

Bojana Todorović*

Elektronska uprava u Republici Srbiji – Izazovi modernizacije javne uprave –

Sadržaj

1. Uvod
2. E-uprava – prednosti i izazovi primene IKT u javnom sektoru
3. Pravne pretpostavke za uspostavljanje e-uprave u Republici Srbiji
 - 3.1. Strateški okvir e-uprave u Srbiji
 - 3.2. Zakonski okvir e-uprave u Srbiji
4. E-uprava u Srbiji – trenutno stanje i prepreke u razvoju
 - 4.1. Elektronske baze podataka (centralni registri)
 - 4.2. Elektronski javni servisi i Portal eUprava
5. Perspektive za dalji razvoj
6. Zaključak

1. Uvod

Države širom sveta odavno su uvidele da je jedan od preduslova održivog ekonomskog razvoja, unapređenja konkurentnosti domaće privrede i poboljšanja kvaliteta života građana, razvoj savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT). Digitalna revolucija, koja je zahvatila sve segmente društva, nije zaobišla ni javni sektor¹. U internetu i modernoj tehnologiji prepoznat je veliki potencijal za reformisanje tradicionalnog viđenja uprave kao hijerarhijski ustrojenog “instrumenta uticaja države na društvo” u moderan servis građana i privrede, u čijem su fokusu potrebe korisnika i čiji se legitimitet meri ne samo zakonitošću postupanja, već i efikasnošću i kvalitetom pruženih usluga².

U skladu sa tim novim shvatanjem državne uprave kao javne službe, pojavili su se i različiti modeli elektronske uprave (e-uprava), kao koncept koji podrazumeva primenu IKT u cilju uspostavljanja bolje i kvalitetnije uprave. Većina razvijenih zemalja prepoznala je značaj ovog

* Autor je diplomirani pravnik – master i trenutno je student master akademskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

¹ European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology, *Public Services Online ‘Digital by Default or by Detour’ Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012*, Luxembourg 2013, s. 10.

² P. Dimitrijević, Umrežena javna uprava, *Pravni život*, Beograd 11/2009, ss. (113 i dalje) 113-117.

koncepta za unapređenje funkcionisanja javne administracije, a posebnu pažnju razvoju e-uprave posvećuje i Evropska unija (EU), što je istaknuto u brojnim dokumentima³.

Imajući u vidu duboko ukorenjene probleme koji decenijama karakterišu sistem javne uprave u Srbiji, od kojih su dugotrajne i komplikovane procedure, redovi pred šalterima, korupcija i neprofesionalnost samo neki od primera, efikasno sprovedena rešenja e-uprave bi zaista mogla da doprinesu da se neki od njih trajno otklone. Međutim, čini se da postojeći potencijal nije u dovoljnoj meri iskorišćen, tako da se slobodno može reći da je e-uprava u Srbiji još uvek u začetku, odnosno da se nalazi u fazi “amaterske e-uprave”⁴.

Fokus ovog rada je na analizi normativnih i praktičnih napora Republike Srbije da uspostavi efikasan model e-uprave, kako bi se približila evropskim i svetskim standardima na ovom polju. Kako je ova tema još uvek nedovoljno zastupljena u akademskim radovima domaćih istraživača, na samom početku ću u kratkim crtama ukazati na neka generalna pitanja koncepta e-uprave, kao matrice za kasniju analizu. Nakon toga biće dat pregled aktuelnog stanja e-uprave u Srbiji, kako bi se ustanovilo u kojoj meri su realizovane aktivnosti na zakonodavnom i tehničkom planu u raskoraku sa predviđenim ciljevima i postavljenim strateškim okvirom. Na kraju će biti reči o perspektivama razvoja e-uprave u Srbiji u narednom periodu.

2. E-uprava - prednosti i izazovi primene IKT u javnom sektoru

Nezahvalno je pokušavati da se pojam e-uprave “ukalupi” u jednu definiciju. Razlog tome je, s jedne strane, činjenica da se tehnologija kontinuirano menja i usavršava, dok s druge strane, postoji čitav spektar javnih usluga koje mogu da se obavljaju uz pomoć IKT i koje se često podvode pod ovaj pojam⁵. Rezultat su brojne definicije koje naglašavaju različite aspekte ove složene pojave⁶. Međutim, ono oko čega je najveći broj autora koji se bavi ovom tematikom saglasan, jeste činjenica da e-uprava, nezavisno od oblika i nivoa razvijenosti u kojem je u određenoj zemlji uspostavljena, predstavlja instrument za postizanje efikasnije, transparentnije, odgovornije uprave, koja je otvorena za potrebe građana i poslovnog sektora⁷, rečju – “sredstvo za uspostavljanje bolje uprave”⁸. Jedna od glavnih posledica uvođenja e-uprave je kvalitativna promena u načinu interakcije između angažovanih subjekata – javne uprave, građana i privrednih

³ D. Milenković, E-uprava u savremenim informacionim sistemima i Republici Srbiji, *Teme – Časopis za društvene nauke*, Niš 4/2014, ss. (1777 i dalje) 1778-1780.

