

Извештај о спроведеној *ex-ante* анализи ефеката Предлога уредбе о канцеларијском пословању

ПРИЛОГ 2

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?

Актуелна пракса државних органа у погледу обављања послова канцеларијског пословања, чувања и архивирања документарног материјала насталог у раду органа је таква да је системски у потпуности ослоњена на важећа правна, организациона и техничка решења која подразумевају искључиво папирну документацију.

Имајући у виду да примена предложеног прописа обухвата око 4000 органа међу којима су органи државне управе, аутономних покрајина, јединице локалне самоуправе, као и имаоци јавних овлашћења, као и да ће се поједине радње канцеларијског пословања (као што су нпр. евидентирање предмета у Писарници, обрада документарног материјала у електронском облику, достава аката) унапредити у смислу времена потребног за обављање ових послова, очекује се унапређење ефикасности рада органа на које ће се пропис примењивати.

Документарни материјал (регистратурски материјал, према важећој номенклатури) чини документација коју производе органи државне управе у склопу обављања управних послова из свог делокруга. Начин и услови управљања документацијом, укључујући чување након окончања предмета, односно пословног процеса у којем је настала документација, предмет су прописа који уређују канцеларијско пословање органа државне управе¹. Сходна примена правила о канцеларијском пословању органа државне управе предвиђена је за службе Народне скупштине, председника Републике и Владе, за све имаоце јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и за органе аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у њиховом делокругу². Основни пропис меродаван за третман документарног материјала су Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе³ и Уредба о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања⁴.

Према наведеној Уредби, канцеларијско пословање обухвата: примање, прегледање, распоређивање, евидентирање, достављање у рад и отпремање поште; административнотехничко обрађивање аката; архивирање и чување архивираних предмета; излучивање безвредног регистратурског материјала и предаја архивске грађе надлежном архиву; праћење ефикасности и ажурности рада органа државне управе; предузећа и других организација када воде управни поступак решавајући о правима, обавезама и правним интересима грађана и других странака.⁵ Уредбом је предвиђена могућност да се за два или више органа државне управе организује заједничка писарница

¹ Члан 85. Закона о државној управи (у даљем тексту: ЗДУ): „Канцеларијско пословање обухвата евидентирање, чување, разврставање и архивирање материјала који је примљен у раду органа државне управе или који настане у раду органа државне управе и сва друга питања везана за пословање органа државне управе. Канцеларијско пословање уређује се уредбом Владе.”

² Члан 86. ЗДУ

³ Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС”, бр. 80/92, 45/16 и 98/16)

⁴ Уредба о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања („Службени гласник РС”, број 44/93)

⁵ Члан 2. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе

односно јединствена основна евиденција предмета и јединствена архива⁶. У складу с тим овлашћењем је формирана Заједничка писарница у оквиру Управе за заједничке послове републичких органа (у даљем тексту: УЗЗПРО), која обједињава ове послове за највећи број министарстава и других органа државне управе.

У оквиру Заједничке писарнице којом управља УЗЗПРО успостављен је аутоматизован систем праћења предмета, све промене се спроводе у систему, чиме се омогућава праћење предмета у реалном времену. Кроз овај систем пролази преко 650.000 предмета на годишњем нивоу, и у њему се спроводи преко 3.000.000 промена на истом нивоу.

Начин поступања у канцеларијском пословању државних органа, на основу правила из Уредбе, детаљније је одређен Упутством о канцеларијском пословању⁷, које доноси министар надлежан за послове у области управе. Наведена регулатива је готово у потпуности оријентисана према папирној документацији.

Како би се пратиле технолошке промене на плану управљања документацијом и аутоматизације процеса рада органа државне управе, односно постепеног увођења електронске управе, донета је Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе⁸. Треба уочити да ова Уредба уређује поступање искључиво са електронским документима који су у том облику настали, са поднесцима, актима и прилозима у електронском облику, који се воде и чувају у информационом систему, укључујући њихово електронско архивирање. Услови које морају да испуњавају информациони систем и електронска документа са којима се поступа у информационом систему, одређени су посебним упутством. Поред тога, Законом о електронској управи⁹ и подзаконским актима који се доносе на основу тог закона, уређена је употреба информационо-комуникационих технологија у раду органа државне управе.

