

UDC: 004.04

INFO M: str. 5-10

РАЗВОЈ еУПРАВЕ У ЗЕМЉАМА ЕУ DEVELOPMENT OF eGOVERNMENT IN EU COUNTRIES

Зора Коњовић, Душан Сурла

РЕЗИМЕ: У раду је дат приказ развоја еУправе у земљама Европске Уније. Анализирани су аспекти развоја еУправе по методологији Европске Уније. Анализом су обухваћени следећи аспекти развоја еУправе: историја развоја информационог друштва, законски оквир, степен развоја, електронски јавни сервиси, делегирање надлежности, и инфраструктура за еУправу.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: еУправа, Европска Унија, стратегија, надлежности.

ABSTRACT: The paper presents development of the Egovernment in EU countries. The development aspects are analyzed following the EU methodology. The analysis comprises following aspects of eGovernment: history of the information society development, legislative framework, development degree, electronic public services, authority delegation, and infrastructure for eGovernment.

KEY WORDS: eGovernment, European Union, authority.

1. Увод

Текућа фаза развоја људског друштва се ослања на два основна појма: *друштво базирано на знању* и *информационо друштво*. Постоји већи број дефиниција ових појмова. По једна од тих дефиниција су:

Друштво базирано на знању је иновативно друштво доживотног учења које поседује заједницу ученика, истраживаче, инжењере, техничаре, истраживачке мреже и фирме ангажоване на истраживањима и производњи роба и услуга високе технологије. Оно формира национални иновациони систем који је интегрисан у међународне мреже за производњу знања, његово ширење, примену и заштиту. Његови алати из области информационо-комуникационих технологија чине лако доступним огромне количине људског знања. Знање се користи да оспособи и обогати људе културолошки и материјално и да се изгради одрживо друштво (преузето из [1]).

Информационо друштво је оно у коме креирање, дистрибуција и руковање информацијама постају важна економска и културолошка активност. Економска знања је његов економски пандан којим се креира богатство путем економске експлоатације знања (преузето из [2]).

Дакле, као основа за даље напредовање и уједначенији развој људског друштва у целини узимају се два основна елемента:

1. знање као кључни ресурс развоја,
2. информационо-комуникационе технологије (ИКТ) као средства којим се обезбеђује техничко-технолошка подршка развоју и управљању знањем.

Информационо друштво представља циљ коме теже развијене и мање развијене земље. Важна је и чињеница да је тренутни ниво коришћења ИКТ у свету такав да је практично немогуће остварити пословну или административну комуникацију са развијеним земљама без коришћења ових технологија.

Овакав положај ИКТ у савременом друштву захтева сагледавање могућности које пружа њихова примена, анализу ризика које носи њихова примена и, посебно, начина њихове примене.

2. Политика и активности Европске Уније на изградњи еУправе

Развој информационог друштва, односно друштва базираног на знању представља политичко одређење Европске Уније [3]. Активности на овом развоју реализују се на два нивоа, први на нивоу саме Уније и други на нивоу држава чланица.

На нивоу Европске Уније дефинишу се заједнички циљеви и принципи [4, 5, 6], као и обезбеђивање дела ресурса којим се финансијски и стручно подржавају програми развоја информационог друштва, посебно у земљама кандидатима за чланство у Европској Унији [7]. Значајни су и финансијски и организациони напори које Европска Унија улаже у истраживања везана за развој ИКТ кроз различите програме који се финансирају из заједничких средстава Уније [8,9].

Принципи примене ИКТ у земљама чланицама базирани су на основним принципима Уније и прилагођени потребама и могућностима појединачних земаља. Специфичности земаља чланица односе се на следеће аспекте:

- историју развоја информационог друштва,
- законски оквир
- степен развоја,
- електронске јавне сервисе,
- делегирање надлежности, и
- расположиву инфраструктуру.

У документу [10] дат је систематизован преглед података о свим овим аспектима. На основу прегледа у наредном тексту истакнути су значајнији подаци и резултати анализе тих података.

