или периодично);
- 16) рок у коме је странка дужна да покрене поступак, уколико је прописан рок;
- 17) прописана санкција, односно правна последица за непоступање у прописаном року;
- 18) образац захтева;
- 19) податке које орган прибавља по службеној дужности, са пуним називом регистра из кога се ти подаци прибављају, као и власника података;
- 20) јавне исправе и друга документа која садрже податке неопходне за одлучивање, уз навођење које податке из тих докумената користи у поступању;
- 21) такса, накнада и други финансијски издаци (цена услуге) и пропис којим је утврђена;
- 22) број рачуна и позив на број за уплату;
- 23) други органи који учествују у спровођењу поступка, назив органа и активност;
- 24) повезани поступци;
- 25) законски рок за поступање органа;
- 26) упутство о правном средству (приговор, жалба, тужба);
- 27) време важења акта донетог у поступку;
- 28) статус поступка у складу са чланом 12. овог закона;
- 29) датум почетка, односно престанка примене прописа којим се уређује поступак;
- 30) број поднетих захтева на годишњем нивоу;
- 31) други подаци.

Ближу садржину података из става 1. овог члана који се уписују у Регистар уређује Влада, на предлог надлежног органа.

### **Јавна доступност података из Регистра**

#### **Члан 8.**

На Порталу еУправа, јавно су доступни следећи подаци из Регистра:

- 1) назив поступка;
- 2) орган надлежан за спровођење поступка;
- 3) назив уже организационе јединице задужене за спровођење поступка;
- 4) ниво власти на коме се поступак спроводи (републички, покрајински, локални)
- 5) податак о томе да ли се ради о поступку за привреду, грађане или мешовитом поступку;

- 6) пун назив прописа који су основ за спровођење поступка (правни основ), као и бројеви чланова којим су поступци прописани;
- 7) сврха поступка;
- 8) опис поступка;
- 9) начин покретања поступка;
- 10) место подношења захтева;
- 11) рок у коме је странка дужна да покрене поступак, уколико је прописан рок;
- 12) прописана санкција, односно правна последица за непоступање у прописаном року;
- 13) образац захтева;
- 14) јавне исправе и друга документа која садрже податке неопходне за одлучивање, уз навођење које податке орган прибавља по службеној дужности, а које доставља странка;
- 15) такса, накнада и друге дажбине и други финансијски издаци (цена услуге);
- 16) број рачуна и позив на број за уплату;
- 17) законски рок за поступање органа;
- 18) упутство о правном средству (приговор, жалба, тужба);
- 19) време важења акта донетог у поступку;
- 20) датум почетка, односно престанка примене прописа којим се уређује поступак.

На Порталу еУправа су доступни сви подаци о сваком поступку потребни за уредно подношење захтева, а додатном опцијом сваки корисник може да види и детаљне податке из става 1. овог члана.

Ближу садржину података из ст. 1. и 2. овог члана уређује Влада, на предлог надлежног органа.

### III. МЕТОДОЛОШКА ПРАВИЛА ЗА УРЕЂЕЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА

#### Начела уређења и спровођења поступака

##### Члан 9.

Поступак се уређује у складу са следећим начелима:

1) **ефикасности**, које подразумева да се повезани и међузависни поступци, за које постоји оправданост и могућности, споје или спроводе преко јединственог управног места, односно кроз обједињено поступање у зависности од надлежности за спровођење, или укину уколико не постоји оправданост за њихово даље постојање;

2) **делотворности и економичности**, које подразумева да се поступак уреди на начин који омогућава његово вођење уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, уз прибављање података по службеној дужности, прописивање једноставних и јасних образаца захтева, као и електронско вођење поступка када су за то испуњени услови.

3) **одређености**, које подразумева да су подаци неопходни за одлучивање, односно докази, рокови и висина цене услуге, таксе и друге дажбине прецизно одређени или јасно одредиви;

4) **корелације цене услуге, односно такси** које се наплаћују у поступку са трошковима који настају у поступању, које подразумева да цена услуге, односно такса мора одговарати трошковима спровођења поступка и мора бити утврђена у апсолутном износу, осим у случају концесија и накнада за коришћење јавних добара;

5) **начело одговорности**, које подразумева утврђивање одговорности у случају непоштовања начела утврђених овим законом.

Методологију уређења поступака, у складу са начелима прописаним овим чланом, ближе уређује Влада, на предлог надлежног органа.

### **Претходна контрола усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступка и Методологијом**

#### **Члан 10.**

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.

Претходну контролу усклађености поступка из става 1. овог члана, врши надлежни орган ако је правни основ за упис поступка, односно податка, пропис који Влада предлаже Народној скупштини, односно доноси.

За прописе из става 2. овог члана на које надлежни орган издаје мишљење у поступку контроле анализе ефеката прописа, мишљење се издаје у том поступку.

Претходну контролу усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступака и Методологијом на покрајинском нивоу врше покрајински органи, односно службе надлежне за прописе.

Претходну контролу усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступака и Методологијом на нивоу јединица локалних самоуправа врши орган локалне самоуправе или овлашћено лице у оквиру управе у складу са одлуком или интерним актом јединице локалне самоуправе.

У поступку доношења прописа на основу ког ће се поступак уписивати у Регистар, обвезник уписа у образложењу прописа наводи опис поступка, све његове битне елементе, сврху поступка као и на који начини ће се поступак спроводити од његовог почетка до краја.

Битни елементи административног поступка из става 6. овог члана су: назив поступка; назив органа, односно организације која ће бити надлежна за спровођење поступка; ниво власти на коме се поступак спроводи (републички, покрајински, локални); коме је намењен поступак (привредним субјектима и/или грађанима); начин покретања и спровођења поступка (електронски и/или папиру); рок у коме је странка дужна да покрене поступак, уколико је прописан рок; да ли је предвиђена санкција, односно правна последица за непоступање у прописаном року; да ли је предвиђено прописивање образаца захтева; које податке орган прибавља по службеној дужности и из којих јавних евиденција, са пуним називом регистра из кога се ти подаци прибављају, као и власника података; јавне исправе и друга документа која садрже податке неопходне за одлучивање, уз навођење које податке из тих докумената користи у поступању, а које странка мора да достави уз захтев; да ли се предвиђа такса, накнада и

други финансијски издаци (цена услуге) и пропис којим се то утврђује; назив другог органа који учествује у спровођењу поступка и његова активност, уколико у поступку учествује други орган; назив поступака са којима је повезан поступак који се описује; законски рок за поступање органа по захтеву странке; да ли је поступком предвиђена двостепеност у одлучивању; време важења акта донетог у поступку, уколико се у поступку издаје акт, као и назив акта који се издаје; број поднетих захтева на годишњем нивоу уколико се ради о поступку који већ постоји.

### **Накнадна контрола усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступка и Методологијом**

#### **Члан 11.**

Накнадна контрола представља контролу усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступка и Методологијом, након доношења прописа, уписа поступка у Регистар и потврђивања сходно члану 12. овог закона.

Накнадну контролу усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступка и Методологијом, врши надлежни орган.

Ако у поступку накнадне контроле, надлежни орган оцени да прописани поступак уписан у Регистар није у складу са Методологијом, предложиће Влади да задужи надлежни орган државне управе за припрему, предлагање, односно доношење тог прописа да исти усклади са Методологијом, односно да другом органу препоручи да обезбеди то усаглашавање.

Ако је предлагач, односно доносилац прописа из става 3. овог члана орган државне управе пре доношења одлуке Владе, обавезно се прибавља мишљење тог органа.

