

Извештај о спроведеној Детаљној анализи ефеката Стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015 – 2018

I РЕЗИМЕ

Влада Републике Србије је усвајањем Стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015 - 2018 по први пут 2015 године на систематичан начин утврдила јавне политике у домену развоја електронске управе (у даљем тексту: еУправа), као битног сегмента развоја јавне управе у Републици Србији. Подсећамо да је Република Србија у том тренутку већ увелико заостајала за земљама Европске уније у сегменту развоја еУправе, тако да је непобитно да је и сам чин усвајања Стратегије од изузетног значаја за развој еУправе, јер указује на суочавање са тим проблемом. Имајући у виду да је важење Стратегије истекло током последњег квартала 2018. године, наметнула се потреба да се спроведе *ex-post* анализа ефеката Стратегије, како због потребе процене учинка мера планираних Стратегијом и пратећих акционих планова, тако и због потребе израде документа јавних политика којим ће се мере развоја еУправе у Србији планирати за наредни период.

Имајући у виду да су **Стратегија и пратећи акциони планови** усвојени у време када нису били прецизно прописани стандарди за израду планских докумената, односно докумената јавне политике¹, није изненађујуће то што ти документи имају методолошке пропусте који су отежавали евалуацију њихове реализације. Наиме, циљеви постављени **Стратегијом** у великој мери одступају од стандарда СМАРТ приступа у формулисања циљева. Због тога се указала потреба да се током саме *ex-post* анализе Стратегије, у складу са Законом, редефинишу општи и посебни циљеви, као и показатељи учинка у односу на тако редефинисане циљеве, а како би се сагледали стварни ефекти Стратегије. Општи и посебни циљеви су редефинисани имајући у виду

¹ Народна Скупштина је усвојила Закон о планском систему (април 2018. године), а Влада Уредбу којом је прописала методолошка правила за израду докумената јавних политика (фебруар 2019. године), чиме је тек почетком 2019. године заокружен правни оквир који уређује планирање јавних политика у Републици Србији. Имајући у виду да у периоду израде Стратегије нису важили поменути прописи, анализа ефеката јавних политика није била обавезујућа. Циљ ове реформе био успостављање регулаторног оквира за планирање јавних политика у Републици Србији, који ће омогућити конзистентно, координисано, реалистично и одговорно планирање. Затечено стање се огледало у постојању преко 100 важећих стратегија, које по правилу нису биле међусобно усаглашене, а често су биле и неспроводиве, пре свега јер приликом планирања нису уважаване финансијске и административне могућности и ограничења.

мере и активности садржане у Стратегији и Акционим плановима, а ови показатељи учинка су дефинисани на нивоу тако редефинисаних општег и посебних циљева.

Када је реч о акционим плановима који су пратили Стратегију, евалуацију њихових ефеката је компликовало то што у тим документима мере и активности нису биле методолошки јасно разграничене. Тако је евалуација у складу са показатељима учинка дефинисаним акционим плановима, показала слабије резултате од стварних ефеката који су мере и активности планиране и спровођене тим документима имале на развој еУправе у Србији. Тако нпр, иако је **Акциони план за период 2015-2016** по доступним подацима у великој мери реализован (80% мера је у потпуности или делимично реализовано), његов утицај на развој електронске управе је било тешко евалуирати без редефинисања показатеља учинка (индикатора) на нивоу мера, који би омогућили додатне анализе стварних учинака. С друге стране, **Акциони план за период 2017 - 2018**, је био детаљнији и примеренији за ефикасну имплементацију и накнадно праћење те имплементације, али је евалуацију ефеката спроведених мера, па сам тим и њиховог учинака, отежало одсуство јасне хијерархије и везе између циљева постављених Стратегијом и група мера, појединачних мера и активности постављених тим планом.. Тако је евалуација резултата, на основу показатеља учинка дефинисаних на нивоу групе мера из тог акционог плана, показала да је у односу на 15 (од 23) показатеља учинка, за које су у тренутку анализе били доступни подаци, само у једном случају остварена циљна вредност. Такође, посматрано на нивоу реализације активности, само 35,7% активности спроведено је у целости, 15,7% је спроведено делимично, 44,3% није спроведено уопште, док се од 3 одустало.

Међутим, анализа коју смо спровели на основу индикатора, постављених у односу на редефинисане циљеве Стратегије, показала је да су ефекти реализације Стратегије и пратећих акционих планова, а нарочито Акционог плана за период 2017 – 2018 далеко бољи у односу на горе наведене индикаторе. . Тако је евалуација у складу са међународно прихваћеним индикаторима за евалуацију стања развоја еУправе у Србији показала да је у периоду имплементације Стратегије Србија постигла следеће резултате:

- У односу на ***E-Participation Index***, који процењује употребу електронских услуга којима јавна управа пружа информације грађанима Србија, за важења Стратегије Србија је са 81 места у 2014. години, скочила на 48 место у 2018. години;
- У односу на ***Online Service Index (OSI)***, који мери обухват и квалитет електронских услуга, Србија је од 2014. године до 2018. године скочила са 0,3937 на 0,7361 индексна поена, с обзиром да су се у том периоду електронске услуге значајно развиле;
- У односу на ***Global Open Data Index***, којим се мери се доступност различитих сетова података јавне управе, Србија је од 2014. до 2017. године скочила са 48. на 41. позицију.

Дакле, можемо закључити да је *ex-post* анализа, коју презентујемо у овом извештају, показала да је Република Србија, у периоду важења Стратегије, значајно унапредила електронску управу, али је остао споран утицај конкретних мера Стратегије на тај напредак, што је проузроковала методолошка недоследност у формулисању мера и активности, као и неадекватно дефинисање показатеља учинка у односу на те мере и активности.

Можемо закључити да је спровођење широког консултативног процеса током израде Акционог плана за период 2017 – 2018, значајно утицало на квалитет тог документа, пре свега у погледу обухватности и комплементарности планираних активности, али и кроз евидентну приоритизацију конкретних група активности, са кључним утицајем на развој еУправе. Овде се пре свега мисли на групе активности усмерене на развој институционалног и регулаторног оквира, као предуслова за даљи развој еУправе.

Такође, можемо закључити и да је укљученост ресорних министарстава у израду овог акционог плана, од самог почетка рада на том документу, допринела прецизном формулисању конкретних активности и њихових носилаца, што је позитивно утицало на спроводивост акционог плана, па самим тим и на укупне ефекате Стратегије у погледу развоја еУправе у Републици Србији.

Напомињемо да обимна анализа усклађености Стратегије и акционих планова са накнадно прописаним методолошким правилима нема за циљ критику тих докумената, јер они и нису могли бити израђени у складу са правилима која у моменту њиховог доношења нису важила, већ је циљ извођење закључака и давање препорука у погледу дефинисања планских елемената документа јавних политика којим ће се развој еУправе планирати за наредни период.

Што се тиче институционалног оквира у коме су израђивани и имплементирани Стратегија и пратећи акциони планови, значајно је напоменути да је током 2017. године Дирекција за електронску управу прерасла у Канцеларију за информационе технологије и електронску управу, што је позитивно утицало на имплементацију Стратегије, обзиром да је тој институцији учвршћен положај и проширене су јој надлежности, пре свега у домену оперативности. Међутим, закључак је ове анализе да би било пожељно да се правни облик Канцеларије ИТЕ дефинише законом, ако се заузме став да је због даљег тока развоја еУправе, а пре свега ефикасне имплементације мера јавних политика усмерених на успостављање институционалних и персоналних капацитета за развој еУправе, пожељно да Канцеларија ИТЕ стекне неспоран статус независног правног лица. Имајући у виду методолошка правила накнадно прописана Законом о планском систему и уредбом која уређује методологију израде докумената јавних политика, током анализе Стратегије су изведени закључци да би Програм развоја електронске управе праве за период 2020-2022. године требало да:

- садржи детаљнији опис постојећег стања у области електронске управе, укључујући и информације о резултатима *ex-post* анализе ове Стратегије;

- дефинише један општи и три посебна циља и да између њих успостави јасну везу, уз образложење одступања у броју посебних циљева, ако је то неопходно, уместо 4 општа циља и 6 посебних циљева, колико их има Стратегија;
- успостави директну везу између постављених циљева и показатеља учинка те да показатеље дефинише на нивоу исхода, а не на нивоу ефекта.
- циљеве дефинише у складу са ставом који је већ заузела Радна група за израду Програма развоја еУправе и Координациони савет те да посебни циљеви гласе: Развој инфраструктуре у електронској управи и обезбеђивање интероперабилности; Унапређење правне сигурности у коришћењу електронске управе; Повећање доступности електронске управе грађанима и привред кроз унапређење корисничких сервиса; Отворени подаци у електронској управи;
- мере јавних политика дефинише, са обавезујућим додатним елементима, односно показатељима реализације, почетним вредностима, циљаним вредностима и изворима верификације резултата, те да се из самог назива мере недвосмислено може утврдити којем резултату се тежи;
- показатељи на нивоу мера јавне политике дефинише на нивоу резултата и да ти показатељи морају бити апсолутно у функцији мере.

Такође је препоручено да се:

- током израде Програма спроведе широк консултативни процес са представницима релевантних заинтересованих група уз коришћење адекватних техника консултација (анкете, фокус групе округли столови и панели, полуструктурирани интервјуи, писани коментари);
- акциони план изради у складу са чланом 58. Уредбе, на табелама које је развио Републички секретаријат за јавне политике, у циљу уноса докумената јавних политика у јединствени информациони систем из члана 47. Закона о планском систему РС.

Анализом су идентификоване и мере и активности планиране Стратегијом и пратећим акционим плановима, које нису спроведене или нису у потпуности спроведене, а чије би преузимање у Програм развоја е управе за период 2020-2022. године требало размотрити, због значаја за развој еУправе. Реч је о следећим мерама/активностима:

- Успостављање другог дата центра у Републици Србији;
- Успостављање електронског канцеларијског пословања;
- Редовно спровођење обука јавних службеника и грађана за коришћење електронских сервиса;
- Успоставити координацију ИТ ресурса задуживањем једног тела које ће радити на успостављању, одржавању и управљању државним клаудом, као и континуираном обуком запослених;
- Унапређење правног оквира који регулише електронско пословање у органима јавне управе;
- Успоставити и популаризовати једноставније начине идентификације који ће заменити идентификацију/потписивање странке у поступку у већини поступака
- Укинути обавезу странака да достављају доказ о извршеном плаћању;

- Електронско архивирање и дуготрајно чување пословне документације (група мера);
- Отварање података насталих у радну јавне управе (група мера);
- Успостављање посебног тела за координацију електронске управе на нивоу локалних самоуправа;
- Успостављање и објављивање националног регистра пружалаца услуга од поверења – *Trusted List* (сертификационих тела, издавалаца временских жигова, *CRL* и *OCSP* провајдера...);
- Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства финансија;
- „Милион грађана еПисмено“ за коришћење електронских услуга на Порталу еУправа - обуке за оспособљавање грађана за коришћење националног Портала еУправа;
- Успостављање централног електронског система за прикупљање података од грађана о квалитету пружених услуга државне управе;
- Подизање свести о значају отварања података и подстицање употребе отворених података.

Иако је имплементација горе наведених мера и активности углавном у поодмаклој фази имплементације, због одржавања континуитета у планирању и фокусирања на приоритете развоја еУправе, намеће се потреба преузимања истих у Програм, а у циљу планирања завршних или додатних активности или њиховог модификовања.

У погледу нивоа *ex-ante* Анализе коју је потребно спроводити током израде Програма закључено је да детаљну *ex-ante* анализу ефеката треба спроводити само за оне мере које у могу имати значајне ефекте, таксативно наведене у члану 8. став 4. Уредбе, с тим што детаљну анализу није неопходно спроводити у односу на мере о чијем спровођењу је на нивоу Владе или Скупштине РС већ раније донета одлука, а то су мере чије је спровођење прописано законом или предвиђено међународним уговором.

II УВОД

Извештај о спроведеној детаљној анализи ефеката Стратегије обухвата извештај о ех-post анализи Стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015 - 2018 (у даљем тексту: Стратегија), као и пратећих акционих планова и то: Акционог плана за период 2015 – 2016, као и Акционог плана за период 2017 - 2018, који није усвојен, али је спровођен и по њему се извештавало (заједнички назив у даљем тексту: Акциони планови). Ова анализа је вршена у оквиру *EuropAid/I37928/I)I~I/SER/RS* пројекта Support to Public Administration Reform under the PAR Sector Reform Contract (у даљем тексту: Пројекат).

Циљ ове анализе је да покаже ниво реализације јавних политика утврђених Стратегијом, али исто тако и да оцени методолошку исправност елемената планирања и потенцијална одступања од правила прописаних новоусвојеним Законом о планском систему („Сл. гласник РС“, бр. 30 од 20. априла 2018) (у даљем тексту: Закон) и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. гласник РС“, бр. 8 од 8. фебруара 2019) (у даљем тексту: Уредба).

Анализа Стратегије и Акционих планова, образложена у овом извештају, базира се пре свега на утврђивању ефеката мера које су на основу тих докумената спровођене у области електронске управе. За ове потребе је извршена деск анализа на основу доступних извештаја и других аналитичких докумената, а консултоване су и институције које су учествовале у креирању и имплементацији ових докумената јавне политике. Потребни подаци су прибављани и у консултацијама, кроз радионице које су организоване од стране Координационог савета за електронску управу и кроз упитник који је попунило 17 носилаца јавних овлашћења. Упитник је креиран заједнички од стране Пројекта, НАЛЕД-а и Канцеларије за информационе технологије и електронску управу. Ради добијања детаљних података о карактеристикама електронске управе, у оквиру Пројекта је спроведен консултативни процес путем интервјуа. Када је реч о анализи учинака Стратегије на нивоу циљева, због методолошке недоследности Стратегије ти циљеви су за потребу евалуације редефинисани и евалуирани на основу потпуно нових, међународно признатих индикатора.

Ова анализа је од изузетног значаја за израду новог документа јавних политика, којим ће се за наредни период планирати јавне политике у овој области, а чији је назив: Програм развоја е управе за период 2020-2022. године (у даљем тексту: Програм), јер треба да обезбеди континуитет и конзистентност планирања у овој области. Ови квалитети планирања су чланом 3. Закона успостављен на нивоу начела, а гарантовани су и бројним појединачним одредбама Закона и Уредбе, што ову анализу уједино чини основом за ех-ante анализу Програма.

У првом сегменту ове анализе идентификују се методолошке грешке у планирању приликом израде Стратегије, а пре свега грешке у дефинисању циљева и мера за њихово постизање, као и грешке у дефинисању показатеља учинка на основу којих је планирана евалуација ефеката Стратегије. Циљ овог сегмента анализе је да се скрене пажња на те методолошке грешке, како би се израдиле препоруке у циљу превазилажења истих грешке у наредном циклусу

планирања. У другом, суштинском сегменту ове анализе, даје се одговор у којој мери су постигнути циљеви и реализоване мере дефинисане Стратегијом, а ближе испланиране Акционим плановима, како би се омогућио континуитет планирања, тј. како би се мере Програма планирале у складу са постигнутим ефектима Стратегије. На крају се у складу са кључним налазима анализе и резултатитима евалуације дају препоруке за израду Програма.

III КЉУЧНИ НАЛАЗИ АНАЛИЗЕ И РЕЗУЛТАТИ ЕВАЛУАЦИЈЕ

1. МЕТОДОЛОШКА УСКЛАЂЕНОСТ СТРАТЕГИЈЕ СА ПРАВНИМ ОКВИРОМ - УОПШТЕНО

Почетна анализа Стратегије и Акционих планова заснива се на процени у којој мери су ти документи јавне политике усклађени са одредбама накнадно усвојених Закона и Уредбе, као кључним прописима који уређују процедуру планирања јавних политика у Републици Србији и обавезну садржину планских докумената - стратегија и акционих планова². Ова анализа би требало да омогући да се сагледа у којој мери је неусклађеност са накнадно постављеним стандардима планирања утицала на квалитет Стратегије и Акционих планова, па сами тим и на ефективност у њиховом спровођењу, све у циљу унапређења процеса планирања будућих јавних политика у области електронске управе, а пре свега приликом израде Програма.

Табела 1. Преглед усклађености садржине Стратегије развоја електронске управе у односу на обавезни садржај прописан Законом о планском систему

² Обавезни елементи стратегије прописани су чланом 13. Закона о планском систему, док су обавезни елементи акционих планова прописани чланом 17. истог закона.

Садржина стратегије усклађу са Законом о планском систему	Да ли је садржано у Стратегији развоја електронске управе?
1. Визија - жељено стање	Садржано у делу 3.1. Визија јавне управе из угла еУправе
2. Преглед и анализа постојећег стања	Садржано у делу 4. Анализа постојећег стања
2.1. Оцена нивоа остварености циљева на основу показатеља учинка	Делумично садржано у делу 4.1. Оцена у области еУправе
3. Општи циљеви	Садржани у делу 5. Циљеви стратегије
3.1. Посебни циљеви	Садржани у делу 5. Циљеви стратегије
4. Мере за постизање циљева	Не
4.1. Узрочно-последичне везе између општих и посебних циљева	Не
4.2. Анализа ефеката мера на физичка и правна лица и буџет	Не
5. Кључне показатеље учинка на нивоу општих циљева	Груписани за опште и посебне циљеве у делу 5.1. Показатељу успеха
5.1. Кључне показатеље учинка на нивоу посебних циљева	Груписани за опште и посебне циљеве у делу 5.1. Показатељу успеха
5.2. Кључне показатеље учинка на нивоу мера	Не
6. Институционални оквири и план за спровођење, вредновање учинака и извештавање о спроведеним циљевима и мерама	Не
6.1. Навођење институција одговорних за праћење спровођења стратегије	Не
Садржина акционог плана усклађу са Законом о планском систему	Да ли је садржано у Акционом плану 2015 - 2016?
1. Опште циљеве из стратегије	Не
1.1. Посебне циљеве из стратегије	Да
2. Мере за спровођење општих и посебних циљева	Не - већина активности је наведено у форми мера, али нику посебно назначене и разрађене кроз активности
2.1. Активности за спровођење општих и посебних циљева	Да
3. Институције одговорне за спровођење мера	Не
3.1. Институције одговорне за спровођење активности	Да
4. Рок за завршетак предвиђених мера	Не
4.1. Рок за завршетак предвиђених активности	Да
5. Потребна средства за реализацију мера	Не
5.1. Извори средстава за реализацију мера	Да
6. Показатеље учинака на нивоу мера	Не
6.1. Показатеље учинака на нивоу активности	Да
7. Информације о прописима које је потребно донети, односно изменити како би се реализовале мере јавне политике	Не

Иницијална анализа идентификује обавезне елементе које садржи Стратегија, без оцене у којој мери су елементи исправно постављени, те ће се квалитети појединачних елемената планирања, попут циљева и показатеља учинка, анализирати у следећим корацима ове анализе.

1.1. Визија стратегије је усклађена са одредбама закона

У текст Стратегије је јасно дефинисана визија. У делу 3.1. Визија јавне управе из угла е-управе, се наводе промене у раду јавне управе које се желе постићи унапређењем електронске управе. Како Закон и Уредба не прописују детаљније стандарде за дефинисање визије, изузев тога да се њоме идентификује жељено стање чијем достизању доприноси постизање општег и посебних циљева, закључујемо да је визија формулисана на исправан начин.

1.2. Преглед и анализа постојећег стања у тексту Стратегије

Анализа постојећег стања је презентована у одељку 4. Стратегије. У том одељку се на почетку сумирају реформски кораци у области електронске управе који су предузети у периоду који претходи усвајању Стратегије, при чему се даље разрађује оцена стања у појединачним подобластима, које су значајне за област електронске управе, укључујући и оцену спровођења претходне стратегије у области електронске управе, као и оцену погодности регулаторног

оквира за развој еУправе. С друге стране, оцена нивоа остварености циљева на основу показатеља учинка је само делимично представљена у делу 4.1. Оцена у области еУправе. Наиме у овом делу се квалитативно описује стање у подобластима релевантним за електронску управу, али се не представљају квантитативни показатељи кроз чију оцену се може установити стање електронске управе у тренутку усвајања Стратегије.

Уредба ближе дефинише форму и садржину стратегије, тако што у члану 55. став 1. тачка 3) прописује да опис постојећег стања у конкретној области планирања и спровођења јавних политика, треба да садржи *ex-post* анализу претходних јавних политика у тој области, која се врши на основу оцене остварености циљева тих политика кроз сагледавање показатеља дефинисаних у документима којима су биле утврђене те политике. Имајући у виду да у тексту Стратегије није дат преглед реализације претходних докумената јавних политика у области електронске управе, као и да не садржи довољне податке о стању у тој области у време усвајања Стратегије, оцена је да је постојеће стање представљено само делимично, па у том сегменту Стратегија није усклађена са накнадно донетим Законом и Уредбом.

1.3. Општи и посебни циљеви Стратегије

Општи и посебни циљеви Стратегије су дефинисани у делу 5. - Циљеви стратегије. Укупно је дефинисано четири општа и 6 посебних циљева, с тиме да није образложен њихов међусобни однос. Имајући у виду да члан 13. став 2. Закона прописује да стратегија, по правилу, има један општи циљ и до пет посебних циљева, може се закључити да у том смислу, текст Стратегије одступа од методолошких правила за дефинисање циљева. Ово пре свега јер није образложена потреба за дефинисањем толико великог броја општих циљева. Детаљније закључке у вези са анализом циљева дефинисаних Стратегијом презентоваћемо у делу б) *Усклађеност циљева Стратегије са Законом.*

1.4. Мере планиране Стратегијом

Мере које су планиране ради постизања посебних и општих циљева у Стратегији нису наведене на организован начин. У самом тексту Стратегије мере јавне политике нису јасно дефинисане, а и када се препознају у тексту, оне нису реферисане на конкретне посебне циљеве, па се не може проценити њихов значај за реализацију конкретног посебног циља.

Члан 55. став 1. тачка 6), Уредбе прописује да стратегија треба да садржи прецизно дефинисане мере за постизање посебних циљева, што пре свега укључује идентификацију институције надлежне за њено спровођење, као и дефинисање показатеља резултата на нивоу мераи кратак преглед пројеката којима ће се мере јавне политике спроводити. У делу описа посебних циљева у оквиру дела 5. Циљеви стратегије, само су на описни начин делимично наведени пројекти и мере којима ће се конкретни посебни циљ реализовати. С друге стране, мере нису дефинисане на структурирани начин, па је закључак да у Стратегијом мере нису планиране на начин који омогућује њихову евалуацију и успостављање система одговорности за њихову реализацију.

Анализа ефеката мера на физичка и правна лица и на буџет, није представљена у тексту Стратегије, те се на јасан начин не могу сагледати очекивани свеукупни ефекти од усвајања

Стратегије. У самој Стратегији такође нису наведени показатељи учинка на основу кога би се пратила реализација појединачних мера јавне политике.

Анализа ефеката мера јавних политика је саставни део анализе ефеката јавних политика, која се уводи Законом и прецизно методолошки уређује Уредбом³. Имајући у виду временски јаз између усвајања Стратегије и успостављања поменутих стандарда, за очекивати је да анализа ефеката мера дефинисаних Стратегијом није образлагана у оквиру Стратегије, али препоручујемо да се та анализа представи у оквиру будућег документа јавних политика – Програма у односу на све предложене мере, у складу са чл. 24-30 Уредбе.

1.5. Показатељи учинка дефинисани Стратегијом

Показатељи учинка су дефинисани на нивоу целе Стратегије. Наведена су три индикатора којима се тежи потврђивање остварености задатих циљева до 2018. године. Показатељи нису реферисани у односу на појединачне опште или посебне циљеве, већ су у Стратегији дати групно, за све циљеве, па није могуће утврдити у односу на који показатељ се евалуира остварење ког појединачног циља.

Додатно, као што је већ назначено, показатељи резултата нису дефинисани ни на нивоу мера јавних политика, што онемогућава евалуацију ефеката конкретних мера и своди је на пуко пребројавање спроведених активности и у најбољем случају успостављених функционалности у оквиру Владине Канцеларије за информационе технологије и електронску управу (у даљем тексту: Канцеларије за еУправу). Таква евалуација не даје реалну слику о ефектима спроведених активности и успостављених функционалности, па самим тим ни о постигнутим циљевима Стратегије. Примера ради, спровођење обуке није само себи сврха, већ је сврха повећање броја запослених у јавној управи са знањима потребним за спровођење електронских процедура. Такође, везивање конкретних електронских регистара и евиденција на Сервисну магистралу органа није сврха успостављања ове значајне функционалности у оквиру Канцеларије за еУправу, већ је сврха да што већи број корисника отпочну да користе ту функционалност и укину обавезу доставе извода из тих регистара и евиденција.

И на крају, Закон прописује да се показатељи на нивоу општег циља дефинишу као показатељи ефекта, док се на нивоу посебног циља дефинишу показатељи исхода, па је у том смислу Стратегија термилошки неусклађена.

1.6. Институционални оквир и план за спровођење, вредновање учинака и извештавање о спроведеним циљевима и мерама

Институционални оквир и план за спровођење, вредновање учинака и извештавање о спроведеним циљевима и мерама није прецизиран Стратегијом.

Пре свега није експлицитно наведено која је институција надлежна за извештавање Владе у вези са спровођењем Стратегије. Имајући у виду надлежности министарства у области електронске управе, јасно је да је Министарство за државну управу и локалну самоуправу

³ Члан 55. Став 1. Тачка 7)

одговорно за извештавање о спровођењу Стратегије, па овај формани недостатак не прави проблем.

Међутим, имајући у виду да је реформа електронске управе међусекторска стратегија, огroman проблем ствара то што у Стратегији није наведено које су институције одговорне за спровођење конкретних мера дефинисаних Стратегијом, па самим тим и за надзор над спровођењем активности у оквиру тих мера. Тачно је да су тек Закон и Уредба прописали да је ово обавезан елемент стратегије, али је и у моменту усвајања Стратегије требало бити јасно да је неопходно одредити ко је тај који конкретну меру спроводи, односно врши надзор над њеним спровођењем.. Дакле, у Стратегији нису идентификовани механизми за спровођење мера јавне политике, на начин како је то прописано Уредбом⁴. У том смислу, било је потребно навести институције надлежне за спровођење одређене мере, рокове за реализацију мера, процену финансијских средстава, као и начин њиховог обезбеђења, тј. изворе финансијских средстава. Имајући у виду да је ниво мере основни процесни плански елемент за праћење спровођења реализације стратегија, недостатак ових информација се сматра значајним недостатком Стратегије.

1.7. Информације о спроведеним консултацијама

Обавеза спровођења консултације приликом израде документа јавних политика је прописана чланом 34. ст.1-3. Закона, а обавеза извештавања ставом 4. истог члана. Члан 55. став 1. тачка 11) Уредбе прописује да је информација о спроведеним консултацијама обавезан елемент стратегије, у коме се представљају подаци о начину спровођења консултација, које интересне групе су консултоване и који је исход консултација (шта је прихваћено и уврштено у текст стратегије, а шта није и из којих разлога). Ова информација доприноси транспарентности процеса креирања јавних политика, а у случају Стратегије би указивала на разлоге спровођења конкретних мера јавне политике, које су касније имплементиране кроз –Акционе планове. Ове информације су посебно значајне у случају када је разматрано више опција за постизање истог циља, јер тада је кључно прибавити инпуте релевантних заинтересованих страна на које се те мере односе.

1.8. Методолошка усклађеност Акционог плана за период 2015 – 2016. године са Законом и Уредбом

Акциони план за период 2015 – 2016. године, који је саставни део Стратегије, је такође анализиран у односу на усклађеност са стандардима обавезног садржаја у складу са одредбама Закона. Анализа је показала да је основна структура акционог плана таква, да се у односу на посебне циљеве наводе активности са пратећим планским елементима. Елементи су следећи:

- Редни број активности;
- Опис активности;
- Рок за реализацију (на кварталном нивоу);
- Показатељи са почетном и циљном вредношћу;
- Финансијска средства, подељена на три различита извора: 1. Буџет Дирекције за електронску управу; 2. Буџет Републике Србије; 3. Донације;

⁴ Члан 55. Став 1. Тачка 8)

- Носилац активности;
- Партнери.