3. Историја развоја информационог друштва

Историја развоја информационог друштва у земљама ЕУ приказана је кроз податке о:

- првој активности на развоју информационог друштва,
- првој стратегији развоја еУправе,
- последњој ревизији стратегије развоја еУправе,
- интранет систему органа управе, и
- првом јавном сервису.

Најраније активности о развоју информационог друштва започете су још касних 50-тих година прошлог века (у Великој Британији 1957. и Данској 1959.), затим половином 70-тих (Француска 1974.). После тога, следе земље које су прве активности започеле почетком 90-тих година, па земље које су почеле средином 90-тих и, коначно, земље које су своје активности започеле са уласком у 21. век.

Доношење прве стратегије развоја еУправе у земљама ЕУ било је у другој половини 90-тих и 2000-те године, са изузетком Данске (1983) и Кипра (1989). При томе, већина земаља је своје активности лоцирала временски у другу половину 90-тих година. Нове чланице ЕУ су своје прве стратегије развоја еУправе доносиле крајем 90-тих и почетком 2000-тих.

Већина земаља извршила је последњу ревизију развоја еУправе 2005. године, док су то Кипар, Холандија и Словачка урадиле 2004., а Словенија 2006. године.

Из расположивих података о интранет систему органа јавне управе може се закључити да већина земаља има овај систем, а у осталима је његов развој у завршној фази. Изузетак су Данска која га нема, и Словачка у којој је развој започет па обустављен из финансијских разлога.

Први електронски јавни сервис је успоставила Данска још 1970. године кроз *Централни систем за пријаву пореза*. У другим земљама ЕУ електронски јавни сервис почињу да функционишу крајем 90-тих и, у већини случајева, почетком 2000-тих. Од нових чланица ЕУ први електронски јавни сервис *Портал јореске службе* увела је Естонија 2000. године.

4. Законска регулатива

Законска регулатива представља изузетно важан сегмент развоја информационог друштва у целини, а посебно еУправе. Земље ЕУ, као један од основних принципа заједништва, имају хармонизовану законску регулативу у свим областима, па и у еУправи. Законски документи класификовани су на следеће групе према области на коју се односе: еУправа у најужем смислу, слобода информисања, заштита/приватност података, еТрговина, еКомуникације, еПотпис (еИдентитет), еНабавке, и коришћење и размена информација у

јавном сектору. Наведене области су у овом документу класификоване на две групе: *основна законска регулатива* (еУправа у најужем смислу, слобода информисања, заштита/приватност података) и *законска регулатива за сервисе и инфраструктуру* (еТрговина, еКомуникације, еПотпис -еИдентитет, еНабавке, и коришћење и размена информација у јавном сектору).

Постоје земље које имају закон који се експлицитно односи на еУправу а постоје и земље у којима не постоји посебан закон о еУправи. Земље које имају посебан закон о еУправи донеле су га након 2000. године. И земље које немају посебан закон имају законски регулисану еУправу у оквиру других законских аката. Слобода информисања је у највећем броју земаља ЕУ регулисана посебним законом. Изузетак су Кипар, Грчка и Луксембург. Време доношења ових закона су 90-те године прошлог века. Изузетак су Шведска (закон из 1949., модификован 1998.) и Француска (закон из 1978.). Заштита/приватност података је у свим земљама ЕУ регулисана посебним законом. Ови закони су у већини земаља доношени или почетком 90-тих, или крајем 90-тих и 2000-тих година. Изузетак је опет Француска која питање заштите/приватности података регулише истим законом из 1978. године који се бави и слободом информисања.

