

# АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

## ЗАКОН О ЕЛЕКТРОНСКОЈ УПРАВИ

### 1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Процес реформе јавне управе је спој стварања и имплементације хоризонталних политика чија укупна реализација доводи до великих промена у организационом и оперативном устројству јавне управе Србије. Према Стратегији реформе јавне управе и Акционом плану реформе јавне управе, реформски процес је пројективан као свеобухватан дубински процес који из корена мења управу Србије на свим нивоима. То је, поред економског оснаживања и владавине права, кључ и за процес интеграције Србије у ЕУ и препознат је као покретачка снага за укупну промену.

Област електронске управе је део реформе јавне управе, што је истакнуто и у Стратегији реформе јавне управе из 2014. године. У овом документу посебни део посвећен је еУправи њеним циљевима, значају, подацима (прикупљању и размени), као и изазовима (развој и нужности координације и сарадње између органа државне управе; правној регулативи; управним поступцима и процесима и њиховој дигитализацији и аутоматизацији; подизању компетенција са повећањем нивоа знања и примени стандарда информатичке писмености; као и информационој безбедности). Значај који се придаје еУправи произлази и из обавезе Владе да координира деловање и спровођење њеног планирања и имплементације.

Значајан део оцене развоја електронске управе у Стратегији из 2014. био је резултат документа Ревизија реализације акционог плана 2009 - 2012. који је припремљен у оквиру пројекта Подршка развоју електронске управе. Акциони план развоја електронске управе за период од 2009. до 2013. године био је заснован на технолошким и законодавним питањима, а евалуација осталих стратешких домена остварена је кроз спровођење интервјуа са кључним актерима Стратегије електронске управе.

Две кључне стратегије биле су усмерене само на развој електронске управе: једна за период од 2009. до 2013. године (Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године<sup>1</sup>) и друга за период од 2015. до 2018. године (Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године<sup>2</sup>). Друга Стратегија, поред делова као што су методологија коришћена за дефинисање; визија, циљеви и стратешки правци реформе јавне управе; анализа постојећег стања; циљеви Стратегије; као и финансијски ефекти, обухвата и Акциони план за спровођење стратегије за период од 2015-2016. године, у коме су разрађене и терминирани активности спровођења Стратегије. Као општи апострофирана су 4 циља, а специфичних 5 циљева се односе на: институционалне и правне окцире; интероперабилност; регистре; нове услуге и знање запослених у јавној управи и грађана. У току је израда Акциони план за спровођење стратегије за период од 2017-2018. године, који ће обухвати све нереализоване активности из предходног периода и предвидети нове активности које ће унапредити стратешке циљеве Стратегије.

- Развој електронске управе у Републици Србији, и поред бројних стратешких докумената, одвија се углавном стихијски, нестандардизовано и без контроле на централном (републичком) нивоу. Међу проблемима, јавља се и недовољна

<sup>10</sup> [http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/strategija\\_i\\_akcioni\\_plan\\_za\\_razvoj\\_elektronske\\_uprave\\_do\\_2013-\\_godine.pdf](http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/strategija_i_akcioni_plan_za_razvoj_elektronske_uprave_do_2013-_godine.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20razvoja%20eUprave%20sa%20AP%202015-2018.pdf>

усклађеност националних прописа и хармонизација са европским прописима (нпр. *Reuse Directive*; *Open data Directive*; *Trust Service Regulation*, *Cyber-security Resolution*);

издвајају се<sup>3</sup>:

- информациони системи и регистри су у надлежности различитих државних органа, агенција и институција, при чему није обезбеђено њихово усклађено функционисање (пошто није на јединствен начин прописан начин успостављања и вођења регистра, нити су поштовани стандарди интероперабилности није омогућена размена података између органа и организација);
- постоје регистри који садрже исти тип података (нпр. Адресни регистар, Регистар пребивалишта и Централни регистар обавезног социјалног осигурања) при чему они нису међусобно усаглашени и подаци који се воде у информационим системима и регистрима нису увек ажурни и тачни, односно постојећи прописи не обавезују органе да преузимају податке из информационих система и регистра и воде их на униформан начин;
- размена и усклађивање података између различитих система су донекле дефинисане али само између појединих органа и не постоје прецизно дефинисане процедуре за **размену података**, посебно у случају када регистре воде различите институције (нпр. у случају пријаве смрти потребно је ту информацију из Централног регистра Матичних књига пренети у низ других регистра – у Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички геодетски завод, судски регистар, итд), с тим да је узрок овог проблема непостојање системске методологије за размену и усклађивање податка што за последицу има постојање недовољно поузданих података у систему и релативно велике или непотребне административне трошкове приликом размене података између јавноправних субјеката;
- до сада су институције углавном самостално развијале решења из домена електронске управе, која су задовољавала искључиво њихове потребе, због чега ова решења нису пројектована да буду интероперабилна са другим системима и да одговоре потребама других;
- институције, органи и агенције које одржавају информационе системе и регистре из своје надлежности односе се према њима као власници података и нерадо их деле са другима, као узрок овог проблема јавља се недовољна транспарентност података што за последицу има отежану комуникација између органа;
- не постоји јединствен национални систем регистра који ће уредити и гарантовати конзистентност података (не постоје јасно дефинисане процедуре за унос, промену и брисање података у систему регистра);
- набавка опреме и софтвера не врши се централизовано на основу укупних реално утврђених потреба, што непотребно повећава трошкове набавке и не обезбеђује ефикасно и потпуно коришћење ресурса (као узрок овог проблема јавља се неусклађеност јавних набавки са релативним потребама у делу који се досни на набавку софтвера и опреме, што за последицу има неједнаку техничку опремељеност и капацитете јавноправних субјеката за управно поступање,

---

<sup>3</sup> Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018., Београд

- локална самоуправа прибегава сопственим решењима, а како су она често финансирана из различитих извора, не постоји усклађеност и инероперабилност и постоји изражен страх од централизације који отежава јединственост решења; (што за **узрок** има неускађеност управног поступања по нивоима територијалне надлежности (републички, покрајински и локални ниво) а за **последницу** неједнак приступ заједничким системским проблемима приликом управног поступања
- одсуство контроле омогућује различите приступе и одговорности, (што за узрок има недовољна повезност републичког нивоа власти са локалним а као последницу одсуство системске контроле која би требало да отклони различите приступе приликом управног поступања;
- неатрактивност послова отежава запошљавање професионално компетентних стручњака из области информационих система и примене информационо-комуникационих технологија (што за узрок има недовољно развијено електронско управно поступање и релативно скромно коришћење ИТ капацитета а као последницу мањак ускостручних кадрова из ИТ области
- правни оквир није на одговарајући начин заокружен и усклађен што дозвољава произвољности у примени, нарочито у области достављања електронских докумената, чувања и архивирања, као и рекоришћења података и информација (што за узрок има постојање великог броја недовољно усклађених и нејасних прописа у делу који се односи на достављање електронских докумената, као и на чување, архивирање и рекоришћења података и информација, а као последницу правну несигурност;
- присутан је проблем информационе безбедности и заштите података одговарајућим европски компатибилним решењима;
- изостанак одговарајућих механизма заштите (нарочито, организационих и техничких) отежана је непостојањем подзаконских актата који регулишу функционисање ЦЕРТ-ова, тако да орган, институција, агенција, организација сама о томе одлучује, што за последницу има недовољно развијен систем заштите електронских података.

Овакво стање је последица развоја електронске управе првенствено по појединачним републичким, покрајинским органима и организацијама или оних који су основани на нивоу јединица локалне самоуправе, без претходног дефинисања националног система регистара података, техничких захтева инероперабилности и процедура поступања са подацима.