Исто као и у Стратегији, ни у акционом плану није направљена веза између општих и посебних циљева, а додатно нису наведене ни мере јавне политике у односу на које би се реферисале планиране активности. Даљом анализом је утврђено да су већина активности у ствари дефинисане на нивоу мере (назване су активностима иако је реч о мерама), тако да се може закључити да акциони план у великој мери не задовољава стандарде који су касније прописани Законом. Додатно, с обзиром да анализирану структуру, евидентно је да овај акциони план пружа мало увида у конкретне активности којима се тежи постизање циљева, те је и праћење ефеката већине мера могуће са прецизношћу утврдити само кроз самопроцену носилаца активности.

У складу са обавезним садржајем акционог плана, прописаним чланом 58. Уредбе, потребно је истаћи да у акционом плану, у методолошком смислу, недостаје опис начина верификације показатеља резултата, тј. извор информација на основу којих се врши таква верификација. Услед тог недостатка, у великој мери је онемогућено вршење независне евалуације резултата мера, те узрочно и исхода, тј. ефеката циљева Стратегије.

1.9. Методолошка усклађеност Акционог плана за период 2017 – 2018. године са Законом и Уредбом

Акциони план за период 2017 – 2018 је детаљнији и примеренији за ефикасну имплементацију и накнадно праћење те имплементације. Очигледно је да је прецизност и конзистентност овог акционог плана омогућило спровођење консултативног процеса у широком обиму.

Међутим, структура овог Акционог плана је одступила од структуре акционог плана за претходни период и карактерише је одсуство јасне хијерархије и везе између циљева постављених Стратегијом, група мера, појединачних мера и активности, што отежава евалуацију ефеката спроведених мера, па сам тим и учинака Стратегије. Вероватан разлог за то је методолошка недоследности Стратегије, као и потреба додатне операционализације – планирање додатних мера и активности. Показатељи учинка (њих 23) су добро постављени, али само на нивоу групе мера, не и на нивоу појединачних мера и кључних активности

Закључак је да се услед структуре овог акционог плана не могу сагледати стварни ефекти његове имплементације без анализе додатних показатеља учинка у области електронске управе.

2. СПРОВОЂЕЊЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ

2.1. Да ли је постојала потреба спровођења *ex-ante* анализе ефеката Стратегије?

Чланом 31. Закона је прописана обавеза да се током израде докумената јавних политика спроводи *ex-ante* анализа ефеката, у циљу сагледавања ефеката планираних мера. Чланом 40. Закона је прописана обавеза накнадног спровођења *ex-post* анализе ефеката, у циљу евалуације ефеката спроведених мера и постигнутости циљева докумената јавних политика.

Имајући у виду чињеницу да је Стратегија усвојена пре усвајања Закона, потпуно је логично што њен саставни део није Извештај о анализи ефеката јавних политика. Међутим, имајући у виду чињеницу да би анализа ефеката конкретних мера и активности требала да буде логички процес приликом утврђивања јавних политика, она је требала да буде спровођена и у случају ако у том моменту није била Законом обавезујућа. Због тога ће се у овом извештају презентовати закључци везани за то у ком обиму би анализе ефеката била спровођена приликом израде Стратегије у односу на критеријуме, који су накнадно прописани Уредбом. Ови закључци би требало да послуже и као смерница за креирање будућих јавних политика у области електронске управе.

У складу са чланом 7. став 1. Уредбе, одлуку о спровођењу *ex-ante* анализе ефеката докумената јавних политика, предлагач доноси на основу резултата теста нивоа утицаја и приоритета, а који се спроводи у складу са Прилогом 1. Уредбе.

Тест утицаја подразумева да предлагача треба да врши процену нива утицаја јавне политике и нива приоритета јавне политике која се креира, при чему су и утицај и приоритет разврстани на скали од ниског, преко средњег, до високог.

Табела 2. Тест нивоа утицаја и приоритета

Тест нивоа утицаја јавне политике		Тест нивоа приоритета јавне политике	
Висок утицај	Врло сложена, политички осетљива или са значајним финансијским трошковима	Висок приоритет	Мере Владе односно јединице локалне самоуправе високог политичког приоритета, са значајним политичким, фискалним или правним последицама
Средњи утицај	Донекле сложена, политички осетљива или са значајним финансијским трошковима	Средњи приоритет	Мере Владе односно јединице локалне самоуправе са мањим политичким, фискалним или правним последицама
Низак утицај	Врло јасна, њено спровођење проузрокује минималне трошкове	Низак приоритет	Мере министарства или других органа државне управе, односно јединица локалне самоуправе које ће, у случају да не буду реализоване, изазвати минималне штетне последице
Утврђивање потребе за спровођење Анализе ефеката (АЕ)			
Висок приоритет		Средњи приоритет	Низак приоритет
Висок утицај	АЕ потребна	АЕ потребна	АЕ потребна
Средњи утицај	АЕ потребна	АЕ потребна	АЕ потребна
Низак утицај	АЕ препоручена	АЕ препоручена	АЕ није потребна

Обзиром да Стратегија дефинише мере јавне политике високог политичког приоритета, са значајним политичким, фискалним или правним последицама⁵, закључак је да је **током израде Стратегије** било потребно спровести *ex-ante* анализе ефеката.

2.2. У ком обиму је требало спровести *ex-ante* анализу ефеката Стратегије

Члан 8. Уредбе прописује у ком обиму се у односу на конкретну меру спроводи *ex-ante* анализе ефеката, тј. да ли је потребно спровести основну или детаљну анализу ефеката. У зависности од тога да ли је потребно спровести основну или детаљну анализу, спроводе се и различити кораци анализе ефеката, односно врши се анализа мањег или већег обима, те је тако и Извештај о спроведеној анализи очекиваних ефеката конкретних мера, мање или више детаљан.

У погледу обима спровођења анализе ефеката, чланом 8. Уредбе су детаљно представљени случајеви у којима је потребно спровести детаљну анализу ефеката. Основни критеријум јесте процена да ли ће конкретна мера јавне политике изазвати значајне ефекте на физичка лица, укључујући и осетљиве категорије становништа, као и/или на правна лица, и/или на буџет Републике Србије, и/или на животну средину и/или органе јавне власти. Даље се овим чланом, у ставу 4. разрађују случајеви у којима се ефекти могу сматрати значајним. Наравно, детаљана анализа треба да се спроводи само за оне мере које производе те значајне ефекте, док би за остале мере било довољно спровођење основане анализе ефеката.

За потребе овог извештаја ће се навести случајеви који говоре у прилог да је за конкретне мере Стратегије било потребно извршити детаљну *ex-ante* анализу ефеката, а то је случај ако та мера јавне политика утиче:

- на више од 200.000 грађана;
- на тржиште и услове конкуренције (нпр. увођење баријера уласку и/или изласку са тржишта, ограничена конкуренција, стварање предуслова за повлашћени положај одређених група привредних субјеката или других правних лица, утицај на продуктивност или инопвације, одређивање цена или нивоа производње, утицај на квалитет, ниво или расположивост одређених производа и услуга);
- на више од 5% предузетника или правних лица одређене категорије разврставања, по критеријумима утврђеним законом који уређује рачуноводство или на више од 20% тих лица у одређеној делатности, ако мере јавне политике доминантно утичу на пословање у тој области;
- на спровођење јавних инвестиција, нарочито капиталних пројеката у складу са прописима који уређују садржину, начин припреме и оцене, као и праћења спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката.

Имајући у виду закључке из овог дела Извештаја, препорука је да се за будуће документе јавне политике у области електронске управе обавезно спроводи *ex-ante* анализа ефеката у складу са Законом и Уредбом, а да се детаљна *ex-ante* анализа ефеката спроводи само у односу на оне мере које могу имати горе наведене значајне ефекте, уз то да се ограничена анализа може спроводити у односу на мере о чијем спровођењу је Влада већ раније донела одлуку, односно

⁵ Потврђено кроз текст важеће Стратегије и верификовано бројним медијским наступима врха Владе, укључујући и Председника Владе.

мере чије се спровођење прописује законом или предвиђа међународним уговором, обзиром да се подразумева да је детаљна анализе ефеката тих мера требала да се врши пре доношења те одлуке, односно усвајања закона или потписивања тј. ратификације уговора.

3. АНАЛИЗА ЦИЉЕВА ПОСТАВЉЕНИХ СТРАТЕГИЈОМ (УСКЛАЂЕНОСТ СА ПРАВНИМ ОКВИРОМ И НИВО РЕЛАЗАЦИЈЕ - ОСТВАРЕНОСТИ)

Фокус анализе циљева Стратегије је управо био на утврђивању у којој мери су они усклађени са дефиницијама општег и посебног циља које су прописане чланом 2. став 1. Тач. 11) и 12) Закона. Додатно, како би се се проценило да ли су они постављени на методолошки исправан начин, утврдиће се да ли су они у складу са Уредбом.

3.1. Општи и посебни циљеви – анализа правног оквира

Закон прописује општи и посебни циљ на следећи начин:

- **Општи циљ јавне политике** јесте дугорочан циљ којим се дефинише жељено стање на нивоу друштва, у области у којој та политика делује - члан 2. став 1. тачка 11)
- **Посебан циљ јавне политике** јесте циљ дефинисан у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој та политика делује, чијим се остварењем стварају предуслови за остваривање општег циља - члан 2. став 1. тачка 12)

По члану 15. Уредбе општи циљ се утврђује као пројекција жељеног стања на нивоу друштва у одређеној области планирања и спровођења јавних политика. Посебни циљеви су пак пројекције жељеног стања које доприносе остварењу општег циља, а постижу се спровођењу мера, односно групама мера садржаним у документу јавне политике или везаним за одређени посебни циљ. Такође се наводи да се општи и посебни циљеви утврђују тако да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени, чиме се потврђује да се за дефиницију циљева користи **SMART** приступ⁶.

SMART приступ се базира на дефинисању циља који је:

- Специфичан, прецизан (*Specific*) – циљ се дефинише на прецизан начин, тј. из њега мора бити јасно шта се тежи постићи, као и да је специфичан за област јавне политике;
- Мерљив (*Measurable*) – циљ се дефинише на начин да је мерљив, тј. изражен у мерној јединици на основу које се може недвосмислено утврдити у којој мери је циљ остварен. Циљ може садржати и квалитативну мерну одредницу (више, мање, смањење, повећање);
- Прихватљив, достижан (*Attainable*) – циљ се дефинише на начин где се тежи постизање жељеног стања које је заиста остварив и прихватљив, како у политичком смислу тако и за све заинтересоване стране;
- Реалан (*Realistic*) – циљ се дефинише тако да је релевантан у односу на свеукупну стратегију, тј. уско је везан за област документа јавне политике. Циљ је реалан у смислу да се њиме описује жељено стање које је у складу са реалним пројекцијама;
- Временски одређен (*Timely*) – циљу се одређује временска одредница у којој се очекује његово испуњење.

⁶ European Commission (SEC 2009) 92, Impact Assessment Guidelines, страна 28

3.2. Општи и посеби циљеви дефинисани Стратегијом

Општи циљеви Стратегије су дефинисани на следећи начин:

- 1) Повећање задовољства корисника јавним услугама;
- 2) Смањење терета администрације за привредне субјекте и грађане;
- 3) Повећање ефикасности јавне управе употребом информационо-комуникационих технологија; и
- 4) Национална и прекогранична интероперабилност (нарочито са земљама ЕУ).

Посебни циљеви Стратегије су дефинисани на следећи начин:

- 1) Успостављање институционалног и заокруживање правног оквира за обезбеђење координисаног управљања развојем еуправе;
- 2) Успостављање интероперабилности између информационих система органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;
- 3) Успостављање основних електронских регистара повезаних са другим информационим системима државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;
- 4) Успостављање нових електронских услуга на националном порталу еуправа и другим порталима;
- 5) Усавршавање запослених у државној управи за коришћење ИКТ; и
- 6) Успостављање отворене управе.

3.3. Усклађеност општих циљева Стратегије са правним оквиром

Само један општи циљ је дефинисан и складу са Законом, односно представља жељено стање не нивоу друштва у области развоја еУправе, а то је општи циљ број 3: *Повећање ефикасности јавне управе употребом информационо-комуникационих технологија*

Како би општи циљеви били усклађени са Законом, било би потребно редефинисати их на следећи начин:

- Повећање задовољства корисника јавним услугама развојем и пружањем електронских услуга
- Смањење терета администрације за привредне субјекте и грађане унапређењем пружања јавних услуга електронским путем
- Развој националне и прекограничне интероперабилности (нарочито са земљама ЕУ)

Табела 3. Оцена усклађености циљева Стратегије са Законом и SMART приступу дефинисања циљева

Општи циљеви		S	M	A	R	T	Усклађеност са ЗПС
1.	Повећање задовољства корисника јавним услугама	x	X	√	√	X	Не
2.	Смањење терета администрације за привредне субјекте и грађане	x	X	√	√	X	Не
3.	Повећање ефикасности јавне управе употребом информационо-комуникационих технологија	√	X	√	√	X	Да
4.	Национална и прекогранична интероперабилност (нарочито са земљама ЕУ)	x	X	√	√	X	Не

Треба имати у виду да Закон прописује да Стратегија по правилу има један општи циљ, па би било потребно међу горе наведеним циљевима изабрати онај који је највишег степена општости и редефинисати га тако да обухвати преосталих циљева. То би највероватније био општи циљ 3, проширен са општим циљем 1, који би пројекцију жељеног стања дефинисао тако да је циљ да се употребом информациононих технологија повећа ефикасност јавне управе на задовољство корисника еУправе. Другим речима, општи циљ Стратегије је могао да се дефинише следећом формулацијом: **Развој ефикасне и кориснички оријентисане еУправе употребом информационо-комуникационих технологија**. Ово и јесте циљ коме ће се увек тежити приликом утврђивања јавних политика у области еУправе, ма на ком степену развоја она била, јер систем увек може бити ефикаснији и кориснички оријентисанији.

3.4. Усклађеност посебних циљева Стратегије са правним оквиром

Од шест посебних циљева дефинисаних Стратегијом, њих пет је дефинисано у складу са Законом, али треба имати у виду да Закон није ближе уредио елементе које посебан циљ треба да садржи, те се њихова усклађеност са Законом врши само на основу дефиниције садржане у члану 2. Закона.

<i>Посебни циљеви</i>		<i>S</i>	<i>M</i>	<i>A</i>	<i>R</i>	<i>T</i>	<i>Усклађеност са ЗПС</i>
1.	Успостављање институционалног и заокруживање правног оквира за обезбеђење координисаног управљања развојем еуправе	√	X	√	√	X	Да
2.	Успостављање интероперабилности између информационих система органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе	√	X	√	√	X	Да
3.	Успостављање основних електронских регистара повезаних са другим информационим системима државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе	√	X	√	√	X	Да
4.	Успостављање нових електронских услуга на националном порталу еуправа и другим порталима	√	X	√	√	X	Да
5.	Усавршавање запослених у државној управи за коришћење ИКТ	√	X	√	√	X	Не
6.	Успостављање отворене управе	x	X	X	√	X	Да

Треба имати у виду да је, приликом дефинисања посебних циљева могуће посебне циљеве поставити тако да се међусобно преклапају или помешати посебне циљеве и мере. То се у одређеној мери десило у случају Стратегије.

Тако је **посебан циљ 1.** прешироко постављен и није фокусиран, што пре свега ствара проблем да је у односу на тако постављен циљ тешко утврдити показатељ учинка, односно квалитетан квантитативни индикатор на основу кога ће се процењивати постизање тог циља.

У случају **посебног циља 5,** иако се на први поглед *Усавршавање запослених у државној управи за коришћење ИКТ* могло поставити као посебан циљ Стратегије, треба имати у виду да усавршавање по правилу није само себи циљ, већ је мера или скуп мера за постизање неког другог посебног циља, а у случају Стратегије успостављања интероперабилности, нових електронских услуга или отворене управе.

Такође, у односу на **посебан циљ 6.** дискутабилно је да је *Успостављање отворене управе* требало дефинисати као посебан циљ, као мера или пак као принцип функционисања електронске управе. То је требало да зависи од обима планираних мера и активности. Могло би се закључити да је овај посебни циљ Стратегије дефинисани у складу са Законом, али да обим планираних мера и активности није оправдавао постављање таквог посебног циља.

Остали посебни циљеви су дефинисани у складу са Законом.

3.5. Показатељи учинка дефинисани Стратегијом и евалуација њихове постигнутости

Анализирајући Стратегију можемо да закључимо да ни један општи, нити посебан циљ, нису у потпуности усклађени са *SMART* приступом, који је прописан Уредбом. Већина циљева је прихватљива и реална, али ниједан није дефинисан тако да буде мерљив и временски одређен. Такође, већина посебних циљева је специфична за област деловања Стратегије, док је само један општи циљ дефинисан на задовољавајућем нивоу посебности, те се његово остварење може недвосмислено везати за посебну област електронске управе.

Показатељи учинка су дефинисани на нивоу реализације целе Стратегије, али нису посебно везани ни за један општи или посебни циљ, због чега се на основу њих не може евалуирати успешност постизања општих или посебних циљева Стратегије. Сва три показатеља учинка дефинисана су на нивоу исхода, како се дефинишу показатељи учинка ради евалуације постигнутости посебних циљева, али не и на нивоу ефекта, како се дефинишу у односу на општи циљ. С обзиром да се ради о дугорочном, стратешком документу, овај недостатак треба избећи приликом израде наредног документа у области развоја електронске управе, имајући у виду да је трогодишњи период имплементације адекватан за сагледавање ширег утицаја таквог документа на стање у друштву.

Показатељи учинка како су дефинисани у Стратегији:

1. 40% грађана редовно користи услуге еУправе,
2. 85% привредних субјеката редовно користи услуге еУправе,
3. да су електронске услуге расположиве како за кориснике у Републици Србији, тако и за кориснике у иностранству.

3.5.1. Први показатељ учинка

Овај показатељ учинка је требао да омогући сагледавање обима коришћења услуга електронске управе од стране грађана, а циљна вредност показатеља је постављена на нивоу од 40% грађана закључно са крајем 2018. године. Према подацима Републичког завода за статистику⁷, 37,3% грађана је користило услуге електронске управе крајем 2018. године, односно 37,3% грађана користи интернет услуге, уместо да остварује лични контакт или да посећује јавне установе или органе администрације. У том смислу би се могло закључити да је овај показатељ учинка скоро постигнут. Међутим, и да је остварен циљани проценат од 40% грађана, овај податак не би дао одговор на питање у којој мери грађани редовно користе услуге електронске управе, јер истраживање Републичког завода за статистику кроз упитник утврђује само да ли су грађани у протеклој години барем једном користили услуге

⁷ Републички завод за статистику Србије (2018), Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2018

електронске управе, и то изласком на интернет страницу ради прикупљања информација о процедури која се de facto не спроводи електронски.

3.5.2. Други показатељ учинка

Овај показатељ учинка је требао да омогући сагледавање обима коришћења услуга електронске управе од стране привреде. Не постоји званични статистички податак који би прецизно показао на ком нивоу је тренутно испуњен овај показатељ. Треба напоменути да би се, услед промене начина подношења пореских пријава и увођења електронског подношења као обавезног од стране Пореске управе Републике Србије, могло закључити да сви привредни субјекти користе сервисе електронске управе, које обезбеђује Пореска управа. Такође, сви привредни субјекти који подносе годишње финансијске извештаје АПР-у или учествују у обједињеној процедури за издавање грађевинских дозвола, такође користе електронски сервис који обезбеђује АПР. Међутим, приликом дефинисања овог показатеља сигурно се није мислило на ове сервисе, већ на електронске сервисе који ће се обезбедити у складу са мерама које су планиране Стратегијом, а то су сервиси који се обезбеђују преко Портала еУправа, који обезбеђује Канцеларија за еУправу. Имајући у виду да Канцеларија за еУправу није обезбедила привреди да кроз Портал еУправе покреће административне поступке електронским путем, могло би се закључити да планирани учинак није постигнут.

3.5.3. Трећи показатељ учинка је дефинисан у односу на циљну групу корисника у иностранству, а пошто је везан за претходна два показатеља, у односу на њега важе идентични горе наведени приговори.

3.6. Редифинисање показатеља учинка Стратегије, у складу са Законом и њихова евалуација, у циљу сагледавања стварних ефеката Стратегије

Како би се сагледали реални ефекти важеће Стратегије, у даљем тексту су идентификовани могући показатељи учинка, на основу којих би се могао сагледати ниво реализације на нивоу конкретних циљева. Тамо где су подаци потребни за евалуацију у складу са тим показатељима били јавно доступни, извршена је та евалуација. У случајевима у којима подаци за евалуацију у складу са тим показатељима нису били јавно доступни, у оквиру Пројекта је заузет став да се показатељи учинка у овој анализи само наведу и образложе, како би се размотрило њихово преузимање у Програм. Тамо где је то могуће, у односу на те показатеље ће се идентификовати и механизми кроз који се могу обезбедити подаци, неопходни за евалуацију.

3.6.1. Могући показатељи учинка у односу на опште циљеве Стратегије

3.6.1.1. Повећање задовољства корисника јавним услугама

Оптимални показатељи учинка у односу на овај општи циљ могу бити:

Опција 1: *E-Participation Index*⁸ – процењује употребу електронских услуга којима јавна управа пружа информације грађанима (“e-information sharing”), интеракција са стејкхолдерима, тј. свима који имају интерес да онлајн приступају овим услугама (“e-

⁸ Уједињене Нације, доступно на <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

consultation”), и учешће субјеката у процесу доношења одлука и креирању политика и прописа. Мери се на двогодишњем нивоу.

Образложење: Подаци за обрачун вредности показатеља се добијају кроз упитнике, односно засновани су на утисцима испитаника. Због тога вредност показатеља зависи од субјективне перцепције испитаника и њиховом задовољству пруженим електронским услугама.

Ниво реализације:

	2018	2016	2014	2012	2010	2008
Позиција	48	17	81	60	135	116

Закључак: С обзиром да је важећа Стратегија ступила на снагу 2015. године, када је важећи ренкинг индекса био 81 у 2014. години, а да је у 2018. у последњој години важећа Стратегије ренкинг 48, може се закључити је да је ниво задовољства корисника јавних услуга порастао, те да је овај циљ у великој мери постигнут. Међути, треба водити рачуна о томе да је позиција Србије на овом рангирању опала са 17. на 48. место током претходне две године. Вредност самог индекса за Србију је порасла, али спорије у односу на друге државе, што је резултат споријег спровођења реформи, те је положај Србије релативно погоршан, па приликом израде Програма треба планирати мере којима ће се ова тенденција променити у супротном смеру..

Опција 2: Степен задовољства корисника пруженим јавним електронским услугама - За евалуацију у складу са овим индикатором немамо потребне податке, а ова врста евалуације би пружила најпрецизније информације у којој мери су грађани задовољни услугама које се пружају путем Портала еУправа и других портала јавне управе, јер би се корисници директно изјашњавали о квалитету еУслуге.

Могуће је успоставити два механизма за прибављањ података за евалуацију по овом индикатору:

- **Механизам 1 – Попуњавање упитника:** Подаци за обрачун показатеља би се обрачунавали на основу упитника који би био дистрибуиран репрезентативном узорку корисника електронских услуга, који би давали оцену о задовољству пруженим јавним услугама. Те оцене могу бити описне (на пример: одличне, веома добре, задовољавајуће, лоше или веома лоше) или, алтернативно, бројчане (узимале би вредност на скали од 1 до 10).
- **Механизам 2 – Оцењивање услуге кроз систем:** Након обављене јавне услуге, корисници би се изјашњавали о неколико различитих аспеката услуге давањем оцена од 1 до 10, па би се упросечавањем датих оцена добила просечна оцена за конкретну појединачну услугу. Крајња оцена за цео систем електронских јавних услуга добила би се пондерисањем свих оцена за појединачне услуге, где би се као пондер користила учесталост употребе те услуге у укупном броју услуга.

3.6.1.2. Смањење терета администрације за привредне субјекте и грађане

Оптимални показатељ учинка у односу на овај општи циљ може бити:

Опција 1: Процентуално смањење административног оптерећења привреде и грађана, услед превођења услуга јавне управе са традиционалних на електронске

- Показатељ се мери употребом модела стандардног трошка, који се обрачунава у односу на време потребно за задовољење појединчаних административних процедура, просечне цене трошка рада, учесталости обављања процедуре и потребе ангажовања екстерног рада или капитала утврђује се ниво трошкова услед администрације на нивоу државе на годишњем нивоу) у одређеном периоду и упоређивањем порцентуалног смањења у периоду који се постави као циљани. Висина административног оптерећења се мери у односу на Бруто друштвени производ (БДП)

Образложење: Предложени показатељ у потпуности одговара општем циљу.

Ниво реализације: У 2015. ниво административних трошкова је износио 3,6% БДП. Податке о висини административних трошкова у 2018. је потребно прибавити од Републичког секретаријата за јавне политике који је надлежан за периодично мерење висине укупних административних трошкова.

Закључак: Потребно је прикупити податке за 2018. годину како би се могло закључити да ли је дошло да смањења административних трошкова.

3.6.1.3. Повећање ефикасности јавне управе употребом информационо комуникационих технологија

Оптимални показатељи учинка у односу на овај општи циљ могу бити:

Опција 1: Процент корисника који редовно користе електронске услуге –

Показатељ мери у којој мери корисници редовно користе електронске услуге. Методолошки гледано, као што је већ наведено, Републички завод за статистику мери колико грађана је користи интернет услуге, уместо да остварује личне контакте или да посећује јавне установе или органе администрације. У том смислу, да би се утврдио проценат корисника који редовно користе електронске услуге, потребно је ближе дефинисати шта се сматра редовним коришћењем електронске услуге и на који начин ће се прикупљати подаци за евалуацију.

Образложење: Предложени показатељ индикује у којој мери се повећала употреба електронских услуга у складу са повећањем ефикасности јавне управе у делу употребе ИКТ услуга.

Опција 2: Степен изграђености капацитета електронске управе –

Показатељ мери проценат административних процедура које је јавна управа отпочела да пружа грађанима и привреди у потпуности електронски (од подношења захтева до доношења решења).

Образложење: Показатељ индикује у којој мери се повећала понуда електронских сервиса грађанима и привреди услед повећања ефикасности, тј. повећаних капацитета управе да пружа електронске сервисе.

3.6.1.4. Степен успостављања интероперабилности јавне управе Национална и прекогранична интероперабилност (нарочито са земљама ЕУ)

Оптимални показатељи учинка у односу на овај општи циљ могу бити:

Опција 1: Степен успостављања интероперабилности на нивоу целе јавне управе
– Мери се проценат административних процедура у којима јавна управа не тражи доставу података и докумената које поседују други имаоци јавних овлашћења или се спроводе кроз једношалтерски систем.

Образложење: Показатељ омогућава да се утврди у којој мери се подаци и документи размењују у складу са принципима интероперабилности, те утврђује који је степен интероперабилности целе јавне управе.

Опција 2: Степен успостављања интероперабилности између појединачних органа јавне управе – Мери се пораст броја органа који примењују стандарде интероперабилности, под претпоставком да ти органи размењују податке и документа по службеној дужности искључиво електронски.

Образложење: Показатељом се утврђује у којој мери су органи јавне управе применили стандарде електронске размене података и докумената, те на тај начин унапредили ефикасност целокупне електронске управе.

Ниво реализације: У 2017. години стандарде интероперабилности је постигло 10 државних органа и 44 органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. У 2015. години, број органа јавне управе који је постигао стандарде интероперабилности је био 4.

Закључак: С обзиром да је вишеструко порстао број органа који је постигао стандарде интероперабилности, може се закључити да је циљ реализован у односу на овај показатељ.

3.6.2. Могући показатељи учинка редефинисани у односу на посебне циљеве Стратегије

3.6.2.1. Успостављање институционалног и заокруживање правног оквира за обезбеђење координисаног управљања развојем еуправе

Овај посебан циљ је јако широко постављен и обухвата широк спектар мера и активности које имају различите ефекте, па је у односу на њега тешко поставити индикатор који би имао смислен квантитативан показатељ. Најприхватљивији показатељи за мерење постигнутости овог посебног циља су показатељи за мерење општег циља 3.6.1.3. *Повећање ефикасности јавне управе употребом информационо комуникационих технологија.*

3.6.2.2. Успостављање интероперабилности између информационих система органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе

Овај посебан циљ обухвата кључни сегмент општег циља 3.6.1.4. *Степен успостављања интероперабилности јавне управе Национална и прекогранична интероперабилност*, тако да се за мерење његове постигнутост могу користити идентични показатељи учинка.