У току спровођења предложеног прописа биће одређени квантитативно изражени показатељи који ће представљати основу за израду *ex post* анализе ефеката прописа, како би се пратило унапређење ефикасности рада органа на које се пропис примењује.

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.

Послови канцеларијског пословања одређени су чланом 85. ЗДУ-а, којим је истовремено прописано да се канцеларијско пословање уређује уредбом Владе.

Имајући у виду да на основу наведеног закона још увек није донет подзаконски акт који би на детаљан начин уредио обављање канцеларијског пословања, у овом моменту примењују се прописи донети на основу Закона о државној управи („Службени гласник РС“, број 20/92):

1) Уредба о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања („Службени гласник РС“, број 44/93);

⁶ Члан 5 став 2. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе

⁷ Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, бр. 10/93, 14/93 - исправка, 67/16 и 3/17)

⁸ Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, бр. 40/10 и 42/17)

⁹ Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, број 27/18)

2) Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, бр. 80/92, 45/16 и 98/16);

3) Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, бр. 10/93, 14/93 - исправка, 67/16 и 3/17).

Међутим, сагледавајући потребу да се регулишу питања обављања послова канцеларијског пословања коришћењем информационо-комуникационих технологија, на основу Закона о државној управи из 2005. године донета је Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе¹⁰, као и Упутство о електронском канцеларијском пословању¹¹.

Значај канцеларијског пословања препознат је и у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији¹² у оквиру активности на спровођењу Стратегије реформе државне управе у Републици Србији у делу у којем се односи на модернизацију државе, где је истакнуто да је формирана Посебна радна група за успостављање правног оквира за развој електронске управе. Као најзначајнији резултати рада ове Радне групе су доношење Уредбе о електронском канцеларијском пословању органа државне управе и Упутства о електронском канцеларијском пословању 2010. године.

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

Доношењем нових подзаконских аката на основу ЗДУ којима ће на јединствен начин бити уређено обављање послова канцеларијског пословања биће заокружен правни оквир којим ће бити постављена практична правила обављања наведених послова. Стога се предлаже доношење нове Уредбе о канцеларијском пословању, којом ће бити обухваћена питања која су регулисана Уредбом о канцеларијском пословању органа државне управе, Уредбом о електронском канцеларијском пословању органа државне управе (са Упутствима) и Уредбом о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања.

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

Уочени проблеми у области могу се одредити анализом узрока на примеру Заједничке писарнице којом управља УЗЗПРО и која обавља послове канцеларијског пословања за поједине државне органе. У погледу чувања и архивирања документарног материјала, важно је констатовати да су организациони и технички ресурси на нивоу Заједничке писарнице изузетно лимитирани, иако је она одговорна за пријем, разврставање, депоновање и чување готово целокупне документације министарстава и посебних организација (уз изузетке појединих министарстава и државних органа). На овим пословима је тренутно ангажовано десетак запослених и ова организациона јединица не располаже одговарајућим техничким средствима потребним за дигитализацију документације. Имајући у виду број предмета који се годишње прима, огромне количине папирне документације се сваке године упућују на депоновање (архивирање). Депои документарног материјала се налазе у већем броју објеката и стално је актуелна потреба за новим простором. Током 2019. године надлежни архив обавестио је органе државне управе да није у могућности да преузима документарни материјал настао у раду органа. Такође, Управа за заједничке послове републичких

¹⁰ Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, бр. 40/20 и 42/17)

¹¹ Упутство о електронском канцеларијском пословању („Службени гласник РС“, број 102/10)

¹² Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 9/14, 42/14 – исправка и 54/18)