Недовољно прецизне правне норме утичу на квалитет пројектних решења сервиса електронске управе. У бројним поступцима у којима постоје захтеви за писменом формом, уручењем у писменој форми службених актата онемогућено је електронско пружање услуга током целог поступка. То повећава трошкове за грађане, привреду, невладин сектор и управу. Сервиси нису у довољној мери кориснички оријентисани. Увођење информационо-комуникационих технологија није праћено или им му није претходила функционална анализа, уклањање непотребних процедура или радњи, поједностављење, успостављање јединственог управног места и сл. Такође, нису примењиване методе евалуације електронске управе у оним органима у којима је она већ уведена (нпр. *The UN E-Government Model*, *The*

*Brown University (West) Model, The Accenture Model*). Уместо да се користе предности електронског начина пружања услуга, често се врши само дигитално репродуковање "света папира". Сви управни поступци се копирају у електронско окружење, уводе се електронски обрасци, а процес остаје исти. Уместо да се одређени подаци (поља у обрасцима) укину и поједностави сам поступак, све остаје исто.

Најчешће су управни поступци у којима се одлучује о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица компликовани, скупи и за последицу имају различит ниво софистицираности електронских услуга, у зависности од разумевања и воље доносиоца одлука. У погледу низа питања, још увек, постоји несигурност (нпр. Поједини судови прихватају електронске поднеске у складу са Законом о електронском документу, а неки одбијају и тумаче Закон другачије. Поједине локалне самоуправе дозвољавају подношење захтева без електронског потписивања, а неке не.) због недостатка искуства, као, на пример, у домену електронског управљања документима. Исто тако, присутан је и паралелизам, односно да са "папирним" поступањем постоји и електронско, што је последица утицаја бројних фактора (нпр. недовољна знања и вештине онемогућавају доследну и поуздану примену електронског управљања документима).

### *Институционални оквир*

Приликом процене тренутне ситуације констатовано је да међу органима постоје велике разлике у погледу имплементације електронских сервиса и коришћења информационо-комуникационих технологија. Неки органи већ пружају висок трансакциони ниво услуга електронске управе својим корисницима (нпр. у поступку регистрације возила), док постоје органи који тек почињу да успостављају електронске сервисе.

Од 2010. године у функцији је централна тачка приступа услугама електронске управе - национални Портал еУправа који има развијене следеће функционалности:

- могућност електронског потписивања електронског документа квалификованим електронским сертификатом и временским жигом;
- могућност *online* подношења захтева и додавања прилога у дигиталној форми (електронски документ);
- електронско плаћање такси;
- издавање електронског временског жига;
- заказивање термина за услуге (лична документа, регистрација возила, подношење докумената за реституцију);
- еПартиципација за активно учешће грађана и свих заинтересованих лица у расправама на предлог текста закона и стратегија.

Реализоване су и бројне услуге које укључују размену структурираних података међу апликацијама различитих органа (веб сервиси).

Дирекција за електронску управу донела је **Смернице за израду веб презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе в.5.0<sup>4</sup>** усклађене са европском регулативом и стандардима, које обезбеђују стандардизацију интернет презентација, али, пре свега, подстичу објављивање електронских услуга на сајтовима органа и на Порталу еУправа. Дирекција је била орган управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе и обављала стручне послове и послове државне управе који се односе на<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> Закључак Владе РС 05 Број 093-12777/2014. од 22. октобра 2014. године

<sup>5</sup> Закон о министарствима, члан. 10.

- усклађивање и унапређивање развоја и функционисања информационих система и инфраструктуре државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и јавних служби;
- развој и примену стандарда у увођењу информационо-комуникационих технологија у државним органима, органима територијалне аутономије, органима јединица локалне самоуправе и јавним службама, примену и коришћење интернета у раду државних органа, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби; као и
- друге послове одређене законом.

Уредбом о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу (Сл. гласник РС, бр. 73/2017) основана је ова Канцеларија која обавља стручне послове који се односе на: пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе и информационих система и инфраструктуре органа државне управе и служби Владе; развој и примену стандарда у увођењу информационо-комуникационих технологија у органима државне управе и службама Владе, као и подршку у примени информационо-комуникационих технологија у органима државне управе и службама Владе; пројектовање, развој, изградњу, одржавање и унапређење рачунарске мреже републичких органа; послове за потребе Центра за безбедност ИКТ система у републичким органима (ЦЕРТ републичких органа); пружање услуга пројектовања, развоја и функционисања интернет приступа, интернет сервиса и других централизованих електронских сервиса; планирање развоја и набавке рачунарске и комуникационе опреме за потребе органа државне управе и служби Владе, као и друге послове одређене посебним прописима.

Министарство државне управе и локалне самоуправе<sup>6</sup> дефинисало политике развоја електронске управе и припрема законе и друге прописе у области електронске управе. Али, надлежност овог министарства везана за контролу и инспекцију регуларности решења, принципа и концепата електронске управе није дефинисана.

Успостављањем Канцеларије започет је процес централизовања капацитета неопходних за ефикасни развој електронске управе.

### *Национални регистри*

Национални регистри су један од стубова уређених система електронске управе. Електронски регистри са квалификованим подацима и адекватни електронски сервиси могу знатно да подигну квалитет, делотворност, ефикасност и економичност јавне управе, а тиме да се обезбеди веће поверење и задовољство корисника (грађана, привреде, невладиног сектора, јавног сектора, међународних организација и органа).

Претпоставка доброг функционисања је класификација података у складу са појединачним надлежностима и јасно одређеним субјектима (орган, институција, овлашћено лице), дефинисаном сврхом и временом обраде података, уз посебно одређене процедуре за поновно коришћење података који су већ у систему јавне управе. Подаци се углавном већ налазе у електронској форми, али их је потребно уредити на адекватан начин у складу са законским оквиром и сврхом обраде.

До сада је урађено је следеће:

---

<sup>6</sup> Закон о министарствима, члан. 10.

- Законом о матичним књигама у утврђеном року успостављен је Централни систем за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига, а јединице локалне самоуправе и градови којима су поверени послови вођења матичних књига дужни су да до краја 2017. године све матичне књиге преведу у електронски облик и доставе их на чување министарству надлежном за послове државне управе. Овај систем, између осталог, обезбеђује издавање извода из матичних књига, без обзира на месну надлежност органа који га издаје;
- реализован је Портал за електронске јавне набавке;
- реализован је Портал за пријаву и обједињену наплату пореза еПорези;
- реализован је Портал за праћење тока судских предмета;
- покренут је пројекат у оквиру кога је потребно дефинисати елементе Централног регистра становништва и правни оквир. У току је формирање Радне групе у којој су, између осталих, и представници Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства унутрашњих послова као органи који управљају службеним евиденцијама које чине основ за нови Регистар;
- за катастар непокретности успостављен је систем за похрањивање података о имовини који је имплементиран централно, а омогућен је приступ подацима о имовини из сваке јединице локалне самоуправе. Електронски катастар непокретности успостављен је на националном нивоу кроз систем дистрибуираних база података. Републички геодетски завод развио је сервис за приступ централној бази података катастра непокретности која се формира преузимањем података које одржавају службе за катастар непокретности. У наредном периоду планиран је развој информационог система за Катастар непокретности (на бази сервисно-оријентисане архитектуре са јединственом базом);
- важан национални регистар који је потпуно функционалан у електронској форми од 2005. године је Регистар привредних субјеката, који обухвата привредна друштва и предузетнике. Овај регистар је један од 17 које тренутно води Агенција за привредне регистре. Он је унапређен 2012. године применом новог Закона о привредним друштвима, као и Закона о поступку регистрације у Агенција за привредне регистре. Комплетни подаци из свих регистара расположиви су кроз јавне претраге на интернет страни [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs), путем испорука података по захтеву, као и коришћењем лако употребљивих веб сервиса;
- централни Регистар обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) је успостављен, али је потребно унапредити његове функционалности;
- успостављен је Регистар пољопривредних газдинстава који обухвата податке о добровољно регистрованим пољопривредних газдинствима са подацима о носиоцима и члановима газдинства, земљишном и сточном фонду;
- у току је успостављање Регистра запослених, именованих, постављених и ангажованих лица у јавном сектору, који би требало да обухвати све кориснике јавних средстава, запослене на неодређено и одређено време, изабрана, постављена лица и лица ангажована по основу уговора и преко задруге, као и податке о примањима по свим основама;
- израдом новог регистра заснованог на сервисно оријентисаној архитектури у 2011. години обновљен је систем за регистрацију података о пореским обвезницима. У току је миграција података из старих регистара;
- успостављен је Јединствени бирачки списак.