⁴ Pojam “amaterska e-uprava” upotrebljava S. Molnár s namerom da napravi razliku između inicijalne faze u razvoju e-uprave u svetu i one naprednije, koja je nakon toga usledila. S. Molnár, *e-Government in the European Union*, Budapest 2007, s. (146 i dalje) 5.

⁵ U literaturi se kao primer takvih javnih usluga navode, između ostalog, obračunavanje poreskih obaveza, izdavanje raznih dozvola i odobrenja ili ličnih isprava, pružanje usluga u zdravstvu, policiji, obrazovanju, itd. C. Prins, E-government: A Comparative Study of the Multiple Dimensions of Required Regulatory Change, *Electronic Journal of Comparative Law* 11.3/2007, s. 2. Dostupno na: <http://www.ejcl.org/general/articles.html> (očitanje 20. 03. 2015).

⁶ One variraju od užih, sa fokusom na primeni IKT u radu uprave, do sveobuhvatnijih, koje ističu i poželjne efekte koje e-uprava treba da proizvede u javnoj administraciji.

⁷ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, *United Nations E-Government Survey 2014 – E-Government for the Future We Want*, New York 2014, s. 2.

⁸ M. Davinić/I. Todoroski, Elektronska uprava u Republici Srbiji – Trenutno stanje i pravci razvoja, *Pravni život*, Beograd 10/2011, s. (325 i dalje) 326.

subjekata⁹. Kako jedan autor ističe, “odnos više nije jednostran, već predstavlja neku vrstu partnerstva između države i građana”¹⁰.

Danas gotovo da nema države u svetu koja u obavljanju poslova i pružanju javnih usluga ne primenjuje neki od sredstava IKT¹¹, u različitim oblicima i modalitetima¹², što govori u prilog brojnim prednostima e-uprave, poput povećanja transparentnosti rada državnih institucija, pojednostavljivanja i ubrzanja različitih procedura i sl. Italija je dobar primer zemlje koja je mnogo postigla na tom planu, zahvaljujući zakonima koji propisuju izgled i neophodne informacije koje svaka internet prezentacija organa uprave mora da sadrži, kao i portala “Kompas transparentnosti”, koji građanima omogućava da kontrolišu da li su sve zakonom propisane informacije zaista i objavljene¹³.

Ne treba zanemariti ni demokratski potencijal e-uprave, koji podrazumeva stvaranje većih mogućnosti za učešće građana u javnom životu¹⁴. Slovenija je, na primer, razvila veoma efikasan sistem za uključivanje građana u izradu propisa, uz pomoć portala “E-demokratija” preko kojeg građani prate čitav tok izrade i usvajanja propisa i svojim komentarima i primedbama utiču na njihov konačni oblik. Usvojeni propisi se na kraju objavljuju na portalu, kako bi bili dostupni javnosti¹⁵. Pored toga, neke zemlje, među kojima prednjače Estonija¹⁶ i Švajcarska¹⁷, odavno su prepoznale prednosti elektronskog glasanja - ušteda troškova organizovanja i sprovođenja izbora, motivisanje većeg broja građana da izađu na izbore, a naročito mlađe populacije koja je najotvorenija za prihvatanje inovacija u tehnologiji, zatim ljudi kojima je odlazak do biračkih mesta zbog različitih hendikepa ili velike udaljenosti od mesta stanovanja otežano i sl.¹⁸ Kao što vidimo, IKT ima veliki potencijal za širu primenu direktne demokratije i uključivanje građana u odlučivanje na različitim nivoima vlasti, koji tek treba u potpunosti da se istraži i iskoristi.

Uprkos brojnim i nesumnjivim prednostima, države se u implementaciji projekata vezanih za e-upravu suočavaju i sa određenim izazovima¹⁹. Osim problema tehničke prirode i pitanja IKT infrastrukture koja treba uspešno da poveže različite organe međusobno i obezbedi pristup

⁹ Ta interakcija se u literaturi najčešće izražava kroz mrežu uzajamnih odnosa u koje organi uprave stupaju. Tako, uspostavlja se odnos/interna komunikacija između organa javne uprave, koji se izražava kao Government to Government (G2G), kao i između organa uprave i zaposlenih (državnih službenika) kao Government to Employees (G2E). Dalje, uspostavlja se odnos između uprave i građana – Government to Citizen/ Citizen to Government (G2C, odnosno C2G), i, na kraju, između uprave i privrednih subjekata (pravnih lica) – Government to Business/Business to Government (G2B tj. B2G). B. Davitkovski/A. Pavlovska-Daneva/D. Gocevski, E-uprava – Primena i prednosti IKT-a u upravnom postupku Republike Makedonije, *Pravni život*, Beograd 11/2009, s. (53 i dalje) 55.