органа је дописом обавестила органе државне управе да је архивска грађа разврстана у десет објеката које користе органи државне управе у којима документарни материјал достиже дужину од преко 75 километара, а број предмета се процењује на преко 45 милиона. Документарни материјал, који се чува трајно, представља трајну архивску грађу и након 30 (тридесет) година предаје се на чување надлежном архиву, а у случају органа управе Архиву Србије (Закон о културним добрима „Службени гласник РС“, број 71/97). Такође, Управа је указала да од доношења Уредбе о категоријама регистратурског материјала са роковима чувања („Службени гласник РС“, број 44/93), ниједан државни орган није поступио у складу са Уредбом. Последица свега наведеног је да се врло мало предмета излучује, а објективно по Уредби не представља регистратурски материјал од значаја за државну управу. Полазећи од тога да се према садашњим прописима грађа коју државни органи враћају у архиву углавном чува трајно, Управа се суочила са недостатком архивског простора, јер су капацитети већ попуњени, и из тог разлога је Управа обавестила да до проналажења адекватног пословног простора, који би испуњавао услове за обављање архивских послова Управа неће бити у могућности да у наредном периоду преузима архивску грађу из 2018. и 2019. године. Као меру превазилажења ових последица, Управа се обратила Републичкој дирекцији за имовину за доделу пословног простора, како би се омогућио пријем документарног материјала и након маја 2020. године.

Може се констатовати да је управо питање дугорочног чувања писане документације један од кључних последица проблема, с обзиром на сталну потребу проналажења нових објеката, успостављања и одржавања одговарајућих техничких услова, физичког чувања и одржавања објеката и документације, отежаног приступа тој документацији и сл. Поред тога, излучивање тзв. безвредног регистратурског материјала се спроводи тек по протеклу рока чувања. Тренутно није предвиђена нити омогућена дигитализација било које документације, тако да се сва чува у иницијалном писаном облику.

У пракси Заједничке писарнице у потпуности се примењује важећи правни оквир Уредбе о категоријама регистратурског материјала и роковима чувања, укључујући разврставање, чување у прописаним роковима и предају регистратурског материјала Архиву Србије након протекла тог рока. Према том оквиру и у пракси органа преко 90% укупне документације чини регистратурски материјал са трајним роковима чувања, који се чува и предаје као архивска грађа.

Према томе, целокупна „папирологија“ коју производе државни органи, без обзира на њена својства, значај или намену, спада у „ствари и творевине за које се претпоставља да имају својства од посебног значаја за културу, уметност и историју“, прописана је законска претпоставка да има својство архивске грађе, а забрањена је измена изгледа, својства и намене документације, а нарочито уништавање, без одговарајуће претходне процедуре. У пракси, то подразумева предају оне папирне документације која је означена као архивска, а по протеклу прописаног рока чувања у надлежној архивској установи.

Имајући у виду да је за највећи део документарног материјала тренутно прописано трајно чување, и да се по важећим прописима у целини предају надлежном архиву по протеклу рока од 30 година чувања у депоима државних органа, тренутно је актуелна предаја документације с краја 80-их година прошлог века, односно још увек је далеко моменат када ће се јавити питање преузимања енормних количина документације која је настала као последица накнадног усложњавања структуре органа државне управе, умножавања управних области и пролиферације нових послова и задатака прописаних секторским законодавством, која је нарочито интензивиранија у последњој деценији.

Такође, важно је констатовати да, након предаје документарног материјала надлежном архиву долази до усложњавања проблема имајући у виду да већина архива више уопште нема расположиви простор у депоима за архивску грађу коју треба да преузме из регистратура. Услед тога, велика количина архивске грађе дуже се задржава у неадекватном простору изван архива, где је изложена ризику од уништења или оштећења и није доступна корисницима. Лоше је стање опремљености архивских депоа, од недостатка полица за смештај архивске грађе до апарата потребних за контролу услова у којима се грађа чува. Највећи број локалних архива функционише са малим бројем радника. За последњих десет година дошло је до смањења броја запослених у архивима, уз истовремено повећање обима послова. Архив Србије је централна установа заштите која води Централни регистар архивске грађе у који је досад уписано преко 20.000 архивских фондова и збирки.