У свим земљама ЕУ постоји законска регулатива о еТрговини. Закони су доношени у периоду 2000–2004. година. Све земље ЕУ имају законску регулативу о еКомуникацијама. Важећа законска регулатива у већини земаља датира из периода 2000 Ђ 2005. године, са изузетком Малте која још увек примењује закон донет 1997. године. Све земље ЕУ имају законску регулативу која уређује дигитални потпис. Од земаља ЕУ прва је овај закон донела Аустрија (1999. године) а последњи Кипар (2004. године). Остале земље су своје законе доносиле у периоду 2000–2003. Једна од области еУправе за коју у земљама ЕУ постоје директиве (2004/17/ЕЦ и 2004/18/ЕЦ) јесте примена електронских средстава у поступцима набавки за буџетске кориснике. Холандија, Малта, Грчка и Кипар немају законску регулативу за ову област, Први закон из ове области је донет у Шведској 1992. године. Остале земље ЕУ су законе доносиле у периоду 2001 Ђ 2004. година. Девет земаља ЕУ има законску регулативу из домена коришћења и размене јавних података. Тринаест земаља је у току имплементације директиве ЕУ (2003/98/ЕЦ). Белгија и Кипар немају посебну регулативу у овој области, док за Малту не постоје подаци.

5. Степен развоја информационог друштва

Постоје велике разлике по свим показатељима степена развоја информационог друштва. На пример, *илаћање њуиет Инјернетиа* је чак 32 пута присутније у Луксембургу, него што је то случај у Грчкој

или Литванији. У Данској су највеће вредности показатеља: *предузећа са приступом интернету* (97%), *домаћинства са широкојасном конекцијом* (36%) и *предузећа са широкојасном конекцијом* (80%). Највећу вредност показатеља *појединци који интернету приступују бар једном недељно* (75%) има Шведска, а највећу вредност показатеља *предузећа која примају поружбине путем Интернета* (32%) има Луксембург. Из ових података се види да су најразвијеније земље ЕУ већ постигле висок развој информационог друштва а да их остале земље следе у том развоју.

Основна карактеристика која се може уочити из података је да је приступ јавним службама путем Интернета знатно заступљенији код пословних субјеката (предузећа), него код грађана појединаца. Ово се односи и на нове чланице ЕУ. Од нових чланица ЕУ највећи проценат грађанства које је приступало јавним сервисима путем Интернета (сервиси *увид у податке* и *преузимање формулара*) има Словачка (20,9% и 12,9% респективно) а најмањи Чешка (3,1% и 2,1% респективно). Сервис *враћања поштом формулара* за грађанство највише је заступљен у Естонији (13,1%) а најмање у Чешкој и на Кипру (1,4%).

6. Електронски јавни сервис

На нивоу Уније дефинисани су јавни сервиси које органи управе и администрације обезбеђују за грађане и пословне субјекте. Дефинисано је укупно 20 јавних сервиса од којих је 12 сервиса намењено грађанима а 8 сервиса пословним субјектима.

Јавни сервиси намењени грађанству су: Пријава пореза; Претрага послова завода за запошљавање; Социјални сервиси (помоћ незапосленима; породични додаци; медицински трошкови; помоћ студентима); Лична документа (пасоши; возачке дозволе); Регистрација возила; Захтеви за грађевинске дозволе; Пријаве полицији (случај крађе и слично); Јавне библиотеке; Захтеви и издавање уверења; Упис на високо образовање; Промена адресе; Здравствене услуге.

Јавни сервиси за пословне субјекте су: Социјални доприноси запослених; Пријава пореза; Порез на додатну вредност; Регистрација предузећа; Подношење података статистичким службама; Царинска декларација; Одобрења везана за заштиту околине; Јавна набавка.

Као важан елемент у развоју јавних сервиса дефинисана је методологија за оцену степена њиховог развоја. Сервиси се оцењују методологијом бенчмарка оценама од 1 до 3 или 4 (у зависности од самог сервиса) при чему оцене имају следеће значење:

- 1 - Доступност информација;
- 2 – Интерактивна комуникација (преузимање формулара);

3 - Двосмерна интеракција (процесирање формулара и аутентификација);

4 - Пуна подршка (прихватање, одлучивање, испорука/плаћање).

У табелама 1 и 2 дат је редослед одговарајућих сервиса по оцени сервиса са 3 и/или 4.