¹⁰ R. Silcock, What is e-Government, *Parliamentary Affairs*, London 54/2001, s. (88 i dalje) 88.

¹¹ United Nations (bel. 7), s. 5.

¹² V. Homburg, *Understanding E-government, Information systems in public administration*, New York 2008, s. 90.

¹³ United Nations (bel. 7), s. 35.

¹⁴ D. Avramović, Elektronska demokratija – put ka neposrednoj demokratiji, *Pravni život*, Beograd 12/2012, s. (925 i dalje) 926.

¹⁵ European Commission (bel. 1), s. 66.

¹⁶ Detaljno o e-upravi u Estoniji: M. Ernsdorff/A. Berbec, Estonia –The short road to e-government and e-democracy, u: P. Nixon/V. Koutrakou (ur), *E-government in Europe*, New York 2007, ss. (171 i dalje) 171-183.

¹⁷ Prins (bel. 5), s. 9.

¹⁸ Avramović (bel. 14), s. 927.

¹⁹ Silcock (bel. 10), ss. 95-99.

korisnicima, kao veoma veliki izazov javlja se i pitanje prilagođavanja zakonskog okvira²⁰. Osim toga, jedna od glavnih premisa e-uprave jeste dostupnost javnih usluga svim korisnicima, bez diskriminacije. S tim u vezi veliki izazov predstavlja i otklanjanje tzv. “digitalne podele” među stanovništvom, kako bi se onima koji imaju ograničen pristup internetu ili ga uopšte nemaju ili nisu dovoljno informatički obrazovani omogućilo da koriste elektronske usluge javne uprave²¹. Kao moguće rešenje za ovaj ozbiljan problem, u uporednoj praksi se navodi uspostavljanje javnih kioska u npr. bibliotekama ili drugim ustanovama, kao i ulaganje u kontinuiranu edukaciju građana²².

Sva ova, ali i brojna druga pitanja naglašavaju kompleksnost koncepta e-uprave i potrebu za jednim sistemskim pristupom države, kako bi se prednosti koje ona pruža maksimalno iskoristile, a prepreke uspešno savladale²³.

3. Pravne pretpostavke za uspostavljanje e-uprave u Republici Srbiji

Uvođenje IKT u rad javne uprave ima značajne implikacije na njenu organizaciju, standarde i metode sprovođenja upravnih procedura. Sve to zahteva izvesno prilagođavanje pravnog sistema. Potrebno je, dakle, definisane strateške ciljeve razvoja e-uprave situirati u adekvatan zakonski okvir donošenjem novih ili izmenom postojećih zakona. U ovom delu predstaviću najvažnije strateške akte Vlade, od neposrednog značaja za e-upravu, kao i zakonodavnu aktivnost u ovoj materiji.

3.1. Strateški okvir e-uprave u Srbiji

Republika Srbija se od 2004. godine nalazi u procesu sveobuhvatne reforme javne uprave, preko potrebne za otklanjanje duboko ukorenjenih problema koji upravni aparat decenijama čine tromim i neefikasnim. Akt Vlade kojim su definisane osnovne premise i pravci reforme jeste Strategija reforme države uprave (u daljem tekstu: Strategija RDU)²⁴ koja, zajedno sa Akcionim planovima za njeno sprovođenje, teži uspostavljanju javne uprave koja građanima pruža “visok kvalitet usluga” i koja će “značajno doprinositi ekonomskoj stabilnosti i kvalitetu životnog standarda”²⁵.

²⁰ Tu su značajni propisi koji regulišu *inter alia* elektronski dokument, elektronski potpis, pouzdanu identifikaciju korisnika usluga, zaštitu podataka o ličnosti, kao i pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Milenković (bel. 3), s. 1782.

²¹ T. Hart/C. Welzel (izdavači), *Public-Private Partnerships und E-Government*, Gütersloh 2004, s. 5, dostupno na: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Public_Private_Partnerships_und_E-Government.pdf (očitanje 20. 03. 2015).

²² Silcock (bel. 10), s. 94.

²³ United Nations (bel. 7), s. 35.

²⁴ Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, dostupno na: <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html> (očitanje 23. 03. 2015).

²⁵ *Ibid*, s. 1.

Ovim aktom trasirani su pravci razvoja e-uprave u Srbiji i naglašen je njen značaj, budući da se među ključne principe na kojima reforma počiva svrstava i princip modernizacije²⁶, koji podrazumeva “tehničko-tehnološko osavremenjivanje rada državne uprave, primenom dostignuća savremenih IKT”²⁷.

Januara 2014. godine, pomenuti strateški akt zamenjuje aktuelna Strategija reforme javne uprave (u daljem tekstu: Strategija RJU)²⁸, doneta u nameri da se domašaj reforme proširi na sve subjekte koji obavljaju javna ovlašćenja²⁹, kao i da se istakne njen značaj za proces evropskih integracija i jačanje administrativnih kapaciteta Srbije na njenom putu ka EU³⁰.

