



USAID | **SERBIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

USAID BUSINESS ENABLING PROJECT

**DIJAGNOZA PROCESA IZDAVANJA GRAĐEVINSKIH DOZVOLA
(OBJEDINJENE PROCEDURE) U PAPIRNOJ FORMI SA OPŠTIM
PREPORUKAMA**

**- MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I
INFRASTRUKTURE –
IVAN STEFANOVIC**

28/02/2016

This report is made possible by the support of the American People through the United States Agency for International Development (USAID). The contents of this report are the sole responsibility of Cardno Emerging Markets USA, Ltd. and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

Sadržaj

Rečnik pojmova i skraćenica	2
Rezime	3
1. Osnovni podaci o projektu	4
1.1. Kontekst u kojem je nastao projekat	4
1.2. Razlozi i cilj pokretanja projekta.....	5
1.3. Delokrug projekta	5
2. Osnovni podaci o procesu koji je analiziran	6
3. Metodologija	7
4. Analiza i dijagnoza modela procesa u Ministarstvu	11
4.1. Analiza i dijagnoza modela „Prijem zahteva“	11
4.2. Analiza i dijagnoza modela „Lokacijski uslovi“	12
4.3. Analiza i dijagnoza modela „Građevinska dozvola“	14
4.4. Analiza i dijagnoza modela „Rešenje o odobrenju izvođenja radova“	15
4.5. Analiza i dijagnoza modela „Upotrebna dozvola“	16
5. Sumiranje rezultata i zapažanja	18
6. Opšte preporuke za unapređenje procesa.....	19
Tabela priloga	22

Rečnik pojmova i skraćenica

Objedinjena procedura – skup aktivnosti koje sprovodi nadležna služba u vezi sa izgradnjom, dogradnjom ili rekonstrukcijom objekata, odnosno izvođenjem radova

Podnosilac zahteva – lice po čijem se zahtevu pokreće objedinjena procedura, odnosno pojedine faze te procedure

Imalac javnih ovlaštenja – organ u čijoj nadležnosti se nalazi izdavanje akata relevantnih za odobravanje ili odbijanje zahteva koji se podnose u sklopu objedinjene procedure

Proces – skup međusobno povezanih aktivnosti koje stvaraju zaokruženu dodatnu vrednost u smislu proizvoda ili usluge

Aktivnost – logički uvezana količina rada (skup operacija) koja predstavlja ključne segmente procesa

USAID – U.S. Agency for International Development

NALED – National Alliance for Local Economic Development

Ministarstvo – Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

APR – Agencija za privredne registre

EPC – Event-driven process chain

RGZ – Republički geodetski zavod

RAT – Republička administrativna taksa

Rezime

Dokument „Dijagnoza procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi sa opštim preporukama“ ima za cilj da predstavi kritički osvrt na stanje ovog procesa, kao i da ukaže na mogućnosti koje stoje na raspolaganju u vezi sa njegovim unapređenjem.

Metodologija primenjena u cilju dijagnostike procesa izdavanja građevinskih dozvola se sastoji iz četiri osnovne faze: (1) utvrđivanja delokruga procesa putem analize relevantnih dokumenata i intervjua, (2) mapiranja procesa korišćenjem Aris Architect softvera i izrade EPC modela, (3) analize određenog broja parametara modela primenom desktop pristupa (odnos aktivnosti koje stvaraju vrednost naspram aktivnosti koje ne stvaraju vrednost, međusobni udeo tipova aktivnosti koje ne stvaraju vrednost, kao i broj instanci koji dokumenta prolaze u cilju potpisivanja) i (4) izrade dijagnoza svakog pojedinačnog modela koje se potom posmatraju zajedno u kontekstu jedinstvenog sistema, čime se uspostavlja dijagnoza celokupnog procesa.

Rezultati dijagnoze ovog procesa pokazuju da je isti opterećen velikim brojem aktivnosti koje ne stvaraju dodatnu vrednost za podnosiocima zahteva. Ovde se pre svega misli na aktivnosti koje se odnose na kretanje dokumenata i administraciju. Radikalnim smanjenjem broja ovih aktivnosti, doći će do drastičnog smanjenja dužine trajanja celokupnog procesa.

Ovako uspostavljena dijagnoza ukazuje da predlog poboljšanja procesa treba tražiti u razvoju sveobuhvatnog softverskog rešenja koje će maksimalno smanjiti vreme potrebno za kretanje dokumenata i administrativne aktivnosti, a koje će pritom imati i odgovarajuće funkcionalnosti u smislu upravljanja celokupnim procesom. Takođe je potrebno razmotriti mogućnost smanjenja broja potpisnika dokumenata koja se koriste tokom realizacije ovog procesa.

Primena ovih preporuka će zasigurno dovesti do povećanja ukupnih performansi procesa izdavanja građevinskih dozvola, a time posredno uticati i na povećanje zadovoljstva podnosilaca zahteva.

1. Osnovni podaci o projektu

1.1. Kontekst u kojem je nastao projekat

Donošenje izmena Zakona o planiranju i izgradnji u decembru 2014. godine izazvalo je radikalne promene u celokupnom sistemu izdavanja građevinskih dozvola. Ovim izmenama Zakona je uvedena objedinjena procedura koja je u velikoj meri olakšala prikupljanje neophodne dokumentacije podnosiocima zahteva i skratila vreme čekanja na izdavanje građevinskih dozvola – ovde se misli na lokacijske uslove, građevinske dozvole, rešenja o odobrenju izvođenja radova i upotrebne dozvole. Izmene su podrazumevale da se aktivnosti prikupljanja velikog broja dokumenata od strane imaoća javnih ovlašćenja transferišu sa podnosioca zahteva na organe nadležne za izdavanje građevinskih dozvola (Ministarstvo i lokalne samouprave). Drugim rečima, pomenuti amandmani Zakona su uveli obavezu institucijama zaduženim za izdavanje građevinskih dozvola da, umesto investitora, a na njihov zahtev, vrše komunikaciju sa javnim institucijama koje su uključene u ovaj proces, a sve u cilju analize uslova u vezi sa izgradnjom i dobijanja saglasnosti za započinjanje radova. Ove značajne promene su rezultat preko 30 podzakonskih akata, kojima je postepeno transformisan postojeći sistem. Najveći broj ovih akata je usvojen u martu 2015. godine, usled čega su stvoreni zakonski uslovi za otpočinjanje realizacije objedinjene procedure u papirnoj formi.

Od početka rada na uvođenju objedinjene procedure bilo je evidentno da će njena implementacija biti praćena određenim brojem problema, od kojih se kao najznačajniji mogu izdvojiti sledeći: (1) kvalitet saradnje između institucija zaduženih za izdavanje građevinskih dozvola i nosioca javnih ovlašćenja, (2) nedovoljni kapaciteti organa lokalne samouprave (nedovoljan broj zaposlenih, loša tehnička opremljenost i nedostatak adekvatne IT podrške), kao i (3) nedostatak mogućnosti plaćanja elektronskim putem.