Формирање других националних регистара је у почетној фази. Неопходно је успостављање и унапређење основних електронских регистара и повезивање са информационом системима органа државне управе, територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе (Регистар удружења грађана<sup>7</sup>, Регистар просторних података<sup>8</sup>, Адресни регистар<sup>9</sup>), унапређење

<sup>7</sup> Закон о удружењима грађана, Сл. Гласник РС., бр 51/09.

постојећег Регистра катастра непокретности, унапређење Регистра привредних субјеката и других статусних регистара Агенције за привредне регистре.

Успостављене регистре потребно је повезати на сервисну магистралу и развијати нове интерфејсе и веб сервисе.

Ажурирање података је сегмент где је неопходно регулисати правила за унос, валидацију, одржавање, консолидацију, дуготрајно чување и брисање података, уз јасно одређивање нивоа приступа.

## 2) Који су жељени циљеви доношења закона?

Један од кључних циљева Закона о електронској управи је да се смањењем правних препрека олакша електронска комуникација грађана, правних лица и невладиних организација са органом управе, као и између органа управе. Посебно је значајна комуникације између домаће управе и националних управа других земаља или са међународним организацијама. Суштина је да се омогуће једноставнији, отворенији, транспарентнији, сигирнији, кориснији и ефикаснији електронски јавни сервиси. Уз то се прецизном регулацијом начина коришћења информационо-комуникационе инфраструктуре, регистара и софтверских решења у јавној управи олакшавају комуникације и поступање између органа и између њих и институција и грађана.

Пошло се од следећих основних претпоставки:

- a. Да би се реформисала управа и увеле електронске управне услуге неопходно је достизање високог нивоа **политичке воље и подршке** највиших органа и тела државе чијим ауторитетом се обезбеђује успешност и реалност промена. Електронска управа уноси бројне новине не само у начин рада и функционисања државне управе и локалне самоуправе него и свих осталих сфера рада и живота. Битно је да сви субјекти, а нарочито највиши органи и тела, схвате да увођењем концепта еУправе ништа више неће бити исто и да повратка на старо нема. Уместо прокламторних усмеравања на корисничку оријентацију која се већ више од 15 година пропагира у разним документима, конкретним решењима се ова окренутост и остварује. У почетку примене првих, најнижих облика електронске управе, се она третира као пословање, а грађани као корисници, данас су грађани много више од тога: они су супервизори државе и "актери" у процесима. Вредности и циљеви у амбијенту у коме свако имао одређену улогу, а формира се одређена "култура". У политичком окружењу "култура моћи" се мења.
- b. Неопходно је регулисати **начин коришћења основне инфраструктуре** - мреже државних органа, контролне механизме и казнену политику у случају непоштовања одредби које ће уредити успостављање интероперабилности међу информационим системима органа и њихових веб сервиса, повезивање информационих система органа јавне управе на сервисној магистралу (*Government Service Bus*), успостављање државне комуникационе мреже и израде јединственог (*Disaster&Recovery*) решења, унапређивање и прописивање правила за коришћење мрежне и серверске инфраструктуре електронске управе, класификацију података, дефинисање правила

---

<sup>8</sup> Закон о регистру просторних јединица, Сл. гласник СРС, бр. 19/89., Сл. гласник РС, бр. 53/93, 67/93, 48/94., Уредба о утврђивању појединих статистичких истраживања, Сл. гласник РС, бр. 110/2009, Закон о званичној статистици, Сл. гласник РС, бр. 104/2009.

<sup>9</sup> Закон о државном премеру и катастру, Сл. гласник, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – одлука УС 96/2015)

за поновну употребу података који су већ у систему јавне управе, адекватно дуготрајно чување података и дефинисање правила заштите података.

- в. Да је сам Закон **један од стубова** функционисања електронске управе, али не и довољан, те да је неопходно донети и друге законе, међусобно ускладити постојеће, хармонизовати цео систем са европским правом и обезбедити скуп подзаконских аката којим се операционализују одређена законска решења;
- г. Да се мења систем управљања и усмерава ка **менаџменту и систему за подршку стратешком одлучивању** кроз институционално успостављање **Канцеларије за информационе технологије и електронску управу**.
- д. Да примена Закона захтева **организационе промене** у начину реализације управних процеса који се оријентишу према животним ситуацијама физичких и правних лица, реорганизују и нуде као административне услуге органа, што се може постићи само њиховом одговарајућом организацијом и дефинисањем реалне мисије, визије, стратегије и плана реализације. При томе се морају створити и одговарајући организациони услови и клима за рад професионално компетентних стручњака који поседују одговарајућа знања, вештине и алате.

Све претпоставке имају за циљ олакшавање електронске комуникације са управом, тако што обезбеђују да електронске управне услуге буду услуге од поверења које се остварују преко квалификованог електронског потписа, електронског печата, електронског временског жига, електронског документа, електронске идентификације, електронске идентификационе ознаке и других дозвољених поступака. Због тога је било неопходно регулисати и комуникацију путем електронске поште, као и дефинисање електронских образаца који се могу користити и кроз друге нивое електронске идентификације подносиоца захтева.

Акциони план за реформу јавне управе као међурезултате предвиђа да:

- до краја 2017. године 20% органа води управне поступке размењујући податке из службених евиденција електронским путем, (преко система еЗУП или преко веб сервиса успостављених на сервисној магистралу органа);
- до краја 2018. године 30% органа води управне поступке размењујући податке из службених евиденција електронским путем преко система еЗУП и да 30% органа ажурира податке преко Метарегистра;
- до краја 2019. године 50% органа води управне поступке размењујући податке из службених евиденција електронским путем и 50% органа ажурира податке преко Метарегистра.

Да би се ови резултати остварили неопходно је законом обавезати органе да користе софтверске алате који ће омогућити остваривање ових циљева.

### 3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

У оквиру пројекта *Support to e-government development – Service contract No 10SER01 01 31*<sup>10</sup> **Gap Analysis of Legal Environment Concerning e-Government** разматране су могућности регулисања питања из области електронске управе, начини на које је потребно уредити ову област (тачка 3.4.1 Анализе). Резултати наведене анализе показали су да решавање појединачних питања електронске управе (инфраструктура, електронско управно поступање,

<sup>10</sup> AAM Management Information Consulting Ltd., Support to e-government development - 10SER01 01 31, Ministry of Culture, Media and Information Society, Ministry for Human and Minority Rights, Public Administration and Local Self-Government, Ministry of Internal Affairs, Republic Geodetic Authority, Tax Administration



услуге од поверења у електронској управи) треба јединствено решити једним прописом уместо уређивања појединачних питања у постојећим прописима. Анализа је потврдила да је оптималан начин уређења ове области управо доношење посебног закона.

#### 4) Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

У циљу превазилажења наведених проблема и заокруживања уређења ове области неопходно је донети посебан закон и извршити измене и допуне постојећих закона и подзаконских аката којима се дефинише начин примене информационо-комуникационих технологија у јавној управи. Такође, наведена решења могу се користити и у циљу (сходне) примене у другим (нпр. судским) поступцима.

Приликом израде Закона о електронској управи појавиле су се следеће дилеме:

а. Да ли одредбе Закона треба да буду опште и да се остави могућност да се другим законима<sup>11</sup> и подзаконским актима даље регулишу одређена питања везана за електронску управу.