С обзиром на то да већина архива у Републици Србији обавља своју делатност у веома тешким условима, са недовољним простором за смештај архивске грађе, недостатком стручног кадра, застарелом опремом и проблемима финансирања, доношењем закона о архивској грађи и архивској делатности ће бити створене институционалне основе за обезбеђивање услова неопходних за обављање делатности заштите архивске грађе и равномеран развој архива. Највећи број архива због проблема у вези са недовољним финансирањем од стране локалних самоуправа није у могућности да на одговарајући начин обавља своју редовну делатност а при том је и број запослених у архивима, упркос повећању обима послова услед доношења бројних нових закона (Закон о рехабилитацији, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу и др), константно смањиван па су поједини архиви доведени на ивицу издрживости. Недостатак простора за пријем архивске грађе је међу водећим проблемима који директно утиче на пропадање грађе јер услови у којима се налази код стваралаца често нису одговарајући.

С друге стране, користи се велики број различитих софтверских решења која омогућавају обављање одређених послова канцеларијског пословања у појединим органима, условљено применом секторских прописа или унутрашњим организационим потребама. Ови системи по правилу нису интероперабилни, и тренутно није предвиђена могућност електронског чувања докумената на нивоу заједничке писарнице државних органа.

Описани узроци, као и настале последице дефинишу главне проблеме које ће доношење овог прописа решити, као што су: немогућност поузданог архивирања и чувања документарног папирног материјала, споро и неефикасно поступање надлежних органа у спровођењу административних поступака, нетранспарентност у погледу увида у статус предмета за учеснике у поступку и заинтересоване стране, немогућност чувања електронског материјала у заједничкој писарници.

5) Која промена се предлаже?

Доношењем системских закона и других прописа у областима електронског пословања, архивске делатности, информационе безбедности и електронске управе, као и оснивањем Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, као службе Владе која обавља стручне послове подршке у примени информационо-комуникационих технологија у органима државне управе и службама Владе, створени су услови да се послови канцеларијског пословања обављају употребом одговарајућих софтверских решења, што ће омогућити ефикаснији и транспарентнији рад јавне управе, чиме ће права, правни интереси и обавезе грађана и привреде бити остварени на квалитетнији начин.

Промене које се очекују су потпуни прелазак органа јавне управе на електронско канцеларијско пословање до 2024. године, смањење административних трошкова израде папирних докумената које обрађују овлашћена службена лица приликом вођења, односно одлучивања у поступку (70%), смањење количине папирног документарног материјала који се архивира у сличном проценту наведеном за израду тих докумената.

Новим прописима конкретизује се законска обавеза да органи послове канцеларијског пословања по правилу обављају електронским путем, употребом софтверских решења која то омогућавају (јединствена и централизована Писарница и системи за управљање документима у електронском облику).

Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Папирна документација значајно успорава рад и поступање органа у пословима из њиховог делокруга, процес доношења и доставе аката, захтева „шалтерски“ контакт са органима, отежава обраду предмета од стране службених лица и ствара гомиле документације која је „у раду“. Поред тога, креирају се велике количине папирне документације коју је након окончања поступка или рада органа потребно депоновати и чувати у одговарајућим физичким и техничким условима.

Стварањем услова за већу употребу информационих система и електронских докумената омогућава се ефикасније поступање органа, драстично смањује потреба за папирном документацијом, а нарочито је значајно да се олакшава приступ документима од стране заинтересованих и овлашћених лица. Тиме се унапређује могућност коришћења, претраживања и анализе докумената који се чувају након исцрпљивања њихове основне сврхе у одговарајућем поступку или службеној радњи органа.

Предложеним изменама прописа којима се уређује канцеларијско пословање, категоризација и чување документарног материјала државних органа отвара се могућност промене парадигме документарне културе јавног сектора која се тренутно скоро у потпуности ослања на папирне акте, извештаје, дописе, поднеске, доставу писмена.