Pored pomenutih problema, veliki izazov za državne organe i organe lokalne samouprave jeste bio prelazak objedinjene procedure sa papirne na elektronsku formu. Ovaj prelazak je, između ostalog, podrazumevao i uključivanje Agencije za privredne registre kojoj je dodeljena uloga centralnog repozitorijuma svih zahteva, kao i monitoringa poštovanja zakonskih rokova od strane svih učesnika u ovom procesu.

Elektronsko podnošenje zahteva i realizovanje celokupnog procesa izdavanja građevinskih dozvola je otpočelo 1. januara 2016. godine.

1.2. Razlozi i cilj pokretanja projekta

Tokom implementacije objedinjene procedure, uočeni su nedostaci postojećeg procesa izdavanja građevinskih dozvola koji su proizlazili iz neefikasnosti u njegovim određenim segmentima. U vezi sa tim, odlučeno je da se pokrene inicijativa kojom bi se pomenute neefikasnosti smanjile na najmanju moguću meru, odnosno kako bi ukupan efekat implementacije objedinjene procedure ostvario maksimalnu vrednost sa aspekta podnosioca zahteva.

S obzirom da su kao ključne institucije, u kojima se od početka implementacije odvijala objedinjena procedura, prepoznate Ministarstvo i Grad Beograd, iste su izabrane da budu predmet ex-post analize sprovođenja Zakona o planiranju i izgradnji. Ministarstvo je odabrano jer je zaduženo za izdavanje građevinskih dozvola za sve ključne objekte na nivou države, dok je Grad Beograd izabran usled činjenice da predstavlja centar ekonomske aktivnosti Srbije u kojem se predaje najveći broj zahteva za izdavanje dozvola. Takođe je bilo važno u fokus analize uključiti i APR, s obzirom na ulogu koja je ovoj instituciji dodeljena od trenutka prelaska na elektronsku formu izdavanja građevinskih dozvola.

Iz tog razloga je inicijativa za smanjenje neefikasnosti objedinjene procedure dobila formu projekta pod nazivom „*Pružanje profesionalnih menadžerskih konsultantskih usluga Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Agenciji za privredne registre i Gradu Beogradu*“.

Pored pomenute tri institucije, odlučeno je da se u fokus projekta uključe i jedna manja gradska, kao i opštinska uprava. Izabrani su Grad Zrenjanin i Opština Ruma.

Cilj ovog projekta jeste da se na bazi dubljih analiza objedinjene procedure (u papirnoj i elektronskoj formi) razviju preporuke za povećanje njene efikasnosti. Očekivani rezultat je povećanje brzine izdavanja građevinskih dozvola, što će zasigurno dovesti do povećanja zadovoljstva uslugom od strane podnosioca zahteva.

1.3. Delokrug projekta

Ostvarenje pomenutog cilja podrazumeva realizaciju određenog broja aktivnosti, koje uključuju:

- formiranje tima projektnih administratora zaduženih za prikupljanje podataka u vezi sa realizacijom procesa izdavanja građevinskih dozvola,
- sagledavanje nedostataka realizacije procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj i elektronskoj formi u svim izabranim institucijama,

- postavljanje dijagnoze i opštih preporuka u vezi sa budućim tokom procesa izdavanja građevinskih dozvola.

U delokrug projekta nisu uključene aktivnosti koje bi se sprovodile u cilju poboljšanja saradnje među učesnicima realizacije objedinjene procedure, povećanja kapaciteta organa lokalne samouprave, niti uvođenja sistema plaćanja elektronskim putem.

2. Osnovni podaci o procesu koji je analiziran

Proces definisan objedinjenom procedurom je opisan u vezi sa svojim ključnim karakteristikama u tabeli 1.

Karakteristika	Opis	Komentar
Naziv	Proces izdavanja dozvola za gradnju u papirnoj formi	U pitanju je proces kroz koji se kreću dokumenta u papirnoj formi
Svrha	Poboljšanje kvaliteta života i rada fizičkih i pravnih lica putem izgradnje i adaptacije objekata u kojima će boraviti	Dozvole za gradnju su samo sredstvo kojim se omogućava da fizička i pravna lica realizuju izgradnju ili adaptaciju objekata, dok realizacija ili adaptacija objekata zadovoljava njihove dublje potrebe koje se mogu sublimirati u kvalitetu života i rada
Korisnici	Sva fizička i pravna lica na teritoriji Republike Srbije	/
Isporuke	Četiri vrste dozvola za gradnju	U pitanju su: lokacijski uslovi, građevinska dozvola, rešenje o odobrenju izvođenja radova i upotrebna dozvola
Vreme realizacije	28 dana	U pitanju je predviđeno vreme realizacije, ali podaci pokazuju da je ovaj rok često bio probijan
Učesnici	Podnosilac zahteva, Ministarstvo, Autonomna pokrajina, lokalne samouprave, imaoći javnih ovlašćenja	/
Vlasnik procesa	Skupština Republike Srbije	Ovaj organ donosi pravna akta kojima je regulisana objedinjena procedura
Institucije u kojima je vršeno snimanje	Ministarstvo, Grad Beograd, Grad Zrenjanin i Opština Ruma	U Ministarstvu i Gradu Beogradu je snimanje procesa realizovano unutar ovih institucija, dok je u slučaju Grada Zrenjanina i Opštine Ruma ono urađeno putem korespondencije

Tabela 1: Osnovne karakteristike procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi

3. Metodologija

Metodologija dijagnoze procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi, koja je primenjena u okviru ovog projekta, se sastoji iz četiri osnovne faze: (1) snimanje delokruga procesa, (2) mapiranje procesa, (3) analiza parametara modela i (3) izrada dijagnoze.

Snimanje delokruga procesa ima za cilj upoznavanje sa granicama procesa, učesnicima u procesu, kao i osnovnim fazama u realizaciji procesa. Ovom fazom se stvara referentni okvir u kojem će se odigrati kasnije aktivnosti, a pre svega mapiranje procesa i izrada određenog broja modela kojim se ovaj proces prikazuje.

U sledećem koraku, mapiranju procesa, suština je u izradi dijagrama toka procesa na što detaljnijem nivou, kako bi se obezbedio sadržaj za veći broj mogućih analiza (ukoliko se pokaže da dobijeni nivo detaljnosti nije potreban, jednostavno je uraditi agregaciju dobijenih detalja). Kao tehnika za predstavljanje procesa izabran je EPC dijagram. Ova vrsta dijagrama odgovara željenom nivou prikazivanja detalja jer na veoma pregledan način može da opiše svaku aktivnost realizovanu tokom procesa, kao i da za istu veže izvršioce sa dodeljenim ulogama (realizacija, kontrola, odobravanje, itd.), korišćena sredstva (papir, IT aplikacija, mašina, itd.), kao i dokumenta (ulazna i izlazna). Svi izrađeni EPC dijagrami, odnosno EPC modeli, prikazani su u prilogima ovog dokumenta, dok se tabela priloga nalazi na kraju istog.