## **IV. УПИС У РЕГИСТАР**

### **Упис поступка у Регистар**

#### **Члан 12.**

Обвезник уписа је у обавези да упише, односно ажурира сваки поступак за који је надлежан у смислу овог закона, у складу са овим законом и Методологијом донетом на основу овог закона и то у року прописаном овим законом.

Обвезник уписа решењем именује и разрешава администратора органа за поступке и без одлагања о томе обавештава надлежни орган, који му обезбеђује приступ Регистру.

Обвезник уписа одређује овлашћена лица која врше упис и ажурирање свих поступака из надлежности органа у Регистар, и о томе обавештава надлежни орган.

Администратор органа из става 2. овог члана је у обавези да благовремено поднесе захтев за упис, ажурирање или брисање поступка надлежном органу, у складу са овим законом.

По пријему захтева надлежни орган омогућава приступ Регистру, овлашћеним лицима из ст. 3. и 4. овог члана, најкасније у року од три радна дана од дана пријема захтева. Овлашћено лице из ст. 3. и 4. овог члана уноси све податке о поступку у Регистар.

Администратор органа из става 2. овог члана врши проверу и потврђивање исправност података уписаних у Регистар.

Потврђивање уписаних података из става 6. овог члана, не искључује претходно достављање прописа надлежном органу на мишљење.

Уз упис података, обвезник уписа у Регистар уписује назив прописа у складу са којим је извршио упис.

Орган надлежан за претходну контролу из члана 10. овог закона, одређује овлашћена лица која врше проверу усклађености поступка са овим законом и Методологијом.

Изузетно од става 9. овог члана, на нивоу јединица локалне самоуправе овлашћена лица се одређују одлуком или интерним актом из члана 10. став 5. овог закона.

Даном ступања на снагу, односно примене прописа уколико је одложена примена прописа, односно одредби прописа, којим се уређује поступак, подаци о поступку постају јавно доступни на Порталу еУправа, у делу који се односи на Регистар.

Даном престанка важења одредби прописа којим се уређује поступак, поступак се архивира.

Начин функционисања Регистра и садржај портала, као и поступак уписа, измене уписа и брисања поступка, повезивања са Правно-информационим системом Републике Србије који се објављује на интернет странама Јавног предузећа Службени гласник, као и начин потврђивања исправности података, статуса регистрације поступка и осталих елемената прописаних овим чланом, ближе уређује Влада, на предлог надлежног органа.

### **Контрола уписа података о поступку**

#### **Члан 13.**

Контрола уписа података о поступку обухвата контролу уписа, ажурности и тачности тих података.

Контролу уписа поступка врши надлежни орган из члана 10. овог закона.

Ако надлежни орган утврди да упис није извршен од стране обвезника уписа, односно да није потврђен, надлежни орган ће позвати обвезника уписа да у року од осам дана изврши упис, односно потврђивање.

Ако надлежни орган утврди да прописани поступак није тачно и ажурно уписан у Регистар, позваће обвезника уписа да га без одлагања исправи, односно ажурира.

### **Рокови за упис у Регистар**

#### **Члан 14.**

Обвезник уписа уписује податке у вези са новим, односно изменама или укидањем постојећег поступка, у складу са прописаним роковима и то:

1) ако је правни основ пропис, најкасније до дана ступања на снагу тог прописа, осим у случају из тачке 3) овог става;

2) ако је правни основ општи акт на који претходну сагласност даје Влада, односно орган државне управе, најкасније до дана подношења тог акта Влади, односно органу државне управе ради прибављања те сагласности;

3) ако је правни основ пропис који доноси ималац јавних овлашћења у вршењу јавних овлашћења, најкасније до подношења нацрта тог акта надлежном министарству ради прибављања мишљења;



4) ако је правни основ општи акт имаоца јавних овлашћења који не спада у опште акте из тач. 1) до 3) овог става, до дана објављивања тог акта.

Поступак из става 1. овог члана добија статус „активан” у Регистру, ступањем на снагу прописа односно почетком примене, односно даном ступања на снагу или почетка примене одредби којима је уређен тај поступак.

### **Надзор**

#### **Члан 15.**

Надзор над применом овог закона врши министарство надлежно за послове државне управе преко управне инспекције.

## **V. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ**

### **Прекршајна одговорност обвезника уписа**

#### **Члан 16.**

Новчаном казном од 20.000 до 100.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице обвезника уписа ако не поступи у складу са обавезом из члана 14. овог закона.

## **VI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

### **Обавезе органа државне управе и имаоца јавних овлашћења у циљу формирања ажурног Регистра**

#### **Члан 17.**

Обвезници уписа су дужни да најкасније у року од 30 дана од дана ступања на снагу уредбе из члана 12. став 13. овог закона, изврше упис поступака који се односе на привредне субјекте у Регистар, у складу са овим законом и Упутством за попис административних поступака, уз потврду администратора органа из члана 12. овог закона.

Обвезници уписа су у обавези да напишу све административне захтеве који се односе на пословање у Републици Србији, а који представљају услов за пословање и пословно настањивање, најкасније до 1. јануара 2023. године.

Обвезници уписа су у обавези да све поступке из своје надлежности који се односе на грађане упишу и ажурирају податке о њима у Регистру, у складу са овим законом, и то најкасније до 1. јануара 2023. године.

Изузетно од ст. 1. и 2. овог члана, јединице локалне самоуправе своју обавезу уписа поступака могу да изврше до 1. јануара 2024. године.

Орган државне управе надлежан за вођење Регистра и служба Владе надлежна за електронску управу дужни су да најкасније у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона омогуће јавну доступност података из Регистара за поступке који су ажурирани у Регистру до дана из става 1. овог члана, а у складу са овим законом и подзаконским прописима донетим на основу овог закона.

Надлежни орган и обвезници уписа дужни су да у року од 15 дана од дана ступања на снагу закона именују лица из члана 12. овог закона.

Орган државне управе надлежан за вођење Регистра дужан је да у року од десет дана од испуњења обавезе органа из става 6. овог члана, омогући обвезницима уписа кориснички приступ Регистру ради свих будућих уписа, исправки и допуна података у електронској евиденцији Регистра у складу са чланом 12. овог закона.

Подаци из Регистра који се односе на поступке прописане републичким прописима, од значаја за права и обавезе грађана биће јавно доступни почев од 1. јануара 2023. године.

Регистром ће бити обухваћени сви административни поступци за грађане и привредне субјекте најкасније до 1. јануара 2025. године, у којем року ће бити јавно доступни на Порталу еУправа, у делу који се односи на Регистар.

Јединице локалних самоуправа су у обавези да донесу одлуке или интерне акте из члана 10. став 5. овог закона најкасније до 1. јануара 2023. године.

### **Изузетак од примене појединих одредаба Закона**

#### **Члан 18.**

Изузетно од одредаба овог закона, Народна банка Србије може да користи Регистар за упис својих поступака и управљање тим поступцима у складу са својим уставним и законским овлашћењима, при чему се на Народну банку Србије у том случају не примењују одредбе чл. 10, 11, 13. и 14. овог закона.