Табела 1. – Редослед сервиса намењених грађанству који имају највећу могућу оцену

Назив јавног сервиса	Број земаља са највећом оценом сервиса
Пријава пореза	20
Претрага послова завода за запошљавање	19
Јавне библиотеке	12
Пријаве полицији (случај крађе и сл)	8
Упис на високо образовање	8
Захтеви и издавање уверења	7
Породични додаци	7
Промена адресе	6
Помоћ незапосленима	4
Помоћ студентима	4
Медицински трошкови	3
Пасоши	3
Регистрација возила	3
Возачке дозволе	0
Здравствене услуге	0

Табела 2. – Редослед сервиса намењених пословним субјектима који имају највећу могућу оцену

Назив јавног сервиса	Број земаља са највећом оценом сервиса
Пријава пореза	22
Царинска декларација	21
Порез на додатну вредност	19
Подношење података статистичким службама	19
Социјални доприноси запослених	18
Јавна набавка	9
Регистрација предузећа	7
Одобрења везана за заштиту околине	3

7. Надлежности за еУправу

Аспекти увођења ИКТ у јавној управи и администрацији обухватају:

- политику и стратегију,
- координацију,
- имплементацију,
- подршку,
- финансијски надзор, и
- заштиту података.

Посебно се разматрају национална еУправа и регионална и локална еУправа. У организационој структури постоје три нивоа:

- ниво централне управе,
- ниво регионалне управе, и
- ниво локалне управе.

7.1. Надлежности за националну еУправу

Креирање политики врши се на нивоу централне власти. Одговорност се делегира појединцима, постојећим министарствима као додатна надлежност, министарствима чија је основна надлежност информационо друштво, посебно формираним телима, или се одговорност дели тако што се формирају комбинације претходно поменутих форми организовања. Уколико се ова одговорност делегира појединцу, то је по правилу највиша политичка личност (премијер или председник). Најчешћа пракса је да се ова одговорност делегира министарству унутрашњих послова, министарству за јавну управу или министарству финансија. Постоје и случајеви (Пољска и Италија) где је надлежност додељена Министарству за науку и технологију.

Креирање стратегије за национални ниво еУправе делегира се истим телима и појединцима којима је делегиран задатак креирања политике.

Послови координације се додељују министарствима, посебним службама и агенцијама на националном нивоу. Честа је пракса у последње време да се координација реализује кроз посебно дефинисане пројекте Ђ платформе на националном нивоу у којима учествују представници свих нивоа управе.

Послови имплементације односе се на законски и организациони ниво, ИКТ инфраструктуру, и управљање ИКТ програмима и пројектима. Подршка се на националном нивоу обезбеђује, најчешће, кроз посебно формиране институције (владине службе, агенције). Честа је пракса да се за развојне послове

формирају нове организационе јединице или се користе постојеће у оквиру значајних универзитета или истраживачких института.

Послови подршке односе се на имплементацију хардверске, комуникационе и софтверске подршке. Подршка се на националном нивоу обезбеђује путем ИТ одељења при министарствима, ИТ служби на националном нивоу, Министарства за информационо друштво, Министарства за науку и технологију, Владине службе за управљање информацијама, посебних агенција за развој електронске администрације, ИТ компанија чији је оснивач и власник држава.

Опште је прихваћена пракса да се *финансијски надзор* остварује на нивоу националне скупштине путем постојећих служби за финансијски надзор.

Заштита података се, код свих изузев Немачке, остварује само на националном нивоу. Најчешћа је пракса да се одговорност делегира националним службама и/или агенцијама а врло је чест случај именовања националног комесара за заштиту приватности података.

7.2. Надлежности за регионалну/локалну еУправу

Креирање политики. Надлежности регионалног и локалног нивоа у креирању политике варирају од врло малих (Мађарска, где се готово све надлежности делегирају телима централне управе) до изузетно великих (Немачка, где надлежности за креирање политике еУправе припадају савезним државама а на нивоу централне управе врши се координација). Одговорност се делегира појединцима, постојећим органима на регионалном/локалном нивоу као додатна надлежност, органима управе чија је основна надлежност информационо друштво, посебно формираним телима, или се одговорност дели тако што се формирају комбинације претходно поменутих форми организовања. Уколико се ова одговорност делегира појединцу, то је по правилу највиша политичка личност на локалном нивоу. Најчешћа пракса је да се ова одговорност делегира локалној управи.