Nakon dobijanja željenih dijagrama toka procesa, realizuju se sledeće analize za svaki od dobijenih modela: (1) utvrđuje se ukupan broj aktivnosti u modelu, pri čemu se aktivnosti koje izvršava spoljno lice (podnosilac zahteva) isključuju iz brojanja, (2) utvrđuje se broj aktivnosti koje stvaraju dodatnu vrednost sa aspekta rezultata procesa (u pitanju su aktivnosti koje se odnose na analize zahteva, kao i izrade pozitivnih ili negativnih rešenja u vezi sa istim), (3) preostale aktivnosti, koje ne stvaraju dodatnu vrednost, se klasifikuju na jedan od tri tipa ovih aktivnosti (administracija, kretanje dokumenata i komunikacija) i utvrđuje se njihov broj i (4) izračunava se brojevi udeo aktivnosti koje stvaraju vrednost u ukupnom broju aktivnosti. Klasifikacija mapiranih aktivnosti sa aspekta stvaranja vrednosti za podnosioca zahteva je predstavljena u tabeli 2.

Sagledavanja rezultata ovih analiza predstavlja naredni korak, posle čega se izrađuje kritički presek stanja posmatranog modela, što ujedno predstavlja njegovu dijagnozu. Sumiranjem dijagnoza svih modela koji predstavljaju delove procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi, dolazi se do dijagnoze celokupnog procesa.

Pomenute četiri faze dijagnoze procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi su predstavljene u tabeli 3.

Red. broj	Aktivnosti koje stvaraju vrednost	Aktivnosti koje ne stvaraju vrednost		
		Administracija	Kretanje dokumenata	Komunikacija
1.	Proveravanje usklađenosti idejnog rešenja sa planskim dokumentom/ ispunjenosti formalnih uslova	Izrada košuljice	Dostavljanje/slanje predmeta/dopisa relevantnoj organizacionoj jedinici/poziciji	Izrada dopisa RKZ-u/ imaocima javnih ovlašćenja za dostavljanje dokumenata
2.	Sagledavanje postojanja uslova za projektovanje i priključenje u planskom dokumentu	Zavođenje dokumenta	Dodeljivanje predmeta tehničkom/pravnom obrađivaču	Obaveštavanje podnosioca zahteva o preuzimanju dokumenta
3.	Izrada lokacijskih uslova/ rešenja o odobrenju/dozvoli	Parafiranje/ potpisivanje	Prosleđivanje dopisa	
4.	Izrada zaključka o odbacivanju predmeta/odbijanju zahteva	Skeniranje dokumenta	Slanje mejlom/poštom	
5.	Izrada rešenja o negativnim lokacijskim uslovima	Objavljanje dokumenta na internet sajtu	Dobijanje mejla/pošte	
6.	Utvrđivanje postojanja odgovarajućeg prava na zemljištu ili objektu	Razvođenje i arhiviranje dokumenta		
7.		Proveravanje dokumenta		
8.		Stavljanje štambilja		

Komentar: Aktivnosti koje u sebi sadrže dva koraka (dve aktivnosti) su klasifikovane u onu grupu koja oduzima više vremena (npr. Potpisivanje i slanje dokumenta je klasifikovano kao kretanje dokumenta, iako samo potpisivanje spada u administraciju)

Tabela 2: Klasifikacija mapiranih aktivnosti u procesu izdavanja građevinskih dozvola sa aspekta stvaranja vrednosti za podnosioca zahteva

Metodologija rada na analizi procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi ne obuhvata definisanje indikatora pokazatelja kojim bi se pratila realizacija procesa i čiji bi rezultati svakako dopunili dijagnozu. Razlog ovome se nalazi u činjenici da je, u periodu realizacije radionica mapiranja procesa u Ministarstvu i Gradu Beogradu, već zaživela elektronska forma izdavanja dozvola, tako da nije bilo moguće pratiti performanse procesa u papirnoj formi u realnom vremenu. Jedino moguće rešenje u ovakvoj situaciji bi bilo da se prikupe zapisi u vezi sa realizacijom procesa u određenom periodu i da se u odnosu na njih izvede potrebna analitika. Međutim, s obzirom da realizacija procesa u papirnoj formi više ne funkcioniše, ovakav vid aktivnosti je ocenjen kao necelishodan i od njega se odustalo.

Red. broj	Naziv faze	Opis faze
1.	Snimanje delokruga procesa	Upoznavanje sa zakonskim aktima kojima je regulisana objedinjena procedura. Dobijanje relevantnih informacija i dokumenata od strane predstavnika NALED-a u vezi sa tokom procesa.
2.	Mapiranje procesa i izrada modela	Sprovođenje dve radionice za mapiranje procesa (Ministarstvo i Grad Beograd) u smislu intervjua zaposlenih koji operativno rade na realizaciji procesa. Korišćen alat za mapiranje je Aris Architect 7.1, u kojem je izrađeno više EPC modela u vezi sa posmatranim procesom. Tokom mapiranja procesa, izvršen je i uvid u dokumenta koja su u vezi sa procesom (ulazna i izlazna dokumenta). Ovakav pristup je omogućio da se mapiranje procesa realizuje na veoma detaljnom nivou.
3.	Analiza modela	Dobijeni EPC modeli predstavljaju predmet desktop analiza koje treba da pokažu kakav je odnos aktivnosti koje stvaraju vrednost naspram aktivnosti koje ne stvaraju vrednost, međusobni udeo tipova aktivnosti koje ne stvaraju vrednost, kao i koliko instanci dokumenta prolaze u cilju potpisivanja.
4.	Izrada dijagnoze modela i dijagnoze procesa	Na bazi rezultata analiza parametara modela se uspostavlja dijagnoza svakog pojedinačnog modela. Dobijene dijagnoze modela se posmatraju zajedno u kontekstu jedinstvenog sistema, nakon čega se uspostavlja dijagnoza celokupnog procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi.

Tabela 3: Osnovne faze primenjene metodologije za dijagnozu procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi

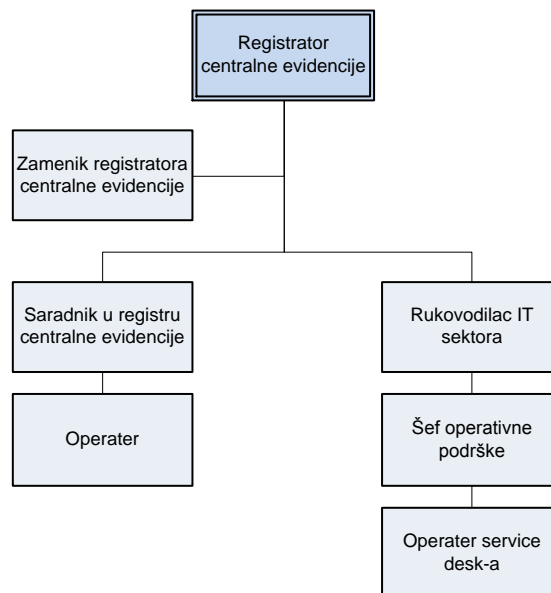
Mapiranje procesa putem organizovanih radionica realizovano je u Ministarstvu i Gradu Beogradu, a zbog uštede vremena i resursa, dogovoreno je da se sagledavanje ovog procesa u Gradu Zrenjaninu i Opštini Ruma realizuje posredstvom korespondencije. Naime, nakon završenih radionica u Ministarstvu i Gradu Beogradu, izrađeni su EPC modeli koji opisuju proces izdavanja građevinskih dozvola u ove 2 institucije. Nakon toga, ovi modeli su, uz neophodna prateća pojašnjenja za njihovo tumačenje, dostavljeni relevantnim osobama u Gradu Zrenjaninu i Opštini Ruma u cilju dobijanja povratne informacije u vezi sa eventualnim razlikama, odnosno odstupanjima na bazi poređenja dobijenih modela i načina rada na lokalni. Drugim rečima, ideja je bila da relevantni zaposleni u Gradu Zrenjaninu i Opštini Ruma sagledaju dobijene EPC modele i ukažu na potojanje eventualnih razlika između realizacije procesa u Ministarstvu i Gradu Beogradu, sa jedne strane, i njegove realizacije u Gradu Zrenjaninu i Opštini Ruma, sa druge strane.