Табела 1 Процент органа који послове канцеларијског пословања обављају преко Писарнице

Тип органа	2021.	2022.	2023.	2024.
Органи државне управе	20%	45%	70%	100%
Органи аутономних покрајина	0%	0%	100%	100%
Јединице локалне самоуправе	50%	70%	90%	100%
Имаоци јавних овлашћења	0%	40%	80%	100%

Наведени обим промена биће постигнут обезбеђивањем услова, пре свега финансијских, којим ће бити омогућено набавка софтверског решења и одговарајуће опреме, као и одржавање обука државних службеника и запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

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

Измена прописа ће директно утицати на све органе који примењују прописе о канцеларијском пословању: органе државне управе, службе Народне скупштине,

председника републике и Владе, имаоце јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и на оне органе који их сходно примењују - органи аутономних покрајина, општина, градова и Града Београда у њиховом делокругу.

Посредан утицај предложена промена ће имати на грађане и привреду, имајући у виду да ће примењена софтверска решења омогућити корисницима услуга јавне управе увид у процесе рада на једноставан начин, смањити могућности за коруптивне радње и убразати рад јавне управе.

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

Не постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена.

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

Промену је могуће остварити само изменом постојећег правног оквира, имајући у виду да су важећи прописи донети пре ступања на снагу Закона о електронској управи, којим је уведене обавеза органа израде софтверска решења која омогућавају електронско управно поступање.

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

У складу са подацима о раду Заједничке писарнице, утврђено је да кроз овај систем пролази 650.000 предмета на годишњем нивоу и да се у истом временском периоду обави преко 3.000.000 промена, са тенденцијом увећања броја предмета у папирном облику.

10) 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)?

Приликом одабира опције нису разматрана упоредна искуства.

ПРИЛОГ 3

Кључна питања за утврђивање циљева

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

Из Стратегије развоја јавне управе и Стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године („Службени гласник РС, број 107/15) и припадајућих акционих планова јасно је видљив правац у коме би јавна управа требала да се развија. У том смислу не постоје одступања од сличних планских докумената других држава, нити постоје дилеме око промене правца који је у погледу реформе јавне управе заузет овим стратешким документом јавних политика. Оно што представља кључни изазов за успешну дигиталну трансформацију јавне управе у Србији, јесте постављање темеља који ће омогућити да се задржи постављени курс, односно да се планиране мере имплементирају у свим сегментима јавне управе, на начин који омогућава ефикасно и координисано функционисање тог система. Програм развоја електронске управе, који је у овом моменту у фази усвајања, дефинисан је општи циљ - *Развој ефикасне и кориснички оријентисане управе у дигиталном окружењу*. У складу са наведеним, неопходно је успоставити систем рада јавне управе који употребу

паприних докумената своди на најмање могућу меру, што подразумева остваривање услова за обављање послова канцеларијског пословања електронским путем.

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

Променом се жели постићи већа ефикасност обављања послова канцеларијског пословања, као и смањење расхода органа, односно трошкова грађана и привреде, омогућавање доступности и лакше комуникације са органима приликом остваривања права или утврђивања обавеза грађана и привреде, као и унапређење транспарентности рада органа. Као посебан циљ одређено је и смањење документарног материјала који се архивира у папирном облику. Отваривање наведених посебних циљева могуће је пратити помоћу следећих показатеља учинка:

Посебан циљ	Показатељ учинка	Почетна вредност (2020. година)	Циљана вредност (2024. година)	Извор провере
Унапређена ефикасност обављања послова канцеларијског пословања	Просечно време евидентирања и прослеђивања предмета током обраде предмета	3 дана	10 минута	Извештај из Писарнице
Смањење трошкова органа	Процент израђених докумената у папирном облику у односу на укупан број докумената	80%	10%	Извештај из Писарнице
Смањење трошкова грађана и привреде	Просечан број долазака на шалтер по предмету ради подношења захтева, праћења статуса предмета и преузимања аката	2,5	0,5	Извештај из Писарнице
Унапређење транспарентности рада органа	Процент органа који је омогућио странкама праћење статуса предмета у Писарници	10%	100%	Извештај из Писарнице
Смањење обима документарног материјала који се архивира у папирном облику	Број предмета који се архивира у папирном облику у односу на укупан број предмета који се архивирају	90%	25%	Извештај из Писарнице

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

Општи и посебни циљеви усклађени су са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, као и са приоритетним циљевима Владе.