Razvoju e-uprave posvećen je poseban odeljak u kojem se naglašavaju prednosti upotrebe IKT u radu uprave, u vidu “uspostavljanja i kvalitetnijeg vođenje evidencija, veće pouzdanosti i ažurnosti, međusobne povezanosti i razmene podataka, strateškog planiranja i vođenja javnih politika”³¹. Strateško opredeljenje Vlade u ovoj oblasti, koje obuhvata: obezbeđivanje tehničke podrške, unapređenje upravnih usluga, tako da budu transparentne, pristupačne, pouzdane i prilagođene potrebama građana i pravnih lica, kao i usklađenost sa propisima i standardima EU, zahteva niz koordinisanih aktivnosti³². Koordinacija i saradnja organa državne uprave, unapređenje pravne regulative u ovoj oblasti, digitalizacija i automatizacija upravnih postupaka i administrativnih i poslovnih procesa, jačanje kapaciteta ljudskih resursa kroz uspostavljanje standarda informatičke pismenosti državnih službenika, kao i stepen informacione bezbednosti u sistemu javne uprave – glavni su izazovi na tom putu³³. Njihovo prevazilaženje zahteva sinergiju finansijske podrške, tehničko – tehnološke opremljenosti, normativno uređene procedure i pre svega, motivisane i obučene ljude – zaposlene u upravi, kao i građane – korisnike elektronskih javnih usluga³⁴.

Pored ovih strategija kojima je e-upravi dodeljena veoma važna uloga u reformi sistema javne uprave, za postavljanje temelja i smernica u ovoj oblasti treba pomenuti još tri strateška akta Vlade.

Prvi je Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine³⁵ (koja je zamenila Strategiju razvoja informacionog društva iz 2006. godine³⁶). Ovim sistemskim aktom

²⁶ Osim principa modernizacije, Strategija reforme državne uprave predviđa i principe *decentralizacije*, *depolitizacije*, *profesionalizacije* i *racionalizacije*, kao pet osnovnih postulata kojima Vlada treba da se vodi prilikom sprovođenja reforme. *Ibid*, s. 14.

²⁷ *Ibid*, s. 17.

²⁸ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, Sl. gl. RS 9/14 i 42/14, s. 8.

²⁹ *Ibid*, s. 8.

³⁰ Opširnije o tzv. Madridskom kriterijumu, odnosno “jačanju administrativnih kapaciteta”: J. Todorović, Jačanje administrativnih kapaciteta kao uslov članstva u Evropskoj uniji, *Politička revija*, Beograd 2/2009, ss. (259 i dalje) 262-264.

³¹ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (bel. 28), s. 27.

³² *Ibid*.

³³ *Ibid*, s. 28.

³⁴ Milenković (bel. 3), s. 1787.

³⁵ Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine, Sl. gl. RS 51/10. Zajedno sa Strategijom razvoja elektronskih komunikacija, ova strategija čini Digitalnu agendu za Republiku Srbiju. Digitalna agenda za Srbiju je strateški akt donet u cilju usklađivanja sa politikom i regulativom EU u oblasti informacionog društva i kompatibilan je sa Digitalnom agendom za Evropu, koja čini jedan od stubova “Strategije 2020” za održivi rast EU do 2020. godine. Osnovni cilj Digitalne Agende za Evropu je stvaranje jedinstvenog digitalnog tržišta, kako bi se postigao pametan, održiv i inkluzivan rast u Evropi. Opširnije o Digitalnoj Agendi za Evropu: European

Vlade prepoznat je značaj IKT za unapređenje “efikasnosti rada, ekonomskog rasta, zaposlenosti i podizanja kvaliteta života svih građana”³⁷. E-uprava je predstavljena kao jedan od stubova razvoja informacionog društva, koji korisnicima usluga obezbeđuje olakšan pristup organima uprave, kao i “brže, jednostavnije i jeftinije završavanje poslova”³⁸. Glavni očekivani benefiti e-uprave – kojima Republika Srbija do 2020. godine po pokazateljima razvijenosti informacionog društva treba da dostigne prosek EU³⁹ – uključuju težnju da u planiranom vremenskom okviru svi kontakti sa organima uprave budu mogući elektronskim putem, osim onih čija priroda iziskuje fizičko prisustvo; zadovoljstvo korisnika javnim uslugama; smanjenje tereta administracije za privredne subjekte i za građane; povećanje efikasnosti organa uprave i imalaca javnih ovlašćenja upotrebom IKT; prekograničnu interoperabilnost, posebno sa zemljama EU; pozitivan uticaj na slobodu kretanja ljudi, roba, kapitala i usluga; uvećanje transparentnosti i odgovornosti kroz inovativnu upotrebu IKT; jačanje participacije građana u demokratskom odlučivanju i zaštitu privatnosti i bezbednosti⁴⁰.