*или*

б. Да се нацртом Закона што је могуће детаљније и свеобухватније регулишу што је могуће већи број питања, нарочито:

- **начин поступања** државних органа, органа територијалне аутономије, органа јединица локалне самоуправе и предузећа, установа, организација, посебних органа и појединца којима су поверена јавна овлашћења када непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучују о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима;
- **начин на који органи успостављају и воде регистре**, електронски управљају подацима и документима, издају уверења, постављају и користе portale и веб презентације, пружају информације електронским путем и предузимају друге радње у електронском облику;
- **електронску комуникацију** органа са физичким и правним лицима уколико је то прописано законом којим се уређује тај поступак.
- **електронско поступање** других државних органа када непосредно примењујући прописе одлучују/решавају у одговарајућим поступцима и/или предузимају електронске управне радње, на питања која посебним законима нису посебно уређена.

Ове дилеме и питања утолико су били сложенији што не постоји у националним правима у Европи и нарочито у нашем региону много модела оваквог закона. Наиме, постоји Закон Републике Црне Горе<sup>12</sup> којим са на први начин регулише електронска управа. Друго решење донекле је дато у нацрту Закона о електронској управи Немачке<sup>13</sup>, САД<sup>14</sup> и Италије<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Нпр. У Аустрији The eGovernment Act and the General Law on Administration Processes and the Electronic Signature Act, <https://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6514/default.aspx>

<sup>12</sup> Закон о електронској управи, "Sl. listu cg", br. 32/2014

<sup>13</sup> Act to promote electronic government, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/News/egovernment.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/News/egovernment.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>14</sup> E-Government Act of 2002. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>

<sup>15</sup> Codice Amministrazione Digitale, <http://www.agid.gov.it/agid/quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>

Опредељење је било **за другу опцију** јер постојећи појединачни прописи на различит начин уређују одређена питања која је неопходно јединствено уредити, како би се успоставила интероперабилност и омогућила ефикасност у јавној управи.

Имајући у виду да коришћењем инфраструктуре (из регистара преко сервисне магистрале на порталима органа) долази до руковања подацима о личности, што мора бити уређено законом<sup>16</sup>, опредељење је да сва питања електронске управе буду решена на јединствен начин истим законом.

Неопходно је законом уредити питање прекограничног тока података и докумената и регулисати да се електронски подаци и документи који се износе из Републике Србије на основу посебних прописа, међународних аката или посебних међународних уговора морају се посебно заштити, као да се услови, мере и начин издавања дозвола за изношење електронских података из Републике Србије ближе уређују у складу са заштитом податка о личности.

## **5) На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Доношењем Закона о електронској управи:

- Обезбедиће се да јавна управа коришћењем постојећих ресурса постигне боље резултате у управном поступању у циљу квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права и обавеза грађана и правних лица; већег степена правне сигурности; повећане транспарентности рада органа јавне управе; потпуније заштите јавног интереса; квалитетнијег утврђивања јавне политике засноване на ажурним и потпуним подацима; побољшаног праћења стања у областима. Кључни ефекти, са аспекта грађана, постићи ће се омогућавањем безбедног коришћења широког дијапазона савремених информационе-комуникационих технологија ради упознавања са правима и обавезама и условима за њихово признавање и реализацију; смањивањем потребе да грађани и правна лица прибављају доказе у управним поступцима; олакшаном комуникацијом са органима (у погледу различитих саопштавања и примања изјава од стране органа). Правна сигурност повећаће се кроз олакшано праћење важећих прописа и повећану поузданост података релевантних за одлучивање. Ови позитивни ефекти биће омогућени захваљујући дефинисању сврхе, мисије, визије, стратегије и оперативне електронске управе; системском приступу електронској управи на свим нивоима (централним, територијално или функционално децентрализованим или деконцентрисаним); успостављеној стандардизацији софтвера, опреме, регистара, и процедура; контроли рада и примене утврђених стандарда; бољој координацији органа јавне управе; размени информација; квалитетнијем планирању и функционалнијим односима са другим органима, организацијама и институцијама.
- Осигураће се реалне шансе за боље и ефикасније остваривање права појединаца, али и правних лица и подићи степен њиховог задовољства.
- Омогућиће се јачање конкурентности и атрактивности инвестирања у привреду Србије на основу смањења административних трошкова које подразумева управно поступање и повећање правне сигурности и транспарентности рада, чиме се и смањује простор за корупцију и друге видове злоупотреба вршења јавних овлашћења.

---

<sup>16</sup> члан 42. став 2. Устава Републике Србије, Сл. Гласник РС., бр 98/06

- Створиће се повољнији услови за партнерство јавног и приватног сектора у вези са израдом закона и других прописа, јер ће еУправа битно олакшати пружање података и давање идеја у вези са потребом и начином унапређења прописа у релевантним областима од стране грађана, стручњака, институција и невладиних организација.

С обзиром да Нацрт закона уводи Државни центар за управљање и чување података као физичку и виртуелну инфраструктуру чија је намена смештање рачунара, сервера, мрежних и безбедносних система неопходних за функционисање електронске управе, као и увођење Јединствене информационо-комуникациона мреже електронске управе која ће омогућити пренос података између органа, јасно је да ће се њихово коришћење одразити на рад свих органа државне управе, локалне самоуправе као и организација којима су поверене јавна овлашћена.

Јединствен електронски сандучић односно електронски поштански сандучић корисника за пријем свих електронских докумената у електронској управи омогућиће пријем докумената свим физичким и правним лицима који се одлуче да користе електронску управу.

Метарегистар као јединствен јавни електронски регистар о свим електронским регистрима успостављеним у Републици Србији обавезаће све органе у јавној управи којима је посебним законом дато да воде одређену евиденцију, да је пријаве у Метарегистар.

Машински читљив облик је облик електронски меморисаног записа структуриран тако да га програмска апликација може лако идентификовати, препознати и из њега издвојити одређене податке, укључујући појединачне податке и њихову унутрашњу структуру;

Портал еУправе Законом ће постати јединствена приступна тачка електронској управи свих органа који нуде електронске услуге.

Имајући у виду домаћај управе увођење електронске управе и регулисање ове области утицаће на све сегменте друштва.

#### **б) Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?**

С обзиром на то да је Закон о електронској управи системски закон и да не можемо проценити обим и динамику усклађивања система са Законом, тешко је унапред поуздано проценити не само социјалне, већ и административне и фискалне трошкове овог закона. Сам Закон оставља могућност органима да користе електронску комуникацију тек када се стекну неопходни услови/остваре капацитети за тај вид комуникације. Анализом тренутног стања утврђено је да постоји велика неуједначеност међу органима јавне управе како у поступању, процедурама и односу према странци, тако и у техничкој опремљености. С тим у вези, неким органима ће бити лакше да се прилагоде и имплементирају новине које Нацрт доноси, док ће другима бити потребно време, и подршка. Поред тога, тешко је направити границу између трошкова које ће закон као такав наметнути органима на републичком нивоу, с једне стране, и трошкова које ће наметнути органима на локалном нивоу, с друге стране. Закон представља само правни основ за увођење одређених института ефикасне и делотворне управе која се понаша одговорно према својим грађанима. Доношење Закона је само прва активност на том путу, која треба да буде праћена успостављањем техничких и суштинских предуслова за потпуно увођење електронске управе, кампањом и промоцијом нових електронских услуга које буду увођене, обуком службеника који раде на њима, итд. Акционим планом за реформу јавне управе у РС 2015-2017 предвиђено је да би спровођење ових активности на нивоу државне управе (не и локалне) износило око

500.000 ЕУР (процена Дирекције за електронску управу, МДУЛС). Конкретно, у питању су две активности: 1) Обезбеђивање услова за електронску комуникацију са органима државне управе у спровођењу управног поступка, и 2) Техничко опремање органа државне управе и обука запослених за рад са новим информационим технологијама. Ове активности се већ спроводе и планиране су и нацртом Акционог плана за реформу јавне управе за период 2018-2020. као и Нацртом Акционог плана за развој електронске управе за период 2017-2018. у коме се планира обезбеђивање 13.000.000 еура.