### **Рок за доношење подзаконских прописа**

#### **Члан 19.**

Подзаконски прописи за спровођење овог закона биће донети у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

### **Ступање на снагу**

#### **Члан 20.**

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

## О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о регистру административних поступака, садржан је у члану 97. тачка 17) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 89/06), којим је прописано да Република Србија, уређује односе од интереса за Републику Србију.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Предлог закона о регистру административних поступака, има пре свега за циљ успостављање сигурнијег, транспарентнијег и предвидљивијег пословног окружења и смањење удела укупних административних трошкова у БДП-у. Успостављање Регистра административних поступака (у даљем тексту: Регистар) као јавно доступне електронске базе свих административних поступака које, на захтев привредних субјеката и грађана спроводи јавна управа, има за циљ да поједностави остваривање права и извршење обавеза регулисаним субјектима, односно, да смањи административно оптерећење привреди и грађанима.

Наиме, привредни субјекти и грађани ради остваривања неких својих права и испуњавања обавеза често не знају шта је све од документације неопходно да поднесу да би остварили то своје право или испунили обавезу, да ли постоји образац захтева, на који начин могу да поднесу захтев, који износ таксе се плаћа и на који рачун, те није неуобичајено да од службеника на шалтерима добијају и различите информације у складу са интерним процедурама различитих филијала.

Такође, у дефинисању услова пословања, органи јавне управе и други органи и организације, који имају јавна овлашћења, значајно утичу на свеукупан пословни амбијент и једноставност пословања, кроз регулисање начина на који привредни субјекти извршавају своје обавезе или остварују своја права.

Често сложени, дуготрајни и компликовани административни поступци, али и други административни захтеви, дефинисани на републичком, покрајинском или локалном нивоу, негативно утичу на пословање привредних субјеката, стварајући непотребно административно оптерећење односно трошкове.

Успостављањем Регистра, биће јавно доступне на једном месту све информације о административним поступцима који су прописани републичким прописима и прописима аутономне покрајине, документима и подацима потребним за њихово спровођење, што ће омогућити значајне директне и индиректне уштеде у вези са подношењем бројних захтева, односно испуњавањем пословних обавеза, као и ефикаснији рад јавне управе. Успостављање регистра допринеће и већој правној сигурности имајући у виду да ће информације о административним поступцима (надлежном органу 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) у сваком тренутку бити у складу са важећим прописима. Такође, на овај начин обезбеђује се једнообразност у поступању, а грађани и привреда ће у сваком тренутку имати увид у документацију, обрасце, износе такси и накнаде.

Са друге стране, методологија уређивања административних поступака осигураће да сви будући административни поступци буду јасно дефинисани, уз прописивање свих битних елемената поступака, чиме ће се обезбедити бољи

квалитет прописа, а самим тим и већа правна сигурност. Наиме, обавезна примена методолошких правила за уређење поступака (кроз претходну и накнадну контролу поступака), допринеће већој ефикасности у поступању (спајање међузависних и повезаних поступака путем јединственог управног места), већој делотворности и економичности (уређивање поступка тако да се омогући његово вођење без одуговлачења и уз што мање трошкове по странку, другог учесника у поступку, па и самог државног органа, 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), као и поштовање начела методологије утврђивања трошкова пружања јавне услуге (цена услуге мора одговарати трошковима спровођења поступка и мора бити утврђена у апсолутном износу).

Најзначајнији корак за смањење административних трошкова је повећање ефикасности и транспарентности рада јавне управе и успостављање интерактивног електронског портала, односно Регистра. На овај начин смањује се и могућност корупције. Овај закон ће допринети развоју електронске управе, која је предвиђена Законом 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.

Усвајањем закона, позитивно се утиче на испуњавање економских одредаба Споразума о стабилизацији и придруживању, у смислу унапређења и побољшања пословног окружења у Србији. Резултати примене овог закона, позитивно ће утицати на слободно кретање капитала и услуга, чиме ће се створити претпоставке за испуњење Копенхагенских економских критеријума, који представљају услов за пуноправно чланство Републике Србије у Европској унији. Примена законских одредаба, допринеће и испуњавању одређених услова у преговарачком процесу, у смислу стварања предуслова за успостављање јединствене контактне тачке за услуге (што је додатно објашњено у оквиру Анализе ефеката закона).

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

#### **Глава I - Основне одредбе (Чл. 1-3.)**

**Чланом 1.** уређен је предмет закона. Законом се уређује успостављање и вођење Регистра, али и методологија уређивања административних поступака, како би се увео јединствен приступ приликом њиховог прописивања. Овим чланом, прописано је да је предмет уређења овог закона успостављање, управљање и вођење, садржина, начин коришћења и друга питања од значаја за управљање Регистром административних поступака. Такође, наведеним чланом дефинишу се начела за уређење и спровођење административних поступака и утврђују овлашћења за доношење методолошких правила којима се уређују административни поступци, као и садржај Регистра видљив на порталу еУправе.

**Чланом 2.** дефинисани су појмови који се користе у Предлогу закона. С обзиром да се законом уводи појам административног поступка, **било је неопходно дефинисати шта се сматра административним поступком,**

**односно шта административни поступак није.** Сходно наведеном, законом је прописано да је административни поступак у смислу овог закона, управни и други поступак који 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 покрећу по захтеву привредних субјеката и грађана ради остваривања одређеног права или испуњавања прописане обавезе, а који се уписује у Регистар административних поступака у складу са овим законом и Методологијом утврђеном на основу овог закона. Административни поступак се односи на остваривање права, обавеза и правних интереса привредних субјеката и грађана у којима органи издају лиценце, дозволе, одобрења, сагласности, решења, уверења, потврде, сертификате, извештај, мишљење, обавештење, сведочанство, услове, декларацију, записник, личне и друге документе, изводе из службених евиденција или уносе достављене податке и документе у одређене јавне евиденције у складу са законом. **Административним поступком се у смислу овог закона не сматрају** судски поступци и поступци које спроводе имаоци јавних овлашћења поверених од стране суда, поступци који проистичу из радног односа у органу, као и поступци који се покрећу на захтев органа, а које спроводи други орган.

Административни поступак подразумева следеће кораке: подношење захтева (поднеска) од стране физичког/правног лица надлежном органу или организацији, са потребном документацијом, информацијама, уплатом такси/накнада и сл., спровођење поступка у складу са поднетим захтевом и на крају издавање акта односно добијање одговора (позитивног или негативног) у складу са поднетим захтевом, од стране надлежног органа или организације. Административни поступак представља процес издавања лиценце, дозволе, сагласности, одобрења, решења, уверења, ауторизације, сертификата, потврде, извода из службених евиденција и осталих аката које, у складу са важећим прописима, издају надлежни органи и организације. Такође, административни поступак може бити и подношење пријаве, извештаја и евиденција, уколико постоји обавеза да се надлежни орган обавештава о одређеним чињеницама, те у том смислу, административни поступак треба схватити шире од управног поступка, с обзиром да обухвата свако обраћање надлежном органу ради остваривања неког права или обавезе. Сходно наведеном, административни поступак обухвата све управне поступке, али и друге поступке у којима се остварују одређена права или испуњавају обавезе, а које спроводе органи.