Drugi dokument – najvažniji sa aspekta razvoja e-uprave⁴¹ – je Strategija razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine (u daljem tekstu: Strategija REU) sa Akcionim planom za njeno sprovođenje⁴². Strategija REU na samom početku daje generalan pregled stanja, ističe glavne prepreke i prioritete na putu ka uspešnom uspostavljanju e-uprave u Srbiji, u koje spadaju:

- 1) *uspostavljanje ključnih poluga* (uspostavljanje IKT infrastrukture, regulisanje pitanja elektronskog identiteta, odnosno upotrebe elektronskog potpisa i elektronskog dokumenta, zatim uvođenje elektronske službene evidencije i dr.);
- 2) *automatizacija procesa* (reforma postojećih procesa posredstvom IKT i omogućavanje razmena elektronskih dokumenata podobnih za dalju obradu);
- 3) *uspostavljanje elektronskih javnih usluga* (portal e-uprave),
- 4) *razvoj kadrovskih potencijala* (rad na informatičkom opismenjivanju službenika i zapošljavanje IT stručnjaka)⁴³.

Commission, Digital Agenda for Europe, A Europe 2020 Initiative, dostupno na: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-europe-2020-strategy> (očitanje 08. 04. 2015). Politika Vlade se u oblasti informacionog društva naslanja i na “i2010 Inicijativu EU”, sa Akcionim planom za period od 2011. do 2015. godine, ključni dokument na nivou EU za razvoj e-uprave. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015> (očitanje 08. 04. 2015). U okviru Pakta za stabilnost, Inicijative za elektronsku Jugoistočnu Evropu, Vlada Republike Srbije je potpisala “eSEE Agendu+ za razvoj informacionog društva u Jugoistočnoj Evropi za period 2007-2012 godine”, čime je kao opšti okvir za politiku e-uprave u Srbiji prihvatila rešenja i2010 Akcionog plana. Strategija razvoja informacionog društva, s. 3.

³⁶ M. Davinić/I. Todoroski, Registar građana kao temelj razvoja e-uprave u Republici Srbiji, *Pravni život*, Beograd 10/2012, s. (385 i dalje) 387.

³⁷ Strategija razvoja informacionog društva (bel. 35), s. 1.

³⁸ *Ibid*, ss. 8-10.

³⁹ *Ibid*, ss. 5 i 7.

⁴⁰ *Ibid*, s. 9.

⁴¹ Milenković (bel. 3), s. 1788.

⁴² Strategija razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine, Sl.gl. RS 83/09 i 5/10.

⁴³ *Ibid*, s. 5.

Akcionim planom uz Strategiju REU akcenat je stavljen na uspostavljanje zakonskog okvira i formiranje nacionalnih registara, odnosno elektronskih baza podataka, što je preduslov za sprovođenje u delo predviđenih aktivnosti⁴⁴.

Na kraju treba navesti i treći dokument, Nacionalni okvir interoperabilnosti (u daljem tekstu: NOI) donet u januaru 2014. godine⁴⁵. Donošenjem ovog akta stvorena je mogućnost za bolju saradnju i standardizaciju aktivnosti, budući da je upravo saradnja u razmeni informacija i podataka između različitih organa na centralnom i lokalnom nivou, kao i usklađenost sa strateškim ciljevima Vlade prepoznato kao slaba tačka e-uprave u Srbiji⁴⁶. NOI predviđa pretpostavke i standarde za razmenu podataka, korišćenje zajedničke IKT infrastrukture, jednoobrazno tumačenje pojmova, usklađivanje poslovnih procesa u jednoj ili više službi i smatra se ključnim preduslovom za “kvalitetnije, brže i jeftinije pružanje javnih usluga građanima i privredi”⁴⁷.

3.2. Zakonski okvir e-uprave u Srbiji

Zakon o elektronskom potpisu⁴⁸ – usvojen 2004. godine – temeljni je akt koji normira pitanja od značaja za elektronsku komunikaciju i pružanje javnih usluga posredstvom IKT. Ovaj zakon, koji se oslanja na Direktivu EU 1999/93/EC⁴⁹, definiše elektronski potpis i kvalifikovani elektronski potpis, njihovu primenu u različitim postupcima, kao i uslove pod kojima su po pravnoj snazi izjednačeni sa svojeručnim potpisom. Ukoliko ispunjava Zakonom propisane uslove, kvalifikovani elektronski potpis⁵⁰ unosi veću pravnu sigurnost budući da nedvosmisleno identifikuje potpisnika, garantuje njegov integritet i ne može se neopaženo izmeniti⁵¹. Takođe, ovaj propis predviđa i da se elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost, niti pravna snaga samo zato što je u elektronskom obliku, osim u tačno navedenim slučajevima⁵². Njime su definisani i uređeni i elektronski sertifikati⁵³, koji predstavljaju elektronske potvrde za proveru autentičnosti elektronskog potpisa, kao i uslovi za registraciju sertifikacionih tela⁵⁴.