Трошкове имплементације самог Закона као таквог је тешко проценити, јер ће примена већине одредаба зависити од капацитета самих органа, динамике усклађивања посебних закона и брзине развоја електронске управе. Ипак, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу је проценила да ће имплементација Закона коштати само Канцеларију у наредној години, када су очекивани трошкови и највиши (због инфраструктурних улагања) 257.800.000,00 динара.

С обзиром да је размена података из службених евиденција обавезујућа за све органе, невезано за техничку опремљеност тих органа примена Закона проузроковаће одређене трошкове овим органима, али и смањење прихода. Наиме, органи више неће моћи да захтевају од странке да им достави документа или оверене копије докумената<sup>17</sup> која они већ имају у службеној евиденцији, те ће изостати и приходи које органи тренутно убирају наплаћујући издавање ових докумената. Ипак, овај губитак прихода за органе ће бити мањи него што ће бити уштеде које ће остварити грађани. Разлог томе је што цена коју грађанин тренутно мора да плати за издавање уверења о држављанству на пример, није у целом свом износу приход за државу, с обзиром да постоје трошкови штампе, трошкови папира и трошкови времена које државни службеник мора да проведе на обради овог захтева. Овде се управо крију уштеде за државу, иако мање интуитивне него оне за грађане.

Највећа корист за државу у том смислу свакако јесте ослобађање капацитета и њихова ефикаснија прерасподела, а и јачање. Наиме, примена новог Закона са новинама које уводи, имаће за последицу ослобађање одређених службеника који су се бавили пословима који су сувишни (као што је издавање докумената који већ постоје у службеној евиденцији) и могућност њиховог упошљавања на пословима на којима недостаје капацитета. Ово је нарочито важно за државну управу која је, како смо видели у недавној анализи опште државе<sup>18</sup>, у својим одређеним деловима врло пренапрегнута. Анализа која је рађена за потребе примене Закона о општем управном поступку податка о врло неуједначеној оптерећености извршилаца у различитим органима. На пример, док у Сектору за грађевинске послове и грађевинско земљиште (МГСИ) један извршилац одлучује у просеку о 409 жалби у току године, а у Управи царина (МФ) о 215 жалби годишње, у исто време један извршилац у Сектору финансија, људских ресурса и заједничких послова МУП-а одлучује о свега 5 жалби годишње, а у Министарству културе 12.

Као што је већ поменуто, нови ЗУП ће у дугом року донети веће уштеде грађанима него што ће наметнути трошкове држави. С обзиром да више новца у рукама грађана значи већу агрегатну тражњу, то значи и да ће повећање пореских прихода по том основу смањити (а у неком тренутку и потпуно анулирати) негативан фискални утицај који ће одређене одредбе изазвати. Примере уштеда за грађане наводимо у следећем питању.

---

<sup>17</sup> На пример, иако је Извод из матичне књиге рођених у октобру 2010. године постао трајан документ и тиме престала потреба вађења тог документа на сваких шест месеци, неки органи и даље траже оверене копије тог извода које коштају приближно исто као и оригинал тог извода.

<sup>18</sup> Позициони документ "Модерна држава – Рационална држава", МДУЛС, јун 2015. године

Што се тиче малих и средњих предузећа, Закон им неће наметнути никакве трошкове. Мала и средња предузећа ће имати само користи од овог закона, исто као и грађани. Уштеде ће највише осетити мала предузећа или предузетници који немају пуно запослених и који сада троше пуно времена у поступцима са органима јавне управе.<sup>19</sup>

Пристап Порталу отворених података омогућиће бесплатан пристап евиденцијама које садрже податке о раду органа које су од значаја са све сегменте друштва.

### **7) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Имајућу у виду главне циљеве Нацрта закона, као што су модернизовање органа управе и поједностављивање управног поступка, на следећим примерима ћемо илустративно указати само на део финансијских уштеда и користи за грађане применом нових решења и правних института које успостављају нове законске одредбе.

Осим финансијских користи, које се огледају у уштеди трошкова и времена, грађани ће своја права и правне интересе моћи да, на потпунији, поузданији и комфорнији начин остваре у сарадњи са јавном управом, која је оријентисана према њима. На тај начин јавна управа се трансформише у сервис грађана, пружајући им услуге у складу са потребама, на квалитетан, уједначен и приступачан начин.

Одредбама Нацрта закона успоставља се виши ниво правне сигурности кроз остваривање принципа предвидивости, транспарентности и ефикасности чиме се формира погодно пословно окружење, нарочито за инвестиције.

#### **Пример 1: Један орган – више услуга**

**Промена докумената услед промене презимена.** Као пример више услуга које пружа исти орган, а за које се данас подноси одвојен захтев на одвојеним шалтерима исте институције, узећемо пример промене личних докумената по венчању, у случају да један од супружника одлучи да промени презиме. Истраживања показују да осам до 18 одсто жена одлучи да задржи девојачко презиме по удаји. С обзиром да су углавном жене те које мењају презиме, узећемо овај податак као апроксимацију за израчунавање укупног броја супружника који промене презиме у току једне године, и то најконзервативнију процену, тј. да 82% нововенчаних лица мора да промени лична документа због промене презимена. У Београду је број закључених бракова у 2016. години износио 9.408<sup>20</sup>, што значи да је број супружника који су мењали документа по венчању био око 7.715. Од свих докумената која супружник треба да промени, у овој анализи ћемо као пример узети само лична документа која издаје МУП како бисмо представили случај више услуга које пружа један орган. Као пример ћемо узети промену личне карте, пасоша и возачке дозволе.

Преглед процене трошкова за промену ова три документа дајемо у Табели 1.1. која приказује како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене релевантних одредаба из Нацрта закона, а које се тичу јединственог управног места (у овом случају једног шалтера) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције.

Тренутна пракса у већини општина у Србији је да супружник прво мора да промени личну карту, како би са истом могао поднети захтев за промену пасоша и возачке дозволе. Ово подразумева два одласка у МУП и три чекања у реду, с обзиром да се у већини општина ови

<sup>19</sup> Једино што би се могло сматрати трошком за грађане и привреду јусе једнократни трошкови усклађивања у смислу важења електронског сертификата како би се могло приступити е-услугама. То је процес који је бесплатан (уколико грађанин има личну карту са чипом) и који не одузима пуно времена. Ипак, то није директна последица овог закона, тако да се у овој анализи нећемо бавити тим трошком.

<sup>20</sup> Републички завод за статистику (РЗС)

захтеви подносе одвојено. Поред тога, с обзиром да је за промену ових докумената потребно на увид донети и извод из матичне књиге венчаних, извод из матичне књиге рођених и уверење о држављанству, то значи да лице мора издвојити време и новац и за вађење ових докумената. Неретко се ова документа морају извадити у различитим општинама, што подразумева одлазак и чекање у реду у три општине. Наравно, има случајева да се сва три документа могу извадити у једној општини, те за овај пример узимамо да су то у просеку две општине. Поред тога, важно је нагласити да смо у току ове анализе дошли до сазнања да је пракса по општинама изненађујуће неуједначена. Велике разлике постоје и међу београдским општинама, те о разликама о другим јединицама локалне самоуправе у Србији не треба ни говорити. Разликују се цене услуга, методи прикупљања и достављања података, процедуре, процеси... С једне стране, има општина које већ примењују члан 126. постојећег ЗУП-а (нпр. Горњи Милановац, Краљево, Лесковац), док у другим општинама на два шалтера један до другог, траже достављање истих докумената за остваривање два права из исте области.