Potrebno je još napomenuti da APR u papirnoj fazi nije imao nikakvu ulogu, zbog čega je ova institucija izostavljena tokom realizacije radionica u vezi sa mapiranjem objedinjene procedure. U međuvremenu, APR je izvršio neophodne organizacione pripreme kako bi se uključio u proces izdavanja građevinskih dozvola u elektronskoj formi.

Organizacija APR-a u vezi sa objedinjenom procedurom je uspostavljena uz pomoć 11 zaposlenih na sledećim pozicijama:

- registrator centralne evidencije (1 izvršilac),
- zamenik registratora centralne evidencije (1 izvršilac),
- saradnik u registru (1 izvršilac),
- operateri (3 izvršioca),
- rukovodilac IT sektora (1 izvršilac),
- šef operativne podrške (1 izvršilac) i
- operateri service desk-a (3 izvršioca).

Pomenuta organizacija je ilustrovana orgaizacionom šemom na slici 1.



Slika 1: Organizaciona šema dela APR-a zaduženog za objedinjenu proceduru

4. Analiza i dijagnoza modela procesa u Ministarstvu

Realizovane radionice za mapiranje procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi u Ministarstvu i Gradu Beogradu rezultovale se izradom 5 EPC modela u Ministarstvu i 4 EPC modela u Gradu Beogradu. Radionice su pokazale da 4 modela mogu pojedinačno da prikažu izdavanje za svaku od 4 dozvole unutar obe institucije: (1) lokacijski uslovi, (2) građevinska dozvola, (3) rešenje o odobrenju izvođenja radova i (4) upotrebna dozvola. Peti model, koji je urađen samo u Ministarstvu, odnosi se na prijem zahteva za izradu svake od pomenutih dozvola (ovaj skup aktivnosti na identičan način prethodi svakoj od pomenute 4 dozvole). Ovaj deo procesa je prikazan u posebnom modelu jer sadrži veći skup aktivnosti, koji bi nepotrebno opterećivao preostala 4 modela u Ministarstvu i otežao analize na njima, kada bi se prikazivao u sklopu njih.

U nastavku je predstavljena analiza svakog od pomenutih 5 modela u Ministarstvu. Redosled prikazivanja je vezan za hronološku sekvencu izdavanja dozvola, od lokacijskih uslova, pa sve do upotrebne dozvole. U tom smislu, prvo je analiziran model „Prijem zahteva“, zatim se prešlo na model pod nazivom „Lokacijski uslovi“, nakon čega je usledio model „Građevinska dozvola“, potom „Rešenje o odobrenju izvođenja radova“, a na kraju i „Upotrebna dozvola“.

4.1. Analiza i dijagnoza modela „Prijem zahteva“

Model započinje predajom zahteva u centralnoj pisarnici Ministarstva. Zahtev može biti predat za bilo koju vrstu dozvole po prvi put, ali ovde imamo i petlje koje označavaju ponovnu predaju bilo koje dozvole, nakon traženih dopuna zahteva. Nakon predaje, zahtev biva zavođen i dalje putuje do interne pisarnice na novo zavođenje. Naredni korak jeste dostavljanje zahteva licu zaduženom za evidentiranje predmeta, koji razvrstava zahtev u odnosu na dozvolu koja se njim traži. Iz ove aktivnosti slede interfejsi koji vode ka jednom od preostala 4 modela u Ministarstvu, u zavisnosti od vrste dozvole koja je predmet zahteva (lokacijski uslovi, građevinska dozvola, rešenje o odobrenju izvođenja radova i upotrebna dozvola).

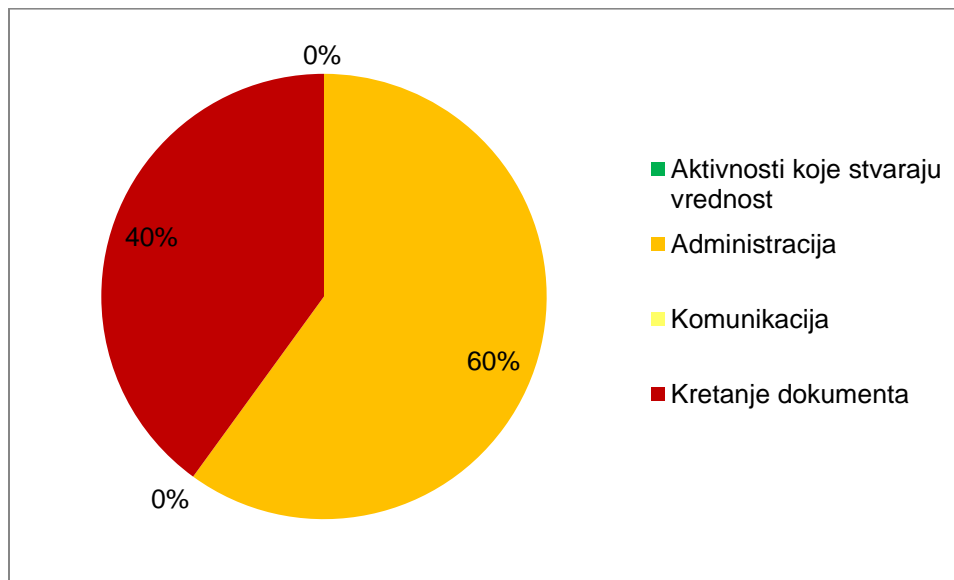
Parametri analize modela sa vrednostima su prikazani u tabeli 4, dok je udeo tipova aktivnosti predstavljen u grafikonu 1.

Ovaj model se sastoji isključivo od aktivnosti koje prema tabeli 2 ne stvaraju vrednost, odnosno sastoji se iz 60% aktivnosti koje se odnose na administraciju i 40% aktivnosti

koje predstavljaju kretanje dokumenata. Ovakav rezultat je očekivan s obzirom da je u pitanju jedini model koji ne zaokružuje proces stvaranja vrednosti za podnosioca zahteva, već isključivo opisuje prijem zahteva za izradu svake od pomenutih dozvola.