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

Утврђивање ефеката прописа, односно остваривања општег и посебних циљева биће омогућено праћењем и анализом статистичких података о раду органа јавне управе у делу у којем се односи на канцеларијско пословање.

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

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

Имајући у виду да су питања уређења канцеларијског пословања регулисана подзаконским актима који су донешени пре усвајања прописа којима се регулишу питања електронске управе, електронског документа, односно услуга од поверења у области електронског пословања, као и информационе безбедности, нису разматране алтернативне мере, из разлога неопходности додатног уређивања електронског канцеларијског пословања. Имајући у виду да је Законом о електронској управи предвиђено електронско управно поступање као правило, било је неопходно објединити прописе из области канцеларијског пословања, који су различито третирали канцеларијско пословање у папирном и електронском облику.

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

Друге опције нису разматране, имајући у виду да су питања обављања послова канцеларијског пословања уређена прописима.

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

Подстицајне мере нису испитане, имајући у виду да су органи обавезни да примењују прописана правила канцеларијског пословања.

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

Да, разматране су опције институционално управљачко организационих мера. Предложеним прописом предвиђене су мере које органи морају спровести како би употребљавали софверско решење, односно обављали послове канцеларијског пословања електронским путем.

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

Није могуће.

20) 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?

Имајући у виду да се промена може постићи искључиво променом прописа, неопходна је интервенција јавног сектора.

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

Да, за спровођење изабране опције постоје расположиви ресурси, имајући у виду да је Пројектом унапређења услуга електронске управе, у оквиру којег се успоставља

инфраструктура електронске управе у Републици Србији, предвиђено успостављење јединствене и централизоване Писарнице.

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

За спровођење жељене промене и остварење утврђених циљева, одбрана је опција измене правног оквира, имајући у виду да је неопходно прописати обавезе органа у вези са обављањем послова канцеларијског пословања.

ПРИЛОГ 5

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

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

Очекивања су да ће изабрана опција имати позитиван ефекат на расходе, с обзиром да ће иницијално улагање у ресурсе неопходне за увођење електронског канцеларијског пословања оправдати уштеду трошкова који су се временом увећавали услед повећања рада органа јавне управе (број папирних предмета, папира, тонера и др).

Додатна уштеда остварује се коришћењем централних ресурса за чување и архивирање документарног материјала у Државном центру за чување и управљање подацима (Дата центар).

Предвиђено је смањење расхода до 2024. године, након чега се очекују уштеде у буџету Републике Србије.

Иницијални трошкови за спровођење прописа су предвиђени за набавку софтверског решења и опреме и за спровођење обука.

Трошкови развоја софтверског решења – Писарнице износе 2.000.000 долара, док ће за набавку опреме бити утрошено 850.000 долара. Имајући у виду да поједини органи (Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Управа за заједничке послове републичких органа, покрајински органи, као и поједине јединице локалне самоуправе и други) имају развијена софтверска решења које је у прелазном року потребно интегрисати у Писарницу, након спроведених појединачних анализа за свако софтверско решење биће опредељено у оквиру буџета Републике Србије. Органи који немају развијене електронске писарнице ће почети да користе Писарницу најкасније до почетка примене прописа. Опрема ће бити додељена у складу са анализом потреба (обим посла и тренутни ниво опремљености) сваког појединачног органа.

Обука ће бити намењена свим запосленима који раде на пословима канцеларијског пословања (писарима и обрађивачима предмета). Предвиђени трошкови обука су следећи:

- о 2020. година – 200.000 долара
 - Припрема упутства за примену канцеларијског пословања;
 - Анализа потреба за обукама за различите типове органа, развој методологије и потребних материјала за обуке, идентификација 100 будућих тренера на свим нивоима власти и спровођење тренинга тренера;
 - Радионице - пет регионалних радионица за начелнике општинских управа/градоначенике и начелнике округа (укупно 150 лица);
 - Спровођење обука за писаре и обрађиваче предмета (укупно 1000 лица).
- о 2021. година – 100.000 долара

- Спровођење обука које изводе обучени тренери за писаре и обрађиваче предмета (укупно 2000 лица).