Table 1 Трошкови промене личних докумената по промени презимена након венчања (РСД)

	Status quo	Нацрт ЗЕУ
<b>Промена личне карте</b>		
Извод из матичне књиге венчаних	400	0
Извод из матичне књиге рођених	400	0
Уверење о држављанству	700	0
Образац	928,8	928,8
Трошкови техничке израде	226	226
Трошак времена	1.424,5 <sup>21</sup>	854,7
<b>Промена пасоша</b>		
Образац - део који иде Заводу за израду новчаница и кованог новца	3.000	3.000
Образац - део уплата јавних прихода буџета РС	600	600
Трошак времена	854,7	0
<b>Промена возачке дозволе</b>		
Накнада за трошкове израде возачке дозволе	250	250
Накнада за издавање возачке дозволе	621	621
Накнада за републичку административну таксу	690	690
Трошак времена	569,8	0
<b>УКУПНО</b>	<b>10.664,8</b>	<b>7.170,5</b>

У Табели 1. можемо видети:

- трошкове прибављања извода и уверења које је потребно донети на увид<sup>22</sup>, а које је неопходно извадити јер је презиме промењено, те се не могу корисити већ извађена

<sup>21</sup> Процена је да је за одлазак у две општине за прибављање извода и уверења потребно око два сата, одлазак до МУП-а ради подношења захтева око један сат, чекање у реду у просеку око један сат (у случају заказивања путем СМС-а или Интернета нема чекања, док је у случају незаказивања чекање у просеку два сата), одлазак у МУП ради преузимања израђеног документа један сат. То значи да је у просеку потребно пет сати за промену личне карте, што је, изражено у новцу, око 1.425 РСД. Овај трошак времена ја израчунат множењем са ценом сата, која је израчуната као просечна месечна нето плата у РС (преузета из РЗС) подељена са бројем радних сати у месецу, што даје цену сата од 284.9 РСД (44.583 РСД/160 сати).

<sup>22</sup> Извод из матичне књиге венчаних, извод из матичне књиге рођених и уверење о држављанству се у већини општина могу наручити путем телефона или Интернета, у ком случају бивају дотсваљени на кућну адресу у року од два до пет дана, али цена доставе је у просеку 250 РСД, што је приближно исто цени сата који грађанин потроши у случају да лично вади ова документа.

документа. Уколико би органи јавне управе размењивали податке из службене евиденције електронским путем<sup>23</sup>, грађани не би морали да сnose ове трошкове,

- трошкове промене три лична документа која смо узели као пример (административне таксе и трошкови израде); ови трошкови бо остали исти и при примени Нацрта закона,
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, подношење захтева за промену три лична документа и преузимање израђених докумената.

Видимо да би у случају примене одредаба из Закона о електронској управи трошкови за грађанина износили 7.170 РСД, док тренутно они износе око 10.665 РСД. Ово значи да би уштеда по особи била 3.495 РСД, што је на годишњем нивоу, за све грађане града Београда који по венчању промене презиме, чак 26.963.925 РСД.

## Пример 2: Више органа – једна услуга

---

**Упис детета у предшколску установу.** Наведена ситуација је добар пример када више органа одлучује о једном праву, односно, пружа једну услугу – упис детета у предшколску установу. Имајући у виду податак Секретаријата за образовање и дечју заштиту Градске управе града Београда да је на територији града Београда на конкурс за 2015/2016. годину уписано 15.220, а до 31.12.2016. године 17.738 деце, можемо извести закључак да је велики број корисника наведене услуге.

Можемо приметити да се потребна документација за остваривање овог права разликује у односу на подносиоце захтева, у смислу да ли су родитељи запослени (студенти, власници фирме, уметници) или припадају некој од осетљивих група (самохрани родитељи, деца у хранитељским породицама или смештена у установама социјалне заштите, деца са сметњама у психофизичком развоју или су корисници материјалног обезбеђења). Такође, важно је напоменути да се постоје одређене разлике у неопходној документацији у зависности од места и од предшколске установе. С тим у вези, трошкове и уштеде ћемо приказати на најучесталијем примеру – запослених родитеља са два детата од којих се једно уписује у вртић (оба родитеља у радном односу).

Секретаријат за образовање и дечју заштиту града Београда објављује Конкурс за упис деце у вртиће, који на својим огласним таблама објављују предшколске установе. Пријаву за пријем у вртић подноси родитељ, односно старатељ детета на обрасцу који се преузима у установи, док одлуку о пријему детета доноси Централна комисија коју именује директор установе. Уз захтев доставља се следећа документација:

- Извод из матичне књиге рођених за дете које се пријављује у вртић, као и за осталу децу у породици
- Потврда Дома здравља да је дете способно за колектив
- Потврда послодавца о запослењу, односно потврда ПИО фонда о уписаном радном стажу

У Табели 2.1. приказујемо како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене релеватних одредаба из Нацрта закона, а које се тичу јединственог управног места (у овом случају у вртићу) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из

---

<sup>23</sup> Информациони систем еЗУП уведен је на Порталу еУправа у јуну 2017. године и подаци из матичних књига доступни су на сервисној магистралу, али не постоји законска обавеза да се кристи овај начин размене података из службених евиденција (обавеза да уступају податке и поставе их на сервисну магистралу органа и омогуће другим органима увид у податке из службених евиденција које воде, као ни обавеза да прибављају податке на овај начин ако им је то омогућено).

службене евиденције, а на примеру остваривања права на упис детета у предшколску установу.<sup>24</sup>

Table 2 Трошкови остваривања права на упис детета у предшколску установу (РСД)

Назив органа и списак докумената који се прибављају	Status quo	Нацрт ЗЕУ
<b>Матичар</b>		
Извод из матичне књиге рођених за децу	800	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	0
<b>Дом здравља</b>		
Потврда да је дете способно за боравак у колективу	0	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	569,8
<b>Послодавац / ПИО фонд</b>		
Потврде да су родитељи у радном односу / Потврда ПИО фонда о уписаном стажу	0	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	284,9
<b>УКУПНО</b>	<b>2.509,40</b>	<b>854,7</b>

У Табели 2. можемо видети:

- трошкове прибављања извода које грађани не би морали да сnose уколико бисмо применили одредбе о размени података из службених евиденција у складу са Нацрттом закона о општем управном поступку
- трошкови издавања потврда од стране надлежне здравствене установе и послодавца, односно ПИО фонда
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, прибављању потврда надлежних органа и послодавца, односно ПИО фонда.

Имајући у виду наведене податке, закључујемо да тренутно трошкови за грађанина износе 2.509,40 РСД, док би наведени трошкови износили 854,70 РСД, уколико бисмо применили одредбе Нацрта закона. Уколико износ уштеде од 1.769,80 РСД који би остварили грађани по једном захтеву за упис детета у предшколску установу умножимо са бројем захтева за упис, долазимо до закључка да би уштеда на територији града Београда износила око 29.351.068,60 РСД.

Пример 3: Више органа – више услуга

**Рођење детета.** Као пример више услуга које пружа више органа, а за које се данас подноси више захтева узећемо пример рођења детета. Ради остваривања различитих права, односно испуњења законских обавеза, које проистичу из чињенице рођења детета, родитељи различитим органима подnose обимну документацију. У овом случају, као пример узећемо пријаву личног имена детета ради уписа у матичне књиге рођених и пријаву пребивалишта детета, као само један сегмент права, односно обавеза која произилазе из чињенице рођења детета.

Према подацима објављеним на сајту Републичког завода за статистику у Србији је 2014. године рођено 66.461 беба. Такође, према подацима сајта [www.zdravlje.org](http://www.zdravlje.org) у породицима на територији града Београда је у истој години рођено 19.904 беба.

Преглед процене трошкова за остваривање ова два захтева дајемо у Табели 3. која приказује како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене одредаба из

<sup>24</sup> Ова услуга уведена је на Порталу еУправа 2015. године и омогућава родитељима да захтев поднесе и од куће тако да је могуће и додатно смањити трошак времена.



Нацрта ЗУП-а, а које се тичу јединственог управног места који омогућава грађанима, у овом примеру родитељима, да уместо обраћања већем броју органа ради остваривања више права, поднесу само један захтев (иницијални захтев се подноси матичару - за пријаву личног имена и пријаву пребивалишта) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције, те да по обављеним процедурама родитељима издају потребна уверења ради остваривања права. Тиме се положај странке мења у позитивном смислу резултирајући уштедом времена и средстава.