3.6.2.3. Успостављање основних електронских регистара повезаних са другим информационим системима државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе

Оптимални показатељ учинка у односу на овај посебни циљ може бити:

Опција 1: Степен дигитализације база, евиденција и регистара државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе – Показатељ мери проценат база података, евиденција и регистара који се воде у електронском облику у машински читљивом облику.

Образложење: Показатељом се показује у којој мери јавна управа дигитализује постојеће евиденције, те тиме ствара услове за њихово међусобно повезовање.

Ниво реализације: У 2018. години, на основу истраживања путем упитника на узорку од 17 институција, установљено је да се 31% база, евиденција и регистара води у папиру.

Закључак: Да би се дошло до оценило у којој мери је Стратегија допринела смањењу броја евиденција које се воде у папиру, потребно је прибавити историјске податке о томе колико су узорковане институције дигитализовале своје регистре и друге евиденције у периоду од 2015. до 2018. године.

3.6.2.4. Успостављање нових електронских услуга на Порталу еУправа и другим порталима

Оптимални показатељ учинка у односу на овај посебни циљ може бити:

Опција 1: *Online Service Index (OSI)*⁹ – Индекс УН који мери обухват и квалитет електронских услуга. Добија се сагледавањем националног портала електронске управе, као и веб сајтова најрелевантнијих министарстава.

Образложење: Овај показатељ мери напредак у развијању додатних сервиса и унапређења постојећих.

Ниво реализације: У 2018. години вредности индекса је био 0,7361, а у 2014. је износио 0,3937.

Закључак: С обзиром на значајан напредак на ОСИ, закључак је да су се електронске услуге значајно развиле у периоду од усвајања Стратегије.

3.6.2.5. Усавршавање запослених у државној управи за коришћење ИКТ

Оптимални показатељи учинка у односу на овај посебни циљ могу бити:

⁹ Уједињене Нације, доступно на <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

Опција 1: Време трајања администрирања електронских процедура – показатељ прати време потребно за администрирање најчешћих процедура.

Образложење: Овај показатељ мери да ли се усавршавањем запослених смањују трошкови администрирања постепених електронских услуга. Да би се утврдио ниво реализације, потребно је селектовати процедуре и проценити промену која је настала у периоду 2015 – 2018, а у погледу времена потребног за обављање тих селектованих процедура.

Опција 2: Процент запослених који су оспособљени да раде на спровођењу електронских процедура и пружања електронских услуга

Образложење: Овај показатељ прати стање људског капацитета носилаца јавних овлашћења у вршењу електронских услуга и процедура, те стога омогућује да се утврди у којој мери се развија дати капацитет. Ради ефикасног праћења показатеља неопходно је претходно утврдити који запослени су фокус истраживања, тј. да ли се прати проценат само запослених који раде на управним пословима у органима јавне управе или је у питању шири круг запослених чије ће се перформансе пратити.

3.6.2.6. Успостављање отворене управе

Оптимални показатељи учинка у односу на овај посебни циљ могу бити:

Опција 1: Global Open Data Index убацити линк – Мери се доступност 15 различитих сетова података, њихова ажурност, формат података и могућност преузимања.

Методологија је базирана на истраживању испуњења принципа Глобале повеље о отвореним подацима. Овај индекс објављује Open Knowledge Network на годишњем нивоу.

Образложење: Индекс у потпуности одговара овом посебном циљу, с обзиром да је уско постављен.

Ниво реализације: У мерењу индекса за 2016/2017, Србија има скор од 41% од могућих 100% и дели 41. место са Израелом на листи од 94 земаља. 2014. године Србија је била на 48. месту са скором од 42%.

Закључак: Иако је Србија компаративно напредовала у односу на друге земље, није било значајног напретка у односу на стандарде Глобалне повеље о отвореним подацима.

Опција 2: Број сетова машински читљивих података на Порталу отворени података – Мери се унапређење броја сетова база које су машински читљиве, а могу се преузети на Порталу отворених података.

Образложење: Показатељем се утврђује доступност отворених података што доприноси успостављању отворене управе.

Ниво реализације: 30 организација има доступно укупно 159 скупа података на дан 21.1.2019. године на Порталу отворених података. Додатном анализом је потребно истражити колико скупова података је ажурирано.

Закључак: Имајући у виду да у тренутку усвајања Стратегије није постојао портал отворених података, закључак је да је постигнут напредак у успостављању отворене управе, али да је потребно интегрисати већи број ажурних скупова података.

4. АНАЛИЗА МЕРА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ПЛАНИРАНИХ СТРАТЕГИЈОМ - УСКЛАЂЕНОСТ СА ПРАВНИМ ОКВИРОМ И НИВО РЕЛАЗАЦИЈЕ

4.1. Преглед реализације мера планираних Стратегијом

Као што смо већ рекли, Стратегија и Акциони план за период 2015 – 2016 значајно одступају од методолошких правила за израду докумената јавних политика. Чак шта више, они су и међусобно терминолошки недоследни тако да мере јавних политика у Стратегији нису дефинисане у складу са Законом, док се Акционом плану активности прешироко дефинисане и нису реферисане на мере, већ искључиво у односу на циљеве Стратегије. Анализом тих активности се може закључити да су по методолошким правилима прописаним Законом, те активности најчешће мере, што је често очигледно и из њихових формулација.¹⁰ Због тога ћемо у даљем тексту ове анализе активности из Акционог плана називати „**активности/мере**“ и ниво њихове реализације ћемо у даљем тексту сумирати на нивоу посебних циљева Стратегије. Такође, извешћемо закључке у којој мери су елементи Акционог плана дефинисани на методолошки исправан начин, тј. у којој мери елементи Стратегије омогућавају сагледавање плана реформе електронске управе за време важења Стратегије, као и праћење његове реализације.

Можемо закључити да приликом евалуације реализације Акционог плана 2015-2016, кључни проблем ствара то што су активности дефинисане уопштено, на нивоу мера, па није јасно ни у чему се састоје, ни ко треба да их реализује. Због тога је за већину тих мера/активности изузетно тешко утврдити у којој мери су операционализоване кроз активности, па самим тим и да ли су спроведене. У том смислу, у великој мери се ближе карактеристике мера могу сагледати искључиво путем појединачних или групних извештаја о њиховој реализацији. То у великој мери онемогућава независну процену резултата мера, те је свакако препорука да се у будућим документима јавне политике у области електронске управе, у односу на мере јавне политике прецизно дефинишу и имплементационе активности.

¹⁰ Нпр. очигледано је да су следеће активности из Акционог плана за период 2015 – 2016 мере које укључују већи број активности:

- Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства трговине, туризма и телекомуникација;
- Успостављање правосудног информационог система у области међународне правне помоћи;
- Примена стандарда и протокола интероперабилности;
- Повезивање органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе на сервисној магистралу;
- Унапређење ИКТ инфраструктуре правосудних органа...

Табела 4. Преглед реализованих активности/мера Акционог плана за период 2015-2016¹¹

ПОСЕБНИ ЦИЉ	Број реализованих мера/активн.	Број делимично реализованих мера/активн.	Број нереализованих мера/активн.	Укупно
1. Успостављање институционалног и заокруживање правног оквира за обезбеђење координисаног управљања развојем еуправе	3	8	2	13
2. Успостављање интероперабилности између информационих система органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе	5	1	0	6
3. Успостављање основних електронских регистара повезаних са другим информационим системима државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе	9	0	3	12
4. Успостављање нових електронских услуга на националном порталу еуправа и другим порталима	8	7	3	18
5. Усавршавање запослених у државној управи за коришћење ИКТ	0	3	2	5
6. Успостављање отворене управе	2	3	2	7
Укупно	27	22	12	61

Из горње Табеле 4 се види да је укупно 44% активности/мера имплементирано. Додатних 36% мера/активности је у већем или мањем обиму делимично реализовано, док 20% мера/активности није реализовано. Основни недостатак ове евалуације је у томе што су

¹¹ Видети Табелу евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плану за период 2015-2016, која је Прилог 1. Овом извештају

подаци о реализацији мера/активности добијени на основу самопроцене органа надлежних за спровођење истих, а не на основу независних, тј. објективних показатеља.

У методолошком смислу, нивоу мере одговара показатељ резултата, док се показатељи исхода користе за оцену реализације посебног циља. Анализа реализације мера/активности је показала да је су за три мере/активности показатељи дефинисани на нивоу исхода, док су сви остали показатељу дефинисани на нивоу резултата, па би се могло закључити да је већина показатеља учинка исправно постављена. Међутим, утврђено је да је за скоро 30% мера/активности (17/61) показатељ дефинисан на нивоу резултата који не одговара конкретној мери. Другим речима, за око трећину мера је показатељ исправно дефинисан у методолошком смислу, али се кроз његову реализацију не може у потпуности пратити реализација тих мера/активности.

У даљем тексту анализираћемо кључне мера које нису реализоване или су пак делимично реализоване, али је оцењено да су значајне, у смислу преиспитивања потребе да се у изворном или редефинисаном облику укључе у Програм, којим ће се развој еУправе планирати за наредни период. Анализиране мере су ради боље прегледности представљене у таблераном приказу и означене редним бројем којим су обележене у Акционом плану. Уз сваку меру је наведен је:

- **показатељ учинка** са почетним и циљаним вредностима, а ако у Акционом плану није дат релевантан показатељ учинка, редефинисаћемо га због могуће потребе преузимања у Програм;
- **статус реализације** мере, који је утврђен на основу расположивих административних извештаја, попут Извештаја о реализацији Акционог плана за период 2015 - 2016, и на основу деск истраживања додатне аналитичке грађе доступне на Интернет презентацијама државних и других органа;
- **коментар**, где се наводе главни закључци анализе који се односе како на методолошку оцену формулације показатеља, тако и на суштинске карактеристике самих мера;
- **опције политика**, где се наводе опције за реализацију конкретне јавне политике која је везана за дату меру, при чему је битно напоменути да су опције подложне изменама у односу на мишљења доносиоца одлука;
- **потребни подаци**, које је потребно прикупити у циљу добијања аналитичке основе за даљу анализу опција;
- **извор података**, из кога се податци прибављају.

Табела 5. Преглед карактеристика анализираних мера

Назив	9.1.1.1. Усклађивање програмског буџета Дирекције за електронску управу за период од 2016 - 2018. године са Стратегијом развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године и Акционог плана за спровођење Стратегије за период од 2015-2016. године.
Показатељ	Усвојена Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године и Акциони план за спровођење Стратегије за период од 2015-2016. године (ПВ: „неусвојена“;ЦВ: „усвојена“)
Статус	Реализовано - Усвојена је Стратегија развоја електронске управе Републике Србије за период од 2015-2018. године и Акциони план за спровођење стратегије за период од 2015-2016. године ("Службени гласник РС", број 107/15)
Коментар	Показатељ је погрешно дефинисан у смислу да не мери ефекте спроведене мере већ реализацију конкретних активности. Уместо да се ефекат мери по томе да ли је буџет услађен са мерама јавне политике наведеним у Акционом плану, мерило се да ли су Стратегија и АП усвојени. Додатно, немогуће је утврдити да ли је буџет усклађен за целокупни период 2015-2018, јер је АП усвојен само за период 2015-2016, док Акциони план за период 2017-2018 не садржи процену средстава за реализацију мера, тј. активности. Посебно је битно напоменути да су надлежни органи за одређене активности децидно навели да се нису реализовале или да се нису реализовале у потпуности, управо услед недостатка финансијских средстава.
Опције политика	Потребно је сагледати период 2015 – 2018, и у односу на програмиране мере и активности извршити процену обима средстава који су употребљени за реализацију истих, уз процену висине недостајућих средстава. На тај начин би се могло закључити које су мере и активности биле планиране у складу са расположивим буџетским средствима.
Потребни подаци	Уколико се иста мера преузме у Програм развоја еУправе, потребно је дефинисати показатељ за евалуацију учинка те мере, а тај показатељ може да гласи: Процент остварености буџета, у односу на планирани буџет за реализацију Програма еУправе у периоду реализације акционог плана.
Извори података	Органи јавне управе који су носиоци мера јавне политике – кроз костинг мера и активности

Назив	9.1.1.3. Успостављање посебног тела за координацију еУправе на нивоу локалних самоуправа
Показатељ	Број чланова посебног тела за координацију еУправе на нивоу локалних самоуправа (ПВ: 0; ЦВ: 12)
Статус	Није реализовано - Посебно тело за координацију електронске управе на нивоу локалних самоуправа никада није успостављено
Коментар	Разлог за формирање посебног тела за координацију електронске управе на нивоу локалне самоуправе највероватни је координација реформских активности у области електронске управе. Показатељ реализације је постављен на начин да је тежња МДУЛС била да се оформи тело које би имало 12 чланова, с тиме да није ближе наведено да ли је замишљено да чланови координационог тела буду представници 12 посебних ЈЛС или је требало да их чине и представници са републичког нивоа. Додатно, поставља се питање у којој мери је потребно у координационо тело укључити и нејавне ентитете, попут организација цивилног друштва (СКГО, НАЛЕД и др.).
Опције политика	<p>Могуће је ову меру имплементирати на следеће начине:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. У оквиру Координационог савета за електронску управу може се формирати подгрупа за координацију електронске управе на нивоу локалне самоуправе, у којој би се именовали чланови ЈЛС. Административно техничку подршку рада подгрупе би подржавао МДУЛС. 2. Влада може формирати посебно координационо тело за координацију електронске управе на нивоу локалне самоуправе 3. ЈЛС могу самостално организовати заједничко тело за координацију електронске управе, уз подршку Владе, донатора и организација цивилног друштва,
Потребни подаци	<p>Да ли је формирање оваквог тела и даље у фокусу носилаца реформе?</p> <p>Које су предности успостављања оваквог тела?</p> <p>Који су трошкови успостављања оваквог тела?</p>
Извори података	МДУЛС и селектоване ЈЛС – директни интервјуи

Назив	9.1.1.13. Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства финансија
Показатељ	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника (ПВ: 0; ЦВ: „прилагођено преко 80% закона и подзаконских аката“)
Статус	Није реализовано - Није било промена законске регулативе у надлежности Министарства финансија. У складу са динамиком увођења подношења пореских пријава у електронском облику, прописаном Законом о пореском поступку и пореској администрацији, врши се анализа пословних процеса и подзаконских аката за сваки порески облик.
Коментар	<p>У поменутом акционом плану је програмирано заокруживање правног оквира 8 различитих министарстава, од којих је само Министарство финансија известило да није имало активности на заокружењу правног оквира у области електронске управе. Анализа коју је израдио НАЛЕД, сугерише да постоје два прописа из надлежности Министарства која захтевају измену у будућем периоду:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Закон о републичким административним таксама („Сл. гласник РС“, бр. 43/03, 51/03, 61/05, 101/05, 5/09, 54/09, 50/11, 93/12, 65/13,, 83/15, 112/15, 113/17, 3/08; - Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13. 108/13, 142/14, 68/15, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18). <p>Потребно је установити и да ли постоје и други прописи чија је измена или доношење потребно у контексту унапређења електронске управе.</p>
Опције политика	<p>Могуће је ову меру имплементирати на следеће начине:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Заокруживање комплетног правног оквира електронске управе у надлежности Мин. финансија у потпуности; 2. Заокруживање правног оквира електронске управе у надлежности Мин. Финансија, у оној мери која је неопходна за реализацију мера Програма.
Потребни подаци	<p>Листа прописа које је потребно усвојити ради заокружења правног оквира у оквиру надлежности Министарства финансија?</p> <p>Који су административни капацитети потребни за припрему и усвајање датих аката?</p>
Извори података	Министарство финансија – директни интервјуи или упитници

Назив	9.1.3.3. Успостављање и објављивање националног регистра пружалаца услуга од поверења - Trusted List (сертификационих тела, издавалаца временских жигова, CRL и OCSP провајдера...)
Показатељ	Објављена листа на интернету у складу са препоруком <i>ETSI TS 119 612 V1.2.1</i> (2014-04) " <i>Trusted Lists</i> " (ПВ: „необјављена“; ЦВ:“објављена“)
Статус	Није реализовано - Крајем 2015. је усвојена директива за <i>Trusted Service</i> листу (ТСЛ), а на основу новоусвојене регулативе <i>eIDAS</i> . У току је израда закона који треба да буде у потпуности усклађен са том регулативом, а на основу чега ће се донети <i>Trusted</i> листа, на основу нових техничких стандарда и спецификација. Због очекиваног доношења нове регулативе тј. подзаконских аката и техничких спецификација, чека се са доношењем правних аката, како се посао не би дуплирао, јер ће према новој регулативи ТСЛ садржати све пружаоце услуга од поверења као и услуге од поверења које они пружају
Коментар	Потребно је испратити процес усвајања Закона о услугама и прописа који уређују пословање пружалаца услуга од поверења, који су у надлежности Министарства трговине, туризма и телекомуникација, те утврдити у на који начин је имплементиран национални регистар пружаоца услуга од поверења.
Опције политика	Могуће је ову меру имплементирати на следеће начине: 1. Усвајање нормативног оквира за успостављање Националног регистра пружаоца услуга од поверења 2. Успостављање Националног регистра пружаоца услуга од поверења у складу са директивом
Потребни подаци	Потребно је установити да ли је замислио доносиоца одлука да се у потпуности имплементирају сви елементи директиве о ТСЛ, тј. да ли ће он обухватати све нивое различитих пружаоца. Препорука је да се изврши деск анализа постојећег Нацрта Закона о услугама, те да се пружи закључак о томе у којој мери су сви елементи садржани.
Извори података	МТТТ – директни интервјуи

Назив	9.1.4.8. „Милион грађана еПисмено“ за коришћење електронских услуга на Порталу еУправа - обуке за оспособљавање грађана за коришћење националног Портала еУправа.
Показатељ	Број одржаних обука за грађане за коришћење сервиса еУправе (ПВ: 0; ЦВ: 50)
Статус	Није реализовано - Реализација активности је одложена, због немогућности обезбеђивања потребних финансијских средстава.
Коментар	<p>Активност је оријентисана на оспособљавање корисника електронских услуга, тј. грађана, за коришћење истих, те ефикасну употребу националног портала еУправа. Активност је едукативно информациона и у том смислу оријентисана на оспособљавање грађана за коришћење еУправе. Претпоставка јесте да се овим путем дижу капацитети оне групе грађана која је заинтересована за коришћење електронских услуга.</p> <p>Међутим, неопходно је скренути пажњу да је спровођење ове мере условљења претходним успостављањем функционалности еУправе, јер у супротном обуке неће дати никакве ефекте. Имајући у виду чињеницу да грађанима није омогућено да покрећу административне процедуре електронским, кроз Портал еУправе, логично је да се спровођење активности у оквиру ове мере одложи за моменат када ће та функционалност бити успостављена</p>
Опције политика	<p>Могуће је ову меру имплементирати, односно редифинисати тако да се спроводи на следеће начине:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Спровођење информационалних кампања, путем традиционалних медија и друштвених мрежа; 2. Спровођење основних обука од стране НАПУ. 3. Спровођење основних и напредних обука од стране НАПУ. 4. Организовање обука (основне и напредне), кроз пројекте финансиране из различитих извора, а преко екстерно ангажованих инструктора; 5. Комбинација више опција.
Потребни подаци	<p>Да ли је ова активност и даље приоритет и у којој мери? Које су користи и трошкови од спровођења ове активности? Трошкови су пре свега у функцији организације тренинга где је потребно сагледати трошкове ангажовања предавача, закупа простора, изградње материјала и др.</p> <p>Користи се директно одражавају у броју корисника који су прошли обуку и нивоа вештина и знања стечених обуком (да ли је пружена основна информациона кампања, основна обука или напредна обука, како је та обука оцењена од учесника и сл.).</p>
Извори података	МДУЛС, ИТЕ и НАПУ – упитници и директни интервјуи

Назив	9.1.4.16.Успостављање Централног електронског система за прикупљање података од грађана о квалитету пружених услуга државне управе
Показатељ	Број услуга које су предмет анализе квалитета услуге (ПВ: 0;ЦВ: 20)
Статус	Нереализовано - Завршена је израда портала www.dobrauprava.rs . Нису добијени подаци о броју услуга које су предмет анализе о квалитету пружених услуга грађанима.
Коментар	Ово је једна од кључних мера које нису реализоване, а требало би да обезбеди податке о квалитету електронских услуга које су пружају грађанима. Обезбеђење ових података је потребно како би се ефикасно могао мерити напредак јавне управе у квалитету пружања јавне услуге. На наведеном порталу www.dobrauprava.rs , постоји могућност попуњавања упитника који између осталог и садржи питање о самопроцени квалитета електронских услуга (оцене: одлично, добро, неутрално, лоше, врло лоше), међутим нису доступни подаци о резултатима упитника.
Опције политика	Могуће је ову меру имплементирати, односно редифинисати тако да се спроводи на следеће начине: 1. Информационо едукативна мера за актуелизацију постојећег портала; 2. Институционално организациона мера за надоградњу постојећег портала; 3. Институционално организациона мера за успостављање Централног електронског система за прикупљање података од грађана о квалитету пружених услуга државне управе, на новом Порталу или неком другом постојећем порталу; 4. Периодична истраживања јавног мњења.
Потребни подаци	1. Да ли се портал користи и у којем обиму? Који је обим попуњених упитника? 2. Који су резултати упитника, тј. на предвиђеној скали која је процечна оцена?
Извори података	МДУЛС и ИТЕ – директни упити (упитник или интервјуи)

Назив	9.1.6.3. Усаглашавање законодавног оквира са препорукама оцене спремности за отварање података
Показатељ	Припремљене и усвојене измене закона и подзаконских аката који регулишу отварање података и усклађивање директиве о поновном коришћењу (reuse of data), (ПВ: 0; ЦВ: Усклађивање Директиве и отварање података регулисано законима и подзаконским актима)
Статус	Делимично реализовано - Израђена анализа најбољег модела за транспозицију Директиве о поновном коришћењу података јавног сектора у национално законодавство. Формирана је радна група за измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и израђен је предлог измена и допуна Закона у циљу усклађивања са Директивом. Додатно је усклађен законодавни оквир са Директивом за поновно коришћење податка.
Коментар	Хармонизација са Директивом о поновној употреби информација јавног сектора (Directive 2003/98/EC; Directive 2013/37/EU) је значајна у циљу постизања нивоа доступности података која је у складу са стандардима ЕУ. Као што је већ наведено, одређени регулаторни стандарди су постигнути, пре свега кроз усвајање Закона о електронској управи, с тиме да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја још увек није измењен у складу са Директивом. Додатно, имајући у виду комплексност Директиве, поставља се питање у којој мери је потребно хармонизовати и друге прописе, како из области функционисања државне управе тако и из посебних материјалних области, попут образовања и здравља. Додатно, показатељ који је предочен за праћење реализације ове мере, тј. активности је постављен на погрешан начин. Наиме, усклађеност са Директивом не може ефективно да се мери, пре свега јер је њена обавезност на ниском нивоу, те није јасно која је оптимална мера усклађености којој тежи национално законодавство. У том смислу, препорука је да уколико се ова мера преузме у Програм развоја електронске управе, да се усвоји показатељ на нивоу резултата који би се дефинисао као: <i>Процент усклађености националног законодавства са Директивом у односу на анализу најбољег модела за транспозицију Директиве.</i>
Опције политика	Могуће је ову меру редефинисати тако да се спроводи на следеће начине: 1. Измене постојећих и доношење нових прописа у складу са анализом најбољег модела за транспозицију Директиве; 2. Измене постојећих и доношење нових прописа у складу са анализом најбољег модела за транспозицију Директиве и посебних материјалних прописа ради остварења вишег нивоа усклађености.
Потребни подаци	Које је прописе потребно изменити да би се формално ускладили са Директивом? У којим областима је потребно увести стандарде за отварање података? Које материјалне прописе је потребно изменити или усвојити да би се у већој мери ускладили са Директивом? Који су капацитети управе за нормативне активности на националном и локалном нивоу? У којој мери се тежи детаљној хармонизацији националних прописа са Директивом?
Извори података	МДУЛС, ИТЕ, МПН, и други органи државне управе на које се односи Директива – директни упити (упитник или интервјуи), СКГО и представници локалне власти - интервјуи

Назив	9.1.6.5. Подизање свести о значају отварања података и подстицање употребе отворених података
Показатељ	<ul style="list-style-type: none"> • Број грађана, привредних субјеката, медија, институција и отранизација цивилног друштва обухваћених кампањом за отварање података (ПВ: 0; ЦВ: 500.000) • Број одржаних радионица за привредне субјекте, цивилно друштво, академске институције и медије (ПВ: 0; ЦВ: 15)
Статус	<p>Делимично реализовано - Започета је реализација активности.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Одржана је дводневна радионица за чланове Радне групе за отворене податке, објављивани су промотивни текстови на друштвеним мрежама, формирана група Open Data Србија на Facebook-у. • Одржане су две радионице у Министарству рударства и Агенцији за заштиту животне средине. <p>Није могуће проценити број грађана, привредних субјеката, медија, институција и организација цивилног друштва обухваћених кампањом за отварање података. Одржане су три радионице у складу са показатељем за праћење реализације.</p>
Коментар	<p>У контексту отворене управе, промоција употребе података у истраживачке и друге сврхе је значајна, како би се све заинтересоване стране упознале са могућношћу коришћења јавно доступних скупова података. У супротном, отварање података на Порталу отворене управе нема већег значаја. Имајући у виду да је ова активност само делимично реализована, препорука је да се она реализује у будућем периоду. Додатно, показатељи који су предочени за праћење реализације ове мере, тј. активности су постављени на погрешан начин. Наиме, кроз кампање које за циљ имају упознавање великог броја субјеката са одређеним правима или обавезама, немогуће је утврдити тачан број субјеката који је заиста стекао додатне информације. У том смислу, препорука је да уколико се ова мера преузме у Програм развоја електронске управе, да се показатељ на нивоу резултата дефинише на следећи начин: <i>Процент реализованих едукативно-информационих кампања које су реализоване у односу на број планираних кампања.</i></p>
Опције политика	<p>Могуће је ову меру имплементирати, тако да се спроводи на следеће начине:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Спровођење информационе кампање путем традиционалних медија и друштвених мрежа; 2. Спровођење радионица за заинтересоване стране у организацији МДУЛС и ИТЕ; 3. Комбинација опција 1. и 2.
Потребни подаци	<p>Које је опсег кампање који се жели постићи? Који субјекти су најзначајнији (грађани, истраживања, пословна заједница и др.)? Да ли се тежи кампањи на националном нивоу или је фокус и на субјектима који су искључиво локални?</p> <p>У односу на одабрану опцију, који су институционални капацитети за спровођење кампање? Да ли су опредељена неопходна буџетска/донорска средства?</p>
Извори података	МДУЛС и ИТЕ – директни упити (упитник или интервјуи)

5. МЕТОДОЛОШКА УСКЛАЂЕНОСТ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2017-2018 СА ЗАКОНОМ И УРЕДБОМ

На основу спроведене анализе, може се закључити да постоје значајна методолошка одступања Акционог плана за 2017-2018. годину од стандарда постављених у Закону о планском систему и пратећој Уредби. Иако је донекле ово било очекивано с обзиром да је овај Акциони план припремљен и усвојен значајно пре усвајања самог Закона, ипак постоје и значајна методолошка одступања од најбоље међународне праксе, па би у наредном периоду требало настојати да се то избегне.

Пре него што буду представљени закључци анализе, треба напоменути да Акциони план за 2017-2018. годину имплицитно уводи концепт групе мера, групишући појединачне мере око заједничке теме. Овај поступак је сврсисходан са становишта тога да се услед великог броја мера оне групишу у оквиру посебног циља. Међутим, постоје важни методолошки недостаци у начину на који је то учињено.

5.1. Кључни недостатак Акционог плана је у томе што мере, тј. групе мера из Акционог плана нису везане за посебне циљеве Стратегије, већ су развијене независно од њих.

Наиме, приликом припреме Акционог плана за 2017 - 2018 изгубљена је веза са општим и посебним циљевима постављеним у Стратегији развоја електронске управе 2017 - 2018, јер мере у њему нису груписане око тема које проистичу из тих посебних циљева, већ је то учињено, чини се, другачијом логиком и приоритизацијом. Због овог губитка директне везе између Стратегије и Акционог плана поставља се питање у којој мери реализација Акционог плана за 2017-2018. годину заиста доприноси остварењу циљева који су дефинисани Стратегијом. Овим је суштински направљен дисконтинуитет Акционог плана у односу на Стратегију и постављени су другачији приоритети у односу на оне из Стратегије.