Истим чланом, дефинисан је и појам Регистра, као јединствене, централизоване, електронске евиденције о административним поступцима и административним захтевима који се спроводе у Републици Србији. То практично значи, да ће заинтересована лица – путем „претраге” портала, на једноставан начин моћи ће да дођу до информација о начину на који могу да остваре своја права или испуне своје обавезе, шта им је од докумената за то потребно, колико ће их коштати, у којем временском периоду ће се поступак одвијати, као и то да ли и коме могу да се жале. Такође, поједини поступци ће се у потпуности спроводити преко Регистра. Обвезник уписа, односно ажурирања података у Регистар, је орган у чијој је надлежности израда нацрта, односно предлога прописа када предлагач прописа није Влада, а којим се уређује поступак. Изузетак ће постојати када је реч о републичким административним таксама, њиховим изменама и укидању у Регистру, где ће обвезник уписа, увек бити орган у чијој је надлежности израда нацрта, односно предлога прописа који уређује поступак у оквиру кога се та такса наплаћује, у циљу „растерећења” Министарство финансија, као органа у чијој надлежности се налази закон којим се уређују административне таксе. Изузетно, обвезник

уписа других цена услуга које се не уређују законом који прописује републичке административне таксе, јесте орган који уређује цену услуге, или орган који припрема предлог цене услуге, које усваја Влада. Дефинисањем појмова, прави се прецизна разлика између обвезника уписа поступка у Регистар и назива органа надлежног за спровођење поступка, како би се јасно прописала улога сваког од ових учесника. Из тог разлога се и у члану 7. ст. 3. и 4. у оквиру података који се уписују у Регистар прописује да је потребно навести оба ова учесника, уколико поступак не спроводи орган који је и предлагач прописа којим се тај поступак прописује.

Тачком 4), става 1. истог члана, дефинисан је појам административног захтева, који представља услове које привредни субјекти и остали пружаоци услуга треба да испуњавају како би несметано обављали пословање, као и пословно настањивање. За разлику од поступака, захтеви не подразумевају обраћање привредних субјеката надлежним институцијама, па самим тим и не постоји поступак који се води.

**Чланом 3.** дефинисани су циљ и сврха закона. Циљ закона је, уређење питања успостављања и управљања Регистром, који садржи тачне и ажурне податке о поступцима како би се обезбедиле прецизне и јавно доступне информације о поступцима које органи спроводе и успоставила јединствена методологија за њихово стандардизовано, ефикасно и економично вођење. Сврха закона је уређење поступака у складу са начелима и методолошким правилима прописаним овим законом и подзаконским прописима донетим на основу овог закона.

## **Глава II - Регистар ( Чл. 4-8.)**

**Чланом 4.** Предлога закона, дефинисана је надлежност за успостављање и управљање Регистром. Надлежност за успостављање и управљање Регистром, поверена је органу државне управе надлежном за обављање стручних послова који се односе на спровођењу регулаторне реформе и анализу ефеката прописа. Техничку подршку, пружа служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе – Канцеларија за информационе технологије и електронску управу.

Управљање Регистром подразумева:

- послове спровођења контроле уписа података о поступку у Регистар, тј. у складу са чл. 13. и 14. Предлога закона;
- послове спровођења претходне и накнадне контроле усклађености поступка са методологијом, у складу са чл. 11. и 12. Предлога закона;
- прикупљање и обраду иницијатива за измену неефикасних прописа којима се уређују поступци уписани у Регистар, у циљу поједностављења тих поступака и њиховог додатног усклађивања са методологијом. То практично значи, да ће сва заинтересована лица моћи надлежном органу да укажу на неефикасне поступке, а све у циљу њиховог поједностављења. Надлежни орган ће све иницијативе узети у разматрање;
- подношење иницијатива органима за измену неефикасних прописа. Надлежни орган ће након прикупљања и обраде иницијатива, подносити органима надлежним за доношење прописа иницијативе за измену неефикасних поступака.

**Чланом 5.** Предлога закона, уређена су начела управљања Регистром. Циљ успостављања Регистра јесте, да заинтересована лица могу

све информације без накнаде пронаћи на једном месту. Ово ће се остварити кроз **начело јавности и доступности**, које ће обезбедити да уписани подаци о поступку буду јавно доступни, без накнаде, путем портала Регистра, као поддомена портала еУправа. Такође заинтересована лице ће моћи да се поуздају у информације које се налазе у Регистру, односно да у сваком тренутку буду сигурни да је оно што се налази на порталу еУправа у складу са важећим прописима што ће се обезбедити кроз **начело ажурности и тачности**, које подразумева да обвезник уписа у прописаном року врши упис и измене, односно брисање података о поступку. **Начело координације и сарадње**, обезбедиће међусобну сарадњу органа у вези са уписом података о поступку, у случају повезаних и међузависних поступака. **Начело одговорности**, које подразумева да је обвезник уписа у чијој надлежности је израда нацрта и предлога прописа којим се уређује поступак, дужан да благовремено и тачно изврши упис података о поступку, као и свих промена у вези са поступком, у складу са овим законом, обезбедиће да Регистар садржи податке о свим постојећим административним поступцима. **Начело једноставности** обезбедиће да сви подаци о поступку буду исказани на једноставан и јасан начин тако да су разумљиви сваком кориснику.

**Чланом 6.** Предлога закона, прописана је **регистрација поступака и предмет уписа**, које на захтев привредних субјеката и грађана спроводе органи, као и све промене у вези са тим поступцима.

**Чл. 7. и 8.** прописани су подаци који се уписују у Регистар. Закон прави разлику између података који се уписују у Регистар и података који су јавно доступни заинтересованим лицима. Заинтересованим лицима ће бити јавно доступни сви подаци који су од значаја за остваривање одређеног права или испуњење одређене обавезе. Наиме, Регистар ће обезбедити податке о томе који је орган надлежан за спровођење поступка, којим прописима је предметни поступак уређен, која је сврха поступка како би заинтересована лица могла да разумеју разлоге постојања одређеног поступка, опис сваког поступка, неопходну документацију за решавање по захтеву, износ такси и других издатака, рокове у којима је странка и надлежни орган дужан да поступи, као и друге податке од значаја за поступак.

### **Глава III. - Методолошка правила за уређење и спровођење поступака (Чл. 9-11.)**

Како би се обезбедила правна сигурност и јединствен приступ у прописивању административних поступака, а све са циљем да сваки поступак садржи прописом дефинисане елементе, Предлогом закона се прописују методолошка правила за уређење и спровођење административних поступака.

**Чланом 9.** прописана су начела за уређење и спровођење поступка. **Начело ефикасности**, обезбедиће да се приликом прописивања поступка, када је реч о поступцима који су повезани и међузависни, преиспита оправданост и могућности за њихово спајање или спровођење, путем јединственог управног места. **Начело делотворности и економичности**, обезбедиће да се поступци прописују на начин који омогућава њихово вођење без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, уз прибављање података по службеној дужности, прописивање једноставних и јасних образаца захтева, као и електронско вођење поступка када су за то испуњени услови. **Начело одређености**, обезбедиће да сви подаци неопходни за одлучивање, односно докази, рокови и висина цене услуге, таксе и друге дажбине буду прецизно одређени или јасно одредиви. **Начело корелације цене услуге, односно такси** које се наплаћују у поступку

са трошковима који настају у поступању, обезбедиће да цена услуге, односно такса мора одговарати трошковима спровођења поступка и мора бити утврђена у апсолутном износу, осим у случају концесија и накнада за коришћење јавних добара. **Начело одговорности**, обезбедиће поштовање прописивања поступака у складу са претходним начелима, имајући у виду да прописује утврђивање одговорности у случају непоштовања начела утврђених овим законом.

**Чланом 10.** Предлога закона, уређен је поступак спровођења претходне контроле усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступка и Методологијом.

Како би се обезбедило поштовање уређења поступака у складу са прописаним начелима, прописана је и контрола усклађености поступка са методологијом. Претходна контрола усклађености поступка са методологијом, **подразумева давање мишљења надлежног органа на пропис којим се уређује административни поступак, пре слања прописа на усвајање.**

Имајући у виду чињеницу да се административни поступци спроводе на три нивоа власти, и то републичком, покрајинском и локалном нивоу, било је неопходно дефинисати претходну контролу усклађености поступака на сва три нивоа.