Parametar analize	Vrednost
Broj aktivnosti koje stvaraju vrednost	0
Broj aktivnosti koje ne stvaraju vrednost	5
Administracija	3
Komunikacija	0
Kretanje dokumenta	2
Ukupan broj aktivnosti	5
Udeo aktivnosti koje stvaraju vrednost (%)	0

Tabela 4: Parametri analize modela „Prijem zahteva“ u Ministarstvu sa izraženim vednostima



Grafikon 1: Brojčani udeo tipova aktivnosti u modelu „Prijem zahteva“ u Ministarstvu

Ovako posmatran model navodi na zaključak da sve aktivnosti u njemu treba eliminisati ili smanjiti na najmanju moguću meru. Drugim rečima, trebalo bi težiti „brisanju“ ovog modela.

4.2. Analiza i dijagnoza modela „Lokacijski uslovi“

Model startuje pristizanjem zahteva za lokacijske uslove, nakon čega je evidentno da se model razdvaja na tri osnovna segmenta: jedan vodi zahtev ka dobijanju pozitivnih lokacijskih uslova, drugi je usmeren ka dobijanju negativnih lokacijskih uslova, a treći segment se svodi na zaključak o odbacivanju zahteva, pri čemu se podnosilac zahteva

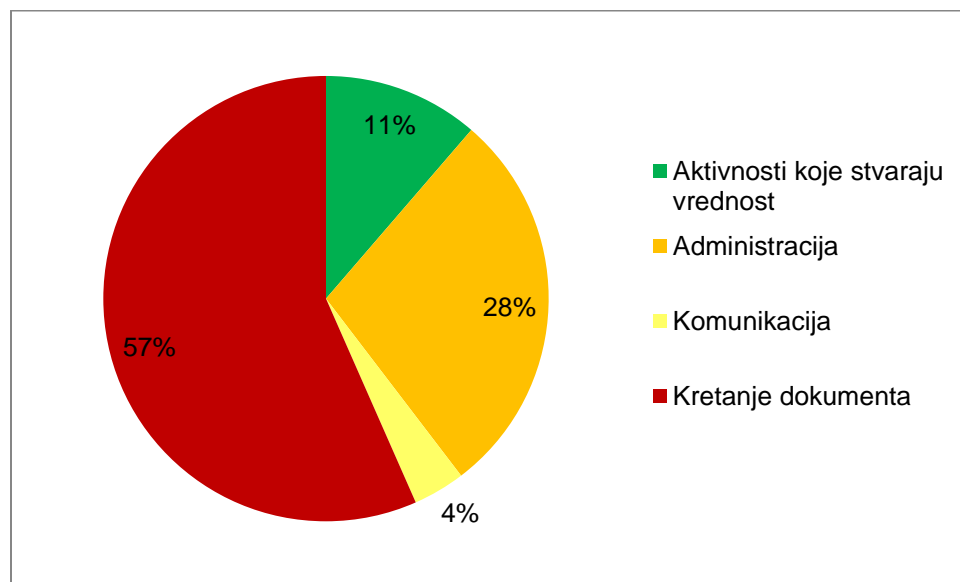
obaveštava da može samo jednom da dostavi dopunu zahteva (u suprotnom je u obavezi da izradi novi zahtev).

Bez obzira na segment procesa kojim krene zahtev, isti treba da prođe kroz dobijanje 5 parafa/potpisa (osoba zadužena za operativnu realizaciju, rukovodilac grupe, šef Odseka za lokacijske uslove, pomoćnik ministra za građevinu i državni sekretar), usled čega dolazi do dužeg kretanja zahteva kroz sistem, a samim tim i čekanja na potpis.

Parametri analize modela sa vrednostima su prikazani u tabeli 5, dok je udeo tipova aktivnosti predstavljen u grafikonu 2.

Parametar analize	Vrednost
Broj aktivnosti koje stvaraju vrednost	6
Broj aktivnosti koje ne stvaraju vrednost	47
Administracija	15
Komunikacija	2
Kretanje dokumenta	30
Ukupan broj aktivnosti	53
Udeo aktivnosti koje stvaraju vrednost (%)	11

Tabela 5: Parametri analize modela „Lokacijski uslovi“ u Ministarstvu sa izraženim vrednostima



Grafikon 2: Brojčani udeo tipova aktivnosti u modelu „Lokacijski uslovi“ u Ministarstvu

Posmatrani model se sastoji iz svega 11% aktivnosti koje dodaju vrednost. Sa druge strane, kretanje dokumenata čini čak 57% mapiranog broja aktivnosti, pri čemu treba uzeti u obzir i veliki broj potpisnika, odnosno instanci koje odobravaju dokument.

U tom smislu, smanjenje broja aktivnosti koje se odnose na kretanje dokumenata bi najviše uticalo na smanjenje udela aktivnosti koje ne stvaraju vrednost (ovo ujedno i implicira smanjenje broja potpisnika).

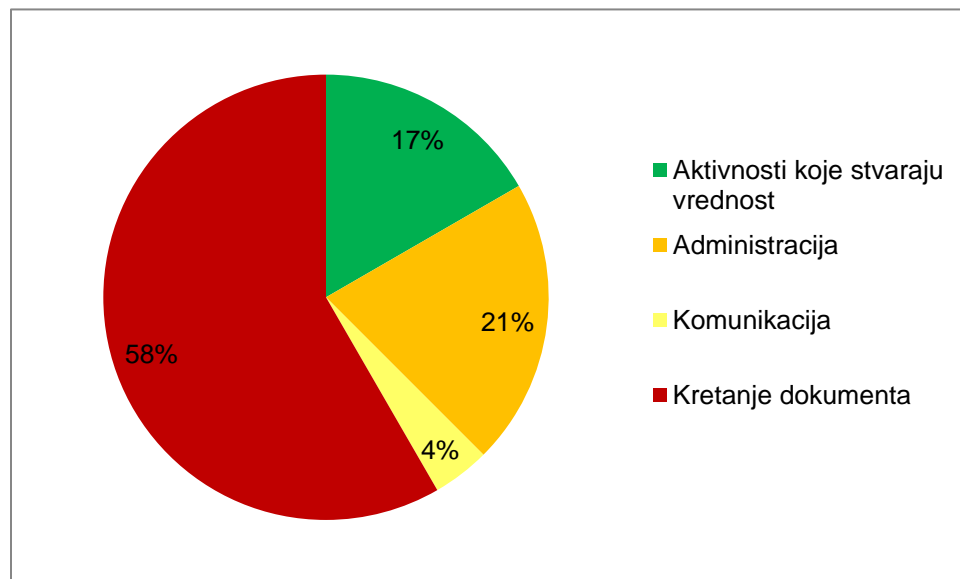
4.3. Analiza i dijagnoza modela „Građevinska dozvola“

Model se suštinski deli na dve grane: jednu koja vodi izdavanju građevinske dozvole i drugu koja je usmerena ka negativnim zaključcima. Ovaj model takođe odlikuje lanac potpisnika, bez obzira da li je reč o izdavanju dozvole ili zaključka o odbacivanju zahteva. Međutim, kod izdavanja dozvole imamo 5 parafa/potpisa (tehnički obrađivač, pravni obrađivač, šef Odseka za izdavanje građevinskih dozvola, pomoćnik ministra za građevinu i državni sekretar), dok kod zaključka o odbacivanju zahteva imamo 3 potpisa/parafa (pravni obrađivač, pomoćnik ministra za građevinu i državni sekretar).