Накнадним повезивањем посебних циљева са групама мера показује да Акциони план за 2017-2018. годину не обухвата све посебне циљеве из Стратегије - два од шест посебних циљева не могу се ни на један начин повезати са групом мера, већ у најбољем случају са појединачним мерама, а чешће активностима. Тако се појачава утисак да методолошке мањкавости овог акциони плана могу имати за последицу неизбалансиран развој електронске управе.

У наставку следи упоредни табеларни приказ посебних циљева из Стратегије развоја електронске управе повезан са групама мера из Акционог плана за реализацију Стратегије 2017-2018.

СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ	АКЦИОНИ ПЛАН 2017-2018
Успостављање институционалног и заокруживање правног оквира за обезбеђење координисаног управљања развојем еуправе	<ul style="list-style-type: none">- Унапређење оквира за коришћење електронског документа- Вишестепени систем аутентикације и увођење система који олакшавају употребу квалификованог електронског потписа- Центар за складиштење података и

	државни клауд - Електронско архивирање и дуготрајно чување пословне документације
Успостављање интероперабилности између информационих система органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе	/
Успостављање основних електронских регистара повезаних са другим информационим системима државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе	- Успостављање система евиденције - метарегистар и основни регистри
Успостављање нових електронских услуга на националном порталу еуправа и другим порталима	- Систем електронског плаћања (картично и електронско банкарство) - Портали електронске управе
Усавршавање запослених у државној управи за коришћење икт	/
Успостављање отворене управе	- Отварање података насталих у радну јавне управе

5.2. Други важан недостатак Акционог плана је што се мера само формулишу, без дефинисања свих елемената прописаних Законом и Уредбом. Наиме, у односу на појединачне мере нису одређене институције одговорне за праћење њихове реализације, као ни рокови за реализацију, буџет, нити показатељи учинка (резулата) на основу којих ће се пратити рализација. Такође, 13 од 32 тако таксативно наведене мере (40,1%) се по својој природи не могу се сврстати у мере, већ је реч о активностима, које су требале да буду подведене под другачије формулисане мере¹².

5.3. Трећи важан методолошки недостатак је што се активности реферишу у односу на групу мера, али не на конкретне, појединачне мере. Због тога све појединачне мере нису разрађене једнаким интензитетом, што може имати практичне импликације на имплементацију Акционог плана, јер за реализацију појединаних мера Акциони план изоставља поједине активности, које треба преузети или синтетиче различите активности у једну, па је евалуација реализације тих мера отежана.

¹² Приликом евалуације овог Акционог плана, мере из Акционог плана су нумерисане од стране консултаната који су радили евалуацију Стратегије и оне су накнадно повезане са наведеним активностима.

5.4. Још један важан недостатак приликом формулисања групе мера у Акционом плану за 2017-2018. годину је изостанак њиховог буџетирања, као и изостанак идентификације извора средстава за њихову реализацију. Ово представља корак уназад у односу на претходни акциони план, као и одступање од актуелног правног оквира и најбоље међународне праксе. Овај изостанак онемогућава да се евалуира финансијска ефикасност јавних органа у реализацији ових мера, јер се реално потрошњени ресурси не могу поредити са планираним, али је такође важан недостатак и са становишта планирања. У појединачним случајевима, активности и мере из Акционог плана за 2017-2018. годину нису реализоване јер јавни органи нису одвојили средства за њихову реализацију¹³.

Ова наизглед методолошка неконзистентност отвара суштински проблем стратешког планирања. Наиме, без јасног националног оквира за стратешко планирање и без његове доследне примене у процесу планирања, ефикасност реализације националних стратегија може бити значајно умањена, јер креатори националних политика могу одступити од првостављених циљева. Иако ревизија стратешких циљева такође треба да буде саставни део процеса стратешког планирања, то треба радити на систематичан, а не на *ad hoc* начин како је то *de facto* урађено овим Акционим планом.

¹³ На пример, активност „Унапређење система коришћења квалификованог електронског сертификата МУП-а“ из групе мера 3 је одложена због тога што Министарство унутрашњих послова није имало одређена средства у буџету за 2018. годину.

6. АНАЛИЗА МЕРА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ИЗ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕФИЈЕ РАЗВОЈА ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, ЗА ПЕРИОД 2017-2018 СА ЗАКОНОМ И УРЕДБОМ (УСКЛАЂЕНОСТ СА ПРАВНИМ ОКВИРОМ И НИВО РЕЛАЗАЦИЈЕ)

У даљем тексту овог извештаја презентујемо анализу вршену у односу на кључне групе мера планираних овим акционим планом. У прилогу извештаја је табела у којој се презентује евалуација спровођења појединачних активности, односно група активности планираних овим акционим планом.¹⁴ Као што смо већ у самом уводу скренули пажњу, напомињемо да овде презентујемо евалуацију резултата акционог плана, вршену у складу са индикаторима-показатељима, како су они дефинисани самим акционим планом. Наиме, велики број група активности није могао бити евалуиран као спроведен, јер све обухваћене активности у оквиру конкретне групе активности, у моменту евалуације, нису биле спроведене у потпуности. Већ смо скренули пажњу да су резултати евалуације на нивоу саме Стратегије, а на основу индикатора редефинисаних у складу са међународним стандардима, показали изузетне ефекте Стратегије на развој еУправе у Србији, који су постигнути пре свега имплементацијом активности планираних овим акционим планом. Због тога можемо закључити да је и сам акциони план у великој мери успешно спроведен, те да је нужно за наредни период планирати наставак спровођења до сада неспроведених активности из овог акционог плана или је потребно планирати нове мере којима ће се оне заменити у циљу дољег унапређења еУправе.

6.1. Успостављање система евиденције - Метарегистар и основни регистри - ова група мера је делимично спроведена

Ниједан од планираних регистара није успостављен, али су спроведене припремне активности за њихово успостављање. У случају 2 од 4 показатеља учинка циљне вредности нису достигнуте, јер нису реализоване кључне мере за њихову реализацију. За 2 показатеља подаци у овом тренутку нису јавно расположиви.

На нивоу реализације активности предвиђених Акционим планом, од тринаест планираних активности, шест је спроведено у потпуности, четири делимично, а три нису спроведене уопште.

ТАБЕЛА 1. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 1

ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНКА	НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ
Процент органа који користе податке из централног регистра грађана: ПВ:0, ЦВ: 60	0
Процент органа који ажурирање податка у својим регистрима врши преко метарегистра ПВ: 0, ЦВ: 50%	0
Процент података из евиденције о држављанима Србије пренетих у електронски облик у Централни систем за обраду и складиштење податка: ПВ:Нису у потпуности унети подаци, ЦВ: 50%	

¹⁴ Видети Табелу евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плану за период 2017-2018, која је Прилог 2. овом извештају

Процент ажурираних адреса у адресном регистру:

ПВ: 53%, ЦВ: 100%

Метарегистар није успостављен до истека важећег Акционог плана, али су се стекли услови да се то учини током 2019. године. Извршене су припремне активности за његово успостављање:

- Прикупљање и систематизација података који ће бити садржани у њему
- Усвајање Уредбе о начину вођења Метарегистра којом је уређен правни оквир за његово функционисање (иницијално планирано да се уреди Законом, али током реализације Акционог плана одлучено да се уреди Уредбом)¹⁵.

С обзиром да је Метарегистар, као јавни електронски регистар свих других регистара и евиденција у Републици Србији, обезбеђује *референцијални интегритет* јавних регистара и евиденција, његово успостављање јесте предуслов за успостављање интероперабилности, па сам тим и ефикасне јавне управе. Због тога што Метарегистар још није успостављен, нису обезбеђени предуслови да се у пракси широко примене све предности електронске управе. Такође, у претходним циклусима планирања и имплементације остало је нејасно да ли Метарегистар треба да има искључиво информативну функцију, тј. обезбеђење брзе и прецизне информацију о томе који се подаци у ком регистру сматрају изворним и поузданим или ће се пак отићи корак даље, тако што ће се кроз софтверско решење кроз које ће се имплементирати Метарегистар обезбедити и аутоматско преузимање података из „матичног“ регистра, чиме би се обезбедило ажурирање тих промењених података у другим регистрима и евиденцијама. Наравно, ова функционалност би требала да буде предмет озбиљне анализе јер такво решење не би могло бити примењиво на уговорне регистре и сл.

Што се успостављања преосталих регистара тиче, прикупљени подаци указују на то да су делимично спроведене активности које се односе на њихово успостављање.

Влада Републике Србије је у децембру 2018. године усвојила Предлог закона о **Централном регистру становништва**, којим ће се обезбедити стварање обједињеног, ажурног регистра у електронској форми, и упутила га је Народној скуптини на усвајање. Текст Предлога Закона садржи одредбе којима се регулише успостављање и вођење, садржина, начин коиршћења и друга важна питања за функционисање Централног регистра. Према извештају о реализацији Стратегије реформе јавне управе у 2018. години, због превелике комплексности обједињавања података који би у њему били садржани успостављање Централног регистра се није десило током четвртог квартала 2018. године како је предвиђено Акционим планом и почетак његовог функционисања се најављује за 1.9.2020. године¹⁶. Централни регистар

¹⁵ Веб портал Владе Републике Србије: <https://www.srbija.gov.rs/vest/356222/preciznije-uredjivanje-oblasti-rada-elektronske-uprave.php>

¹⁶ „Ружић: Централни регистар становништва – уштеда времена и новца, ефикасније услуге за грађане“, Министарство државне управе и локалне самоуправе, доступно на линку: <http://mduls.gov.rs/saopstenja/ruzic-centralni-registar-stanovnistva-usteda-vremena-i-novca-efikasnije-usluge-za-gradjane/?script=lat>

становништва би требало да обједини све податке о појединцу из 13 различитих службених евиденција које су до сада појединачно прикупљали органи јавне управе, а који ће омогућити да грађанин приликом подношења захтева не мора више самостално да прикупља документацију, већ ће се подаци прикупљати промтно кроз овај регистар. То би поједноставило пружање јавних услуга грађанима, скратило време потребно за прикупљање докумената и снизило трошкове пружања јавних услуга. Битно је нагласити да је овде суштински реч о евиденцији ограниченог сета података садржаних у изворним регистрима, тако да уписи података у Централном регистру немају конститутивни ефекат, већ искључиво информациону сврху. Имајући у виду наведено није најјаснија указано који се проблем решава успостављањем овог регистра, обзиром на следеће:

- 1) да сличну функционалност, али са далеко ширим спектром података о појединцима, обезбеђује Сервисна магистрала органа.
- 2) да је ова функционалност могла да се оствари и кроз Метарегистар, који је кроз линк према основним регистрима могао да упућује на место на коме су садржани сетови података који ће се налазити у Централном регистру становништва.

Регистар локалних пореских администрација, регистар домаћих и страних туриста који бораве у Републици Србији и регистар просторних јединица још увек нису успостављени, али су припремне радње извршене. Према подацима које је сама Радна група у интерном извештавању о реализацији Акционог плана за 2017-2018. годину навела, у току је миграција свих регистара локалних пореских администрација у централни систем који се налази у Дата центру.

Адресни регистар на националном нивоу још увек није успостављен, али су спроведене припремне активности које се односе на његово успостављање (израда софтвера и доношење Уредбе). Преостало је усвајање Закона о регистру просторних јединица и адресном регистру. Посматрано на локалном нивоу, закључно са 31.1.2019. године адресни регистар је ажуран у само 18 општина на територији Републике Србије (без територије АП Косово и Метохија).

Показатељи реализације су дефинисани у складу са Законом и Уредбом, па самим тим испуњавају прописане критеријуме.

6.2. Унапређење оквира за коришћење електронског документа - ова група мера је делимично спроведена

У погледу реализације активности предвиђених Акционих планом, од десет планираних активности, четири су спроведене у потпуности, две су спроведене делимично, а четири нису спроведене уопште.

ТАБЕЛА 2. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 2

ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНАКА	НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ
---------------------------	-------------------------

Број подзаконских аката донетих на основу Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању
ПВ: 0, ЦВ: 15

12

Процент органа који електронским путем размењује податке садржаних у докуменатима
ПВ: 0, ЦВ: 50%

0

Број електронских образаца (поднесака) на порталима органа
ПВ: 120, ЦВ: 500

Процент јавних службеника који су обучени за примену унапређеног система електронског канцеларијског пословања
ПВ: 5%, ЦВ: 30%

- **Мера 6.2.1. Усвојити Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, који је у складу са eIDAS регулативом Европске уније и успоставити мрежу пружалаца услуга од поверења**

Народна Скупштина Републике Србије је у октобру 2017. године усвојила Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чије су одредбе усклађене са регулативом Европске уније. Овим је створен правни основ за развој електронског пословања у Србији. Усвајањем овог закона престали су да важе Закон о електронском документу ("Сл. гласник РС", бр. 51 од 14 јула 2009) и Закон о електронском потпису ("Сл. гласник РС", бр. 135 од 21. децембра 2004), чија је имплементација у јавној управи тек отпочела у поступку подношења финансијских извештаја (2015) и у обједњеној процедури за издавање грађевинских дозвола (2016).

Закон посебно обрађује и усклађује са Уредбом ЕУ 910/2014 појмове електронске идентификације, електронског печата, електронског потписа, електронског документа, као и услуге од поверења и електронско чување докумената, чиме усклађује српски правни оквир са европском регулативом.

Закон у наш правни систем уводи електронски печат, чиме отвара могућност деперсонализације квалификованог електронског сертификата, што је погодније средство аутентикације у електронским административним процедурама и пословању правних лица (убрзава пословање и поједностављује административне процедуре). Наиме, квалификовани електронски потпис је везан за физичко лице, а квалификовани електронски печат за правно лице, па је употреба овог другог погоднија за пословање правних лица и државних органа, јер исти електронски печат правног лица, односно државног органа, могу користити различита овлашћена лица, уз навођење свог имена и функције у самом тексту документа. Дакле, користи се или квалификовани електронски потпис или квалификовани електронски печат, тако да квалификовани електронски печат никако не треба поистовећивати са класичним печатом, који је

нормативно искључен из употребе у нашем правном систему и имао је потпуно другу функцију. Напомињемо да квалификовани електронски печат још увек није имплементиран у пракси, па је неопходно планирати активности које ће довести до имплементације ове квалификоване услуге од поверења на нашем тржишту.

Анализа регулативе указује на то да је новоусвојени Закон створио повољан и потпун правни оквир за употребу електронског документа у свим поступцима, иако посебним прописима и даље може бити прописана обавеза државних органа да одређене процедуре спроводе искључиво у папирној форми. Међутим, закључак анализе је да није неопходно извршити промену свих тих појединачних прописа, већ ће од новембра 2019. године бити довољно да се странка у административној процедури позове на члан 53. Закона о електронској управи ("Сл. гласник РС", бр. 27 од 06 априла 2018) који уводи обавезу целокупној јавној управи да омогући електронско управно поступање, па орган јавне управе неће моћи да одбије пријем електронског поднеска и доказа у форми електронских докумената.

Влада је усвојила 12 од планираних 17 подзаконских аката који уређују ову област, па је очигледно да ће у периоду пре усвајања новог Програма развоја еУправе или најкасније у првим месецима имплементације тог програма бити усвојине и преостали подзаконски акти.

- **Мера 6.2.2 Усагласити са Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању све прописе који прописују (предвиђају) начин достављања у судским и управним поступцима**

Од спровођења ове мере се одустало током имплементације Стратегије, иако је она од изузетног значаја за повећање правне сигурности грађана и привреде у управним и судским поступцима. Неопходно је преиспитати могућност преузимања ове мере у Програм.

- **Мера 6.2.3. Донети јединствени подзаконски акт за канцеларијско пословање**

Влада још увек није на јединствен начин уредила канцеларијско пословање јавне управе, већ су на снази и даље две различите уредбе које уређују засебно канцеларијско пословање и електронско канцеларијско пословање. Важећа Уредба која уређује електронско канцеларијско пословање последњи пут је мењана 2017. године, тада са циљем да омогући спровођење обједињене процедуре за издавање е-грађевинске дозволе. Међутим, усвајање јединственог подзаконског акта би на јединствен начин уредило канцеларијско пословање јавне управе, давајући ширу визију како канцеларијско пословање свеукупно треба да изгледа.

Влада је формирала радну групу за израду подзаконских аката који ће уредити канцеларијско пословање државне управе, на начин који ће процес канцеларијског пословања државне управе уредити у складу са потребама електронског канцеларијског пословања. Та група ће такође прописати рокове чувања докумената на начин који ће

бити усклађен са Нацртом закон о архивској грађи и архивској делатности који је тренутно у процедури пред усвајање од старне Владе.

Напомињемо да је од круцијелног значаја да се процес канцеларијског пословање државне управе уреди тако да покрије процес од писарнице (пријем поднесака и завођење предмета) преко ДМС (документ менаџмент систем који ће омогућити електронско вођење поступка), па све до архивирања у складу са новим законским решењем.

Приликом израде Уредбе о канцеларијском пословању треба водити рачуна о следећем:

1. Уредба треба да обезбеди да се електронско канцеларијско пословање успостави као базно - тј. као принцип пословања јавне управе, а то ће се постићи ако Уредба пропише да се:
 - 1) уписници увек воде у електронском, а не папирном облику, без обзира на то да ли је административни поступак покренут папирним захтевом (достављеним на писарницу или путем поште) или електронским захтевом (преко Портала еУпарава или путем имејла послатог на електронску адресу органа);
 - 2) примљени папирни документи увек дигитализују, уместо да се електронски штампају, како би се формирали паралелни предмети (то је први пут укинута због имплементације обједињене процедуре за издавање грађевинских дозвола – у почетку су штампани сви електронски поднесци у процедурама које је спроводило министарство....
 - 3) папирни оргинали након дигитализације на пријемном шалтеру враћају странци, јер ће у спротном морати да се за њих формира „кошуљица“ у сврху архивирања и да се архивирају (ова препорука ће бити највише оспоравана, али ако не буде прихваћена правиће се огромне „заједничке архиве“ за различиту документацију која се буде предавала на „заједничким писарницама“)...
2. Уредба не сме да користи застарелу терминологију која асоцира на папирно завођење дописа и вођење предмета. Не треба више користити речи:
 - 1) деловодник, уписник, отпремне и пријемне књиге..., већ електронске евиденције о подацима који се аутоматски генеришу у електронску базу ДМС-а и једноставно се претражују;
 - 2) заводни број, већ број предмета које додељује сам информациони систем;
 - 3) кошуљица предмета или омот списа, већ евиденција документације у предмету, јер се спис формира електронски и не треба му никаква фасцикла-кошуљица са пописом документације, да докази не би испадали ван предмета;
 - 4) парафирање, јер се нацрт електронског документа не парафира, већ одобрава кроз систем;
 - 5) отисак печата, јер се на електронски документ не може ништа утиснути већ КЕ потпис, односно КЕ печат... и сл.
 - 6) Уредба не треба да се детаљно упушта у нормирање самог процеса управљања документима, који би требао да се уједначава и контролише на софтверском нивоу ДМС-а.
3. Уредба треба да омогући реализацију права грађанима и привреди, без обзира на то о којој административној процедури је реч. Не сме да их лимитира тако што ће

оне могућити подношење захтева кроз Портал еУправа јер софтвер то не подржава. Наиме, Уредба треба да подржава два сценарија:

- 1) за сваку од најфреквентнијих процедура, које су идентификоване у Каталогу услуга, може се обезбедити посебан програм за подношење захтева кроз Портал еУправа, који ће омогућити додатну аутоматизацију процеса тако што ће се обезбедити да се:
 - i. кроз падајући мени унесе назив процедуре и надлежни орган;
 - ii. лимитирају докази који се подносе;
 - iii. дају одређене изјаве и сл.
 - 2) за све остале процедуре (мање фреквентне), треба обезбедити јединствен програм - образац за подношење захтева кроз Портал еУправа, који ће обезбедити да:
 - i. сама странка одабере назив процедуре и надлежан орган из падајућег менија;
 - ii. унесе текст захтева;
 - iii. одреди број и назив доказа које прилаже.
4. Уредба треба да омогући ефикасан пријем и завођење предмета. То ће се обезбедити прецизним прописивањем формата доставе и поступања радника писарнице у 4 могућа сценарија:
- 1) Пријем кроз Портал еУправа:
 - Поднесак којим се покрене поступак може бити потврђен од стране подносиоца - Идентификационом високог степена поузданости, само ако се то пропише изменом Закона о електронској управи (у супротном, мораће да се потписује КЕ потписом, што је сада случај у ОП за издавање грађевинске дозволе)
 - Докази који се достављају уз поднесак морају бити у електронском формату (изворно потписани КЕ потписом или преведени у еФормат у складу са законом који уређује еДокумент - дигитализован па потписан КЕ потписом ЈБ)
 - 2) Пријем путем имејла (По члану 53. ЗЕУ електронско поступање је обавезно за целокупну јаву управу почев од 15. октобра 2019, што значи да се грађанима мора обезбедити да путем е-маила покрену процедуре за које није обезбеђено подношење захтева кроз Портал еУправа):
 - и Поднесак којим се покрене поступак и докази морају бити у електронском формату (изворно потписан КЕ потписом или преведен у еФормат у складу са законом који уређује еДокумент - дигитализован па потписан КЕ потписом ЈБ)
 - 3) Пријем на писарници органа управе:
 - Поднесак и Доказе који су достављени на писарници у папирној форми, запослени у писарници преводи у еФормат, у складу са законом који уређује еДокумент - дигитализује па потписује КЕ печатом органа, па их преко Портала еУправа уноси у систем. Предмет се истовремено заводи у систем и странци се издаје аутоматски генерисана потврда о пријему.

- 4) Пријем поштом – препорученом пошиљком - Исто као под 3)
5. Ако се правилно одреди надлежности за разврставање предмета пристиглих преко Портала еУправа:
- 1) У случају фреквентних процедура, које су идентификоване у Каталогу услуга аутоматски кроз ИТ Систем (ако су покренуте кроз Портал еУправа) или од стране радника писарнице (ако је стига поштом, маилом или на писарницу) – Само у овим случајевима радник писарнице може имати потребна знања да разврста предмет који није стигао кроз Портал еУправа. Напомињемо да се надлежности, нарочито у случају поверених послова, мењају изузетно често, што додатно онемогућује аутоматизацију процеса (нпр. у зависности од вредности поступка; величине објекта који се гради и сл.);
 - 2) У случају мање фреквентних процедура, предмет треба аутоматски прослеђивати насловљеном органу, који у случају ненадлежности предмет прослеђује надлежном органу, уз доношење акта о ненадлежности и о уступању предмета надлежном органу (Слабије учестале процедуре чине већину процедура. Оне никада неће бити унете у Каталог услуга јер су ретке, а често нису јасно ни прописане. Често ни сами органи не знају ко је надлежан за спровођење, па то никако не могу знати ни радници писарнице...)

- **Мера 6.2.4. Редовно спроводити обуке јавних службеника и грађана за коришћење електронских сервиса**

Уз пројектну подршку Good Governance Fund-а Владе Велике Британије која је имплементирана кроз НАЛЕД, PriceWaterhouseCoopers и Центар за европске политике, Влада Републике Србије је спровела 10 обука кроз које је обучено 137 учесника из 20 локалних самоуправа, 18 органа јавне управе и 17 канцеларија јавних бележника¹⁷. Кључни корисници пројекта и учесници у реализацији били су Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство културе и информисања у чијем су ресору прописи који уређују ову област.

Иако је ова обука била значајна за сама министарства, она ипак није била усмерена на све јавне службенике, нити се радило о континуелној обуци јавних службеника. Може се констатовати да су изостале адекватне обуке службеника пре свега у ЈЛС, јавним агенцијама и јавним предузећима. С обзиром да се ради о једној од кључних мера за успостављање електронске управе у Републици Србији, јер се њеном реализацијом граде људски капацитети за управљањем процесима електронског пословања, овакве активности треба у будућности интензивније спроводити и њима шире обухватити запослене у јавној управи.

¹⁷ Извештај о активностима и резултатима пројекта „Ка администрацији без сувишних папира“ (септембар 2018. године), доступно на линку: http://www.pitajtekada.rs/documents/analize/5-Izvestaj_o_aktivnostima_i_rezultatima_projekta_Ka_administraciji_bez_suvisnih_papira.pdf

Због тога је у наредном периоду потребно одредити приоритете у вези са спровођењем обука. Сигурно је да је приоритетна обука јединица локалне самоуправе, који електронску управу треба да примењују у најширем сегменту, а одмах за њима запослени у јавним агенцијама и јавним предузећима који у оквиру својих јавних овлашћења спроводе административне процедуре.

Поново скрећемо пажњу да ће од новембра 2019. године бити довољно да се странка у административној процедури позове на члан 53. Закона о електронској управи, који уводи обавезу целокупној јавној управи да омогући електронско управно поступање, па орган јавне управе неће моћи да одбије пријем електронског поднеска и доказа у форми електронских докумената. Намеће се питање како ће запослени у јавној управи, а пре свега у ЈЛС моћи да одговоре овом захтеву када немају основна знања о електронском пословању.

Да не буде забуне, запослени у јавној управи ће моћи да спроводе електронске процедуре преко Владиног Портала еУправа само у мери у којој им Канцеларије за еУправу буде обезбедила ту функционалност. У свим осталим процедурама, које се не буду спроводиле кроз тај портал Владе, јавна управа ће морати на други начин да обезбеди пријем поднесака и доказа у електронском формату. Због тога они морају проћи обуку и о основним решењима које прописује Закон који уређује електронско пословање, на се само о решењима које прописује Закон о електронској управи.

Требало би размотирити и потребу за изменом члана 53. Закона о електронској управи, у циљу продужетка рока за електронско поступање јавне управе, бар још за годину дана, јер због ограниченог обима спроведених обука нису обезбеђени персонални капацитети јавне управе да одговори на овај амбициозни захтев. У том смислу би се као активност Програма развоја еУправе у наредном периоду могла планирати измена Закона о електронској управи у ради продужења овог рока.

6.3. Успоставити вишестепени систем аутентикације и увођење система који олакшавају употребу квалификованог електронског потписа - ова група мера није спроведена

Ни за један од два показатеља учинка подаци о актуелним вредностима нису јавно доступни, али се на основу увида у реализацију појединачних мера и активности оправдано може закључити да ниједан од два показатеља није достигао циљне вредности, с обзиром да нису испуњени техничко-технолошки услови за њихову реализацију.

У погледу реализације мера и активности, може се закључити да ова група мера није спроведена. Од шест планираних активности, једна је спроведена, три нису спроведене, једна је обрисана из Акционог плана, а за једну активност је одлучено да се спроводи децентрализовано, уместо на националном нивоу кроз овај Акциони план. На основу претходноизнетог може се закључити да напредак у овом сегменту развија електронске управе није у оквирима плана и да је далеко скромнији.

ТАБЕЛА 3. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 3

ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНКА

НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ

Број акредитованих сертифициваних тела који издају квалификовани електронски сертификат у клауду ПВ: 0; ЦВ: 2	0
Број органа који у поступцима користе вишефакторску аутентикацију ПВ: 0; ЦВ: 20	0

- **Мера 6.3.1. Успоставити и популаризовати једноставније начине идентификације који ће заменити идентификацију/потписивање странке у поступку у већини поступака**

Током периода примене Акционог плана нису успостављени једноставнији начини идентификације на порталима јавних органа. Иако је Влада усвојила подзаконска акта којима се уређује једноставнији начини аутентикације (двофакторска аутентикација на порталима е-Управе), тренутно се практично примењују само идентификације високог нивоа поузданости, што је неоптимално са становишта брзине обављања процеса са јавном управом. Такође, с обзиром да једноставнији начини аутентикације нису успостављени, нису биле организоване ни кампање које би их промовисале.

- **Мера 6.3.2. Дефинисати потребне нивое поузданости шеме идентификације у складу са потребама провере поузданости у појединим поступцима кроз Закон о електронској управи**

Усвојена је уредба и пратећа подзаконска акта која решавају ову материју, Међутим, ови прописи још увек нису имплементирани у пракси. Овде се пре свега мисли на потпис у клауду, двофакторску аутентикација на порталима е-Управе. Такође, питање одређивања потребног нивоа аутентикације за употребу јавних сервиса је током имплементације Акционог плана пребачено на саме државне органе, уместо да је то урађено централно. Одустајање од ове мере носи одређене ризике са собом, попут оних да за исту јавну услугу различите локалне самоуправе могу захтевати различите нивое аутентикације, због чега може настати хаос у развоју електронске управе у Србији. Стога, у наредном програму за развој електронске управе ову активност потребно је вратити у Програм и дефинисати је на централном нивоу.