Претходну контролу усклађености поступка, односно уписаних података о поступку са методологијом, врши *надлежни орган*, ако је правни основ за упис поступка, односно податка, пропис који Влада предлаже Народној скупштини, односно доноси.

Претходну контролу усклађености поступка са методологијом *на покрајинском нивоу* врше покрајински, органи, односно службе надлежне за прописе.

Када је реч о *јединицама локалне самоуправе*, претходну контролу усклађености поступка са методологијом на нивоу јединица локалних самоуправа, врши локални орган управе или овлашћена лица у оквиру управе, у складу са одлуком или интерним актом јединице локалне самоуправе.

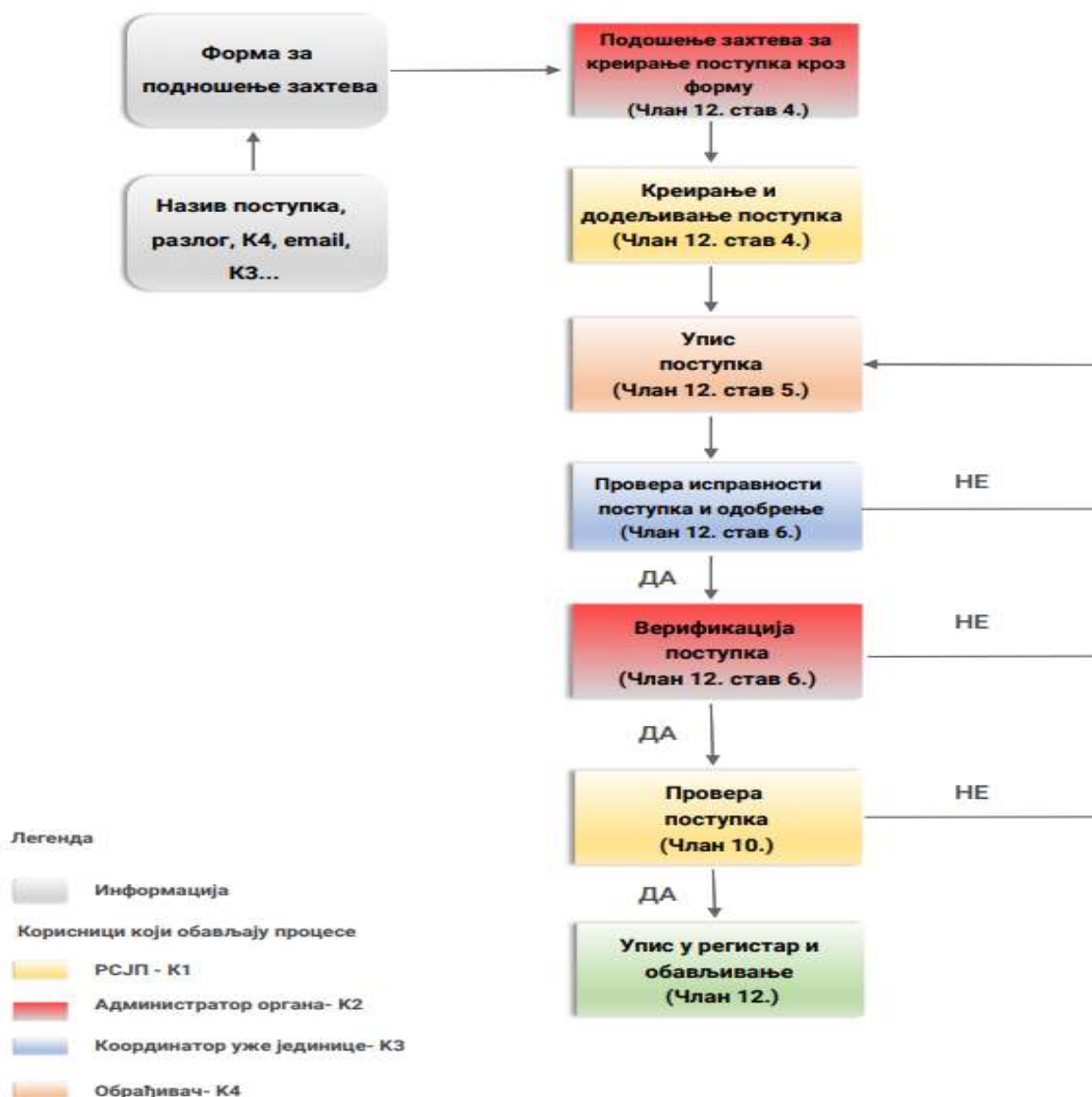
Претходна контрола се спроводи тако што обвезник уписа, у поступку доношења прописа на основу којег ће се поступак уписати у Регистар, у оквиру образложења прописа наводи опис поступка, **све његове битне елементе**, сврху поступка као и начин на који ће се поступак спроводити од његовог почетка до краја. Битни елементи административног поступка које је неопходно уписати у Регистар су: назив поступка; назив органа, односно организације која ће бити надлежна за спровођење поступка; ниво власти на коме се поступак спроводи (републички, покрајински, локални); коме је намењен поступак (привредним субјектима и/или грађанима); начин покретања и спровођења поступка (електронски и/или у папиру); рок у коме је странка дужна да покрене поступак, уколико је прописан рок; да ли је предвиђена санкција, односно правна последица за непоступање у прописаном року; да ли је предвиђено прописивање образац захтева; које податке орган прибавља по службеној дужности и из којих јавних евиденција, са пуним називом регистра из кога се ти подаци прибављају, као и власника података; јавне исправе и друга документа која садрже податке неопходне за одлучивање, уз навођење које податке из тих докумената користи у поступању, а које странка мора да достави уз захтев; да ли се предвиђа такса, накнада и други финансијски издаци (цена услуге) и пропис којим се то утврђује; назив другог органа који учествују у спровођењу поступка и његова активност, уколико у поступку учествује други орган; назив поступака са којима је повезан поступак који се описује; законски рок за поступање органа по захтеву странке; да ли је поступком предвиђена двостепеност у одлучивању; време важења акта донетог у поступку, уколико се



у поступку издаје акт, као и назив акта који се издаје; број поднетих захтева на годишњем нивоу уколико се ради о поступку који већ постоји.

Надлежни орган који спроводи претходну контролу, такође пружа и помоћ обвезницима уписа поступака у Регистар, имајући у виду да се обвезник уписа у току доношења прописа може обратити надлежном органу, ради претходних консултација које су везане за усклађивање прописа са методологијом.

## ПРЕТХОДНА КОНТРОЛА



**Чланом 11.** уређена је накнадна контрола усклађености поступка са начелима уређења и спровођења поступка и Методологијом. Накнадну контролу, спроводи надлежни орган. Ова контрола се заснива на **контроли усклађености поступка са методологијом, након доношења и уписа прописа у Регистар, а након усвајања прописа којим су поступци уређени** и то потврђивањем сходно члану 12. Предлога закона.

Истим чланом, прописано је и поступање надлежног органа, у случају да прописани административни поступак није у складу са начелима и методологијом.