⁴⁴ *Ibid*, ss. 22-29.

⁴⁵ Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije, Nacionalni okvir interoperabilnosti, dostupno na: <http://mtt.gov.rs/download/2/ostali%20akti/NOI%20Srbija2013.pdf> (očitanje 30. 03. 2015).

⁴⁶ Milenković (bel. 3), s. 1790.

⁴⁷ Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije, *Usvojen Nacionalni okvir interoperabilnosti*, dostupno na: <http://mtt.gov.rs/vesti/usvojen-nacionalni-okvir-interoperabilnosti/> (očitanje 30. 03. 2015).

⁴⁸ Zakon o elektronskom potpisu, Sl. gl. RS 135/04.

⁴⁹ Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures, *Official Journal* L 013, 19/01/2000 P. 0012 – 0020, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HR/TXT/?uri=CELEX:31999L0093&from=EN> (očitanje 30. 03. 2015).

⁵⁰ “Kvalifikovani elektronski potpis je skup šifrovanih podataka koji u elektronskoj razmeni podataka zamenjuje potpis neke osobe. Elektronski potpis ne predstavlja skenirani potpis te osobe, već skup šifriranih podataka, koji korisniku nije vidljiv tokom korišćenja. Kvalifikovani elektronski potpis može biti pohranjen na pametnoj (čipovanoj kartici), disku, USB stiku. Nosač kvalifikovanog potpisa može biti svaka čipovana lična karta izdata od strane MUP Srbije” (što je u Srbiji najčešće i slučaj, a ova usluga je besplatna– prim. B.T.). Dostupno na: <http://www.alibris.rs/sta-je-kvalifikovani-elektronski-potpis/> (očitanje 30. 03. 2015).

⁵¹ Čl. 10 Zakona o elektronskom potpisu (bel. 48).

⁵² *Ibid*, čl. 3.

⁵³ “Elektronski sertifikat je elektronski dokument koji izdaje Sertifikaciono telo. To je elektronska potvrda kojom se potvrđuje veza između podataka za proveru elektronskog potpisa i identiteta potpisnika. Elektronski sertifikat može da se shvati kao digitalni identifikacioni dokument jer sadrži podatke o korisniku sertifikata kao i podatke o

U cilju detaljnije razrade pojedinih zakonskih odredaba, donet je niz pravilnika⁵⁵, na osnovu kojih je stvoren pravni osnov za otpočinjanje registracije sertifikacionih tela, kojih u Srbiji trenutno ima četiri: Sertifikaciono telo JP "PTT Srbija", Sertifikaciono telo Privredne komore Srbije, Sertifikaciono telo Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), kao i sertifikaciono telo privrednog društva Halcom a.d. Beograd (Halcom BG CA)⁵⁶. Osim toga, donošenjem Pravilnika o dopunama Pravilnika o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa⁵⁷, koji je stupio na snagu početkom marta ove godine, omogućeno je izdavanje elektronskih sertifikata koji se ne vezuju za jedinstveni matični broj građana (JMBG), što je od posebnog značaja za strane državljane koji posluju u Srbiji⁵⁸.

Ovim su ispunjeni formalni uslovi za upotrebu elektronskog potpisa i izdavanje elektronskih sertifikata u javnom i privatnom sektoru, a njihova primena je moguća u sve većem broju životnih situacija koje uključuju potpisivanje elektronskih dokumenata, različite elektronske transakcije fizičkih i pravnih lica, podnošenje elektronskih poreskih prijava, pristupanje zaštićenim veb sajtovima i sl.⁵⁹ Uprkos svemu navedenom, elektronski potpis se još uvek retko primenjuje u praksi⁶⁰.

Drugi značajan zakonski akt je Zakon o elektronskom dokumentu⁶¹ usvojen jula 2009. godine. On uređuje "uslove i način postupanja sa elektronskim dokumentom u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima, kao i prava, obaveze i odgovornosti s tim u vezi"⁶². Svakako najvažnije rešenje ovog zakona je što predviđa da se elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost ili dokazna snaga samo zato što je u elektronskom obliku⁶³. U stavu 2 istog člana predviđa se da, ukoliko je nekim propisom kao obavezan oblik punovažnosti nekog pravnog akta, pravnog posla ili druge pravne radnje utvrđen pismeni oblik, ovaj uslov biće

njegovom izdavaocu...Preduslov za instaliranje elektronskog sertifikata, sva četiri registrovana Sertifikaciona tela, jeste instalirani drajver za čitač smart kartica ili USB token." Dostupno na: http://www.euprava.gov.rs/pomoc/elektronski_sertifikati?alphabet=lat (očitanje 12. 04. 2015).