- **Мера 6.3.3. Унапредити и стандардизовати техничко решење за квалификовани електронски сертификат како би био примењив у свим оперативним системима**

С обзиром на недостајућа финансијска средсва у буџету Министарства унутрашњих послова, активности које се односе на ову меру обрисане су из Акционог плана.

- **Мера 6.3.4. Стандардизовати техничко решење за платформе јавне управе, како би се у пружању јавних сервиса прихватио сваки квалификовани електронски сертификат**

Акционим планом 2017-2018 планирано је да појединачни органи јавне управе дефинишу минималне нивое аутентикације лица за поједине поступке, пре свега управне (међусекторска активност), што може бити неоптимално, јер се, на пример, може десити да локалне самоуправе дају различите нивое аутентикације за исту врсту

услуга, односно за исти поступак уколико се ово питање не би решило на националном нивоу.

Такође, није успостављен модел за регистрацију корисника електронске управе на јединственом електронском месту (начин на који ће се утврђивати идентитет корисника у комуникацији са електронском управом) - да ли је то додела специфичне шифре, утврђивање идентитета камером или други вид идентификације.

6.4. Успостављање система електронског плаћања (картично и електронско банкарство) - ова група мера није спроведена

Ни за један од три показатеља учинка подаци о актуелним вредностима нису доступни, али се на основу увида у степен реализације мера и активности може закључити да су актуелне вредности остале на ниоу почетних, јер нису спроведне мере које би омогућиле напредак, односно нису испуњени техничко-технолошки предуслови.

У погледу реализације мера и активност, може се закључити да група мера није спроведена. Од четири планиране активности, једна је спроведена у целости, две су спроведене делимично, а једна није спроведена уопште.

ТАБЕЛА 4. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 4

ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНАКА	НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ
Број органа који за поступке које спроводе има могућност праћења стања појединачних уплата ПВ: 0; ЦВ: 50	0
Број органа који су омогућили коришћење система за плаћање услуга електронским путем ПВ: 0; ЦВ: 25	0
Број органа који имају ПОС терминале на управним местима ПВ: 1; ЦВ: 30	1

- **Мера 6.4.1. Преко Управе за трезор успоставити у свим органима јавне власти ефикасан систем евидентирања/упаривања уплата свих јавних накнада, услуга и пореза (код или позив на број за персонализовање уплата), тако да органи имају промптни увид у све извршене уплате које се односе на поступке које спроводе**

Мера није спроведена. Јавни органи још увек немају могућност да аутоматски идентификују и упаре уплате са поднетим захтевима грађана, те се докази о уплати и даље морају подносити у папирној форми за све услуге које не могу у целости да се обаве путем портала еУправе. Због тога што ова мера није реализована, још увек нису створени предуслови да јавни органи престану са захтевима од грађана и привреде да доставе доказе о уплати, што представља значајну препреку у успостављању електронске управе у земљи.

Пуна реализација ове мере захтева издавање јединственог позива на број грађанима од стране јавних органа који би били коришћени за повезивање уплата грађана са конкретним лицима и предметима. То се може учинити усвајањем нових прописа (кроз усвајање подзаконских аката) или изменом постојећих (пре свега Закона о републичким административним таксама и Закона о електронској управи) и захтева успостављање аутоматског софтверског решења које би омогућило да се ови процеси обављају аутоматски. Напомињемо да без благовремене доделе тзв. „позива на број“ који ће обезбедити јендоставну проверу кроз електронски ситем ком органу и у коју сврху је уплаћена конкретна накнада, односно такса за административну услугу није могуће имплементирати ову меру.

- **Мера 6.4.2. Омогућити промтно евидентирање плаћања електронским или мобилним банкарством у реалном времену**

Од ове мере се одустало током имплементације Стратегије.

- **Мера 6.4.3. Укинути обавезу странака да достављају доказ о извршеном плаћању**

Мера је само делимично спроведена, јер је могућа само за услуге које се пружају преко портала е-Управе. За све остале услуге, на трагу претходног налаза, реализација мере није ни започета. Достављање доказа о извршеном плаћању за грађане је обавезно, док јавни органи странкама у поступку повремено сугеришу да је као доказ о плаћању најбоље доставити стандардну признаницу уместо банкарског извода, што сугерише да су јавни органи ипак и даље конзервативни у пружању јавних услуга.

Такође, још увек нису отпочете активности које се тичу начина на који би се укидање достављања доказа о уплати реализовало. С обзиром на изражену инерцију у понашању која постоји у органима јавне управе у Републици Србији, осим креирања система који би омогућио аутоматско упаривање извршених уплата грађана за јавне услуге са поднетим захтевима за извршење јавних услуга, потребно је размишљати и о механизмима којим би се јавним органима онемогућило да траже доказе о извршеном плаћању и по успостављању овог система. Таква врста забране би се могла прописати и самим Законом о буџетском систему, па треба размотири да се у Програм развоја еУправе, односно акциони план за спровођење тог програма, унесе активност измене тог закона у циљу прописивања ове забране.

- **Мера 6.4.4. Успоставити картично и друге начине електронског плаћања такси, накнада и других плаћања према органима**

Осим у случају Републичког Геодетског Завода и Агенције за привредне регистре, могућност плаћања картицама преко ПОС терминала није уведена у друге органе јавне управе у Републици Србији. Локалне самоуправе затражиле да се ова могућност плаћања уведе и за плаћања за локалне јавне услуге, што још увек није учињено.

Ову активност је неопходно преузети у нови Програм развоја еУправе. Осим тога, постоје предлози да трошак трансакције сноси Буџет Републике, како би се кроз смањење трансакционих трошкова подстакли корисници да чешће плаћају електронским путем за јавне услуге. Овакво решење је дало изванредне резултате у

наплати инфостана. Такође, од 8.000 јавних услуга које су идентификоване кроз анализе, само 400 се могу спроводити електронски, а чак ни за свих тих 400 није омогућено електронско онлајн плаћање током спровођења електронске процедуре. Тиме је за мање од 5% свих идентификованих јавних услуга могуће платити електронским путем. У предвиђеним роковима није дошло ни до измене прописа (Закон о општем управном поступку и Закон о електронској управи) којима би се јавним органима изричито забранило да од странака траже писмене доказе о уплатама ради пружања јавне услуге. Препорука је да се и овим законима ван снаге ставе и одредбе свих других закона којима се од странака траже докази о уплати, како би се системски решило ово питање и органи јавне управе и у овом делу превели у целости на електронско пословање.

- **Мера 6.4.5. Увести безготовинско плаћање на шалтерима органа ради поједностављења процедура и смањења злоупотреба**

Нема података да је ова мера имплементирана током трајања Стратегије, а треба разматрати њено предузимање нарочито у случајевима када није омогућено покретање електронске процедуре кроз Портал еУправа, односно када је подношење захтева на шалтерима јавне управе једина могућност за странке.

6.5. Успостављање система електронског архивирања и дуготрајног чувања пословне документације - ова група мера је делимично спроведена

Ни за један од два показатеља учинка подаци нису јавно доступни, али се на основу увида у реализацију мера и активности може закључити да у случају првог показатеља циљна вредност сасвим сигурно није остварена, јер нису испуњени ни нормативни, ни техничко-технолошки предуслови. У погледу реализације мера и активности, ова група мера је делимично спроведена. Од пет планираних активности, четири су спроведене у целости, а једна није спроведена.

Напомињемо да пре свега није усвојен закон који уређује архивирање електронских докумената, као ни подзаконски акт који уређује поздано електронско чување, а ти прописи су предуслов за успешну имплементацију електронског архивирања и позданог дуготрајног чувања пословне документације у електронском облику.

Како смо већ горе навели (мера 2.3.) Нацрт закона о архивској грађи и архивској делатности је тренутно у процедури и његово освајање се очекује у наредним месецима, баш као и подзаконских аката који ће ближе уредити поздано електронско чување електронских докумената. Наравно, није довољно само усвојити те прописе већ их је потребни и успешно имплементирати па треба преиспитати могућност да се Програмом развоја еУправе планирају мере и активности усмерене на имплементацију законских решења. Пре свега активност у циљу имплементације члана 37. Закона, који прописује могућност да се уредбом Владе одреди државни орган који ће бити пружалац услуга од поверења (предлог је ближе образложен у мери 2.1)

ТАБЕЛА 5. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 5

ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНАКА	НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ
Број акредитованих сертифицираних тела који пружају услугу од поверења дуготрајног чувања и архивирања ПВ: 0; ЦВ: 3	0
Број органа који користе систем за дуготрајно чување и архивирање електронских докумената ПВ: 7; ЦВ: 100	

- **Мера 6.5.1. Законом регулисати архивирање електронских докумената и дефинисати који документи представљају архивску грађу**

Мера је делимично спроведена. Министарство културе и информисања је припремило Нацрт Закона о архивској грађи и архивској делатности и покренуло је јавну расправу о његовом садржају. Међутим, постоји бојазан да решење из Нацрта закона не обезбеђује потпуни прелазак на електронско архивирање. јер Закон инсистира на чувању и архивске грађе и документарног материјала у изворном облику. То је суштински погрешно решење, које неће решити проблем скупог и непотребног архивирања докумената насталих у папиру.

Тај проблем је током историје довео до тога да се прописују изузетно кратки рокови чувања докумената, које би у одређеним случајевима требало трајно чувати (нпр. судске пресуде и други докази о стицању имовинских и других права и сл.). Наиме, због величине архива бројни документи имају изузетно кратак рок чувања, па се ти документи уништавају и грађани и привреда ако их изгубе, више до њих не могу поново да дођу јер се након истека рока чувања уништавају.

Право решење би било да се омогући да се сви документи чувају у електронској форми, без обзира да ли су изворно настали у папирном облику, ако немју културни и историјски значај. Тиме би се омогућило да се архивска грађа и документарни материјал преведу у електронску форму и да се надаље чувају и архивирају у тој форми. Ово наравно само ако су дужи рокови чувања прописани искључиво због значаја података које садрже. У наведеном смислу, овај Закон неће донети суштинску промену приступу архивирања. Исти је проблем са чувањем како пословне, тако и приватне документације. Инсистирање на изворном облику нема своје оправдање, ако тај документ нема културну или историјску вредност.

Напомињемо да ће обавеза чувања документације у изворном облику и даље стварати органима јавне управе огроман непотребне трошкове архивирања, чак и у случају електронских процедура. Ово из разлога јер ће бити у обавези да за пристиглу папирну документацију (поднеске и доказе), након преводњења у електронску форму, формирају предмет у циљу одлагања и чувања.

Ради решавања наведеног проблема је Програмом развоја еУправе могуће планирати алтернативне мере:

- Измена Закона о архивској грађи и архивској делатности, ради прописивања могућности да се документи настали у папирној форми чувају и архивирају у електронској форми ако су дужи рокови чувања прописани искључиво због значаја података које садрже, не и због културног и историјског значаја самог документа; или
- Увођење електронске управе, електронског правосуђа и електронског пословања као примарног у раду јавне управе и правосуђа, а како би документи настајали примарно у електронској форми, што подразумева изузетно широк и комплексан списак мера и активности.
- **Мера 6.5.2. Успоставити пружање услуге поузданог чувања електронских докумената, која ће се укључити и дигитализована документа чији папирни изворници се могу уништити ако не представљају архивску грађу**

Ова мера није у имплементирана. Напомињемо да имплементације еУправе, пре свега зависи од **успостављања услуга квалификоване електронске доставе** из члана 54. Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању и **услуге поузданог електронског чувања** из члана 62. Закона, које још нису успостављене на нашем тржишту.

Имајући у виду искуство инертности тржишта у нуђењу квалификованих услуга од поверења (понуда КЕ потписа; КЕ печата), сматрамо да би у наредном Програму развоја еУправе требало предвидети активност у циљу имплементације члана 37. Закона, који прописује следеће:

„Државни орган може постати пружалац услуга од поверења на основу уредбе Владе ако испуњава све услове за пружање услуга предвиђених законом.“

Другим речима предвидела би се посебна активност: Израда уредбе Владе којом би се Канцеларије за еУправу, АПР, МУП или неко друго тело које испуњава услове за обављање делатности пружања услуга од поверења, одредило као пружалац услуга од поверења и то за следеће услуге:

- Издавање квалификованог електронског потписа или квалификованог електронског печата;
- квалификовану електронску доставу;
- поуздано електронско чување;
- друге услуге неходне за имплементацију електронске управе.
- **Мера 6.5.3. Анализирати потребе и капацитете органа јавне управе за електронско архивирање у односу на прописане стандарде, посебно усклађеност ИТ система са прописаним периодом чувања података и начин ажурирања формата података са променама у технологији, тако да се осигура континуирани приступ и коришћење података.**

Нема података да је ова мера имплементирана и потребно је преиспитати потребу њеног редефинисања и преузимања у Програм.

- **Мера 6.5.4. Размотрити оправданост рокова чувања одређене папирне документације, како би се избегли беспотребни трошкови. Ово је на пример**

случај код чувања контролних трака за издате фискалне рачуне, за које постоји обавеза чувања три године, а квалитет документа је такав да је садржај нечитљив после мање од пола године

Ова мера се имплементира у поступку усвајања Уредбе о регистратурском материјалу и роковима чувања коју припрема МДУЛС.

6.6. Успостављење центра за складиштење података и државног клауда - ова група мера није спроведена

Ни за један показатељ учинка подаци нису јавно доступни, али је за први показатељ који се тиче броја јавних органа који приступају сервисима у државном клауду логично претпоставити да је актуелна вредност и даље 0, с обзиром да клауд још увек није успостављен. Што се вредности другог показатеља тиче, сасвим је извесно да је његова вредност већа од почетне, односно од 0, с обзиром да према подацима на интернет презентацији Канцеларије за ИТ у овом центру складише подаци Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства унутрашњих послова¹⁸, али није познато да ли се подаци још неког министарства или другог органа јавен управе налазе у овом центру. Зато се може закључити да је одређен напредак у реализацији овог показатеља остварен, али не и да је постигнути напредак задовољавајући.

У погледу нивоа реализације активности и мера из Акционог плана, може се закључити да група мера није реализована - од седаманаест планираних активности, две су спроведене, две су делимично спроведене, дванаест није спроведено, а једна је обрисана из Акционог плана.

ТАБЕЛА 6. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 6

ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНАКА	НИВО РЕАЛИЗАЦИЈЕ
Број органа који приступа сервисима у државном клауду ПВ: 0; ЦВ: 30	0
Број органа који своје податке складиште у државном центру за складиштење података ПВ: 0; ЦВ: 15	2

Током августа 2018. године успостављен је први државни дата центар у Београду. У њему се налази опрема Министарства државне управе и локалне самоуправе која садржи 30 милиона података из матичних књига рођених, венчаних и умрлих, док је планирана и транзиција података из матичне књиге држављана у оквиру сарадње Министарства унутрашњих послова и Министарства државне управе и локалне самоуправе.

¹⁸ Интерент презентација Канцеларије за ИТ, Државни дата центар, 13.8.2018., <https://www.ite.gov.rs/vest/788/drzavni-data-centar-.php>

Међутим, закључно са истеком важења овог документа нису успостављени други државни центар за складиштење података ни државни клауд, како је предвиђено Акционим планом. Такође, нису спроведене ни кључне активности које би омогућиле њихово успостављање - нису спроведене анализе постојећег стања, потреба, као и потенцијалних трошкова набавке хардвера како би се изградио дата центар.

Нису извршене ни измене прописа (пре свега у области информатичке безбедности) којима би се обезбедио правни оквир за успостављање и функционисање Дата центра и државног клауда. Није анализирана, нити прописана оптимална правна форма службе која ће обезбедити функционисање Дата центра и државног клауда, а која би обезбедила техничку и пероналну инфраструктуру неопходну за функционисање ових сервиса. Наиме, класични органи државне управе су лимитирани ограничењима запошљавања и плата, тако да отежавају, а можда и онемогућавају обезбеђење неопходног ИТ кадра. Такође, није јасно ни да ли ће и како неки од државних органа бити дужан да пребаце своје сервере у Дата центар или ће пак тамо моћи да држе само резервне базе података.

Из наведених разлога се може закључити да је реализација ове мере подбацила у односу на иницијални планирани оквир, те је од круцијалне важности да се Програмом развоја еУправе испланирају мере и активности којима ће се обезбедити техничка и персонална инфраструктура за успостављање електронске управе у земљи. Наиме, успостављање клауда у оквиру државне управе са собом носи бенефите попут једноставне и промптне размене података и сервиса између различитих организација владе и јавне управе уопште, бољу заштиту података од спољних напада и интернет злоупотреба.

6.7. Унапређење портала електронске управе - ова група мера је делимично спроведена

Подаци о реализацији нису јавно доступни ни за један од четири показатеља учинка, али се за два (други и трећи) може закључити да нису остварене циљне вредности, с обзиром да нису остварени ни техничко-технолошки предуслови за њихову реализацију. Такође, постоји сумња и да је циљна вредност за четврти показатељ учинка достигнута, јер се увидом у извештај о реализацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе, у делу који се односи на е-управу, не види да је иједна нова електронска услуга трећег нивоа софистицираности успостављена.

Подаци прибављени током консултативног процеса указују да ни једна електронска услуга није успостављена на овом нивоу преко Портала еУправа, те да у овом моменту једино обједињена процедура за издавање грађевинских дозвола, која се спроводи преко портала АПР-а и процедура подношења пореских пријава испуњавају овај критеријум. Тиме се закључује да је напредак у области унапређења функционисања портала електронске управе значајно испод планираног, те да се може квалификовати као незадовољавајући. Остали портали јавне управе (веб странице органа државне управе, ЈЛС, јавних агенција и предузећа) веома одступају по садржајима и функционалностима које обезбеђују јавној управи.

У пружању електронских услуга у овом моменту предњаче Агенција за привредне регистре и Републички геодетски завод, као и јединице локалне самоуправе које су обезбедиле сертификат у складу са порогограмом за сертификацију општина са повољним пословним окружењем, јер су њихови портали по правилу прегледнији и садрже обрасце и довољне

информације за спровођење административних процедура. Међутим, изузев у случају обједињене процедуре за издавање грађевинских дозвола ни један од портала није обезбедио електронске услуга трећег нивоа софистицираности.

У погледу реализације мера и активности које се односе на сам Портале еУправе, може се закључити да је ова група мера делимично спроведена. Од једанаест планираних активности, три су спроведене, једна је спроведена делимично, седам није спроведено уопште, односно ниво реализације активности је око 27%.

ТАБЕЛА 7. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 7

Показатељи учинка	Ниво реализације
Број корисника који користе електронске услуге на порталу еУправа ПВ: 1,200; ЦВ: 60,000	
Број локалних самоуправа које примењују стандардизоване процедуре успостављене на Порталу еУправа ПВ: 0; ЦВ: 165	0
Број органа који преко сервиса еЗУП преузимају податке из службених евиденција ПВ: ?; ЦВ: 270	?
Број органа који су успоставили електронске услуге најмање трећег нивоа софистицираности на порталима ПВ: 10; ЦВ: 120	1

Напомињемо да за показатељ реализације број 3: Број органа који преко сервиса еЗУП преузимају податке из службених евиденција, постоји методолошки недостатак јер није јасно да ли се евалуира могућност преузимања податке из евиденција преко Сервисне магистрале или преузимање тј. имплементација те могућности. Препорука је да се показатељ у будућности формулише тако да гласи: Број корисника у оквирима органа јавне управе, којима је преко Сервисне магистрале органа омогућен приступ према електронским регистрима и евиденцијама ради преузимања података.

Током периода 2017-2018. године, функционалност портала јавне управе није значајније унапређена:

- Портал еУправе током важења акционог плана није редизајниран и осавременљен;
- Такође, иако му се може приступити са свих уређаја, Портал еУправе није оптимизован нити за преглед нити за употребу на мобилним уређајима, већ се приступа стандардној веб презентацији.

Једино планирана активност која је спроведена односи се на усвајање прописа, закона и подзаконских аката, који уређују функционисање Портала еУправе током целог ланца употребе - од контакта корисника са порталом до процедура које се односе на рад државних органа.

Корисницима је, такође, омогућено да електронски плаћају административне таксе за све услуге које се налазе на Порталу еУправе, које се у целости могу обавити електронским путем,

што је кључно функционално унапређење током 2018. године. Корисницима је омогућено да плаћају платним картицама свих банака које послују у земљи.

Један од кључних недостатака у вези са унапређењем функционалности Портала еУправе је што ништа није учињено како би се коришћење Портала оптимизовало за употребу путем мобилног телефона. За имплементацију овог решења је потребно обезбедити или КЕ потпис у клауду или други начин идентификације са високим степеном поузданости, па је програмом развоја еУправе потрено планирати активности којима ће се то постићи. Скрећемо пажњу да је реч о стратешком питању и да је ову функционалност теже обезбедити, него неке друге функционалности портала.

У вези са овом групом мера, наредном периоду пре свега треба планирати активности које ће омогућити да се:

- услуге јавне управе, укључујући и административне поступке, у целости обаве електронским путем, преко портала еУправе (од обраћања, тј подношења захтева, до одговора, тј. доставе акта);
- да се приступ корисницима омогући и преко мобилних телефона, имајући у виду да већина потенцијалних корисника има могућност приступа еУпарави управо преко мобилних телефона.

Број услуга које се налазе на Порталу еУправе је повећан за 313 током 2018. и данас износи 1.023 оглашених од стране 152 органа, односно за 9 више у односу на 2017:

- 360 за привреду,
- 648 за грађане,
- 15 за државне органе¹⁹.

6.8. Отварање података насталих у раду јавне управе - ова група мера је спроведена

У погледу реализације мера и активности, група мера је у целости спроведена - све четири активности предвиђене Акционим планом које се односе на ову групу мера су спроведене.

ТАБЕЛА 8. Показатељи учинка из Акционог плана за 2017-2018 годину за групу мера 8

Показатељи учинка	Ниво реализације
Број сетова података који су у машински читљивом формату објављени на Порталу отворених података ПВ: 5; ЦВ: 120	159

¹⁹ Извештај о спровођењу Стратегије реформе јавне управе, Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2019.

Редизајниран је сајт отворених података и унапређена је његова функционалност, а на Порталу се може наћи 159 машински читљивих сетова података, док је Акционим планом било предвиђено да се на сајту нађе 120 сетова до краја 2018.

Оно што се, међутим, на самом Порталу отворених података препознаје је да је количина података ограничена. На пример, подаци о основним школама су доступни за град Сомбор, али нису доступни за друге градове у Србији. Или, ако се говори о подацима локалних самоуправа, оне се на порталу могу наћи само за градове Сомбор и Шабац, али не и за друге градове у Србији. Осим тога, приметна је пракса да се једном објављени подаци не ажурирају, због чега остаје питање колико овај начин објаве података служи својој сврси. Такође, организовани су и хакатони за промоцију уз подршку УНДП-а.

7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР У КОМЕ ЈЕ ИЗРАЂИВАНА И СПРОВОЂЕНА СТРАТЕГИЈА

Што се тиче институционалног оквира у коме су израђивани и имплементирани Стратегија и пратећи акциони планови, значајно је напоменути да је у том периоду Дирекција за електронску управу, која је била орган у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе у јулу 2017 прерасла у Канцеларију за информационе технологије и електронску управу (Канцеларија ИТЕ)²⁰, која је надлежна за пружање стручне помоћи у вези са информационим технологијама и електронском управом како Влади РС и органима држане управе и службама у саставу Владе, тако и другим државним органима и организацијама и органима локалних власти (АП и ЈЛС). У том смислу је значајно проширен делокруг Канцеларије ИТЕ, па се може се закључити да је њеним успостављањем започет процес централизовања капацитета неопходних за координисан и ефикасан развој електронске управе на вим нивоима јавне управе.

Наведена институционална трансформација је произвела значајне позитивне ефекте на имплементацију саме Стратегије, јер је Канцеларије ИТЕ, операционализовала и интезивирала активности које су се након њеног оснивања предузимале у складу са том Стратегијом, а пре свега кроз имплементацију Акционог плана за период 2017-2018 годину.

Желимо и да напоменемо да самом Уредбом, којом је основана Канцеларија ИТЕ, није прецизно прописан њен правни облик, па само посредно можемо закључити да је Канцеларија ИТЕ успостављена као служба Владе, обзиром да је као правни основ за доношење Уредбе

²⁰ Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 62 од 26. јуна 2017) и Уредбе о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу („Службени гласник РС“, број 73/17) та дирекција је трансформисана у Канцеларију за информационе технологије и електронску управу.

којом је основана наведен члан 31. Закона о Влади²¹. Обзиром да није основана законом, Канцеларија ИТЕ се по члану 2. став 1. Закона о државној управи²² не би могла сматрати органом државне управе, а из истог разлога се по члану 34. став 1. истог закона не би могла успоставити ни као посебна организација са својством правног лица. У сваком случају, Влада РС би требала да се у наредном периоду детаљније позабави питањем правног облика Канцеларије ИТЕ, ако намерава да јој повери оперативне надлежности у погледу инплементације будућих институционалних мера јавних политика усмерених на развој еУправе. Скрећемо пажњу на то да је чланом 34. став 1. Закона о државној управи прописано да посебна организација може бити организована и у другом облику, а не само као секретаријат или завод, док је ставом 3. истог члана прописано да она може стећи својство правног лица кад је то законом одређено. Закључак је да би, ако се заузме становиште да је због даљег тока развоја еУправе пожељно да Канцеларија ИТЕ стекне статус правног лица, такав статус морао да се дефинише законом. Ово нарочито ако се заузме став да би због решавања проблема недостатка ИТ кадра, ову канцеларију требало изузети од ограничења у запошљавању и платама у јавном сектору.

²¹ Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14 - УС и 44/14)

²² Закон о државној управи („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18, 47/18)

IV ЗАКЉУЧЦИ АНАЛИЗЕ И ПРЕПОРУКЕ У ВЕЗИ ИЗРАДЕ ПРОГРАМА

У овом делу Извештаја, ћемосумирати налазе ове анализе и израдити препоруке релевантне за израду Програма за развој електронске управе, за период 2020 – 2022. Анализа и препоруке ће се представити у односу на најзначајаније идентификоване елементе планирања, а у складу са идентификованим праксама и позитивним правним оквиром у области планског система.

Закључке ове анализе и препоруке у вези са израдом Програма ћемо презентовати у оквиру три одељка:

- 1) плански елементи Стратегије и препоруке за унапређење процеса израде Програма и форме и садржине Програма;
- 2) плански елементи Акционих планова и препоруке за унапређење форме и садржине Акционог плана, који ће се усвојити уз Програм;
- 3) мере Стратегије чије се преузимање у Програм предлаже.;
- 4) обавеза спровођење анализе ефеката мера јавне политике.

1. ПЛАНСКИ ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕСА ИЗРАДЕ ПРОГРАМА И ФОРМЕ И САДРЖИНЕ ПРОГРАМА

У претходном делу Извештаја, анализирани су основни плански елементи важеће Стратегије и одступања у односу на методолошка правила прописана Законом о планском систему и Уредбом. Имајући у виду време које је протекло од усвајања Стратегије до усвајања правног оквира у области планског система, сва уочена одступања од методолошких правила су у великој мери очекивана, а овом приликом се дају препоруке које пре свега треба да обезбедите континуитет планирања у области развоја еУправе.

Закључке у вези са методолошким пропустима Стратегије и препоруке за унапређење током израде Програма фокусирамо у односу на следеће кључне елементе формулисања јавних политика.

- 1) анализу и опис постојећег стања;
- 2) дефинисање општих и посебних циљеве јавне политике;
- 3) дефинисање мера јавне политике;
- 4) спровођење консултативног процеса и извештавање.

1.1. Анализа и опис постојећег стања

У складу са чланом 10. Уредбе, анализа постојећег стања се спроводи пре отпочињања рада на самом документу јавне политике и она чини основ за постављање опција, које ће се у следећим фазама анализе разматрати, при чему се током спровођења анализе постојећег стања обавезно врши и пројекција жељеног стања, тј. идентификација промена које треба спровести. Истим чланом је образложен и обухват анализе постојећег стања, тј. који су конкретни

результати такве анализе. Даље се Уредбом²³ прописује и на који начин се резултати анализе постојећег стања представљају у оквиру самог текста Стратегије, тј. Програма јавне политике, при чему је значајно навести да је обавезан садржај овог дела *ex-post анализе* анализа петходних јавних политика у датој области, укључујући и анализу показатеља учинка тих политика.