о 2022. година – 100.000 долара

- Спровођење обука које изводе обучени тренери за писаре и обрађиваче предмета (укупно 2000 лица).

о 2023. година – 100.000 долара

- Спровођење обука које изводе обучени тренери за писаре и обрађиваче предмета (укупно 2000 лица).

Додатни трошак биће набавка софтверског решења које ће омогућити успостављање и вођење електронског архива, који је обезбеђен из средстава зајма Међународне банке за обнову и развој¹³.

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

Финансијска средства за спровођење изабране опције није могуће обезбедити у буџету Републике Србије у целокупном износу, већ су средства већим делом обезбеђена из зајма Међународне банке за обнову и развој. Наведеним споразумом о зајму предвиђено је да се активности финансирају из средстава буџета Републике Србије у делу од 9% укупног износа средстава неопходних за реализацију активности превиђених наведеним споразумом о зајму.

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

Финансијска средства за спровођење изабране опције обезбеђена су из зајма Међународне банке за обнову и развој, који је потврђен Законом о потврђивању Споразума о зајму (Пројекат унапређења услуга електронске управе) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 6/19).

26) 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?

Процењује се да ће капитални трошкови увођења изабране опције износити 3,35 милиона америчких долара (УСД), док ће трошкови зарада запослених и превиђених обука бити покривени из редовног финансирања, имајући у виду да је припремљен програм обуке из области стручног усавршавања – Управа у служби грађана који обухвата и електронско канцеларијско пословање које ће бити уређено предложеним изменама правног оквира.

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

Имајући у виду да је за изабрану опцију потребно обезбедити информационо-комуникационе ресурсе вредности од око 3,35 милиона америчких долара (УСД) финансијска средства не могу бити обезбеђена редистрибуцијом постојећих средстава.

¹³ Законом о потврђивању Споразума о зајму (Пројекат унапређења услуга електронске управе) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 6/19)

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

Изабрана опција ће проузроковати смањивање расходе других органа и институција.

ПРИЛОГ 6

Кључна питања за анализу економских ефеката

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

Имајући у виду да су привредни субјекти у обавези да са појединим органима комуницирају електронским путем на основу посебних прописа (нпр. Пореска управа), што обухвата и подношење поднесака, односно пријем аката, изабрана опција неће проузроковати додатне трошкове.

Истовремено, изабрана опција ће проузроковати материјалне и нематеријалне користи на нивоу целокупне привреде, имајући у виду да изабрана опција омогућава електронску комуникацију са органима, чиме се штеде трошкови папирне кореспонденције и времена потребног за обезбеђивање физичког присуства предстаника привреде на шалтерима органа.

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

Изабрана опција не утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту.

31) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Изабране опција не утичу на услове конкуренције.

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

Изабрана опција не утиче на трансфер технологије, док захтева примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација. Примена техничко-технолошких иновација огледа се у примени савремених софтверских решења која ће бити наменски развијена за потребе канцеларијског пословања. Коришћење централизованих софтверских решења захтеваће и организационе промене, имајући у виду да ће омогућити, између осталог, и директно преузимање предмета од стране обрађивача што ће утицати и на промену пословних процеса органа.

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

Изабрана опција не утиче на друштвено богатство и његову расподелу.

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

Изабрана опција не утиче на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца.

ПРИЛОГ 7

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

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

Изабрана опција неће проузроковати додатне трошкове грађанима, већ ће те трошкове укинути с обзиром да електронско управно поступање не захтева слање писмена и пријем аката поштом, као ни одлазак на шалтере јавне управе. Уштеда времена огледа се у могућности комуникација са органима „из фотеле“, што представља нематеријалну корист за грађане.

36) 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?

Ефекти реализације изабране опције неће штетно утицати на популацију.

37) 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)?

Мере изабране опције би позитивно утицале на лица са посебним потребама јер омогућава комуникацију електронским путем са органима. Популација који не користи информационо-комуникационе технологије неће осетити позитиван утицај изабране опције, али ће бити омогућено да комуницира са органима на успостављен начин.