## НАКНАДНА КОНТРОЛА



### Легенда

- Информација
- Корисници који обављају процесе
- РСШП - К1
- Администратор органа- К2
- Координатор уже јединице- К3
- Обрађивач- К4

### Глава IV - Упис у регистар (Чл. 12-15.)

**Чланом 12.** Предлога закона, регулисан је поступак уписа у Регистар. С обзиром на то да је циљ овог закона уређење питања успостављања и управљања Регистром, који садржи тачне и ажуране податке о поступцима како би се обезбедиле прецизне и јавно доступне информације о свим поступцима, прописује се обавеза уписа сваког поступка за који је одређени орган надлежан. Наиме, обвезник уписа је у обавези да упише, односно ажурира сваки поступак

за који је надлежан у смислу предметног закона, а у складу са законом и методологијом, односно роковима који су такође прописани овим законом.

Сваки обвезник уписа решењем именује и разрешава администратора органа за поступке (уз обавезно обавештавање надлежног органа), коме по пријему обавештења надлежна служба Владе обезбеђује приступ Регистру. Упис поступака у Регистар спроводе службена лица запослена код обвезника уписа, након чега администратор органа спроводи проверу и верификацију исправности података уписаних у Регистар. Орган надлежан за претходну контролу, одређује овлашћена лица која врше проверу усклађености поступка са методологијом.

**Чланом 13.** Предлога закона, регулисана је контрола уписа података о поступку.

Контрола уписа података о поступку, представља неку врсту техничке контроле и подразумева контролу уписа, ажурности и тачности података о поступцима и спроводи је надлежни орган. У поступку контроле овог уписа, можемо разликовати две ситуације:

- ако надлежни орган утврди да упис није извршен од стране надлежног обвезника уписа, односно да није верификован, надлежни орган ће позвати обвезника уписа да у року од осам дана изврши упис;

- уколико надлежни орган утврди да прописани поступак није тачно и ажурно уписан у Регистар, у ком случају ће опоменути орган државне управе који је предлагач, односно доносилац тог прописа да га без одлагања ажурира.

**Чланом 14.** прописани су рокови за упис података у Регистар, у зависности од тога да ли је поступак регулисан законом или подзаконским прописом, као и у зависности од тога који орган је надлежни за доношење прописа. Сходно наведеном, законом се прописују следећи рокови:

1) ако је правни основ пропис, најкасније до дана ступања на снагу тог прописа;

2) ако је правни основ општи акт на који претходну сагласност даје Влада, односно орган државне управе, најкасније до дана подношења тог акта Влади, односно органу државне управе ради прибављања те сагласности;

3) ако је правни основ пропис који доноси ималац јавних овлашћења у вршењу јавних овлашћења, најкасније до подношења нацрта тог акта надлежном министарству ради прибављања мишљења;

4) ако је правни основ општи акт имаоца јавних овлашћења који не спада у опште акте из претходне тачка, до дана упућивања тог акта на објављивање у складу са законом, односно објављивања акта.

У последњем ставу истог члана, одређен је и тренутак када поступак добија статус „активан” у Регистру.

**Чланом 15.** Предлога закона, одређена је институција која спроводи надзор над применом предметног закона.

## **Глава V – Казнене одредбе (Члан 16.)**

**Чланом 16.** утврђена је прекршајна одговорност за обвезника уписа у Регистар, која подразумева новчану казну у распону од 20 000 до 100 000 динара, уколико обвезник не испуни обавезу из члана 14. Предлога закона и не изврши упис података у складу са прописаним роковима.

## **Глава VI – Прелазне и завршне одредбе (Чл. 17-20.)**

**Чланом 17.** Предлога закона, прописане су обавезе органа државне управе и имаоца јавних овлашћења у циљу вођења ажурног Регистра.

**Чланом 18.** прописани су изузеци од примене појединих одредаба овог закона. Наиме, одредбе чл. 10, 11, 13. и 14. не примењују се на Народну банку Србије може да користи Регистар за упис својих поступака и управљање тим поступцима у складу са својим уставним и законским овлашћењима. Народна банка Србије, изузима се из примене закона из разлога што је реч о институцији која је у складу са Уставом Републике Србије самостална и независна у вршењу својих функција, те се њен положај, овлашћења и функције, као и односи према органима и организацијама Републике Србије, уређују Законом о Народној банци. Додатно, прописи и други акти Народне банке Србије, као ни административни поступци које спроводе, а који су уређени прописима чији је предлагач Народна банка Србије, не могу бити предмет контроле, нити било каквог испитивања органа државне управе, нити је то циљ овог закона.

**Чланом 19.** прописан је рок за доношење подзаконских прописа којима ће се уредити успостављање и функционисање Регистра.

Поред успостављања Регистра, у роковима који су наведени законом, у року од 90 дана од ступања на снагу закона, Влада ће донети подзаконске прописе којима се уређује:

- садржина података који се уписују у Регистар;
- методолошка правила за уређење административних поступака;
- поступак образовања и функционисања Регистра, као и методологију размене података у Регистру, поступак уписа, измене уписа и брисања поступка, повезивање са правно – информационом системом Службеног гласника Републике Србије, као и начин потврђивања исправности података и осталих елемената поступка уписа у Регистар.

**Чланом 20.** прописано је, да закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

## **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење закона потребно је попунити слободна радна места у РСЈП-Одељење за трансформацију и модернизацију услуга јавне управе, које ће управљати Регистром и спроводити претходну и накнадну контролу административних поступака. Запошљавање ће се вршити у складу са расположивим буџетским средствима.

Са друге стране средства за наставак поједностављења и дигитализацију административних поступака од значаја за пословање биће обезбеђена из донаторских средстава Европске уније (ИПА 2019).

Мапирање административних поступака за грађане на републичком нивоу, као и попис и поједностављење одређеног броја поступака финансираће се из Пројекта унапређења услуга електронске управе који Република Србија реализује са Светском банком (Пројекат EDGe), преко Канцеларије за информационе технологије и електронску управу.

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### 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 потешкоће да се на време прилагоде свим променама које им се намећу изменама прописа. Посебно су угрожени мали привредници који због мањка капацитета (недостатка сопствене правне службе) имају потешкоће 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 органа<sup>1</sup> (углавном министарстава и органа у саставу) у склопу које су пописани 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 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 којима се уређују административни поступци и непотпуне информације о административним поступцима значајно утичу на висину административног

<sup>1</sup> Успостављање интернет портала јавних услуга намењених привреди (2016), Републички секретаријат за јавне политике

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 2010-2018. (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 спровођење 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 прописаних републичким прописима и прописима Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту: АПВ), израда, усаглашавање и реализација препорука за њихову оптимизацију, као и формирање свеобухватне и ажурне електронске базе административних поступака у форми јавног регистра (у даљем тексту: Регистар). У складу са планираним активностима до сад је спроведено следеће:

- Усвојен је Оперативни план активности на успостављању Регистра;
- Спроведена је упоредна анализа сличних портала у земљама чланицама Европске уније и остварена сарадња са институцијама које одржавају сличне portale у Краљевини Данској, Португалији, 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 готово 2600 административних поступака, у надлежности 85 органа/организација на републичком нивоу;
- Пописано је 109 административних поступака на покрајинском нивоу у чему је учествовало десет 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 (IPA, 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 Акциони план за период 2020-2021 усвојен 26. јуна 2020. године. Акционим планом су предвиђене мере које су усмерене ка успостављању Регистра, оптимизацији (поједностављењу) и дигитализацији поступака. Кад је у питању успостављање Регистра, 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 31. децембра 2020. године су имплементирани препоруке за поједностављење 136 поступака, 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 100 административних поступака. До краја 2020. године дигитализовано је и пуштено у продукцију 27 поступака (5 поступака Управе за дуван и 22 поступка Управе за заштиту биља), а у првом кварталу 2021. године се очекује пуштање у продукцију 21 поступка Министарства унутрашњих послова и 2 поступка Националне службе за запошљавање.