1.1.1. Закључци у вези са Стратегијом

Имајући у виду стандарде које прописују Закон и Уредба, може се закључити да је у Стратегији само делимично представљен опис постојећег стања. Ова анализа је представљена пре свега кроз преглед релевантних прописа, као и квалитативну оцену реализације претходног документа јавне политике. Такође, оцена нивоа остварености циљева на основу показатеља учинка је само делимично представљена у делу 4.1. „Оцена у области еУправе“. Посебно је битно истаћи да се кроз текст Стратегије квалитативно описује стање у подобластима релевантним за електронску управу, али се не представљају квантитативни показатељи, кроз чију оцену се може установити стање електронске управе у тренутку усвајања Стратегије, што је значајан недостатак у односу на методолошка правила која се односе на опис постојећег стања.

Осим наведеног, значајно је напоменути да Важећа стратегија не садржи анализу међународне конкурентности, као ни идентификацију и јасну класификацију проблема, узрока и последица у односу на које су се дефинисали циљеви и мере јавне политике.

1.1.2. Препоруке за садржину Програма

Да би био усклађен са методолошким правилима прописаним Уредбом, Програм би требало да садржи опис постојећег стања у области електронске управе, укључујући и информације о резултатима *ex-post* анализе важеће Стратегије. У том смислу, овај одељак Програма би требало да садржи оцену остварености циљева важеће Стратегије уз навођења нивоа реализације показатеља учинака у односу на те циљеве.

Такође, у овом делу треба идентификовати проблеме у развоју електронске управе, укључујући и проблеме у реализацији Стратегије, уз опис потребе да се кроз реализацију Програма ти проблеми реше и да се постигне жељено стање. Посебно је значајно навести који очекивани резултати конкретним мера планираних Стратегијом нису остварени и из којих разлога.

У опису постојећег стања потребно је додатно идентификовати основне показатеље који се прате у области електронске управе, са образложењем због чега се сматра да су ти показатељи адекватни. Додатно је потребно навести вредности тих показатеља за последњи обрачунски период (по правилу, за годину претходно оној у којој се усваја Програм). Преглед основних показатеља се допуњује навођењем и анализом међународних листи конкурентности и упоредном анализом за другим релевантним националним економијама у циљу сагледавања нивоа међународне конкурентности Републике Србије у области електронске управе.

²³ члан 55. став 1. тачка 3)

Опис постојећег стања је неопходно додатно допунити са анализом релевантних докумената јавне политике и прописа који имају директан утицај на стање у електронској управи, те који могу утицати на реализацију Програма.

1.2. Дефинисање општих и посебних циљева јавне политике

Члан 2. став 1. тач. 11) и 12) Закона прописује појам општег и посебног циља, при чему се Уредбом ближе прописује начин на који се ти циљеви утврђују. Додатно, члан 13. став 2, и члан 15. став 2. Закона прописују да стратегија, по правилу, има један општи циљ и до пет посебних циљева, док Програм, по правилу може имати један општи циљ и до три посебна циља.

У складу са Уредбом, општи циљ се дефинише као пројекција жељеног стања на нивоу друштва у одређеној области планирања и спровођења јавних политика. Посебни циљеви су пројекције жељеног стања које доприносе остварењу општег циља, а постижу се спровођењу мера, односно групама мера садржаним у документу јавне политике или везаним за одређени посебни циљ. Прописано је да се општи и посебни циљеви утврђују и у документу јавних политика дефинишу тако да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени, чиме се потврђује да се за дефиницију циљева користи **SMART** приступ.

1.2.1. Закључци у вези са циљевима Стратегије

Циљеви Стратегије су наведени у самом тексту Стратегије, али мере и активности у Акционим плановима нису реферисане на те конкретне циљеве. Укупно је дефинисано 4 општа циља и 6 посебних циљева, што одступа од правила прописаног Законом, ово посебно имајући у виду да је реч о документу јавних политика којим су јавне политике планиране за развој електронске управе, што је подобласт унутар шире области планирања – планирање развоја јавне управе. Сходно правилима планирања накнадно прописаним Законом, општи циљ је требало преузети, односно извести из неког од посебних циљева тада важеће Стратегије реформе јавне управе. Додатно, анализа је показала да између општих и посебних циљева не постоји веза, те су сви циљеви наведени независно један од другог, при чему ни за један циљ није наведен показатељ ефекта, тј. исхода што је обавеза прописана чланом 2. став 1. тачка 14) Закона. У том смислу, главни закључак анализе јесте да је у односу на наведене циљеве немогуће извести конкретан закључак о реализацији циљева, без евалуације у складу са додатним - редефинисаним показатељима учинка.

Ех-рост анализа, коју презентујемо у овом извештају, је показала да је Република Србија, у периоду важења Стратегије, значајно унапредила електронску управу. Међутим, остао је споран утицај конкретних мера из Стратегије на тај напредак, због погрешно дефинисаних показатеља учинка у односу на те мере. Због тога су мерења током ех-рост анализе вршена у односу на релевантне индикаторе који су постављени током саме анализе.

Када је реч о општем и посебним циљевима, закључак је да ниједан циљ важеће Стратегије није дефинисан на исправан начин, у складу са Уредбом..

Стратегија делимично задовољава стандарде прописане Законом и Уредбом. Стратегија садржи визију и анализу постојећег стања како прописује Закон. Стратегијом су такође јасно постављени општи и посебни циљеви као основни градивни елементи планирања, као и показатељи учинка као инструменти за праћење напретка.

Међутим, како су Стратегија и Акциони планови, као пратећа планска документа, припремљени значајно пре усвајања Закона и Уредбе, уочена је неопходност њиховог методолошког усклађивања са постојећим правним оквиром.

Визија није у потпуности дефинисана у складу са чланом 55. Уредбе, јер не дефинише пројекцију стања у електронској управи јавне управе у Србији које се жели постићи, већ указује на значај електронске управе за унапређење квалитета рада јавне управе уопште.

Само један општи циљ и то циљ број 3 је дефинисан и складу са Законом, односно представља жељено стање не нивоу друштва које се односу на област у којој Стратегија делује. Преостала три циља нису дефинисана у складу са Законом, јер се не односе посебно на област у којој Стратегија делује, већ показују стање које може бити последица деловања и политика у другим областима. Такође, постављени циљеви у великој мери одступају од СМАРТ приступа формулисања циљева, те је за одређивање показатеља њихове реализације и свеукупног ефекта Стратегије, потребно извршити детаљну анализу осталих планских елемената.

Ниједан од шест посебних циљева не испуњава све критеријуме наведене у Уредби. Ниједан циљ није дефинисан на начин да је мерљив, нити је иједан временски одређен. Поред овога, циљ број шест (Успостављање отворене управе) није прецизно дефинисан. Такође, само је један општи циљ дефинисан на задовољавајућем нивоу посебности, те се његово остварење може недвосмислено везати за посебну област електронске управе.

Број општих и посебних циљева одступа од броја који су предвиђени Законом. Уместо једног општег и до пет посебних циљева, Стратегија садржи четири општа и шест посебних циљева. Превелики број циљева разводњава напоре и фокус јавне управе. Уместо тога, препоручљиво је фокусирати се на ограничен, мањи број циљева који доносе реалну промену у функционисању јавне управе.

Између општих и посебних циљева није успостављена јасна веза. Посебни циљеви нису припремљени као разрада сваког општег циља појединачно, већ су припремљени независно од њих. Тако се не види директно у којој мери остварење посебних циљева доприноси остварењу општих циљева. Поред тога, имајући у виду однос између броја општих и броја посебних циљева како према ономе што Закон препоручује, тако и према ономе што је садржано у Стратегији, долази се до закључка да општи циљеви нису у довољној мери операционализовани кроз посебне циљеве, те да је њихова разрада слаба, што би требало избећи у наредном циклусу планирања.

Директна веза недостаје и између постављених циљева и показатеља учинка - односно нису развијени појединачни показатељи учинка за сваки од општих и посебних циљева појединачно, већ је то учињено за Стратегију у целини. Па да би се сагледало стварно стање ствари у развоју електронске управе у земљи, потребно је поставити скуп нових показатеља реализације, који би одражавали визију и циљеве Стратегије, али који би омогућили да се тај развој оцени.

Сва три показатеља учинка Стратегије дефинисана су на нивоу исхода, али не на нивоу ефекта, како је то прописано Законом, с обзиром да се ради о дугорочном, стратешком документу. Ово представља значајан недостатак у планирању, јер онемогућава да се сагледају ствари ефекти реализације Стратегије и развоја стања у области електронске управе. Овај

недостатак треба отклонити приликом израде Програма јер је период од три године довољан да се сагледају први шири утицаји Програма на стање у друштву, посебно имајући у виду да су бројне мере и активносоти већ предузете, кроз реализацију претходне Стратегије.

1.2.2. Препоруке за дефинисање циљева Програма

У складу са спроведеним истраживањем које је претходило изради овог извештаја, радна група за израду Програма за развој електронске управе за период 2020 – 2022 (у даљем тексту: Радна група), као и Координациони савет за електронску управу (у даљем тексту: Координациони савет) су се усагласили да ошти циљ Програма дефинишу на следећи начин: *Развој ефикасне и кориснички оријентисане управе у дигиталном окружењу*. Сматрамо да је ова формулација оптег циља у потпуности у складу са Законом и Уредбом.

У процесу анализе су дефинисане и области за које је утврђено да су од посебног значаја за развој еУправе, а то су:

1. развој инфраструктуре у електронској управи;
2. обезбеђивање интероперабилности;
3. унапређење правне сигурности у коришћењу електронске управе;
4. повећање доступности електронске управе грађанима и привреди;
5. отворени подаци у електронској управи.

Узимајући у обзир овај предлог Радна група и Координациони савет су се сагласили да посебни циљеви гласе:

1. Развој инфраструктуре у електронској управи и обезбеђивање интероперабилности;
2. Унапређење правне сигурности у коришћењу електронске управе;
3. Повећање доступности електронске управе грађанима и привред кроз унапређење корисничких сервиса;
4. Отворени подаци у електронској управи.

Напомињемо да је посебни циљ 1. могуће поделити на два посебна циља у којем случају би се посебно дефинисао циљ који се односи на инфраструктуру електронске управе и други који би се односио посебно на интероперабилност. Имајући у виду да је интероперабилност у функцији развоја инфраструктуре, могуће је дефинисати обједињени посебни циљ или поделити на два, све у зависности од обима реформи, који се планирају у ове области.

Посебни циљ 4. је по значају специфичан имајући у виду да су отворени подаци у директној вези са повећањем доступности електронске управе грађанима и привреди, те би у складу са методологијом пре требали да се формулише на нивоу мере. С друге стране, имајући у виду значај и обим мера које се у овој области развоја еУправе планирају у наредном периоду, могуће је дефинисати посебни циљ који је уско везан за ову област.

Као што је већ наведено, Програм по Закону треба да садржи до три посебна циља, те је препорука да се од ових формалних захтева не одступа у великој мери и да се посебно објасни због чега ће Програм садржати четири посебна циља.

Чланом 19. Уредбе је прописано да се у односу на циљеве формулишу показатељи учинка, којима се мери успех у остварењу жељене промене између почетног стања и стања након спровођења мера јавне политике. За потребе праћења општег циља се дефинише показатељ ефекта, док се за посебне циљеве дефинишу показатељи исхода,

при чему је битно истаћи да показатељи морају бити квантитативно изражени и SMART²⁴. Прописано је да само у изузетним случајевима, показатељи могу бити квалитативни и то само у случајевима када за одређени циљ не постоји адекватан квантитативни показатељ.

Коначно, за сваки показатељ се мора навести извор провере, односно извор података на основу којих ће се мерити остварење утврђених циљева. За примену показатеља је потребно дефинисати базну (постојећу) вредност и базну годину (година у којој се утврђује постојеће стање), као и циљана вредност која се утврђује у односу на базну вредност.

За потребе овог извештаја је припремљен предлог опција показатеља који би могли бити релевантни у односу на општи и посебне циљеве. Предлог је приложен у оквиру анекса.

1.3. Дефинисање мера јавних политика

Мере јавне политике и елементи њихове анализе су на детаљан начин прописани чл. 24-30. Уредбе. Члан 24. Закона мере дефинише као скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања општег или посебног циља, односно жељеног учинка јавне политике. Закон потом ближе уређује типове мера (регулаторне, подстицајне, информативно едукативне, институционално управљачко организационе и обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему, укључујући јавне инвестиције), као и начин формулисања ових планских елемената. Члан 53. Став 1. Уредбе прописује да мере могу бити „комбиноване“, тако да се може закључити да се врста конкретна мера одређује у односу на активности које су кључне за њено спровођење.

Битно је напоменути да се у складу са методолошким правилима прописаним Законом и Уредбом, мере јавне политике дефинишу у самом тексту Стратегије, тј. Програма, , док се даље разрађују кроз активности у акционом плану.

Закон је препознао могућност да се мере реализују и у оквиру одређених пројеката, али није стриктно прописао да ли се и на који начин се ти пројекти уносе у текст Програма, односно акционог плана. У том смислу остаје могућност да се у тексту Програма наведу и образложе одрђени пројекти, у складу са којим се реализују мере планиране Програмом, а могуће је да се пројекти прикажу и кроз акциони план, кроз идентификацију извора средстава кроз који се конкретне мере и активности финансирају.

1.3.1. Закључци у вези са Важећом стратегијом

Мере којима се реализују посебни и општи циљеви нису наведене на организован начин у самом тексту Стратегије. У опису појединачних посебних циљева се могу препознати одређене мере јавне политике, али се не могу прецизно идентификовати, те се и њихов значај одредити за реализацију посебног циља.

Анализа ефеката мера на физичка и правна лица и на буџет није представљена у тексту Стратегије, те се на јасан начин не могу сагледати очекивани ефекти Стратегије. У самој

²⁴ Исто као и при дефинисању циљева, за креирање показатеља се користи SMART приступ који захтева од показатеља да буде прецизан, мерљив, прихватљив, реалан и временски одређен.

Стратегији нису наведени показатељи учинка, на основу којих би се могла пратила реализација мера јавне политике..

Реализација мера јавне политике Стратегије се анализира посебно у односу на оба акциона плана којима је имплементирана, што је детаљно представљено у претходном тексту.

У односу на Акциони план за период 2015 - 2016, закључено је да је 95% активности по свој суштини представљају мере јавне политике, те да су за њих дефинисани показатељи учинка на нивоу резултата. Те мере/активности нису даље разрађиване у акционом плану, што онемогућује евалуацију реализације активности које су фактички спровођене. По извештајима надлежних институција само 20% тих мера/активности није реализовано, што је податак који из наведених разлога није проверљив, па нам остаје да надлежним институцијама верујемо на реч. Додатно је битно истаћи да иако су показатељи дефинисани на нивоу резултата, оквирно је за сваку трећу (30%) меру/активност утврђено да показатељ или није дефинисан на методолошки исправан начин или не одговара њеној природи.

У односу на Акциони план за период 2017 - 2018, закључено је да уводи групе мера, по чему значајно одступа како од методолошких правила, тако и од претходног акционог плана. Дакле, активности су представљене на нивоу група мера, без јасног реферисања на конкретне мере. Укупно је дефинисано 36 мера у датим групама мере, при чему је анализом утврђено да је 13 од њих дефинисано на нивоу активности, тј. нижем планском елементу. Показатељи су дефинисани на нивоу резултата за сваку групу мера и укупно их има 23, при чему је екстерна евалуација омогућена за 15 показатеља. Само у односу на један показатељ је утврђено да је у потпуности реализован у односу на циљану вредност. Имајући у виду да су показатељу дефинисани на нивоу група мера, праћење реализације појединачних мера је онемогућено. Од 70 активности колико је дефинисано за реализацију група мера, за трећину је утврђено да је спроведено у потпуности док је додатних 15% реализовано делимично. Оквирно је 50% активности остало нереализовано.

1.3.2. Препоруке за формулацију мера Програма и показатеља на нивоу мера

Мере јавне политике је потребно дефинисати у самом тексту Програма са обавезујућим додатним елементима, односно показатељима реализације, почетним вредностима, циљаним вредностима и изворима верификације резултата. Битно је напоменути да у складу са чланом 58. став1. тачка 4) Уредбе у односу на сваку меру мора бити дефинисан показатељ резултата и начин верификације тог резултата.

Сама формулација мера се врши тако да се из њеног назива недвосмислено може утврдити којем резултату тежи, којег је типа и да ли је у функцији постизања посебног циља у оквиру којег је планирана. Показатељи на нивоу мера јавне политике се дефинишу на нивоу резултата и морају бити апсолутно у функцији мере, тј. да се кроз праћење датог показатеља може пружити недвосмислени закључак о реализацији мере. Препорука је да се за извор показатеља резултата наводе јавно доступне базе података или извештаја, а у циљу постизања веће транспарентности и омогућавања независне евалуације датим мера.

Тип сваке мере јавне политике треба дефинисати у односу на преовлађујући тип активности којима се тежи постизање резултата на нивоу мере. У практичном смислу, уколико су за једну меру преовлађујуће активности на успостављању

институционалних капацитета (нпр. успостављање различитих регистара), та мера се означава као институционално управљачко организациона и као таква се уноси у Програм и акциони план. С друге стране, уколико се једном мером подразумевају активности које су нпр. институционално управљачко организационе (нпр. успостављање Дата центра) и активности које су информативно едукативне (нпр. обуке за коришћење државног клауда и сл.), то је знак да такву меру можда треба поделити на две различите мере и за сваку дефинисати посебни показатељ резултата. Ако то није случај, та мера ће се означити као институционално управљачко организационе, јер је та врста активности преовлађујућа по значају, тј. суштинска за ту меру. Том приликом треба водити рачуна да се мере подводе под оне посебне циљеве чијем постизању доприносе. Нпр. различите врсте обука службеника јавне управе могу да доприносе различитим циљевима. Неке обуке утичу на постизање интероперабилност јавне управе, друге на правну сигурност корисника, а треће на отварање података. Самим тим ће и резултати различитих обука бити мерљиви на нивоу различитих посебних циљева, па такве активности не би требало обједињавати у једну меру, само због припадности истој врсти мера.

1.4. Спровођење консултативног процеса и извештавање

У складу са чланом 39. став 1. Уредбе консултације се спроводе током утврђивања јавне политике и израде нацрта документа јавне политике, а њихова сврха је да се од заинтересованих страна и циљних група прикупе подаци неопходни за спровођење анализе ефеката, у циљу дефинисања оптималних мера јавне политике. Битно је јасно разграничити појмове консултација и јавне расправе. Наиме, консултације се тек усвајањем Закона о планском систему, уводе као обавезан корак у креирању политика и спроводе се током креирања јавне политике. С друге стране, јавна расправа је формална процедура која је прописана Законом о државној управи и Пословником Владе, а односи се на процес укључивања јавности у завршној фази креирања прописа и јавних политика, тј. у тренутку када је финални текст јавне политике у форми предлога. Сврха јавне расправе је пре свега благовремено информисање заинтересованих страна у вези са правима и обавезама које су у односу на њих заснивају усвајањем закона, односно документа јавних политика и пружање могућности да изнесу своје финалне примедбе. У том смислу, очекивани ефекти консултација су знатно већи од очекиваних ефеката јавне расправе, те се консултације спроводе ради добијања кључних података који су релевантни за концепт јавне политике, визију реформе и формирања планских еленената, попут циљева и мера.

При креирању Програма, предлагач је у обавези да континуирано спроводи консултације са представницима свих циљених група и осталих заинтересованих страна, користећи примерену технику консултација из члана 41. став 2. Уредбе. У методолошком смислу је изузетно битно који ће се методи користити при консултовању заинтересованих страна, при чему би одабир метода требало да зависи пре свега од тога који недостајући подаци се тежи добити. Најчешће коришћене технике су:

- Фокус групе - организују се по правилу за групе од 8 - 12 учесника, при чему се фокус групе организују у циљу добијања специфичних података у вези са одређеним проблемом или са опцијом мере јавне политике;

- Округли столови - организују се за већи број учесника у односу на фокус групе и њима се тежи добијање података који су релевантни за одабир опција политика и добијања генералних ставова о применљивости одређене мере јавне политике;
- Полуструктурирани интервјуи - организују се индивидуално или за мале групе учесника уз коришћење упитника или листа питања. Циљ организовања ове врсте интервјуа јесте да се добије експертско мишљење о одређеним проблемима или опцијама политика, као и да би се верификовали претходно утврђени ставови;
- Панели - подразумева се да у панел дискусијама учествују експерти за област која је од интереса и тежи се добијању јединственог става о одређеном проблему или у циљу идентификовања додатних проблема, узрока и последица;
- Анкете - организују се за велики број учесника и њима се добијају подаци који су релевантни за формирање структуриране базе података којима се описују проблеми или опције политика;
- Прикупљање писаних коментара - традиционални вид спровођења консултација којем се тежи добијање специфичних података од стране велике групе субјеката на неструктурирани начин. Корисно у тренуцима утврђивања проблема, циљева и опција мера јавне политике.

Даље се Уредбом дефинише сам процес спровођења консултација, при чему се током процеса формулисања јавне политике, а у зависности од природе, опсега и потенцијалних ефеката, предлагач у процес консултација укључује представнике релевантних организација цивилног друштва, струковних удружења и научно-истраживачких организација, као и представнике јавне управе, укључујући и релевантне органе државне управе. Уколико се оцени да је потребно, предлагач у консултативни процес може укључити и друге релевантне субјекте за које процени да могу пружити значајне информације.

Републички секретаријат за јавне политике може да предложи предлагачу Програма да примени одређен метод консултација, ако оцени да није обезбеђена репрезентативност учесника консултација. Иницијативу за подношење таквог предлога Републичком секретаријату за јавне политике може поднети било која заинтересована страна, а Републички секретаријат за јавне политике је дужан да преко своје интернет странице обезбеди јавну доступност тих иницијатива и информација о поступању у складу са истим. Имајући у виду овај механизам, изузетно је значајно да креатори Програма при спровођењу консултација дефинишу што шири круг субјеката консултација како у каснијим фазама креирања и усвајања Програма се процес не би успоравао услед потребе одржавања додатних консултација.

1.4.1. Закључци у вези са спровођењем консултација током израде Стратегије

Већ смо више пута у овој анализи указали на то да је непотпуност Стратегије и Акционог плана за период 2015-2016 пре свега последица одсуства консултативног процеса приликом израде Стратегије. Значајно унапређење квалитета Акционог плана за период за 2017-2018, последица је спровођења консултативног процеса. Подесћамо да је регулаторни оквир з апланирање јавних политика усвојен тек током 2018. и 2019. године, тако да у моменту усвајања тих докумената није постојала обавеза спровођења консултативног процеса.

1.4.2. Препоруке у вези са спровођењем консултација током израде Програма

Препоручујемо да се током израде Програма спроведу консултације са представницима релевантних представника заинтересованих група уз коришћење адекватних техника консултација. Имајући у виду идентификоване циљеве Програма и мере које се планирају ради постизања тих циљева. Сматрамо да су адекватне следеће консултативне технике:

- Анкете - упитници, ради прибављања података о потребама и могућностима јавне управе у домену развоја еУправе;
- Фокус групе са корисницима еУправе, ради добијања података у вези са потребама корисника и проблемима у коришћењу еУслуга и спровођењу епроцедура;
- Округли столови и Панели, који би се одржавали на нивоу проширеног састава Координационог савета за развој еУправе, у циљу идентификације посебних циљева развоја еУправе и мера за постизање тих циљева, заузимања јединственог става у погледу потребе решавања конкретних проблема у развоју еУправе, те одабира оптималне опције за решење тог проблема, као и у циљу идентификовања кључних активности Програма и постављање приоритета – израде Листе приоритетних активности;
- Полуструктурирани интервјуи, који би се обавили пре свега са ресорним министарствима у циљу прибављања података и мишљења о одређеним проблемима или опцијама политика.
- Прикупљање писаних коментара на Концепт програма, који би се објавио у циљу прикупљања сугестије од најшире заинтересоване јавности у погледу додатних мера и активности које би требао да садржи Програм.

По члану 44. став 1. Уредбе предлагач Програма је у обавези да информисе учеснике консултација о резултатима консултација, а посебно о разлозима услед којих одређене сугестије нису уважене. Информација о резултатима консултација се објављује на интернет страни предлагача најкасније у року од 15 дана од завршетка консултација.

Ток и резултати консултација се детаљно образлажу у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката, као и у самом тексту Програма, при чему је фокус на образлагању које су групе консултоване, који предлози су усвојени, а који нису и из којих разлога.

2. ПЛАНСКИ ЕЛЕМЕНТИ АКЦИОНИХ ПЛАНОВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ФОРМЕ И САДРЖИНЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА, КОЈИ ЋЕ СЕ УСВОЈИТИ УЗ ПРОГРАМ

2.1. Закључци у вези са садржином Акционих планова

Акциони планови одступају од форме прописане Законом. Ови недостаци су били очекивани, с обзиром да је правни оквир усвојен након припреме и усвајања планских докумената, али би те недостатке у наредном циклуса планирања требало отклонити и избећи.

Акциони план за период 2017-2018. у нешто већој мери одступа од форме која је прописана Законом и Уредбом. Кључни је недостатак дисконтинуитет у односу на са саму Стратегију, пре свега то што у Акциони план нису укључени општи и посебни циљеви из Стратегије. Као што је у претходним деловима извештаја напомињано, Акциони план је припремљен не као операционализација стратешког документа, већ независно од њега. Груписање мера је извршено око тема које не кореспондирају директно са Стратегијом, тако да се Акционим планом за 2017-2018. годину дошло у ситуацију да поједини општи и посебни циљеви из Стратегије немају своју оперативну разраду кроз овај Акциони план. То отвара питање у којој мери је овај акциони план допринео циљевима који су прокламовани Стратегијом.

Осим овог стратешког недостатка у планирању, постоје и други недостаци. Као што је претходно наведено, у овом акционом плану појединачне мере су тек таксативно наведене, без носиоца, рокова реализације, износа и извора средстава, као и без пратећих показатеља учинака, због чега је праћење реализације Акционог плана отежано. Такође, није успостављена ни веза између појединачних мера и активности, јер су активности везиване искључиво за групе мера, а не и за појединачне мере из Акционог плана. Ови недостаци делом су последица и методолошких пропуста приликом припреме Стратегије и првог Акционог плана, ј

2.2. Препоруке за унапређење форме и садржине Акционог плана који ће пратити Програм

Наредни Акциони план који буде пратио Програм за развој електронске управе мора да избегне недостатке претходна два, као и да обезбеди доследну примену Закона и Уредбе. То пре свега значи да Акциони план треба да представља логичну операционализацију Програма, уз обезбеђивање пуног континуитета са Програмом. Форма и садржина акционог плана је прописана чланом 58. Уредбе, при чему Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП) предлагачима јавне политике доставља Образац за попуњавање акционог плана,. При попуњавању Акционог плана за реализацију Програма развоја електронске управе, неопходно је користити дати Образац с обзиром да ће се он користити као алат при уносу планских елемената у Јединствени информациони систем докумената јавне политике, који се води при РСЈП.

Шематски приказ наредног акционог плана за све појединачне планске елементе изгледао би на следећи начин:

Табела 1. Шематски приказ општег циља

ОПШТИ ЦИЉ: НАЗИВ						
Институција одговорна за праћење и контролу реализације:						
Показатељ (и) на нивоу општег циља (показатељ ефекта)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у последњој години АП	Последња година важења АП

Табела 2. Шематски приказ посебног циља

Посебни циљ 1.: НАЗИВ							
Институција одговорна за праћење и контролу реализације:							
Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години t+1	Циљана вредност у години t+2	Циљана вредност у последњој години АП

Табела 3. Шематски приказ мера

Мера 1.1.: НАЗИВ							
Институција одговорна за праћење и контролу реализације:							
Период спровођења:				Тип мере:			
Показатељ(и) на нивоу мере (показатељ резултата)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години t+1	Циљана вредност у години t+2	Циљана вредност у последњој години АП

Табела 4. Шематски приказ извора финансирања мера

Извор финансирања мере	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства у 000 дин.		
		У години t+1	У години t+2	У години t+3
Приходи из буџета	Унетети број			
Финансијска помоћ ЕУ				

Табела 4. Шематски приказ активности

НАЗИВ АКТИВНОСТИ:	Орган који спроводи активност	Органи партнери у спровођењу активности	Рок за заврше так активности	Показатељи учинка и ЦВ	Извор финансирања	Веза са програмским буџетом	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин.		
							2019	2020	2021
1.1.1.				Број полазника обука:45; Број одржаних обука: 5					
1.1.2									

3. МЕРЕ СТРАТЕГИЈЕ ЧИЈЕ СЕ ПРЕУЗИМАЊЕ У ПРОГРАМ ПРЕДЛАЖЕ

У овом сегменту препорука предложимо да се у Програм преузму поједине мере из Стратегије и Акционих планова, које смо идентификовали као кључне за успостављање ефикасне електронске управе у Републици Србији и то ако је анализом утврђено:

- да кључне активности у оквиру тих мера нису реализоване у потпуности, а ; и/или
- да нису постигнути очекивани ефекти.