Parametri analize modela sa vrednostima su prikazani u tabeli 6, dok je udeo tipova aktivnosti predstavljen u grafikonu 3.

Parametar analize	Vrednost
Broj aktivnosti koje stvaraju vrednost	4
Broj aktivnosti koje ne stvaraju vrednost	20
Administracija	5
Komunikacija	1
Kretanje dokumenta	14
Ukupan broj aktivnosti	24
Udeo aktivnosti koje stvaraju vrednost (%)	17

Tabela 6: Parametri analize modela „Građevinska dozvola“ u Ministarstvu sa izraženim vrednostima



Grafikon 3: Brojčani udeo tipova aktivnosti u modelu „Građevinska dozvola“ u Ministarstvu

U ovom modelu prepoznato je svega 17% aktivnosti koje dodaju vrednost, dok kretanje dokumenata ima najveći udeo u ukupnom broju aktivnosti – čak 58%. Takođe, ovde postoji veliki broj potpisnika, odnosno instanci koje odobravaju dokument.

U skladu sa navedenim analizama može se zaključiti da bi smanjenje broja aktivnosti koje se odnose na kretanje dokumenata najviše uticalo na smanjenje udela aktivnosti koje ne stvaraju vrednost (ovo ujedno i implicira smanjenje broja potpisnika).

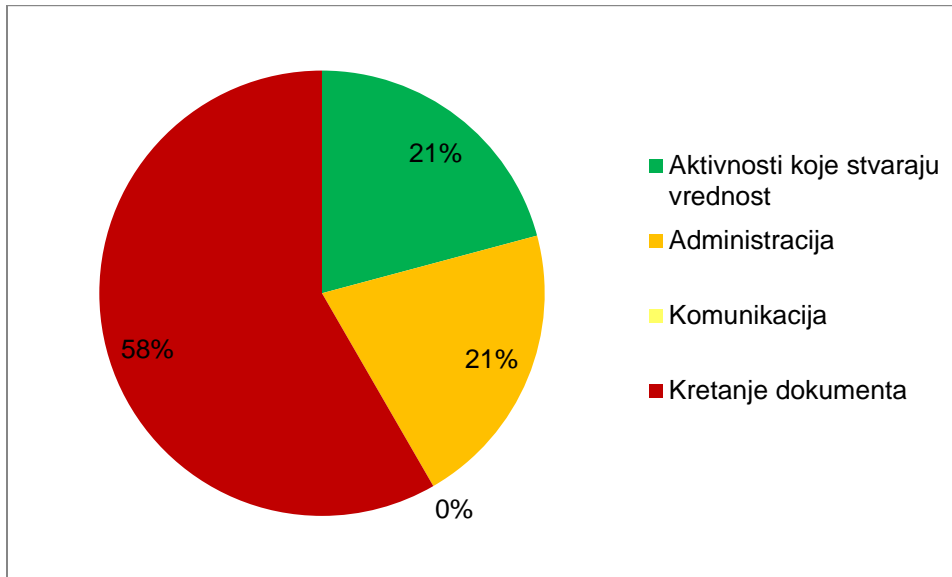
4.4. Analiza i dijagnoza modela „Rešenje o odobrenju izvođenja radova“

Model pokazuje visok nivo sličnosti sa modelom „Građevinska dozvola“ u Ministarstvu. Model se, kao i tamo, deli na dve grane: jednu koja vodi izdavanju rešenja o odobrenju izvođenja radova i drugu koja je usmerena ka zaključku o odbacivanju i negativnom rešenju. Ovaj model takođe odlikuje lanac potpisnika, bez obzira da li je reč o izdavanju dozvole ili zaključka o odbacivanju zahteva. U slučaju izdavanja dozvole imamo 5 parafa/potpisa (tehnički obrađivač, pravni obrađivač, šef Odseka za izdavanje građevinskih dozvola, pomoćnik ministra za građevinu i državni sekretar), dok kod zaključka o odbacivanju zahteva imamo 3 potpisa/parafa (pravni obrađivač, pomoćnik ministra za građevinu i državni sekretar).

Parametri analize modela sa vrednostima su prikazani u tabeli 7, dok je udeo tipova aktivnosti predstavljen u grafikonu 4.

Parametar analize	Vrednost
Broj aktivnosti koje stvaraju vrednost	5
Broj aktivnosti koje ne stvaraju vrednost	19
Administracija	5
Komunikacija	0
Kretanje dokumenta	14
Ukupan broj aktivnosti	24
Udeo aktivnosti koje stvaraju vrednost (%)	21

Tabela 7: Parametri analize modela „Rešenje o odobrenju izvođenja radova“ u Ministarstvu sa izraženim vrednostima



Grafikon 4: Brojčani udeo tipova aktivnosti u modelu „Rešenje o odbrenju izvođenja radova“ u Ministarstvu

U ovom modelu prepoznato je 21% aktivnosti koje dodaju vrednost, što predstavlja pozitivno odstupanje u odnosu na prethodno analizirane modele. Sa druge strane, kretanje dokumenata ima najveći udeo u ukupnom broju aktivnosti – čak 58%. Takođe, i ovde postoji veliki broj potpisnika, odnosno instanci koje odobravaju dokument.

U skladu sa navedenim analizama može se zaključiti da bi smanjenje broja aktivnosti koje se odnose na kretanje dokumenata najviše uticalo na smanjenje udela aktivnosti koje ne stvaraju vrednost (ovo ujedno i implicira smanjenje broja potpisnika).

Tokom snimanja procesa uočeno je da u ovoj fazi dolazi do situacije da se po automatizmu donosi negativno rešenje u vezi sa rešenjem o odobrenju izvođenja radova u slučaju kada ne postoje odgovarajući lokacijski uslovi. Drugim rečima, ovde se javlja neracionalan sled aktivnosti kojim se proces vraća na početak kako bi podnosilac zahteva ponovo podneo zahtev, ali ovaj put za dobijanje lokacijskih uslova. Rešenje ovog „problema“ bi trebalo tražiti u kontekstu da Ministarstvo ili lokalne samouprave preduzmu aktivnosti u smislu komunikacije sa imaćima javnih ovlašćenja u cilju izdavanja rešenja za lokacijske uslove.