Креирање стратегије. За креирање стратегије су задужени органи локалне власти или се она креира на националном нивоу уз учешће регионалних/локалних власти. И овде су различите надлежности регионалног и локалног нивоа и оне варирају од врло малих (Мађарска) до изузетно великих (Немачка).

Послови координације најчешће се реализују кроз посебно дефинисане пројекте Ђ платформе које се воде на националном нивоу и у којима учествују пред-

ставници свих нивоа управе. При томе се одговорност за координацију на нивоу покрајина и општина делегира на одговарајући управни ниво (регионални/локални).

Послови имплементације. Већина земаља ове послове делегира на регионалне/локалне органе управе и посебно формирана одељења на регионалном/локалном нивоу. Постоје и земље које, поред регионалног/локалног нивоа, укључују и националне институције у имплементацију (свега 5 земаља).

Послови подршке. Подршка се и на регионалном/локалном нивоу обезбеђује, најчешће, кроз посебно формиране институције (службе, агенције) на регионалном/локалном нивоу.

Опште је прихваћена пракса да се *финансијски надзор* остварује на нивоу скупштине путем постојећих служби за финансијски надзор. При томе се послови надзора делегирају на национални и регионални/локални ниво у равноправном односу (половина земаља ЕУ има надзор на националном нивоу, а друга половина на регионалном/локалном нивоу).

Заштитна података се делегира регионалном/локалном нивоу само у Немачкој.

Детаљан приказ надлежности за све нивое управе дат је у [11].

8. Инфраструктура за еУправу

Од земаља ЕУ једино Летонија и Пољска немају владин *Портал*. Интерактивне и трансакционе сервисе путем портала обезбеђује 17 земаља ЕУ од којих пет земаља имају раздвојене портале за грађане и пословне субјекте. Луксембург има само *Портал* за пословне субјекте. Шест земаља обезбеђује само информативне сервисе.

Приватна комуникациона мрежа за државну администрацију постоји у 19 држава од којих су мреже Француске, Мађарске и Шпаније повезане на европску мрежу ГЕСТА [12]. У Шведској је успостављање државне мреже у току.

Инфрасируктура за електронску идентификацију је у потпуности имплементирана у пет земаља. Делимично је имплементирана у четири земље, док у 16 земаља не постоји ова инфраструктура. У току су активности за увођење електронске идентификације у Француској, Немачкој, Мађарској, Холандији, Португалији, Словенији и Шпанији.

Инфрасируктура за подршку јавним набавкама је потпуно имплементирана у осам земаља. Делимично је имплементирана у осам земаља а у девет земаља није имплементирана.

У Француској, Великој Британији и Белгији су имплементирани системи за *размену знања*. У пет земаља подржана је размена докумената између органа управе, а Естонија има специфичан систем за администрирање државног информационог система и повезивање база података.

9. Стандарди за еУправу

Основа ефикасне еУправе базирана је на оптималном коришћењу ИКТ. Основна претпоставка за то је примена стандарда. Све земље ЕУ, а посебно оне које предњаче у успешном увођењу ИКТ у послове управе базирају свој развој на примени стандарда. За земље ЕУ дефинисано је и окружење које прописује стандарде са циљем постизања интероперабилности European Interoperability Framework (EIF) [13]. EIF се посматра као додатак одговарајућим националним пројектима. Оваква окружења намењена су онима који су одговорни за развој ИКТ стратегија, ИКТ планова и пројеката као и произвођачима софтвера за сектор еУправе.

10. Закључак

Најраније активности из домена развоја информационог друштва су у одређеним земљама ЕУ започеле још касних 50-тих година прошлог века. Остале земље ЕУ започињу своје активности половином 70-тих, почетком 90-тих и са почетком новог миленијума.