3.1. Списак мера чије се преузимање у Програм предлаже

3.1.1. Успостављање другог дата центра у Републици Србији

Тренутно постоји само један дата центар, у Београду, који задовољава потребе складиштења постојећих података из матичних књига, али су његови капацитети недовољни за даљи развој електронског пословања у органима јавне управе, због чега је потребно проширити капацитете изградњом новог. Иницијални кораци учињени су у претходном циклусу.

3.1.2. Успостављање електронског канцеларијског пословања

Канцеларијско пословање у јавним органима Србије је тренутно уређено кроз две одвојене уредбе, те би канцеларијско пословање било потребно уредити на јединствен начин, односно кроз јединствену Уредбу, тако што ће се прописати првенство електронског канцеларијског пословања, у подносу на класичан модел аналогног поступања. Приликом планирања ове мере треба водити рачуна да се обезбеди пуно електронско канцеларијско пословање и у спровођењу административних процедура, од пријема предмета, завођења предмета у електронској писарници и рада на предмету, до доставе акта странци у поступку и спровођења другостепеног управног и судског поступка.

3.1.3. Редовно спровођење обука јавних службеника и грађана за коришћење електронских сервиса

С обзиром да се пун замах функционисања електронске управе тек очекује у наредним годинама, потребно је наставити са програмима обуке кадрова у јавној управи за рад у електронском окружењу и за електронску интеракцију како са другим јавним органима, тако и са грађанима и привредом. Такве обуке потребно је пружити и грађанима, што се може чинити кроз графичке приказе, видео туторијале, као и кроз организовање обука за оне којима су такве обуке неопходне.

3.1.4. Успоставити координацију ИТ ресурса задуживањем једног тела које ће радити на успостављању, одржавању и управљању државним клаудом, као и континуираном обуком запослених

Ова мера је пре свега усмерена на развој и управљање кадровима, који би за потребе јавне управе били ангажовани на одржавању и унапређењу ИТ система у јавној управи. Начин на који ће се ова мера имплементирати (кроз један посебан орган или кроз аутсорсовање) подразумева детаљну анализу могућих опција. Анализу могућих опција намеће сложеност проблема који треба да се реши, пре свега проблем мањка ИТ кадра у јавној управи, али и потребе успостављања инетроперативних ИТ система у јавној управи.

3.1.5. Унапређење правног оквира који регулише електронско пословање у органима јавне управе

Подразумева усвајање прописа који у претходном циклусу нису усвојени, а планирани су.

3.1.6. Успоставити и популаризовати једноставније начине идентификације који ће заменити идентификацију/потписивање странке у поступку у већини поступака

Дефинисати минималне нивое аутентикације. Препорука је да се то обезбеди са централног нивоа, како се би се избегло да различите локалне самоуправе за исту услугу прописују различите нивое аутентикације. Такође, тренутно електронске процедуре које спроводи јавна управа подразумевају висок ниво аутентикације, а то није оптимално са становишта обављања услуга, јер је за поједине процедуре довољан нижи ниво.

3.1.7. Укинути обавезу странака да достављају доказ о извршеном плаћању

Потребно је забранити органу јавне управе да тражи доказ о уплати таксе, тј. накнаде за пружену јавну услугу. Ову забрану је могуће прописати изменом Закон о буџетском систему, Закон о РАТ и/или Закон о електронској управи. У пракси би се провера уплате вршила или тако што би се кроз електронску процедуру обезбедило on line електронско плаћање као посебан корак приликом подношења захтева или тако што би орган јавне управе обезбедио странкама позив на број, у складу са којим се врше уплате, тако да се могу једноставно проверавати, односно упарити са уплатиоцем и предметом. .

3.1.8. Електронско архивирање и дуготрајно чување пословне документације (група мера)

Изменама прописа омогући чување и архивирање у електронском облику свих документа, без обзира на облик у коме су изворно настали, осим у случају ако изворник има културни или историјски значај

3.1.9. Отварање података насталих у радну јавне управе (група мера)

Преузети ову меру у наредни Програм развоја електронске управе, али тако да се настави са унапређењима самог портала који би се интегрисао са паметним градовима. Такође, предлажемо унапређење података који се на Порталу објављују – кроз повећање броја и типова сетова података и њихово редовно ажурирање свежим подацима, како идеја отворених података не би изгубила свој смисао.

3.1.10. Успостављање посебног тела за координацију електронске управе на нивоу локалних самоуправа

Ово тело је требало формирати ради боље координације реформских активности у области електронске управе. Показатељ реализације у Акционом плану 2015 - 2016 је био постављен са идејом да се оформи тело које би имало 12 чланова, с тиме да није ближе наведено да ли је замишљено да чланови координационог тела буду представници 12 посебних јединица локалних самоуправа или да их чине представници министарстава. Додатно, поставља се питање у којој мери је потребно у координационо тело укључити и нејавне ентитете, попут организација цивилног друштва.

3.1.11. Успостављање и објављивање националног регистра пружалаца услуга од поверења - *Trusted List* (сертификационих тела, издавалаца временских жигова, *CRL* и *OCSP* провајдера...) е

Ова мера је планирана у циљу усклађивања са Директивом о ТСЛ и претпоставком да ће се национални оквир хармонизовати на начин да су јединственим регистром обухваћени сви пружаоци услуга, као и услуге које они пружају.

3.1.12. Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства финансија

У Акционом плану 2015 - 2016 је програмирано заокруживање правног оквира 8 различитих министарстава, од којих је само Министарство финансија известило да није имало активности на заокружењу правног оквира у области електронске управе. Анализа коју је израдио НАЛЕД, сугерише да постоје два прописа из надлежности Министарства која захтевају измену у будућем периоду: Закон о републичким административним таксама и Закон о буџетском систему. За оба прописа је идентификовано да су измене битне са становишта омогућавања ефикасног плаћања у оквиру електронске управе. Потребно је даље установити да ли постоје и други прописи (закони или подзаконска акта) чија измена или доношење је потребно у контексту унапређења електронске управе. Додатно, у складу са истраживањем НАЛЕД-а које је спроведено за потребе израде Програма развоја електронске управе, Министарство је навело да је предвиђено доношење подзаконских аката у складу са Законом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова и Правилник о матичном броју грађана, па и те налазе треба уврстити у коначну листу прописа које треба усвојити како би се заокружио правни оквир Министарства финансија.

3.1.13. „Милион грађана еПисмено“ за коришћење електронских услуга на Порталу еУправа - обуке за оспособљавање грађана за коришћење националног Портала еУправа

Активност је оријентисана на оспособљавање корисника електронских услуга, тј. грађана, за коришћење истих, те ефикасну употребу националног портала еУправа. Мера је едукативно информациона и у том смислу оријентисана ка дизању капацитета грађана. Претпоставка јесте да се овим путем дижу капацитети оне групе грађана која је заинтересована за коришћење електронских услуга. Могуће је да се ова мера спроведе на различите начина, укључујући и on line обуке на порталима пружаоца еУлуга, као и кроз информативне кампање.

3.1.14. Успостављање централног електронског система за прикупљање података од грађана о квалитету пружених услуга државне управе

Ово је једна од кључних мера које нису реализоване у Акционом плану 2015 - 2016, а требало би да обезбеди податке за мерење квалитета електронских услуга које су пружају грађанима. Посебно је значајно прибављање ових података како би се ефикасно могао мерити напредак јавне управе у квалитету пружања јавне услуге. На порталу www.dobrauprava.rs, постоји могућност попуњавања упитника који између осталог и садржи питање о процени квалитета електронских услуга (оцене: одлично, добро, неутрално, лоше, врло лоше), међутим нису доступни подаци о резултатима попуњавања ових упитника. Мера је потребно преиспитати и унапредити са становишта потребе надоградње портала, како би се омогућило једноставније и кориснички оријентисано попуњавање упитника о квалитету конкретних еУслуга.

3.1.15. Подизање свести о значају отварања података и подстицање употребе отворених података

У контексту отворене управе, промоција употреба података у истраживачке и друге сврхе је значајна како би се све заинтересоване стране упознале са могућношћу коришћења јавно доступних скупова података. У супротном отварање података на порталу отворене управе нема већег значаја. Због тога је у циљу подизања свести о значају отварања података и подстицање употребе отворених података могуће предузимати различите информативно едукативне мере. Од медијске промоције и спровођења обука запослених у јавној управи, до увођења ове материје у опште образовне програме и програм државног испита.

4. ОБАВЕЗА СПРОВОЂЕЊЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА МЕРА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

4.1. Закључци у погледу обима спровођења анализе ефекта мера јавне политике прописаног Законом

У складу са чланом 31. Закона, документи јавних политика се израђују у складу са резултатима *ex-ante* анализе ефекта и *ex-post* анализе ефекта важећих докумената јавних политика и прописа у тој области. Овај озвештај у том смислу у великој мери доприноси датом захтеву, те представља аналитичку основу за спровођење *ex-ante* анализе ефекта. Одлуку о спровођењу *ex-ante* анализе ефекта докумената јавних политика предлагач доноси на основу резултата теста нивоа утицаја и приоритета, а који се спроводи у складу са Прилогом 1. Уредбе.

Имајући у виду да се налаза ефекта не спроводи само за јавне политике које имају низак утицај и низак приоритет, као и чињеницу да су Стратегијом планиране мере високог политичког приоритета са значајним политичким, фискалним или правним последицама, утврђено је да је приликом израде Стратегије било потребно спроводити анализу ефекта, што је случај и са Програмом којим се наставља планирање у области развоја еУправе.

У погледу обима спровођења анализе ефекта, чланом 8. Уредбе су детаљно представљени случајеви у којима је потребно спровести детаљну анализу ефекта. Основни критеријум јесте процена да ће конкретна мера јавне политике изазвати значајне ефекте на физичка лица, укључујући и осетљиве категорије становништа, као и/или на правна лица, и/или на буџет Републике Србије, и/или на животну средину и/или органе јавне власти и то:

- утицај на више од 200.000 грађана;
- утицај на тржиште и услове конкуренције;
- утицај на више од 5% предузетника или правних лица одређене категорије разврставања, по критеријумима утврђеним законом који уређује рачуноводство или на више од 20% тих лица у одређеној делатности, ако мере јавне политике доминантно утичу на пословање у тој области;
- спровођење јавних инвестиција, нарочито капиталних пројеката у складу са прописима који уређују садржину, начин припреме и оцене, као и праћења спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката.

4.2. Препоруке у вези обима анализе ефеката која треба да се спровидити током израде Програма

Имајући у виду значај Програма, као документа јавних политика у области електронске управе, потребно је током израде Програма спровести *ex-ante* анализу ефеката у складу са Законом и Уредбом. Међутим, детаљну *ex-ante* анализа ефеката је оправдано спроводити само за оне мере које у могу имати значајне ефекте, таксативно наведене у члану 8. став 4. Уредбе. Сматрамо да чак и у том случају детаљну анализу није неопходно спроводити у односу на мере о чијем спровођењу је Влада већ раније донела одлуку, односно мере чије се спровођење прописује законом или предвиђа међународним уговором. Ово обзиром да се подразумева да је детаљна анализе ефеката тих мера требала да се врши пре доношења те одлуке, односно усвајања закона или потписивања тј. ратификације уговора. Наравно, ако је реч о очигледном проблему који би таква мера произвела, могуће је преиспитати могућу алтернативну опцију за решење тог проблема, односно постизање жељеног ефекта.

4.3. Препоруке у вези садржаја Извештаја о спроведеној анализи ефеката јавне политике

Сажетак *ex-ante* анализе ефеката је потребно презентовати у самом тексту Програма наводећи најзначајније налазе. Уз Програм се такође израђује и Извештај о спроведеној анализи ефеката, чија је форма и садржина дефинисана чл. 36. и 37. Уредбе. Само у изузетним случајевима, када је целокупан садржај анализе ефеката садржан у самом тексту Програма, није обавезно сачињавати посебан извештај о спроведеној анализи ефеката јавне политике.

Извештај о спроведеној анализи ефеката Програма би требало да садржи све елементе прописане чланом 37. Уредбе.

Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плану за период 2015-2016, која је Прилог 1. овој анализи

<i>Посебн и циљ</i>	<i>Редн и број</i>	<i>Активност</i>	<i>Носилац активности</i>	<i>Партнери</i>	<i>Показатељ реализације</i>	<i>Ниво реализације</i>
1	1.1.	Усклађивање програмског буџета Дирекције за електронску управу за период од 2016. -2018. године са Стратегијом развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године и Акционог плана за спровођење Стратегије за период од 2015-2016. године	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство унутрашњих послова, Пореска управа, Републички геодетски завод, Управа за трезор, Министарство правде, Управа за заједничке послове републичких органа, Министарство одбране, Министарство финансија, Државна ревизорска институција и други државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који активно учествују у изради и спровођењу Стратегије	Усвојена Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године и Акциони план за спровођење Стратегије за период од 2015-2016. године ПВ: „неусвојена“ ЦВ: „усвојена“	реализовано
1	1.2.	Успостављање Радне групе за електронску управу и формирање подгрупа за инфраструктуру, електронске сервисе и правну регулативу која ће пратити реализацију Стратегије и Акционог плана	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Генерални секретаријат Владе	Број састанака Радне групе за електронску управу са подгрупама ПВ: 0 ЦВ: 4 Број састанака подгрупа Радне групе за електронску управу ПВ: 0 ЦВ: 20	делимично реализовано

1	1.3	Успостављање посебног тела за координацију еУправе на нивоу локалних самоуправа	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу, Стална Конференција градова и општина, сви органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.	Број чланова посебног тела за координацију еУправе на нивоу локалних самоуправа ПВ: 0 ЦВ: 12	није реализовано
1	1.4.	Закон о електронској управи Републике Србије	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу	Закон о електронској управи је усвојен ПВ: „неусвојен“ ЦВ: „усвојен“	реализовано
1	1.5.	Правилник о коришћењу ИКТ инфраструктуре електронске управе	Дирекција за електронску управу	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Управа за заједничке послове републичких органа, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе	Број органа који користе ИКТ инфраструктуру електронске управе у складу са Правилником. ПВ: 0 ЦВ: 10	реализовано
1	1.6.	Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства државне управе и локалне самоуправе	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Пореска управа, Републички геодетски завод, Управа за трезор, Министарство правде, Управа за заједничке послове републичких органа, Републички секретаријат за законодавство, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство финансија, Министарство привреде,	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника ПВ: „неусвојено“ ЦВ: „прилагођено преко 70% закона и подзаконских аката“	делимично реализовано

				Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Дирекција за електронску управу		
1	1.7.	Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства трговине, туризма и телекомуникација	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Управа за трезор, Дирекција за електронску управу, Министарство правде, Управа за заједничке послове републичких органа, Републички секретаријат за законодавство, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство одбране, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника ПВ: 0 ЦВ: „прилагођено преко 70% закона и подзаконских аката“	делимично реализовано
1	1.8.	Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства културе и информисања	Министарство културе и информисања	Сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника ПВ: 0 ЦВ: „прилагођено преко 80% закона и подзаконских аката“	делимично реализовано

1	1.9.	Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства правде	Министарство правде	Сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника ПВ: 0 ЦВ: „прилагођено преко 70% закона и подзаконских аката“	делимично реализовано
1	1.10.	Израда анализе и предлога Закона о евиденцијама за остваривање електронске управе у домену надлежности Министарства унутрашњих послова	Министарство унутрашњих послова	Републички секретаријат за законодавство, Управа за заједничке послове републичких органа, Дирекција за електронску управу, Републички геодетски завод, Министарство финансија, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и други државни органи	Израђен предлог Закона о евиденцијама ПВ: 0 ЦВ: „усвојен“	реализовано

1	1.11.	Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства привреде	Министарство привреде	Пореска управа, Дирекција за електронску управу, Републички геодетски завод, Управа за трезор, Министарство правде, Управа за заједничке послове републичких органа, Републички секретаријат за законодавство, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство финансија, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника ПВ: 0 ЦВ: „прилагођено преко 70% закона и подзаконских аката“	делимично реализовано
1	1.12.	Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Републички геодетски завод, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника ПВ: 0 ЦВ: „прилагођено преко 70% закона и подзаконских аката“	реализовано

1	1.13.	Заокруживање правног оквира електронске управе у домену надлежности Министарства финансија	Министарство финансија	Пореска управа, Дирекција за електронску управу, Републички геодетски завод, Управа за трезор, Министарство правде, Управа за заједничке послове републичких органа, Републички секретаријат за законодавство, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство привреде, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Анализа потребних измена и допуна постојећих и доношење нових закона, подзаконских аката и интерних правилника ПВ: 0 ЦВ: „прилагођено преко 80% закона и подзаконских аката“	није реализовано
2	2.1.	Успостављање правосудног информационог система у области међународне правне помоћи	Министарство правде	Републичко јавно тужилаштво	Успостављен правосудни информациони систем у области међународне правне помоћи: ПВ: 50% ЦВ: 100%	реализовано

2	2.2.	Примена стандарда и протокола интероперабилности (налази се и у Акционом плану за реформу јавне управе)	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу, Министарство унутрашњих послова, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Агенција за привредне регистре, Републички геодетски завод, Пореска управа, Народна банка Србије, Управа за трезор, Управа за заједничке послове републичких органа, Министарство финансија, организације цивилног друштва	Број државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који примењују стандарде интероперабилности ПВ: 4 ЦВ: 50	реализовано
2	2.3.	Повезивање органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе на сервисној магистралу (налази се и у Акционом плану за реформу јавне управе)	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу, Управа за заједничке послове републичких органа, Министарство унутрашњих послова, Агенција за привредне регистре, Републички геодетски завод, Пореска управа, Народна банка Србије, Управа за трезор, Управа за заједничке послове републичких органа, Министарство одбране	Број органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који користе сервисну магистралу у складу са Директивом о поновном коришћењу података у јавној управи (Ре-усе оф Публиц Сектор информатион) ПВ: 4 ЦВ: 20	реализовано

2	2.4.	Консолидација државне комуникационе мреже	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Управа за заједничке послове републичких органа, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе	Број државних органа повезаних на главну мрежу државних органа на националном нивоу ПВ: 70 ЦВ: 150	делимично реализовано
2	2.5.	Унапређење ИКТ инфраструктуре правосудних органа	Министарство правде	Високи савет судства	Извршена набавка опреме неопходне за замену застарелих радних станица, сервера и мрежне опреме у судовима и тужилаштвима: ПВ: 0% ЦВ: 50%	реализовано
2	2.6.	Колаборациони сервис државних органа	Дирекција за електронску управу	Управа за заједничке послове републичких органа, Министарство културе, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Републичка дирекција за имовину	Број сервиса који су имплементирани кроз каталог сервиса Управе за заједничке послове републичких органа ПВ: 0 ЦВ: 10	реализовано
3	3.1.	Заокруживање електронског регистра примарних, секундарних и терцијарних здравствених институција	Министарство здравља	Републички фонд за здравствено осигурање, Дирекција за електронску управу	Број примарних, секундарних и терцијарних здравствених институција које се налазе у електронском регистру ПВ: 0 ЦВ: 200	реализовано
3	3.2.	Успостављање Регистра свих ИКТ ресурса државних органа	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице	Процент државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе чији су ресурси унети у Регистар	реализовано

				локалне самоуправе	ПВ: 0% ЦВ: 70%	
3	3.3.	Успостављање и објављивање националног регистра пружалаца услуга од поверења - <i>Трустед Лист</i> (сертификациони х тела, издавалаца временских жигова, ЦРЛ и ОЦСП провајдера...)	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Дирекција за електронску управу	Објављена листа на интернету у складу са препоруком ЕТСИ ТС 119 612 В1.2.1 (2014-04) " <i>Трустед Листс</i> " ПВ: „необјављена“ ЦВ: „објављена“	није реализовано
3	3.4.	Успостављање информационог система централног електронског регистра просторних и урбанистичких планова	Републички геодетски завод	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе	Успостављен електронски регистар просторних и урбанистичких планова ПВ: „неуспостављен“ ЦВ: „успостављен“	реализовано
3	3.5.	Успостављање електронског Регистра имаоца јавних овлашћења - II фаза	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу, Државна ревизорска институција, Служба за управљање кадровима, Министарство финансија	Број органа који се налазе у електронском Регистру имаоца јавних овлашћења ПВ: 0 ЦВ: 200	није реализовано
3	3.6.	Успостављање електронског регистра грађана (Прва фаза)	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Министарство унутрашњих послова, Дирекција за електронску управу, Републички завод за статистику	Број органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који врши електронске упите у регистар грађана ПВ: 0 ЦВ: 40	није реализовано

3	3.7.	Унапређење регистра привредних субјеката и других статусних регистара Агенције за привредне регистре: - Унапређен квалитет података повезивањем са другим расположивим регистрима; - Унапређен обим и садржина података у регистрима на основу усвојених закона. - Унапређена расположивост података из регистара и услуге испоруке података;	Агенција за привредне регистре	Дирекција за електронску управу, Републички завод за статистику, Министарство привреде, Министарство унутрашњих послова, Републички геодетски завод	Број органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који врши аутоматизован упит у регистар привредних субјеката ПВ: 10 ЦВ: 20	реализовано
3	3.8.	Примена Услови коришћење сервиса еУправе који се налазе на националном Порталу еУправа	Дирекција за електронску управу	Сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организације цивилног друштва	Број органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који примењују Услове за коришћење националног Портала еУправа ПВ: 100 ЦВ: 160	реализовано
3	3.9.	Каталог веб сервиса омогућених на централној магистрала органа државне управе (<i>Говернемент Сервице Бус</i>)	Дирекција за електронску управу	Сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организације цивилног друштва	Број органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који користи веб сервисе из каталога ПВ: 4 ЦВ: 20	реализовано
3	3.10.	Унапређење Портала судова са приказом података о току предмета са подацима из прекршајних, апелационих, Врховног	Министарство правде	Високи савет судства	Унапређен Портал судова са приказом података о току предмета са подацима из прекршајних, апелационих, Врховног касационог и Управног суда:	реализовано

		касационог и Управног суда			ПВ: „неунапређен“ ЦВ: „унапређен“	
3	3.11.	Успостављање електронског регистра наставника у основним и средњим школама и високо образовним установама, електронског регистра истраживача и електронског регистра ученика и студената у сектору просвете и науке	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	Образовне институције, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Дирекција за електронску управу	Успостављени регистри: ПВ: „неуспостављен“ ЦВ: „успостављен“	реализова но
3	3.12.	Успостављање централне базе података о странцима	Министарство унутрашњих послова	Министарство финансија, Министарство спољних послова	Успостављен централни регистар странаца ПВ: „неуспостављен“ ЦВ: „успостављен“	реализова но
4	4.1.	Електронске услуге које се односе на издавање катастарских докумената од стране РГЗ-а	Министарство трговине, туризма и телекомуника ција	Републички геодетски завод, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Дирекција за електронску управу, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Имплементирано апликативно решење за издавање катастарских докумената од стране РГЗ-а ПВ: 0 ЦВ: 5 пилот градова и општина	реализова но
4	4.2.	Услуге везане за увид у пореске обавезе везане за порез на имовину	Министарство трговине, туризма и телекомуника ција	Републички фонд за здравствено осигурање, Институт за јавно здравље Републике Србије, Дирекција за електронску управу	Уведена услуга увида у пореске обавезе везане за порез на имовину ПВ: „неимплементира на“ ЦВ: „имплементирана“	делимично реализова но

4	4.3.	Имплементација болничко информационог система у болницама	Министарство здравља	Министарство унутрашњих послова, Министарство државне управе и локалне самоуправе	Број болница где је имплементиран болнички информациони систем: ПВ: 0 ЦВ: 19 болница	реализовано
4	4.4.	Унапређење електронске услуге –онлине подношење захтева о пребивалишту на порталу еУправа	Дирекција за електронску управу	Министарство унутрашњих послова, Министарство државне управе и локалне самоуправе - Дирекција за електронску управу	Број полицијских управа у којима је омогућена електронска услуга ПВ: 1 ЦВ: 27	делимично реализовано
4	4.5.	Успоставити електронске услуге везано за издавање личних докумената	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Министарство унутрашњих послова, Министарство државне управе и локалне самоуправе - Дирекција за електронску управу	Процент електронских захтева за услугу од укупног броја поднесених захтева ПВ: 0% ЦВ: 5% од свих захтева	делимично реализовано
4	4.6.	Имплементација електронских сервиса везаних за процес оспособљавања кандидата за возаче (додатне функционалности на Порталу еУправа)	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Министарство унутрашњих послова, Агенција за безбедност саобраћаја, Дирекција за електронску управу	Уведена услуга везана за процес оспособљавања кандидата за возаче ПВ: „услуга није на Порталу еУправа“ ЦВ: „услуга реализована на Порталу еУправа“ Број ауто школа које су сертификоване за оспособљавање кандидата за возаче ПВ: 0 ЦВ: 100	реализовано
4	4.7.	Повезивање репозиторијума докторских дисертација на Порталу еУправа	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	Академске институције, Дирекција за електронску управу	Повезани репозиторијуми докторских дисертација на Порталу еУправа: ПВ: 0 ЦВ: ТБД	реализовано

4	4.8.	„Милион грађана еПисмено“ за коришћење електронских услуга на Порталу еУправа - обуке за оспособљавање грађана за коришћење националног Портала еУправа.	Дирекција за електронску управу	Просветни систем Србије (факултети, средње школе, основне школе), Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Организације цивилног друштва	Број одржаних обука за грађане за коришћење сервиса еУправе. ПВ: 0 ЦВ: 50	није реализовано
4	4.9.	Унапређење сервисне магистрале на свим нивоима комуникације: Г2Г, Г2Б и Г2Ц	Дирекција за електронску управу	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство привреде, Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Број органа који користе сервисну магистралу ПВ: 5 ЦВ: 20	реализовано
4	4.10.	Анализа пословних процеса републичких инспекцијских служби Републике Србије	Дирекција за електронску управу	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Пореска управа, Министарство рада, запошљавања, бораčkih и социјалних питања, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Министарство здравља, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Републички геодетски завод	Број инспекцијских служби чији су пословни процеси пописани ПВ: 2 ЦВ: 30	реализовано

4	4.11.	Успостављање јединственог информационог система (еИнспектор) – Прва фаза	Дирекција за електронску управу	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Пореска управа, Министарство рада, запошљавања, бораčkih и социјалних питања, Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Број инспекцијских служби који користе информациони систем ПВ: 0 ЦВ: 4	делимично реализовано
4	4.12.	Успостављање репозиторијума видео садржаја за едукацију државних службеника за администрацију, генерисање и обраду захтева на Порталу еУправа.	Дирекција за електронску управу	Сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који постављају еУслуге за грађане, привредне субјекте и запослене у јавној управи	Процент државних службеника задужених за администрирање, генерисање и обраду услуга на Порталу еУправа који су обучени путем видео садржаја ПВ: 0% ЦВ: 60%	делимично реализовано
4	4.13.	Унапређење ИТ структуре: Акциони план за спровођење програма Владе, ПИРВ, постојећи систем за програмско буџетирање и извршење буџета, као и система ИСДАЦОН и НПАА	Републички секретаријат за јавне политике	Генерални секретаријат Владе, Министарство финансија, сви органи државне управе	Мера у којој извештавање пружа информације о оствареним резултатима ПВ: 3 ЦВ: 4	делимично реализовано
4	4.14.	Прва фаза успостављања функционалне интерне ревизије	Министарство финансија	Државна ревизорска институција, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Пореска управа	Имплементирано апликативно решење за потребе интерне ревизије ПВ: 0 ЦВ: 50 корисника јавних средстава	реализовано