- Припремљен је животни догађај за започињање пословања и учињен је доступним преко портала е-Управа, а припремљена су идејна решења 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.

- Успостављен је Регистар у који су мигрирани пописани поступци и започето је њихово ажурирање.

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, 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 испунити 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 регистра 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:

- *Неуређеност поступка и неуједначеност у поступању* - законска 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;

- *Непоштовање обавезе прибављања података по службеној дужности* - иако је обавеза прибављања података по службеној дужности прописана Законом о општем управном поступку, врло ретко се примењује у пракси што доводи до непотребног административног оптерећења за подносиоца захтева;

- *Непостојање 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;

- *Немогућност електронског подношења захтева/поднеска* - ово је нарочито приметно у поступцима у којима се поступак своди на достављање одређеног извештаја или једноставног обрасца са минимумом пратеће документације;

- *Непостојање прописаних рокова за поступање или непоштовање рокова за поступање* – уколико се спровођење поступка састоји од неколико радњи које представљају услов за реализацију поступка, непостојање или непоштовање рокова за поступање повећава несигурност поступања и утиче на висину потенцијалног административног трошка;

- *Нетранспарентност административних поступака* - неретко су административни поступци нетранспарентни, услед чега долази до непотребног административног оптерећења за подносиоца захтева, који на разне начине прикупља информације о поступку. На тај начин, чак и након подношења захтева, поставља се питање да ли је поднети захтев уредан или ће се од подносиоца тражити „још један папир”.

Поред већ наведених последица, у виду високих административних трошкова за привреду и грађане и неизвесности пословног окружења, дати проблеми за последицу имају и већи простор за коруптивно понашање у току спровођења поступка, јер странке немају могућност да се упознају са захтевима административног поступка и обавезама органа који спроводи дати поступак.

#### **5) Која промена се предлаже?**

Законом се предлежу две кључне промене. *Прва се односи на успостављање и функционисање Регистра*, који ће садржати све неопходне информације у вези са административним поступцима од значаја за привредне субјекте и грађане, који су прописани републичким прописима, покрајинским прописима и прописима јединица локалне самоуправе, 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. На овај начин, обезбедиће се да све информације о конкретном административном поступку буду на једном месту, чиме се утиче и на смањење могућности за корупцију. Такође, портал Регистра ће садржати најмање четири начина за претраживање података о поступцима, и то:

- 1) према кључној речи;
- 2) према делатности у коју је поступак сврстан;
- 3) према институцији која поступак спроводи;
- 4) према „словној епизоди”, којој поступак припада.

Оваква врста претраге ће омогућити заинтересованом привредном субјекту, да на најлакши начин дође до административног поступка који га интересује и података у вези с њим.

*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 које је странци на располагању, и слично), као и поштовање начела методологије утврђивања трошкова пружања јавне услуге. Наведено ће посредно утицати и на ефикаснију примену Закона о општем управном поступку, а нарочито у вези са прибављањем података по службеној дужности и поштовањем рокова за поступање, као и на елиминисање непотребне документације из поступка.

## **6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?**

Процес транзиције у којем се налази Република Србија, који прате бројне регулаторне промене, као развој електронског пословања који убрзава динамику привређивања и повећава глобалну сарадњу, али и конкуренцију, захтева 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 и функционисање Регистра, 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, покрајинским прописима и прописима јединица локалне самоуправе.

Такође, Регистар ће грађанима омогућити да се на једном месту упознају са свим информацијама битним за поступке 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 у току успостављања Регистра доноси 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 постојање Регистра значајно ће олакшати рад јавне управе, обезбедити једнообразност у поступању, чиме ће се значајно умањити могућност корупције.

### **7) На које циљне групе ће (непосредо и посредно) утицати предложена промена?**

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, покрајинским прописима и прописима јединица локалне самоуправе) значајним за пословање, што ће посебно олакшати пословање микро, малих и средњих привредних субјеката који немају капацитете (правне службе и слично) 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, покрајинским прописима и прописима јединица локалне самоуправе) од значаја за „животне догађаје”, што ће омогућити бољу информисаност о правима и обавезама грађана у тим животним догађајима и њихово једноставније остваривање;

- *државни органи и организације*, укључујући и органе покрајинске управе и јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција у чијој надлежности је израда нацрта, односно предлога прописа који уређује поступак – 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, укључујући и податке о измени административних такси и других финансијских издатака који се наплаћују у оквиру административног поступка;

- 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 Регистром – 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 закона – 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 пре започињања пословања на њеној територији.

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

У оквиру питања 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 његове садржине, 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, нити њихову контролу са становишта ефикасности, делотворности и економичности, одређености и корелације цене услуге, како то предвиђено Законом.

**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 – „СРП”), може се претпоставити да ће горенаведени процеси имати ограничен успех. С једне стране, раслојеност реформског процеса отежава међусобну сарадњу и повезаност више ресора јавне управе и постизање веће ефикасности рада јавне управе (кроз прибављање података по службеној дужности и успостављање јединствених управних места), као и уштеду за шири круг субјеката. С друге стране, недостатак капацитета већег броја ресора да самостално спроведу сличне активности, онемогућава успостављање одрживог система у оквиру којег 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 министарства пре започињања мапирања поступака у оквиру Пројекта е-Папир).

Одређивање обавезе успостављања Регистра и његовог ажурирања ради повећања транспарентности и предвидљивости пословног окружења, као и

обавезе усаглашавања поступака са методолошким правилима, и то кроз одређивање једног органа надлежног за усмеравање и координацију активности, 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.

### **11) Какво 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.<sup>2</sup>

Португалија услуге е-управе пружа грађанима и привреди кроз два одвојена web портала. *Portal do cidadão* је портал намењен грађанима и пружа преко 1000 услуга (као што су плаћање пореза на доходак, услуге социјалне заштите, пупис 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 административних формулара и обављање административних процедура. На пример, регистрација предузећа се врши у три корака (одабир пословног имена, одабир једног од понуђених меморандума, регистровање 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

<sup>2</sup> 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

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) 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.

## **2) Шта се предметном променом жели постићи?**

Посебан циљ Закона је обезбеђивање јавно доступних, прецизних и ажурних информација о поступцима које спроводе државни органи и организације, органи и организације Аутономне покрајине Војводина 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, покрајинским прописима и прописима јединица локалне самоуправе од значаја за пословање привредних субјеката, као и податке који се односе на поступке 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 2021. бити прикупљени и класификовани сви подаци о наведеним поступцима, те да ће их бити могуће унети у Регистар током 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 којег 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 података о административним поступцима који су прописани републичким и покрајинским прописима, од значаја за пословање привредних субјеката - најмање 30 дана од дана од дана ступања на снагу уредбе чије је доношење прописано чланом 13. став 12. закона; извор провере: Портал е-Управе;

- Јавна доступност података о административним поступцима од значаја за грађане - 1. јануар 2023. године; извор провере: Портал е-Управе;

- Јавна доступност података о административним захтевима који се односе на пословање у Републици Србији, а који представљају услов за пословање и пословно настањивање, најкасније до 01.01.2023. године;

- Јавна доступност података о административним поступцима који се односе на пословање привредних субјеката, односно административне захтеве који се односе на пословање у Републици Србији, а који представљају услов за пословање и пословно настањивање и спроводе их органи јединица локалне самоуправе – 1. јануар 2024 године; извор провере: Портал е-Управе.