4.5. Analiza i dijagnoza modela „Upotrebna dozvola“

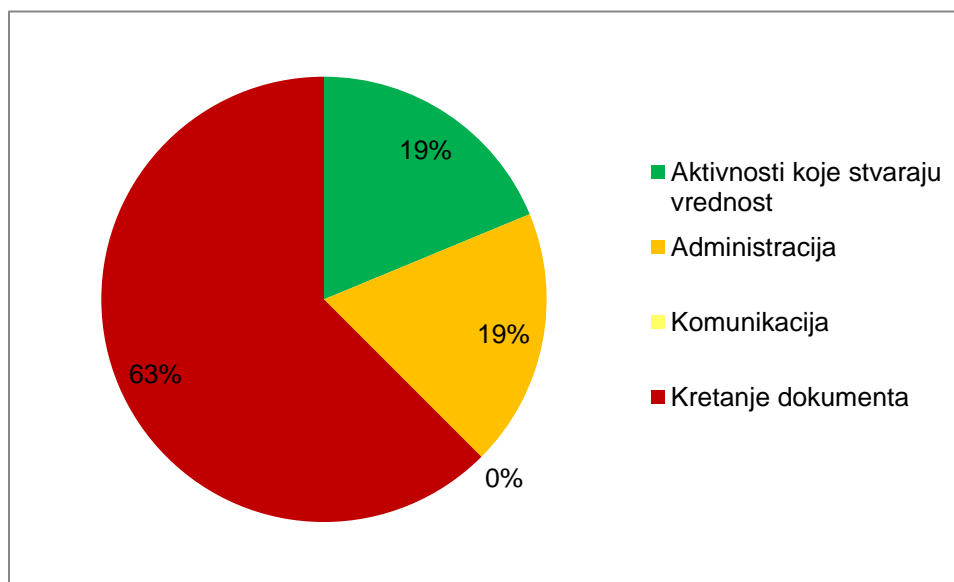
Model odlikuju dve grane: jedna vodi ka izradi rešenja o upotrebnoj dozvoli, a druga ka zaključku o odbacivanju predmeta. U slučaju obe grane, postoje po 4 potpisnika na rešenju, odnosno zaključku (pravni obrađivač za građevinske dozvole, šef Odseka za upotrebne dozvole, pomoćnik ministra za građevinu i državni sekretar).

Parametri analize modela sa vrednostima su prikazani u tabeli 8, dok je udeo tipova aktivnosti predstavljen u grafikonu 5.

Parametar analize	Vrednost
Broj aktivnosti koje stvaraju vrednost	3
Broj aktivnosti koje ne stvaraju vrednost	13
Administracija	3
Komunikacija	0
Kretanje dokumenta	10
Ukupan broj aktivnosti	16
Udeo aktivnosti koje stvaraju vrednost (%)	19

Tabela 8: Parametri analize modela „Upotrebna dozvola“ u Ministarstvu sa izraženim vrednostima

Ovaj model se sastoji iz 19% aktivnosti koje dodaju vrednost. U njemu, kretanje dokumenata čini čak 63% mapiranog broja aktivnosti, pri čemu i ovde treba obratiti pažnju na veliki broj potpisnika, tj. instanci koje odobravaju dokument.



Grafikon 5: Brojčani udeo tipova aktivnosti u modelu „Upotrebna dozvola“ u Ministarstvu

U tom smislu, smanjenje broja aktivnosti koje se odnose na kretanje dokumenata bi imalo najviše implikacija na smanjenje udela aktivnosti koje ne stvaraju vrednost (ovim se misli i na smanjenje broja potpisnika).

5. Sumiranje rezultata i zapažanja

Analiziranih devet modela (5 u Ministarstvu i 4 u Gradu Beogradu) u pogledu rezultata pokazuju visok stepen konzistentnosti. Na prva dva mesta po učešću broja aktivnosti se nalaze tipovi aktivnosti koji ne stvaraju dodatnu vrednost: kretanje dokumenata i administracija. Dakle, najveći udeo u broju aktivnosti čini kretanje dokumenata, čija se vrednost kreće između 40% i 63%. Na drugom mestu po zastupljenosti se nalazi administracija sa rasponom 19%-60%, pri čemu treba imati na umu da se vrednost od 60% pojavljuje samo u modelu „Prijem dokumenata“ u Ministarstvu, koji je specifičan zbog već navedenih razloga. Ukoliko bi se ovaj model izuzeo, raspon udela administracije bi se kretao između 19% i 28%. U okviru aktivnosti administracije, posebna pažnja je posvećena aktivnostima koje se odnose na parafiranje/potpisivanje dokumenata. Naime, uočeno je da u svakom modelu postoji veliki broj osoba koje potpisuju dokument, pri čemu između modela postoje izvesne razlike u pogledu pozicija zaduženih za potpisivanje i broja potpisnika. Tabela 9 sumarno prikazuje broj potpisnika dokumenata u svakom od predstavljenih modela.

U tabeli 9 je evidentno da u Ministarstvu postoje neujednačene prakse u pogledu broja potpisnika u vezi sa izdavanjem različitih tipova građevinskih dozvola, dok je u Gradu Beogradu postignut ujednačen pristup u ovom segmentu procesa.

Red. broj	Vrsta dozvole	Broj potpisnika			
		Ministarstvo		Grad Beograd	
		Uslovi postoje	Uslovi ne postoje	Uslovi postoje	Uslovi ne postoje
1.	Lokacijski uslovi	5	5	4	4
2.	Građevinska dozvola	5	3	4	4
3.	Rešenje o odobrenju izvođenja radova	5	3	4	4
4.	Upotrebna dozvola	4	4	4	4

Tabela 9: Poređenje razlika između broja potpisnika u različitim modelima Ministarstva i Grada Beograda

Aktivnosti koje stvaraju vrednost se nalaze tek na trećem mestu po zastupljenosti u ukupnom broju aktivnosti. One se kreću u intervalu od 9% do 21%, pri čemu se kao zanimljivost može istaći da je učešće ovih aktivnosti u čak 4 modela iznosilo tačno 11%. Na četvrtom mestu je identifikovana komunikacija, koja se kreće u rasponu od 0% do 9%.

Na bazi ovako sumiranih rezultata može se zaključiti da je celokupan proces izdavanja građevinskih dozvola svih vrsta (lokacijskih uslova, građevinskih dozvola, rešenja o odobrenju izvođenja radova i upotrebni dozvola) opterećen velikim brojem aktivnosti koje se pre svega odnose na kretanje dokumenata i administraciju. Ovo dalje znači da domen u kojem treba tražiti predloge za optimizaciju ovog procesa mora pre svega da uključuje napore na radikalnom smanjenju broja ovih aktivnosti. Napori u ovom smeru će dati najopipljivije rezultate jer će uticati na raspon od čak 59% i više od ukupnog broja aktivnosti. Sa druge strane, jasno je da smanjivanjem broja aktivnosti koje ne stvaraju dodatnu vrednost istovremeno dolazi do povećanja udela broja aktivnosti koje stvaraju dodatnu vrednost u ukupnom broju aktivnosti.

Rezultat ovakve inicijative će svakako biti skraćenje ukupnog vremena trajanja procesa, ali i ukupnog broja radnih sati potrebnih za realizaciju procesa. Na ovaj način, efikasnost procesa će se povećati, što će nesumnjivo dovesti i do povećanja nivoa zadovoljstva korisnika procesa, a to su svi podnosioci zahteva za izdavanje građevinskih dozvola na teritoriji Republike Srbije.

6. Opšte preporuke za unapređenje procesa

Identifikovani okvir u kojem je potrebno tražiti prostor za optimizaciju posmatranog procesa u Ministarstvu odnosi se na smanjenje broja aktivnosti kretanja dokumenata i administracije, što je već prepoznato i implementirano u okviru „prelaska“ objedinjene procedure u elektronsku formu.