Тренутна пракса у Србији је да по рођењу детета родитељима предстоји:

Пријава личног имена детета - родитељ има законску обавезу да ради уписа у матичну књигу рођених пријави матичару лично име детета најкасније у року од 30 дана од рођења детета. Међутим, не препоручује се да то буде пре седмог дана од дана рођења (колико је отприлике потребно времена да из породилишта у матичну службу стигне обавештење да је дете рођено). Ако је дете рођено у браку, супружници имају исто презиме и исто држављанство, довољно је да у општину дође један родитељ и понесе извод из матичне књиге венчаних, личну карту, као и личну карту другог родитеља и извод из држављанства за оба родитеља. У наведеној ситуацији запажена је неуједначеност у погледу обавезе присуства једног, односно оба родитеља. У неким општинама је потребно да оба родитеља буду присутна, што може да представља додатну отежавајућу околност родитељима у погледу организације доласка, с обзиром да је потребно обезбедити чување бебе месец дана старости.

Надаље, потребно је да прође око седам дана од пријаве личног имена детета ради уписа у матичну књигу рођених да бисте добили извод из матичне књиге рођених за дете. Због процедуре, која је таква да матичар када родитељ пријави лично име детета, службено шаље у Министарство унутрашњих послова (МУП) захтев за издавање јединственог матичног броја грађана (ЈМБГ), тек када МУП додели број, матичар може издати извод из матичне књиге рођених. Извод из матичне књиге рођених за новорођену децу је бесплатан.

Такође, законска обавеза родитеља је да у року од 3 месеца од рођења детета поднесе пријаву пребивалишта детета надлежном МУП-у. Дакле, родитељ се сада обраћа МУП-у ради пријаве пребивалишта. За пријаву пребивалишта за новорођено дете родитељ је претходно морао да пријави дете матичару за упис у матичну књигу рођених (неопходно је да два пута оде код матичара, а у међувремену матичар се обраћа МУП-у ради издавања ЈМБГ) и да достави на увид своју личну карту, прилаже доказ о плаћеној административној такси.

*Table 3 Трошкови (РСД) пријаве личног имена детета ради уписа у матичне књигу рођених и пријаву пребивалишта детета као само један сегмент права, односно обавеза која произилазе из чињенице рођења детета*

	Status quo	Нацрт ЗЕУ
<b>Пријава личног имена детета ради уписа у МКР</b>		
Извод из матичне књиге венчаних	420	0
Уверење о држављанству за оба родитеља	1.400	0
Трошак времена	569,8	0
<b>Пријава пребивалишта новорођеног детета</b>		
Извод из матичне књиге рођених за дете	0	0
Накнада за републичку административну таксу	300	0
Трошак времена	712,25	0
<b>У К У П Н О</b>	<b>3.402,05</b>	<b>0</b>

У Табели 3. можемо видети:

- трошкове прибављања извода и уверења које је потребно донети на увид, а које је неопходно извадити ради остваривања права која произилазе из чињенице рођења детета. Пошто је услуга електронска и обавља се у породицишту, здравствени радник преко Портала еУправа приступа евиденцијама и врши проверу података релевантних за упис детета,
- трошкови остваривања наведених права, која смо узели као пример (административне таксе) укинута су у договору са институцијама јер више не постоји потреба обраде захтева,
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, подношење захтева за остваривање наведених права и преузимање израђених докумената.

Видимо да би у случају примене одредаба из Нацрта закона трошкови за грађанина износили 0 РСД, док тренутно они износе око 3.402,5 РСД. Ово значи да би уштеда по особи била 2.817,6 РСД, што је на годишњем нивоу, за све родитеље у Србији по рођењу детета, чак 187.260.513,6 РСД, односно за родитеље деце рођене на територији града Београда 56.081.510,4 РСД.

#### **8) Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Бројне анализе указују да правна сигурност, предвидивост, степен заштите инвеститора, генерално представљају (поред профитабилности инвестиције) кључни фактор за привлачење инвестиција и отварање нових радних места. У земљама са сличним карактеристикама у погледу профитабилности, доступности квалификоване радне снаге и сличних трошкова рада, сличним пореским стопама, али и независно од тих карактеристика, тзв. регулаторна арбитража представља кључни фактор при избору инвеститора у погледу земље у којој ће инвестирати. У вези са тим, процесни статус инвеститора, ажурност при издавању бројних дозвола неопходних за пословање, степен заштите његових права кроз различита правна средства, битно утичу на ово опредељење. Такође, потребно је имати у виду да Закон о електронској управи пружа основу не само за управне поступке, већ и за све видове комуникације у јавној управи у најширем смислу. Стога би требало имати у виду и да би одступања од његових решења морала да буду изузетна и оправдана, како се процедуре не би непотребно компликовале.

#### **9) Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?**

Спровођење јавне расправе о Нацрту закона о електронској управи одређено је Закључком Одбора за правни систем и државне органе 05 број: 011-8803/2017 од 13. септембра 2017. године, којим је утврђен Програм јавне расправе и одређено да ће се јавна расправа о Нацрту закона о електронској управи спровести од 18. септембра 2017. године до 9. октобра 2017. године. У складу са наведеним закључком, Министарство државне управе и локалне самоуправе је спровело јавну расправу у предвиђеном периоду. Такст Нацрта закона о електронској управи објављен је на веб презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе <http://www.mduls.gov.rs> и на Порталу Еуправа <http://www.euprava.gov.rs>. Такође, на веб презентацији Канцеларије за информационе технологије и електронску управу објављен је јавни позив за јавну расправу о Нацрту закона о електронској управи. Сва заинтересована лица била су у могућности да коментаре и мишљења доставе електронским путем и поштом на адресу Министарства државне управе и локалне самоуправе у Београду.

Наведеним програмом јавне расправе предвиђено је одржавање Округлог стола под називом „Представљање и дискусија о Нацрту закона о електронској управи“, који је, из техничких разлога, одржан дана 5. октобра 2017. године, у свечаној сали згради Ректората Универзитета у Београду, са почетком у 10 часова, а на којем су, поред чланова Посебне радне групе,

присуствовали представници државних органа, привредних субјеката, академске заједнице, струковних удружења, еминентни стручњаци у овој области, као и друге заинтересоване стране.

Округли сто је отворио државни секретар Жикица Несторовић, који је нагласио да ће, у оквиру дигитализације као једног од приоритета Владе Републике Србије, усвајање Закона о електронској управи представљати један од основних стубова развоја функционалне електронске управе и њену трансформацију у сервис грађана и привреде, стварајући услове за привредни раст и друштвени развој. Примена Закона омогућиће ефикасност рада јавне управе, смањивање трошкова и стварање нових вредности у скоро сим областима живота и рада, а посебно унапредити правну сигурност, омогућити већу транспарентност у раду јавне управе, чиме ће се повећати инвестиције и омогућити боље планирање политика у области унапређења рада јавне управе у Србији. Нагласио је и да је очекивано да ефекте овог закона осете грађани, као и представници привредног сектора, али и запослени државни службеници који раде у јавној управи како би безбедним коришћењем савремених информационаих и комуникационих технологија олакшали комуникацију са грађанима и представницима привреде и омогућили им да на ефикасан начин остварују своја права и правне интересе, чиме би се и степен њиховог задовољства радом јавне управе подигао на виши ниво.

Након што су представници Министарства државне управе и локалне самоуправе и Канцеларије за информационе технологије и електронску управу представили законска решења, присутни су изнели своја мишљења у вези Нацрта закона, као и предлоге за унапређење законског текста који је предмет јавне расправе. Мишљења су изнели представници Пореске управе Министарства финансија, Народне банке Србије, Канцеларије повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге, Иницијативе Дигитална Србија, Министарства рударства и енергетике, Министарства унутрашњих послова, Архива Србије, компаније Native Consulting и она су се односила на питања рокова који су предвиђени у прелазним и завршним одредбама, успостављања регулативног тела који би имало задатак да обезбеђује интерконективност односно комуникацију информационаих система државних органа, као и да омогући координацију буџетских активности и рокова реализације, примењивости одредаба Нацрта закона на поступање одређених органа, регистрације корисника услуга електронске управе, примене закона о заштити података о личности, одређивања података који се користе за логовање на систем. Такође је исказано мишљење да одређена питања коју регулиште законски текст представљају материју за подзаконске акте, као и да је потребно детаљно регулисати питање омогућавања електронског плаћања, посебно имајући у виду значај електронског плаћања које омогућавања коришћење електронских услуга без одласка у пошту или банку. Истакнут је значај докумената који настају у електронској форми и указано је да је неопходно посветити пажњу чувању и даљем коришћењу таквих докумената, па су у том смислу дате сугестије које се односе на унапређење законског текста у смислу поштовања стандарда заштите и безбедности података.