## **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 без спровођења континуираног поједностављења (оптимизације) административних поступака и опција успостављања Регистра уз спровођења континуираног поједностављења (оптимизације) административних 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.<sup>3</sup>

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

Ова опција подразумева да се, поред успостављања и функционисања Регистра, пропишу методолошка правила за уређење поступака, као и да се спроводи 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, детаљно уреди 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

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

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 прописана Законом, омогући ће и надлежним органима бољи увид у поступање других органа и податке којим други органи 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:

- успостављање и управљање Регистром, одржавање и ажурирање Регистра;
- попуњавање 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, успостављен је и сајт е-Папир који садржи све битне информације о процесу и нуди 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 државене 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”, број 128/20), 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 десет 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?**

У претходном периоду су спроведене активности које су се односиле на успостављање Регистра (финансирано из буџета), попис административних поступака од значаја за привреду и израда и имплементацију препорука за поједностављење ових поступака (донаторска средства).

Такође, формирана је посебна организациона јединица РСЈП, Одељење за трансформацију и модернизацију услуга јавне управе, које ће управљати Регистром и спроводити претходну и накнадну контролу административних поступака, сходно унапред предвиђеним планом, обухваћеним у Програму е-Папир. Према систематизацији, Одељење броји осам радних места, за сада има четворо запослених на неодређено време. РСЈП ће затражити сагласност за попуњавање преостала четири радна места и запошљавање вршити у складу са расположивим буџетским средствима.

Мапирање административних поступака за грађане на републичком нивоу, као и попис и поједностављење одређеног броја поступака финансираће се из Пројекта унапређења услуга електронске управе који Република Србија реализује са Светском банком (Пројекат EDGe), преко Канцеларије за информационе технологије и електронску управу.

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 попунити слободна радна места у РСЈП, Одељење за трансформацију и модернизацију услуга јавне управе, које ће управљати Регистром и спроводити претходну и накнадну контролу административних поступака. Запошљавање ће се вршити у складу са расположивим буџетским средствима.

За успостављање Регистра и јавно доступног портала Регистра утрошена су средства из буџета за 2020. годину (буџет ИТЕ), у износу од 5.000.000 РСД.

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 (функционисање и одржавање Регистра и успостављање нове организационе јединице у оквиру РСЈП која ће водити Регистар) је потребно обезбедити у буџету. Средства за даље унапређење функционалности Регистра ће бити обезбеђена од стране донатора (ИПА фонда), а оквирни износ је 100.000 ЕУР.

С друге стране, првобитни попис поступака од значаја за привреду на републичком и покрајинском нивоу, њихова примарна анализа и израда препорука за поједностављење су финансирани из донаторских средстава (Европске уније, Фонда добре управе Велике Британије, Немачке развојне помоћи).

Мапирање административних поступака за грађане на републичком нивоу, као и попис и поједностављење одређеног броја поступака финансираће се из Пројекта унапређења услуга електронске управе који Република Србија реализује са Светском банком (Пројекат EDGe), преко Канцеларије за информационе технологије и електронску управу.

### **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?**

Поред трошкова који су наведени у одговору на прво питање овог дела извештаја, битно је напоменути да ће бити *потребно спроводити и обуке државних службеника за попис и поједностављење административних поступака* и да ће оне бити део редовног програма Националне академије за јавну управу и биће финансиран у складу са предвиђеним средствима у буџету 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.

### **6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?**

Аутономна покрајина Војводина и Управна инспекција су се изјаснили у току консултација да надлежности које ће добити овим законом неће захтевати повећање њихових трошкова и организационе промене.

## **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?**

Законска решења 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 уређене републичким прописима 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 10.000.000 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 поднетом 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 за новоосноване субјекте.

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 Републици 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 ипак 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 иду Влади на усвајање, 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 или 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.

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 у складу са својим надлежностима врши надзор над спровођењем управних поступака, како општих тако и посебних у складу са Законом о управној инспекцији („Службени гласник РС”, број 8/11). Поред наведеног, у складу са Законом, надлежни орган се може директно обратити Управној инспекцији да изврши надзор над спровођењем поступака 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), као и органи и организације надлежни за спровођење поступака на републичком нивоу, 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 координисати процесом уписа података о административним поступцима и њиховим ажурирањем и имаће надлежност да проверава и верификује исправност података уписаних у Регистар. Службена лица ће уписивати податке о новим поступцима или поступцима који се мењају са изменама прописа.

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.

Посао управљања Регистром за поступке који се уређују прописима Аутономне покрајине Војводина, обављаће Покрајински секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине, при чему је наведено, да нове надлежности неће захтевати организационе промене.

Такође, јединице локалне самоуправе ће одредити свој орган или овластити лице које ће имати надлежност над управљањем регистром, као и органе који ће бити обвезници уписа података у регистар.

**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 административним поступцима представе у оквиру образложења прописа (у поступку спровођења претходне контроле из члана 10. Предлога закона), приликом његовог достављања на мишљење РСЈП-у, као и да ажурирају и објављују податке о административним поступцима након усвајања прописа којима су ти поступци прописани односно уређени.

Овакво решење захтева додатни напор државних службеника у процесу припреме прописа и доношења прописа, али ће утицати 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 смањιο 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 2021. и 2022. 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, утицаће и на повећани ниво одговорности надлежних органа у могућност корупције за коруптивно деловање.

Са друге стране, Регистар ће омогућити надлежним органима и бољи увид у поступања других органа и евентуално „дуплирање” појединих 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 најкасније у року од 30 дана од дана ступања на снагу уредбе из члана 12. став 13. закона, изврше упис поступака у Регистар, који се односе на привредне субјекте.

У року од 90 дана од ступања на снагу Закона, Влада ће донети подзаконске прописе којима се ближе 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.

Као што је већ наведено, мапирање административних поступака за грађане на републичком нивоу, као и попис и поједностављење одређеног броја поступака финансираће се из Пројекта унапређења услуга електронске управе који Република Србија реализује са Светском банком (Пројекат EDGe), преко Канцеларије за информационе технологије и електронску управу. Остатак пописа ових поступака обавиће органи у чијој надлежности је њихово спровођење. Координацију пописа ће вршити РСЈП користећи механизме изграђене током пописа поступака од значаја за привредне субјекте.

Такође, биће спроведен и попис поступака од значаја за грађане на покрајинском нивоу.

Попис одређеног броја поступака у надлежности јединица локалне самоуправе је већ обављен у сарадњи јединица локалне самоуправе и Сталне конференције градова и општина. Попис осталих поступака известиће јединице локалне самоуправе.

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 приоритет Владе и његово остварење ће бити бити приоритетни циљ и у новом Акционом плану 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?**

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.

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

Пандемија 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.

## ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

**1. Овлашћени предлагач прописа:** Влада

**Обрађивач:** Републички секретаријат за јавне политике

**2. Назив прописа**

Предлог закона о Регистру административних поступака

Draft Law on the Register of Administrative Procedures

**3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):**

а) Одредба Споразума која се односе на нормативну саржину прописа,  
НЕМА

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума,  
НЕМА

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума,  
НЕМА

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума,  
НЕМА

д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

НЕМА

**4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:**

а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

НЕ

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

НЕ

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима,

НЕ

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност,

НЕ

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

НЕ

**5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити**



усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Материја уређења предметне области је хоризонталног карактера и није предмет примарног или секундарног извора права Европске уније.

**6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?**

Нема извора права Европске уније који се односе на материју прописа.

**7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?**

НЕ

**8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености**

НЕ