⁵⁴ "Sertifikaciono telo je pravno lice koje drugim pravnim i fizičkim licima pruža usluge izdavanja elektronskih sertifikata, kao i druge usluge povezane sa ovom delatnošću." Dostupno na: http://www.euprava.gov.rs/pomoc/elektronski_sertifikati?alphabet=lat (očitanje 12. 04. 2015).

⁵⁵ Među kojima valja pomenuti: [Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata](#), [Pravilnik o izmenama pravilnika o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje elektronskog potpisa](#), [Pravilnik o Registru sertifikacionih tela koja izdaju kvalifikovane elektronske sertifikate u Republici Srbiji](#) i [Pravilnik o vođenju evidencije sertifikacionih tela](#), dostupno na: <http://epotpis.mtt.gov.rs/elektronski-potpis/> (očitanje 12. 04. 2015).

⁵⁶ Dostupno na: http://www.euprava.gov.rs/pomoc/elektronski_sertifikati?alphabet=lat (očitanje 12. 04. 2015).

⁵⁷ Pravilnik o dopunama Pravilnika o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa, Sl. gl. RS 23/15.

⁵⁸ Biznis i finansije, Kvalifikovani elektronski sertifikat ne mora sadržati JMBG, dostupno na: <http://bif.rs/2015/03/kvalifikovani-elektronski-sertifikat-ne-mora-sadrzati-jmbg/> (očitanje 15. 04. 2015).

⁵⁹ Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, dostupno na: <http://www.croso.gov.rs/cir/eUputstva/index.php> (očitanje 12. 04. 2015).

⁶⁰ SEE Cult, Portal za kulturu jugoistočne Evrope, *Šta koči informaciono društvo?*, dostupno na: <http://www.seecult.org/vest/sta-koci-informaciono-drustvo> (očitanje 12. 04. 2015); Blic, *Elektronski potpis do kraja godine*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/539398/Elektronski-potpis-do-kraja-godine> (očitanje 15. 04. 2015).

⁶¹ Zakon o elektronskom dokumentu, Sl. gl. RS 51/09.

⁶² Čl. 4 Zakona o elektronskom dokumentu (bilj. 61).

⁶³ *Ibid.*

ispunjen ukoliko je elektronski dokument potpisan kvalifikovanim elektronskim potpisom, osim u zakonom predviđenim izuzecima⁶⁴. Donošenjem Pravilnika o izdavanju vremenskog žiga ispunjen je bitan uslov za primenu ovog zakona⁶⁵, a Uprava za Digitalnu agendu je nedavno upisana u Registar izdavalaca vremenskog žiga, što je stvorilo preduslov za izgradnju neophodne infrastrukture za izdavanje vremenskih žigova (RS-GOV TSA)⁶⁶.

U tom kontekstu važan je i Zakon o upravnim sporovima⁶⁷ u delu koji reguliše postupanje sa elektronskim dokumentima i predviđa mogućnost da stranke podnose tužbe i ostale podneske sudu i u elektronskoj formi⁶⁸. Za oblast e-uprave veoma su značajni i Zakon o jedinstvenom biračkom spisku⁶⁹, na osnovu kojeg je uspostavljen Jedinstveni birački spisak – elektronska baza podataka birača u Republici Srbiji – kao i novelirani Zakon o matičnim knjigama⁷⁰, kojim je uspostavljen Centralni sistem za elektronsku obradu i skladištenje podataka i čuvanje drugog primerka matičnih knjiga. Novine koje unosi ovaj zakon odnose se na obavezu jedinica lokalne samouprave da sve matične knjige prevedu u elektronski oblik i dostave na čuvanje Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, kao i izdavanje izvoda iz matičnih knjiga bez obzira na mesnu nadležnost organa, što građanima znatno olakšava njihovo pribavljanje⁷¹.

Izmenom Zakona o ministarstvima⁷² i formiranjem Direkcije za elektronsku upravu – kao organa u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave – težište razvoja e-uprave preneto je u nadležnost ovog organa⁷³. Ovakvo opredeljenje zakonodavca smatram ispravnim, budući da bi trebalo da doprinese boljoj koordinaciji i otkloni eventualna preklapanja nadležnosti. Osim Direkcije, i određeni sektori Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija zaduženi su za pitanja od posrednog ili neposrednog značaja za razvoj e-uprave, a tiču se, između ostalog, elektronskih komunikacija, elektronskog potpisa i razvoja informacionog društva u Srbiji uopšte⁷⁴. Razume se da je i uloga ostalih državnih organa i imalaca javnih ovlašćenja veoma bitna, jer je samo usklađenom aktivnošću celokupnog javnog sektora moguće efikasno ostvariti planirane aktivnosti u ovoj oblasti.