Proces izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi karakteriše veliki broj aktivnosti koje se odnose na kretanje dokumenata, što značajno prolongira trajanje procesa izdavanja građevinskih dozvola. Sa druge strane, brojne administrativne aktivnosti ne povećavaju dužinu trajanja procesa u toj meri, ali svakako da često iziskuju određena čekanja predmeta pre nego što ih izvršilac uzme u obradu. Kod aktivnosti administracije treba uzeti u obzir i da njihova realizacija oduzima vreme zaposlenima u posmatranoj instituciji, a da istovremeno ne stvara dodatnu vrednost za korisnika.

Smanjenje broja aktivnosti koje se odnose na kretanje dokumenata treba posmatrati sa dva aspekta. Prvi aspekt se odnosi na vreme kretanja dokumenata koje odnosi veliki deo trajanja procesa. Dakle, tehnologija koja se primenjuje u postupku kretanja papira kroz proces značajno otežava racionalizaciju procesa u smislu njegove dinamike. To znači da je neophodno raditi na razvoju ove tehnologije u pravcu prebacivanja celokupnog procesa u elektronsku formu. Kada se problematika racionalizacije procesa

izdavanja građevinskih dozvola pogleda kroz prizmu razvoja tehnologije, postaje jasno da broj različitih instanci, odnosno individua koje učestvuju u ovom procesu neće biti presudan za njegovo trajanje ukoliko se putovanje dokumenata među njima svede na minimalnu vrednost (što se može učiniti razvojem softverskog rešenja koje će pratiti celokupan proces). Uvođenje dobrog softverskog rešenja bi, pored značajne vremenske uštede u smislu kretanja dokumenta, donelo i druge koristi za upravljanje i realizaciju procesa izdavanja građevinskih dozvola. Ovde se pre svega misli na mogućnost generisanja većeg broja različitih izveštaja koja bi mogla poslužiti za monitoring dinamike procesa u vezi sa svakim pojedinačnim predmetom i pokretanje brze intervencije tamo gde nastane potreba, ali i na brojne druge koristi koje savremena softverska rešenja nose sa sobom.

Drugi aspekt u vezi sa problematikom kretanja dokumenta se odnosi na broj potpisnika. U svim EPC modelima je pokazano da neretko po tri i više osoba potpisuju isti dokument. Ovde se postavlja pitanje dodatne vrednosti potpisivanja dokumenta sa aspekta kontrole. Dakle, da li zaista svako od potpisnika detaljno proučava dobijeni dokument na potpis ili je reč samo o formi koju je potrebno ispoštovati? Ukoliko se zauzme stav da treba težiti tome da se aktivnosti koje ne stvaraju dodatnu vrednost za korisnika svedu na najmanju moguću meru, onda bi smanjenje broja potpisnika delovalo kao logičan korak. Drugim rečima, osoba zadužena za realizaciju određene aktivnosti, odnosno izradu dokumenta, treba da bude zadužena i za potpisivanje istog, kao i eventualno njegov direktni nadređeni. Na ovaj način bi se ostvarile dve koristi: (1) skraćanje vremena koje je potrebno za putovanje dokumenta i čekanje dok ga potpisnik ne uzme u razmatranje i (2) spuštanje odgovornosti na onaj nivo na kojem se zadatak obavlja ili eventualno na jedan nivo iznad nivoa izvršenja (ovo bi u dužem roku eventualno moglo da vodi i tzv. „ravnanju“ organizacione strukture, odnosno smanjenju broja hijerarhijskih nivoa, što bi takođe moglo da se gleda kao svojevrsna korist).

Smanjenje broja aktivnosti koje se odnose na administraciju treba posmatrati sa aspekta uštede vremena koje je potrebno za realizaciju procesa. To rezultira stvaranjem mogućnosti da se izvršiocima u okviru procesa deo radnog vremena preraspodeli na izvršavanje drugih zadataka. Ovo se takođe može najbolje manifestovati kroz tehnološku prizmu, u smislu uvođenja već pominjanog softverskog rešenja koje će dovesti do automatizacije većine ili čak svih administrativnih zadataka. Ovde nije samo reč o koristima koje su već naglašene, a odnose se na uštedu vremena zaposlenih, već i o koristima ubrzanja procesa i smanjenja mogućnosti nastanka greške, a samim tim i dupliranja posla.

Ovde treba ukazati i na činjenicu da je članom 3. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure definisano da se dokument nadležnom organu dostavlja u

papirnoj formi ukoliko je propisano da se isti arhivira u papirnoj formi. Ovaj izuzetak može prouzrokovati da se veliki broj dokumentacije i dalje predaje u papirnoj formi, iako se uveliko otpočelo sa elektronskom predajom i obradom zahteva. Rezultat ovoga može biti ponovno fokusiranje zaposlenih na obradu papirnih dokumenata, što je suprotno od namere koja je bila pokretač za automatizaciju procesa putem njegovog „prelaska“ u elektronski oblik. U tom smislu, preporuka bi bila da se ponovo razmotri ovaj član Pravilnika.

Sumiranjem svega što je prethodno rečeno u ovom delu dokumenta, možemo da zaključimo da je generalna preporuka u vezi sa optimizacijom procesa izdavanja građevinskih dozvola u papirnoj formi već implementirana u vidu razvijenog softverskog rešenja koje je poslužilo za „prelazak“ posmatranog procesa u elektronsku formu. Naime, dijagnoza procesa u papirnoj formi je potvrdila opravdanost razvoja sveobuhvatnog softverskog rešenja koje će radikalno smanjiti vreme potrebno za kretanje dokumenata i administrativne aktivnosti, a koje će pritom imati i odgovarajuće funkcionalnosti u smislu praćenja realizacije procesa u realnom vremenu, identifikovanja odstupanja (izuzetaka) od predviđenog toka ili dinamike procesa, kao i realizacije korektivnih mera u vezi sa istim. Pored ovoga, razvijeno softversko rešenje je pokazalo da se otišlo u dobrom pravcu uvođenjem centralne evidencije objedinjene procedure koja će značajno olakšati monitoring i kontrolu realizacije svih aktivnosti u sklopu ovog procesa.

Ovde se kao još jedna preporuka može izdvojiti razmatranje mogućnosti smanjenja broja potpisnika dokumenata koja se koriste tokom realizacije ovog procesa.

Primena ovih preporuka, kao i razvoj već implementiranog softverskog rešenja, će sasvim sigurno pozitivno uticati na performanse procesa izdavanja građevinskih dozvola i povećati zadovoljstvo svih zainteresovanih strana, a pre svega podnosilaca zahteva.

Tabela priloga

Redni broj priloga	Naziv priloga
1	Prijem zahteva u Ministarstvu
2	Lokacijski uslovi u Ministarstvu
3	Građevinska dozvola u Ministarstvu
4	Rešenje o odobrenju izvođenja radova u Ministarstvu
5	Upotrebna dozvola u Ministarstvu

Autor dokumenta: Ivan Stefanović
Kontakt telefon: +381 64 2834200
Kontakt e-mail: stefanovic_i@yahoo.com

Mesto izrade: Novi Sad
Datum izrade: 28.02.2016.
Verzija: 01