4	4.15.	Развој и имплементација система електронског пословања	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Дирекција за електронску управу, Министарство привреде, Министарство финансија	Процент малих и средњих предузећа у Републици Србији који у свом пословању користе електронски рачун ПВ: 0% ЦВ: 20%	реализовано
4	4.16.	Успостављање централног електронског система за прикупљање података од грађана о квалитету пружених услуга државне управе	Дирекција за електронску управу	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Број услуга које су предмет анализе квалитета услуге ПВ: 0 ЦВ: 20	није реализовано
4	4.17.	Анализа случаја утицаја увођења QMC система (Систем за менаџмент редова чекања) и препоруке за приоритизацију нових електронских сервиса органа државне управе	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу	Број органа државне управе и локалне самоуправе који су предмет анализе ПВ: 0 ЦВ: 20	није реализовано
4	4.18.	Увођење система плаћања електронских услуга на националном порталу платним картицама	Дирекција за електронску управу	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Управа за трезор	Број реализованих плаћања за услуге на националном порталу путем платних картица у 2016. години ПВ: 0 ЦВ: 10 000	делимично реализовано
5	5.1.	Обука запослених за генерисање (креирање) електронских услуга на националном Порталу еУправа и обраду поднетих електронских захтева на Порталу еУправа	Дирекција за електронску управу	Служба за управљање кадровима, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Министарство државне управе	Број запослених у државним органима који су обучени да генеришу (креирају) електронске услуге и сервисе на националном Порталу еУправа и за обраду поднетих захтева	делимично реализовано

				и локалне самоуправе,	на Порталу еУправа ПВ: 500 ЦВ: 1000	
5	5.2.	Платформа за еУчење запослених у органима државне управе, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Служба за управљање кадровима, Дирекција за електронску управу, Министарство просвете, науке и технолошког развоја	Број запослених у државним органима који користе Платформу за еУчење ПВ: 0% ЦВ: 30% Број модула у оквиру Платформе за еУчење ПВ: 0 ЦВ: 20	делимично реализовано
5	5.3.	Усавршавање вештина управљања пројектима	Дирекција за електронску управу	Служба за управљање кадровима, Академске институције, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе	Број организованих радионица - обука за усавршавање вештина управљања пројектима ПВ: 0 ЦВ: 10	Није реализовано
5	5.4.	Увођење јединственог система идентификационих смарт картица са квалификованим електронским сертификатима за државне службенике (Пилот)	Дирекција за електронску управу	Министарство унутрашњих послова, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство културе, Министарство трговине, туризма и телекомуникација	Број органа који раде на информационом систему идентификационих смарт картица са квалификованим електронским сертификатима за државне службенике ПВ: 1 ЦВ: 4	није реализовано
5	5.5.	Цост бенефит анализа широке употребе Цлоуд платформи у систему државне управе	Дирекција за електронску управу	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Мин. просвете, Мин. културе, Мин. трговине, туризма и телекомуникација, Управа за заједничке послове републичких органа	Број државних органа који су учествовали у изради студије и израдили сервисе на јединственој Цлоуд платформи Владе ПВ: 0 ЦВ: 5	делимично реализовано

6	6.1.	Оцена спремности за отварање података	Дирекција за електронску управу	Органи јавне управе, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, академске институције, организације цивилног друштва	Број органа државне управе за које је урађена оцена спремности за отварање података ПВ: 0 ЦВ: 20	реализовано
6	6.2.	Формирање радне групе за спровођење препорука Оцене спремности за отварање података	Дирекција за електронску управу	Органи јавне управе, Републички завод за статистику, Привредна комора Србије, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, организације цивилног друштва	Број органа државне управе који су делегирали представнике у Радну групу за спровођење препорука Оцене спремности за отварање података ПВ: 0 ЦВ: 12	реализовано
6	6.3.	Усаглашавање законодавног оквира са препорукама Оцене спремности за отварање података	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Радна група за спровођење препорука Оцене спремности за отварање података и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Припремљене и усвојене измене закона и подзаконских аката који реулишу отварање података и усклађивање директиве о поновном коришћењу (реусе оф дата) ПВ: 0 ЦВ: Усклађивање Директиве и отварање података регулисано законима и подзаконским актима	делимично реализовано
6	6.4.	Усаглашавање институционалног оквира са препорукама Оцене спремности за отварање података	Дирекција за електронску управу	Радна група за спровођење препорука Оцене спремности за отварање података	Одређен институционални носилац координације употребе информационог технологија у свим органима јавне управе, са капацитетом за руковођење	није реализовано

					програмима отварања података ПВ: „неимплементирано“ ЦВ: „имплементирано“	
6	6.5.	Подизање свести о значају отварања података и подстицање употребе отворених података	Дирекција за електронску управу	Радна група за спровођење препорука Оцене спремности за отварање података, медији, УНДП, Светска банка	Број грађана, привредних субјеката, медија, институција и организација цивилног друштва обухваћених кампањом за отварање података ПВ: 0 ЦВ: 500.000 Број одржаних радионица за привредне субјекте, цивилно друштво, академске институције и медије ПВ: 0 ЦВ: 15	делимично реализовано
6	6.6.	Имплементација пилот пројеката Отварања података државне управе	Дирекција за електронску управу	5 државних органа одабраних на основу Оцене спремности за отварање података	Реализованих пилот пројеката ПВ: 0 ЦВ: 5	делимично реализовано
6	6.7.	Праћење испуњености стандарда приступачност и сајтова органа државне управе у складу са критеријумима садржаним у Смерницама за израду веб презентација органа државне управе, органа аутономне покрајине и локалне самоуправе	Дирекција за електронску управу	Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва и сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе	Процент веб сајтова са еПриступачним информацијама и услугама у складу са Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом и W3Ц стандардом ПВ: 42% ЦВ: 90%	није реализовано

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плану за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
1	1	Прикупљање и систематизација података који ће бити садржани у метарегистру	МДУЛС	Завршено	Да	Нема екстерних извора верификације изузев самог Акционог плана.
1	2	Усвајање Нацрта закона о метарегистру (којим ће се регулисати шта је регистар, који су јавни регистри и ко је надлежан за успостављање и вођење појединих регистра)	МДУЛС	Неће бити закон него уредба, усвајање почетком октобра.	Да	Влада је усвојила Уредба о начину вођења Метарегистра, начину одобравања, суспендовање и укидање приступа Сервисној магистрали органа и начину рада на Порталу еУправа ("Службени гласник РС", број 104 од 28. децембра 2018.)
1	3	Успостављање шифарника за идентификацију који служи за повезивање података о физичким и правним лицима у различитим регистрима – 1- фаза	ИТЕ	Са РЗС договорено преузимање свих шифарника и успостављање новог шифарника надлежности	Не	
1	4	Успостављање Метарегистра (израда софтверског решења за Метарегистар) – 1.фаза	ИТЕ	Није започето док се не усвоји уредба.	Не	Није припремљено софтверско решење за Метарегистар. Препорука је да се ова активност преузме у наредни Програм.
1	5	Одређивање обухвата података у Централном регистру становништва (рођени, венчани, разведени, умрли, држављани, странци са боравиштем у Србији, итд)	МДУЛС	Усвојила га радна група	Да	Члан 10 Закона о Централном регистру становништва ("Службени гласник", бр. 17/2019) садржи списак свих евиденција које ће бити преузете у Централном регистру.
1	6	Усвојен нацрт прописа којим ће се регулисати успостављање и вођење регистра грађана	МДУЛС	Сутра последњи састанак радне групе, у септембу иде на мишљења, усваја се до краја године.	Да	Народна скупштина је 14.3.2019. године усвојила Закон о Централном регистру становништва ("Службени гласник", бр. 17/2019)

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
1	7	Успостављање Централни регистра становништва (израда софтверског решења миграција података)	ИТЕ	Припрема функционалне спецификације у току, тендер након усвајања закона. Повезују се матичне књиге са држављанством на локалу, а остали подаци мигрираће се након успостављања регистра, у првој половини 2019.	Делимично	У тренутку спровођења анализе, софтверско решење није било успостављено.
1	8	Пилот пројекат унапређења Адресног регистра на подручју Града Лознице	РГЗ	завршено	Да	
1	9	Доношење Измена и допуна Уредбе о адресном регистру	РГЗ	усвојена	Да	
1	10	Развој софтверског решења које ће се користити за унапређење адресног регистра	РГЗ	завршено	Да	Извор верификације сам АП.
1	11	Доношење Закона о регистру просторних јединица и адресном регистру	РГЗ	Формирање радне групе у току.	Не	Закон о регистру просторних јединица и адресном регистру биће донет након усвајања Уредбе о адресном регистру. Уредба је донета у јуну 2017. године.
1	12	Успостављање регистра локалних пореских администрација	ИТЕ	У току миграција свих ЛПА у централни систем који се налази у ДАТА центру Канцеларија ИТЕ управља њиме.	Делимично	Извор верификације сам АП.
1	13	Успостављање регистра домаћих и страних туриста који бораве у РС	ИТЕ	Закон прошао Владу, утврђена је функционална спецификација.	Делимично	Народна скупштина је 14.3.2019. године усвојила Закон о туризму ("Службени гласник", бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011 - др. закон, 93/2012, 84/2015, 83/2018 - др. закон и 17/2019 - др. Закон) који, између осталог, регулише и питање регистра.

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
2	1	<p>Усвојити Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, који ће:</p> <ul style="list-style-type: none"> - уредити електронски документ (пуноважност и доказну снагу, форму приказа, оверу дигитализованог акта, оверу одштампаног примерка електронског документа, достављање електронских докумената између органа јавне власти и странака) и омогућити да се електронски документи признају као и папирни - регулисати шеме електронске идентификације (услове за шеме, нивое поузданости); - регулисати квалификоване услуге од поверења (електронски потпис, електронски потпис у клауду, електронски печат, временски жиг, електронска достава, електронско чување докумената) које ће, између осталог, омогућити једноставну и јефтивну употребу квалификоване електронског сертификата (увођењем нове услуге 	МТТТ	усвојен	Да	<p>Народна скупштина Републике Србије је усвојила Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању ("Службени гласник", бр. 94/2017)</p>

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
		квалификованог електронског потписа у клауду), омогућити размену документације у електронском облику и уништавање папирне документације (у складу са прописима којима се уређује канцелариско пословање) када је обезбеђења услуга квалификованог електронског чувања.				
2	2	Доношење подзаконских аката (17) за примену закона, како би био у потпуности примењив. Анализа и нормирање стандарда ЕУ на које ће се ослањати подзаконска акта.	МТТТ	Усвојено/донето 12 ПЗА	Делимично	Извор верификације сам АП.
2	3	Припремљен Нацрт закона о електронској управи, који уређује основне принципе инфраструктуре и интероперабилности, прописује основне јавне регистре, управљање документима односно канцеларијско пословање, нивои аутентикације и сл.)	МДУЛС	усвојен	Да	Нацрт припремљен 2017. године.
2	4	Дефинисање стандарда техничких услова за унутрашњу и спољашњу форму електронских документа у управним поступцима, као електронских форми у коју се уписују подаци	ИТЕ	Прописано технички у листи стандарда интероперабилности, која је скоро ажурирана у марту 2018.	Не	Потребно је прописати и имплементирати обрасце за најчешће административне процедуре и обрасце за пословање управе како би се структурирали подаци за касније аутоматско импортовање у систем, што још увек није учињено.

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
		неопходни за решавање у управним поступцима.				
2	5	Јединственим општим актом уређен начин обављања канцелариског пословања јавне управе (припрема јединственог прописа о канцеларијском пословању која ће објединити и две важеће уредбе) у циљу припреме за безпапирно канцеларијско пословање.	МДУЛС	Није започето, планирано формирање радне групе и усвајање до краја године.	Не	На снази су паралелно два подзаконска акта - Уредба о канцеларијском пословању и Уредба о електронском пословању. Уредба о електронском пословању последњи пут је измењена 2017. године у циљу омогућавања спровођења обједињене процедуре за издавање е-грађевинске дозволе.
2	6	Израђена анализа сврсисходности постојања обавезе овере својеручног потписа као обавезне правне форме за пуноважност правног посла	МП	Није започето.	Не	Анализом треба да размотри које правне послове је оправдано и даље вршити оверу код јавног бележника (послови где јавни бележник врши контролу законитости посла) од правних послова где само оверава потписе, у ком случају треба прописати потписивање квалификованим електронским потписом. Укинути оверу оснивачких аката изузев у случају акционарског друштва, код куповине половног моторног возила.
2	7	Измена посебних прописа како би се омогућило закључење правног посла потписивањем квалификованим електронским сертификатом, односно својеручним потписом на ел. уређају (како би изворни документ настајао у електронском формату)	МТТТ	Уређено кроз ПЗА за аутентикацију и кв.ел.потпис. Није уређено за св.потпис на педу.	Делимично	Потребно је прописати пуноважност својеручног потписа на електронском уређају (педу) у процедурама пред јавном управом, као и у случају потписивања одређених докумената (отпремница и сл.)

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
2	8	Активна популаризација електронског документа и популаризација електронског општења уопште. Организовање практичних радионица за службенике, које би испратиле размену е-докумената у пословном односу две организације - увођење е-фактуре) у јавном сектору, који би служио као пример добре праксе.	МТТТ, МДУЛС	Спроведене обуке кроз пројекат НАЛЕД-а (Ка администрацији без сувишних папира).	Да	Обуке су спроведене корз пројекат НАЛЕД-а "Ка администрацији без сувишних папира", који је подржао Good Governance Fund.
2	9	Припрема упутстава и тренинга за све органе јавне управе на који начин се препознаје е-потпис, е-документ и како се спроводи електронско канцеларијско пословање.	ИТЕ	Спроведене обуке и припремљено упутство/водич.	Да	Активност преузети у нови Програм и наставити са њеним спровођењем.
2	10	Успостављање Централног система за размену порука квалификоване електронске доставе	МТТТ	Спроводиће се по доношењу ПЗА	Не	Систем није успостављен, али је припремљен правни оквир јер Закон о електронском документу предвиђа његово постојање.
3	1	Подзаконским актом прописати начине који се користе за нивое идентификације и аутентикације (нпр. оно што лице има, оно што зна и оно што јесте).	МТТТ	Усвојена уредба	Да	Влада Републике Србије је у марту 2018. усвојила Уредбу о ближем уређењу услова које морају да испуне шеме електронске идентификације за одређене нивое поузданости.

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
3	2	Дефинисати на основу анализе и прописати минималне нивое аутентикације лица за поједине поступке, пре свега управне (међусекторска активност)	Сви органи јавне власти који имају развијене или развијају електронске сервисе	Сами органи ће одредити наивое за сваки поступак према Закону о е управи (препоручени је средњи ниво).	Децентрализовано је одлучивање по овом питању.	Препорука је да се бављење овим питањем ипак централизује, у каталогу услуга за грађане, односно у регистру административних поступака за привреду дефинисати минималне нивое аутентикације за сваку услугу, како би се оне учиниле приступачнијим грађанима, а како би се избегло да нпр. локалне самоуправе не би требало да дају различите нивое аутентикације за исту врсту услуга/исти поступак.
3	3	Успоставити софтверско решење за обједињавање система за аутентикацију лица за коришћење јавних услуга (банке, телекомуникациони оператери, путем платних и кредитних картица, електронског банкарства, смс порука и сл.)	ИТЕ	Није започето, припрема функционалне спецификације у септембру и октобру и развој до краја године.	Не	Није успостављен модел за регистрацију корисника електронске управе на јединственом електронском месту (начин на који ће се утврђивати идентитет корисника у комуникацији са електронском управом)
3	4	Унапређење система коришћења квалификованог електронског сертификата МУП-а, који подразумева могућност да се сертификат једноставно користи и једноставно интегрише у апликације на различитим уређајима без обзира на оперативни систем (андроид, иОС, МС...)	МУП	Ова активност обрисана из АП јер МУП није имао опредељена средства у буџету за 2018.	Обрисано	У нови Програм унети меру која ће се односити на стандардизацију квалификованог електронског потписа издатих од различитих провајдера и омогућавање пријема, односно отварања електронских документа потписаних квалификованим електронским потписима без обзира на то који провајдера их издао.
3	5	Развити платформе које обезбеђују пружање електронских јавних услуга како би прихватале све регистроване шеме	ИТЕ	Није урађено, припрема функционалне спецификације у току за портал еУправа. Чека се пријава регистрованих	Не	Преузети активност у оквиру мере која ће обухватити све везане активности.

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
		електронске идентификације (е-аутентикација и е-потпис).		шема и имплементација решења на порталу.		
3	6	Успоставити техничко решење квалификованог сертификата у клауду (клауд сертификат)	ИТЕ	МУП није спреман, приватни провајдери припремају своја решења до краја године.	Не	Размотрити да ли ову активност пребацити у нови програм, имајући у виду доступност средстава и потребу да држава мимо приватног сектора обезбеди услугу потписивања у клауду.
4	1	Изменити прописе на начин да се укине обавезно достављање доказа о извршеној уплати ради пружања јавне услуге	МФ МДУЛС	Није започето.	Не	Препорука је да се Законом о општем управном поступку и Законом о електронској управи изричито забрани јавном органу тражење доказа о уплати ради пружања јавне услуге и да се ван снаге ставе све одредбе у свим осталим прописима којима се предвиђа таква обавеза.
4	2	Обезбедити позив на број или на други адекватан начин омогућити да подаци о извршеном плаћању у реалном времену стигну телу надлежном за пружање услуге/наплату средстава, на основу којих орган јавне власти који поступа има податак о уплатиоцу, износу и сврси уплате, те да корисник услуге није обавезан да доставља доказе о плаћању као обавезан корак у поступку	МФ УТ	Функционише само на порталу еУправа	Делимично	Препорука је да се измени Закон о буџетском систему, Закон о републичким административним таксама и Закон о електронској управи тако да се пропише обавеза органа јавне управе да обезбеди странкама позив на број са којим ће се вршити уплате тако да се те уплате могу једноставно проверавати, односно упарити са уплатиоцем и предметом. Могућа алтернатива: ову обавезу прописати неким подзаконским актом - Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода.

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
4	3	Увести могућност плаћања јавних услуга преко пос терминала на шалтерима	МФ УТ	Уведено у МУП-саобраћајна полиција, РГЗ, Град Београд	Делимично	Преузети у нови Програм и наставити са увођењем у другим јавним институцијама. Размотрити могућност да се у случају плаћања безготовинског трошак трансакције пребаци на буџет (подстицајна мера у циљу развоја безготовинског плаћања и смањења употребе готовог новца, и смањења злоупотреба код класичних уплатница).
4	4	Омогућавање плаћања преко веб и мобилних апликација за услуге које имају могућност електронског плаћања	МФ УТ	Урађено је за веб апликације на порталу еУправе, преко Комерцијалне банке	Делимично	Од 8.000 јавних услуга које су идентификоване кроз анализе, само 400 се могу спроводити електронски, а чак ни за свих тих 400 није омогућено електронско онлајн плаћање током спровођења електронске процедуре.
5	1	Усвајање Нацрта закона о архивској грађи и архивској делатности	МКИ	Радна група до краја септембра израђује нацрт и објавује јавну расправу. Усвајање планирано до краја године.	Да	Министарство културе покренуло јавну расправу 31.12.2018. о Нацрту закона која ће трајати до 29.1.2019. Линк: http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-arhivskoj-gradji-i-arhivskoj-delatnosti/analiza-efekta-nacrta-zakona-o-arhivskoj-gradji-i-arhivskoj-delatnosti
5	2	Утврђивање листе стандарда које мора да испуњава тело за оцењивање усаглашености и доношење уредбе о условима за поуздано електронско чување документа у складу са претходно донетим Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању	МТТТ	Припремљено, послато на финални круг консултација	Да	

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плану за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
5	3	Израда анализе постојећег стања и потреба постојеће и потребне инфраструктуре и архивске грађе државних органа надлежних за електронско архивирање за успостављање електронске архиве и израда Студије изводљивости успостављања електронског архива (информационог система за трајно чување докумената у електронском облику који представљају архивску грађу)	МКИ МДУЛС	Анализа израђена и до краја септембра ће бити објављена	Да	Студија је објављена на порталу "Питајте када", подржана од Good Governance Fund-a.
5	4	Израда анализе рокова и облика чувања пословне и административне документације са препорукама за измену прописа и практична унапређења. Измена уредбе којом се уређују категорије регистратурског материјала с роковима чувања.	МДУЛС	Припремљен модел уредбе и усаглашено обједињавање са уредбом о канцеларијском пословању, која ће бити израђена до краја 2018.	Да	Студија је објављена на порталу "Питајте када", подржана од Good Governance Fund-a.
5	5	Прописивање прекршajне одговорности органа јавне власти за непризнавање дигитализованог документа који се чувају у складу са законом и чији изворни документи су уништени ради омогућавања коришћења и признавања	МДУЛС Управни инспектор	Није прописано	Не	

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
		дигитализованих аката (Унети у казнене одредбе Закона о електронској управи)				
6	1	Анализа а) тренутних хардверских капацитета државних органа и организација б) процена потребних хардверских и складиштених капацитета за успостављање државног клауда ц) потребних средстава за обезбеђивање потребног хардвера.	ИТЕ	урађено	Не	
6	2	Донета одлука о локацијама дата центра (једног или више њих)	Влада РС	Изабран Крагујевац	Да	
6	3	Анализа спремности постојећих система за коришћење у државном клауду	Влада РС	Није урађено	Не	Преузети у нови Програм.
6	4	Анализа потреба органа за новим апликацијама	ИТЕ	Није урађено. Органи ће се сами пријављивати по потреби.	Не	Преузети у нови Програм, али дефинисати предмет анализе.
6	5	Припремљен Акциони план повезивања адекватних апликација на државном клауду, надоградњу апликација, односно израду нових уколико не постоји начин да се употребе на клауду	ИТЕ	Није урађено, ангажован консултант који ће урадити анализу.	Не	Размотрити могућност преузимања ове мере у Програм и њеног редефинисања имајући у виду да је потребно претходно дефинисати услуге које ће бити засноване на клауд технологији / пружати кроз клауд.

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
6	6	Усвојен акт којим се дефинише оквир и тип клауда	ИТЕ	Припремљен ПЗА за дата центар.	Не	Подзаконски акт за дата центар није усвојен.
6	7	Успостављање националног тела за имплементацију, управљање и одржавање државног клауда и у сваком органу одредити ИТ лице за комуникацију	Влада РС	Формирана радна група за дата центар	Да	Препорука је да се пјача координација консултаната који раде на овом пројекту, Канцеларије за ИТ и партнера из приватног сектора.
6	8	Усвојен стандард технологија израде државног клауда које би требало да буду заступљене кроз сервисе на клауду у складу са потребама (методологија развоја, технички оквири и сл.)	ИТЕ	Консултант ће испоручити анализу 2019. (КОТРА и УНДП пројекти)	Не	
6	9	Усвајање подзаконског акта којим ће се прописати стандард за континуитет рада (disaster recovery standard) и одржавање хардвера	ИТЕ	У припреми је ПЗА	Не	
6	10	Донет акт којим се прописује контрола усаглашености апликација органа са прописаним условима	МДУЛС	Неће постојати	Обрисано	
6	11	Успостављен државни клауд који ће обухватити апликације спремне за коришћење на клауду (1. фаза)	ИТЕ	У току набавка опреме	Не	Поптисан уговор са Ораклом о набавци хардвера и лиценци.

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
6	12	Припремити програме обуке за: 1) корисничке тренинге: коришћење клауд платформи, управљање ризиком, заштиту података 2) тренинге за ИТ експерте: додатна обука за успостављање континуитета и високог нивоа стручности ИТ особља	МДУЛС	Предвиђено пројектима који се спроводе у 2019.	Не	
6	13	Унапређење регулаторног оквира за заштиту података о личности који се налазе на клауду и локацији података о личности	МП	Нацрт закона на мишљењима.	Делимично	
6	14	Припрема Предлога закона о изменама и допунама Закона о информационој безбедности у циљу усклађивања са новом европском регулативом	МТТТ	У току формирање радне групе	Не	
6	15	Доношење интерних докумената и упутства органа за безбедно коришћење клауда, заштиту података о личности, анализу ризика	Сви органи чије апликације се користе на клауду	Већина органа нема, односно не примењује акт о безбедности	Не	
6	16	Успоставити техничко решење за идентификовање, квалификацију и реаговање инциденте на мрежи државних органа	ИТЕ	Успостављено само за национални ЦЕРТ Донаторска средства 300.000 € (средства нису обезбеђена)	Делимично	

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
6	17	Анализа ефеката спроведених активности и израда плана даље надоградње државног клауда повезивањем нових апликација (2. Фаза)	ИТЕ	КОТРА ради анализу државног дата центра у 2019.	Не	
7	1	Усвајање Закона о електронској управи којим ће се регулисати начин отварања налога на Порталу, аутентикација, начин коришћења Портала од стране корисника услуга и обавезе органа	МДУЛС	усвојен	Да	
7	2	Доношење подзаконског акта који ће уредити начин постављања и ажурирања садржаја и функционалности на Порталу	МДУЛС	Биће усвојени до октобра	Да	
7	3	Функционални редизајн Портала, прегледног и на мобилним уређајима уз унапређење постојећих модула; имплементација новог начина креирања налога и провере идентитета корисника и повезивање са Метарегистром (пред органом или коришћењем квалификованог сертификата)	ИТЕ	У току припрема функционалне спецификације, портал треба да буде направљен до марта 2019.	Не	
7	4	Успостављање модула на Порталу за размену података из регистара еЗУП	ИТЕ	Успостављено за 20 регистара који имају техничке могућности.	Делимично	

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плану за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
7	5	Генерисање електронских образаца (захтева) за вођење управних поступака у које ће се аутоматски попуњавати подаци из службених евиденција	ИТЕ	Припрема нових образаца у току (спроводи СКГО, РСЈП, ГИЗ)	Не	
7	6	Успостављање јединственог електронског сандучета за електронску доставу	ИТЕ	Није започето, биће успостављено до половине 2019.	Не	
7	7	Успостављање новог начина креирања налога и провере идентитета корисника за приступ подацима из регистара	ИТЕ	Није започето, биће успостављено до половине 2019.	Не	
7	8	Формирање Координационог тела за унапређење електронских услуга (анализа постојећег правног и техничког оквира и предлагање нових решења - апликације на мобилним телефонима и др.)	ИТЕ	Формиран Координациони савет за еУправу у новембру 2017.	Да	
7	9	Успостављање одабраних нових услуга и унапређење постојећих услуга за грађане на Порталу еУправа прилагођеним мобилним апликацијама	ИТЕ	Није започето, биће до краја 2019.	Не	
7	10	Успостављање одабраних нових сервиса за привреду на Порталу еУправа прилагођени мобилним уређајима (нпр. пријава пореза на имовину за обвезнике који воде пословне књиге)	ИТЕ	Није започето, биће до краја 2019.	Не	

Прилог 2 - Табела евалуације спровођења појединачних мера/активности по Акционом плана за период 2017-2018

Група мера	Редни број активн.	Активност	Носилац	Статус спровођења (према извештавању радне групе)	Оцена о финалзацији од стране ГОПА тима	Коментар
7	11	Успостављање софтверског решења еИнспектор и набавка опреме	ИТЕ	За 4 инспекције почиње примена до краја 2018. А до средине 2019. за 32 републичке инспекције	Не	Није још увек започето. У новембру и децембру 2018. године инспектори Тржишне инспекције, Инспекције рада, Управног инспектората и Санитарне инспекције пролазили су кроз обуку у Српско-корејском центру.
8	1	Приступање Повељи за отворене податке (Open Data Charter)	Влада РС	Потписана повеља	Да	
8	2	Законски дефинисати право на поновну употребу података, обавезу за објављивање података у отвореним форматима и уредити Портал отворених података.	МДУЛС	Уређено Законом о еУправи	Да	
8	3	Унапређење дизајна и функционалности Портала отворених података – успостављање приступа евиденцијама насталим у раду органа јавне управе кроз АПИ и друге моделе и уношење статистичких података (индикатори, шифарници, класификације, геопросторни подаци, итд).	ИТЕ	Унапређене функционалности	Да	
8	4	Организација тематских хакатона у циљу промовисања концепта отворених података	ИТЕ	Организована недеља отворених података у мају 2018. Отворен јавни позив за израду апликација на отвореним подацима.	Да	