Питања за која је процењено да нису релевантна за проблематику уредбе, изостављена су из Извештаја о спроведеној анализи ефеката за документ јавне политике.

ПРИЛОГ 8

Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

38) 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?

Изабрана опција неће значајније утицати на животну средину.

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

Изабрана опција не утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну.

40) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Изабрана опција не утиче на здравље људи.

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

Изабрана опција не представља ризик по животну средину и здравље људи.

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

Изабрана опција не утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област.

ПРИЛОГ 9

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

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

Изабраном опцијом уводе се институционалне промене, имајући у виду да управљање софтверски решењем које омогућава обављање послова канцеларијског пословања електронским путем преузима Канцеларија за информационе технологије и електронску управу. Уводи се и управљачка промена, имајући у виду да се предложеним прописом омогућава праћење рада појединачног органа и израде извештаја у складу са утврђеном методологијом. Претпоставке за утврђивање квалитетне Методологије за праћење поступања у управним стварима на основу Закона о општем управном поступку (ЗУП) и њено делотворно и ефикасно спровођење су: правилно одређивање параметара неопходних за уочавање проблема, њихових узрока и доношење одлука о мерама које су потребне за унапређење примене ЗУП-а; успостављање, преиспитивање или укидање (службених) евиденција у електронском облику, ажурирање података, оптимизација поступака применом информационо-комуникационих технологија, као и развијање аналитичких знања и вештина за праћење стања у овој области. Софтверско решење ће омогућити сваком органу да води статистику о поступању органа и доноси одлуке засноване на подацима. Управа за заједничке послове републичких органа наставиће да обавља послове заједничке писарнице у Писарници, када им орган то повери, док ће Канцеларија за информационе технологије и електронску управу успоставити, водити и технички одржавати софтверско решење – Писарницу. Надлежни архив успоставиће одговарајуће организационе промене који ће омогућити пријем документарног материјала у електронском облику.

43) 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?

За спровођење изабране опције потребно је обезбедити обуке обрађивача који ће имати овлашћења писара за употребу софтверског решења.

44) 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?

За реализацију изабране опције потребно је извршити реструктурирање органа јавне управе проширењем овлашћења обрађивача да обављају послове канцеларијског пословања електронским путем, као и унапређење техничких и људских капацитета у периоду од три године од усвајања предложеног подзаконског акта. Унапређење наведених капацитета је обезбеђено од стране Канцеларије за информационе технологије и електронску управу.

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

Да, изабрана опција је у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

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

Не, изабрана опција не утиче на владавину права и безбедност.

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

Да, изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе, јер омогућава учесницима (странкама) да прате ток предмета, чиме се додатно спречава корупција и унапређује транспарентност рада јавне управе.

48) 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?

У оквиру изабране опције предвиђен је прелазни период од три године од дана усвајања новог правног оквира којим се регулише канцеларијско пословање, у којем ће бити обезбеђена примена софтверског решења, а које ће одржавати Канцеларија за информационе технологије и електронску управу.

ПРИЛОГ 10

Кључна питања за анализу ризика

49) 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)?

Влада је формирала Радну групу за измену прописа о канцеларијском пословању и категоријама регистратурског материјала са роковима чувања, у чијем раду учествују представници свих релевантних органа (Кабинет председника Владе, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство културе и информисања, Архив Србије, Управа за заједничке послове републичких органа, Министарство одбране, Републички секретаријат за законодавство), невладиног сектора (Национална алијанса за локални економски развој) и академске јавности.

Приликом израде предложене опције вођене су консултације са предствницима републичких органа који нису учествовали у раду Радне групе, јединицама локалне самоуправе, покрајинским органима током регионалних скупова, округлих столова и обука. Поједини органи су изнели одређене недоумице и примедбе на радни текст прописа које се односе на повезивање сопствених електронских писарница са Писарницом, а које су делимично усвојене.

50) 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?

За спровођење изабране опције обезбеђена су средства у буџету Републике Србије и обезбеђено је довољно времена за спровођење поступака јавних набавки.

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

За спровођење изабране опције не постоји још неки ризик.