Земље ЕУ, као један од основних принципа заједништва, имају хармонизовану законску регулативу у свим областима, па и у еУправи. Постоје две групе земаља: земље које имају посебан закон о еУправи и земље у које имају законски регулисану еУправу у оквиру других законских аката.

Постоје релативно велике разлике у степену развоја информационог друштва у земљама ЕУ по свим показатељима. Најразвијеније земље ЕУ су већ постигле висок развој информационог друштва а остале земље их следе у том развоју.

На нивоу Уније дефинисани су јавни сервиси које органи управе и администрације обезбеђују за грађане и пословне субјекте. Највиши степен развоја има јавни сервис *Пријава пореза*.

Надлежности за развој свих аспеката еУправе, изузев заштите података, у земљама ЕУ су додељене свим нивоима власти (национални, регионални и локални). Заштита података у свим земљама изузев Немачке је одговорност националног нивоа власти. У Немачкој је и заштита делегирана свим нивоима власти.

Као значајан предуслов за развој еУправе, дефинисано је окружење за интероперабилност European Interoperability Framework (EIF).

Литература

Документа са наведених сајтова су преузета у септембру 2006. године

- [1] <http://www.sciforum.hu/index.php>
- [2] en.wikipedia.org/wiki/Information_society
- [3] Лисабонска Агенда, Лисабон 2000 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/EC/00100-r1.en0.htm
- [4] eEurope 2002, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/index_en.htm
- [5] eEurope 2005, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm
- [6] i2010, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/introduction/index_en.htm/
- [7] eTen, http://europa.eu.int/information_society/activities/eten/projects/index_en.htm
- [8] FP5 Program: User friendly information society, <http://cordis.europa.eu/fp5/>
- [9] FP6 Program: преглед области из информационог друштва, <http://cordis.europa.eu/fp6/ist.htm>
- [10] eGovernment in the Member States of the European Union, <http://EC.europa.eu/idabc/en/document/5094/254>
- [11] Пројекат политика и стандарди за коришћење информационо-комуникационих технологија у покрајинским и општинским институцијама АП Војводине, Зора Коњовић, и други, Природно-матемтички факултет Нови Сад, Покрајински секретаријат за науку и технолошки развој, Нови Сад, 2006. <http://apv-nauka.ns.ac.yu>
- [12] From TESTA to s-TESTA, <http://EC.europa.eu/idabc/en/document/5014/5584>
- [13] European Interoperability Framework, <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3761>



др Зора Коњовић, редовни професор
Факултет техничких наука, Нови Сад
Област: математичко моделирање и софтвер
за сложене техничке системе, примена метода
вештачке интелигенције, Интернет базирани
системи, геоинформатика.



др Душан Сурла, ред. проф. Природно-математички факултет, Нови Сад.
Област: информациони системи, библиотечки софтверски системи



UPUTSTVO ZA PRIPREMU RADA

Tekst pripremiti kao Word dokument, A4, u kodnom rasporedu 1250 latinica ili 1251 ćirilica, na srpskom jeziku, bez slika.

Naslov, apstrakt i ključne reči dati na srpskom i engleskom jeziku.

Autor(i) treba da obavezno prilože svoju fotografiju, navede instituciju u kojoj radi i oblast kojom se bavi.

Jedino formatiranje teksta je normal, **bold**, *italic*, **bolditalic**, velika i mala slova.

Mesta gde treba ubaciti slike naglasiti u tekstu (Slika 1...)

Proveriti da li su poslate sve slike!

Slike pripremiti odvojeno, VAN teksta, imenovati ih kao u tekstu, u sledećim formatima: vektorske slike - cdr.

(ako ima teksta u okviru slika pretvoriti u krive), ai, fh, eps (šeme i grafikoni), rasterske slike: tif, psd, jpg
u rezoluciji 300 dpi 1:1 (fotografije, ekranski prikazi i sl.)

Molimo vas da obratite pažnju na veličinu i izgled slika (prema koncepciji časopisa)