Учесници Округлог стола позитивно су се изјаснили у вези низ нових законских решења, као што су: увођење јединственог поштанског сандучића који ће омогућити правилну доставу у електронском управном поступању, успостављање сервисне магистрале органа, обавезе објављивања електронских услуга на Порталу еУправа, прилагођеност софтверских решења мобилним платформама и сл.

Осим наведених коментара који се изнети током одржавања Округлог стола, у периоду јавне расправе укупно су достављени коментари девет учесника, и то представника државних органа, органа државне управе, представника привреде, невладиног сектора и других

заинтересованих страна, електронским путем на за ту сврху намењену и објављену адресу електронске поште.

Пристигли коментари односили су се на поједина питања које уређује предложени законски текст, од којих ћемо указати на најзначајније:

Учесници јавне расправе су указали на потребу да се на прецизнији начин дефинишу послови електронске управе, као и појмови предвиђени чланом 4. Нацрта закона, као што су: појам комуникације, пружаоца електронске услуге електронске управе, појам Јединствене информационо-комуникационе мреже органа, веб портала, веб сервиса, појам податка;

Као предмет расправе извојиле су се одредбе Нацрта закона о електронској управи које регулишу питања заштите података и докумената при њиховом прибављању и уступању, као и рока за пренос регистара и налога електронске поште на сервере У Републици Србији у вези са успостављањем и вођењем регистара и евиденција у електронском облику. У вези наведеног, указујемо да је предложено да се ограничења предвиђена овим члановима изоставе из предложеног законског текста;

У више коментара, истакнуто је да постоји потреба да се одређена понашања која су у супротности са законским решењима санкционишу, па је предложено да се предвиде казнене одредбе за евентуалне злоупотребе електронских докумената, односно, података, односно приступа истим, посебно за оне податке који се чувају у оквиру Државног центра за управљање и чување података, као и за државне органе који немају веб презентацију у складу са предоженим законским решењима;

Указано је да је потребно да се додатна пажња посвети чувању докумената изворно насталих у електронском облику, као и питању електронског плаћања;

Предложено је да се додатно размотри могућност да се подзаконским актима регулише део материје представљеног Нацрта закона о електронској управи;

Већина учесника у јавној расправи сугерисало је да се рокови који су наведени у прелазним и завршним одредбама, а који се тичу успостављања неопходне инфраструктуре, поново дефинишу, како би се омогућио благовремени и несметан рад електронске управе;

Увођење м-управе је препознат као начин за унапређење оквира електронске управе, имајући у виду да закони који регулишу платне услуге, информациону безбедност, електронски документ, електронску идентификацију и услуге од поверења у електронском пословању у потпуности подржавају развијање управе у овом правцу;

Напомињемо да су сви пристигли коментари током јавне расправе садрже предлоге за номотехничко унапређење текста Нацрта закона, као и предлоге за дефинисање нових појмова који се уводе у правни систем на прецизан и свеобухватан начин, посебно имајући у виду да се у Нацрту закона користе појмови универзалног карактера и значења, као што су: веб сервис, клауд, комуникација и др.

Имајући у виду да су учесници јавне расправе о Нацрту закона о електронској управи пружили детаљна објашњења за своје коментаре и сугестије, Министарство државне управе и локалне самоуправе сматра да је јавна расправа спроведена на квалитетан начин и да пристигли коментари, који ће у наредном периоду бити детаљно размотрени, представљају одличну полазну основу за даље унапређење законских решења.

Закон је био упућен на давање мишљена органа након чега су извршене додатне корекције као што је увођење казних одредби и регулисање поновног коришћења података у циљу хармонизације са прописима Европске уније.

## 10) Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Ради успешне примене закона предвиђено је да се уради следеће:

- 1) доношење подзаконских аката у року од 6 месеци од дана ступања на снагу закона
- 2) бустостављање јавних регистара у року од **36 месеци** од дана ступања на снагу закона (органи);
- 3) успостављање Сервисне магистрале у року од **12 месеци** од дана ступања на снагу закона (надлежни орган);
- 4) сместе на сервере у Републици Србији базе података, електронске регистре, информационе системе и налоге за електронску пошту у року од **12 месеци** од дана ступања на снагу закона (органи);
- 5) успостављање Метарегистра у року од **12 месеци** од дана ступања на снагу закона (надлежни органи).

Предложени рокови изгледају кратко, но многе од ових активности су започете, а неке и скоро окончане. Годину дана, односно две године је максимано време за успостављање делова система и прелазак на електронску управу.

Мере које је неопходно предузети у циљу успешне примене Закона су:

- донети подзаконске акте којима ће се уредити:
  - организационе и техничке стандарде за одржавање и унапређење Јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе и повезивање органа на мрежу;
  - начин одобравања, суспендовања и укидања приступа Сервисној магистрали органа;
  - начин на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку;
  - садржај и начин вођења Метарегистра;
  - начин рада органа на Порталу еУправа и омогућавање плаћања услуга;
  - ближе услове о успостављању и начину рада Портала отворених података;
  - ближе услове за одређивање домена, тачност и потпуност садржаја веб презентације, представљање услуга које орган пружа, техничко решење, функционалност, приступачност, језик и писмо, графичко решење, дизајн, употребљивост, доступност, безбедност, одржавање, ажурирање и друга питања везана за развој веб презентација;
  - ближе услове за одржавање и унапређење Државног центра за управљање и чување података;
  - ближе услове за успостављање електронске управе од стране органа;
  - техничке услове електронске доставе, као и садржај потврде.

- донети систематизацију (измене и допуне) радних места са пословима надзора у оквиру Министарства државне управе и локалне самоуправе и обезбедити (регрутовати, селекционисати и примити или прерасподелити) државне службенике који испуњавају предвиђене услове;
- припремити план перманентног информисања корисника управних услуга и обучити тренере за образовне програме коришћења електронских комуникација, електронског управног поступања, електронских управних радњи;
- извршити свеобухватну обуку свих државних/јавних службеника за примену Закона;
- припремити одговарајуће државне службенике за обављање инспекцијског надзора и припремити и донети посебне акте којима се дефинишу садржаји који ће ући у програм испита за инспекторе у складу са одредбама овог Закона, као и Закона о инспекцијском надзору (Сл. гласник, бр. 36/2015), које се односе на надзор спровођења овог Закона и на основу њега донетих прописа;
- који се односе на електронску управу, односно електронски управни поступак, електронске управне радње и електронске комуникације;
- утврдити и обезбедити примену стандарда који ће омогућити интероперабилност;
- успоставити системе безбедности и донети мере и механизме заштите;
- набавити сву потребну опрему;
- легализовати софтвер уколико то није већ обезбеђено;
- успоставити ефикасан систем праћења стања електронске управе на свим нивоима и формирати одговарајуће тимове за праћење;
- обезбедити праћење стања (усвајањем и применом једне од метода евалуације електронске управе) у области еУправе ради квалитетне *ex post* анализе и предузимања мера којима се обезбеђује потпуна реализација циљева Закона.

Координација органа за спровођење Закона као и дефинисање активности које су резултат примене Закона врши Координационо тело за електронску управу. Обуку запослених у органима који почињу са применом Закона вршиће Канцеларија за информационе технологије и електронску управу (надлежни орган за примену Закона).