Od zakona značajnih za pitanja bezbednosti podataka izdvajamo Zakon o zaštiti podataka o ličnosti⁷⁵, koji definiše način prikupljanja, korišćenja i obrade podataka sadržanih u službenim

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Vremenski žig predstavlja “digitalni zapis koji se koristi da dokaže postojanje elektronskih podataka pre određenog trenutka na poverljiv i proverljiv način i onemogućava naknadnu neprimećenu izmenu elektronski overenih podataka, što unosi pravnu sigurnost”, Direkcija za elektronsku upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, TSA, dostupno na: <http://www.digitalnaagenda.gov.rs/tsa/> (očitanje 12. 04. 2015).

⁶⁶ Vlada Republike Srbije, Direkcija za elektronsku upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, TSA, dostupno na: <http://www.digitalnaagenda.gov.rs/tsa/> (očitanje 12. 04. 2015).

⁶⁷ Zakon o upravnim sporovima, Sl. gl. RS 111/2009.

⁶⁸ Davinić/Todoroski (bel. 8), s. 331.

⁶⁹ Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Sl. gl. RS 104/2009 i 99/2011.

⁷⁰ Zakon o matičnim knjigama, Sl. gl. RS 20/2009 i 145/2014.

⁷¹ Strategija reforme javne uprave (bel. 28), s. 7.

⁷² Zakon o ministarstvima, Sl. gl. RS 44/2014 i 14/2015.

⁷³ Novoosnovana Direkcija za elektronsku upravu preuzela je poslove Uprave za Digitalnu agendu. Čl. 37 Zakona o ministarstvima (bel. 72); Dostupno na internet stranici Direkcija za elektronsku upravu: http://www.digitalnaagenda.gov.rs/o_nama/ (očitanje 08. 04. 2015).

⁷⁴ Republika Srbija, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Sektor za elektronske komunikacije i poštanski saobraćaj, dostupno na: <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-za-elektronske-komunikacije-i/?lang=lat> (očitanje 08. 04. 2015).

⁷⁵ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Sl. gl. RS 97/2008, 104/2009 – dr. zakon, 68/2012 – odluka US.

evidencijama – uključujući i one u elektronskom obliku⁷⁶, Zakon o tajnosti podataka⁷⁷, Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka⁷⁸, kao i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁷⁹ koji, između ostalog, normira obavezu organa javne vlasti da na svojim veb stranicama redovno objavljuju informatore u radu⁸⁰ i pravo svakog lica da mu kopija dokumenta koji sadrži traženu informaciju bude poslata elektronskom poštom⁸¹.

Zahvaljujući novom Zakonu o javnim nabavkama⁸², sada su regulisani uslovi za primenu i način sprovođenja elektronske licitacije, zatim podnošenje elektronske ponude, elektronska forma ugovora o javnoj nabavci, kao i Portal javnih nabavki, na kojem se objavljuju sve informacije koje zainteresovanim licima mogu da budu od značaja: javni pozivi i obaveštenja, izveštaji Uprave za javne nabavke, odluke Komisije za zaštitu prava ponuđača, itd.

Na kraju, ističemo i dva akta koja bi trebalo da omoguće prilagođavanje poslova uprave novom okruženju i metodama rada: Uredbu o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave⁸³ i Uputstvo o elektronskom kancelarijskom poslovanju⁸⁴.

Iako je u proteklom periodu donet je veliki broj propisa koji su stvorili pravne pretpostavke kako bi e-uprava zaživela u Srbiji, na planu “osavremenjivanja” zakonskih propisa predstoji još puno posla⁸⁵. U tom kontekstu, jedan od najvažnijih zadataka zakonodavca jeste donošenje novog Zakona o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP), na osnovu kojeg bi se upravni postupak prilagodio primeni IKT u pogledu obaveštavanja, dostavljanja, upotrebe elektronskog dokumenta i elektronskog potpisa u upravnom postupku i sl. U grupu zakona čija će pojedina rešenja ubuduće morati da se modifikuju spadaju i, između ostalog, Zakon o državnoj upravi, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o informacionom sistemu Republike Srbije, Zakon o arhivskoj građi i Zakon o privrednim društvima, Zakon o jedinstvenom registru stanovništva, a očekuje se i donošenje zakona koji će regulisati pitanja ponovnog korišćenja podataka javne uprave, u skladu sa odgovarajućim direktivama EU⁸⁶, kao i zakona koji će urediti elektronsko

⁷⁶ Milenković (bel. 3), s. 1789.

⁷⁷ Zakon o tajnosti podataka, Sl. gl. RS 104/2009.

⁷⁸ Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, Sl. l. SRJ – Međunarodni ugovori 1/92, Sl. l. SCG – Međunarodni ugovori 11/2005 – dr. zakon i Sl. gl. RS – Međunarodni ugovor 98/2008 – dr. zakon i 12/2010, dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/TPD_documents/Conv.%20108_version_Serbe_Zakon-CoE-108-Conv-SRB.pdf (očitanje 08. 04. 2015).

⁷⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sl. gl. RS 120/04.

⁸⁰ Milenković (bel. 3), s. 1789.

⁸¹ Republički zavod za informatiku i internet, *Stanje razvoja eUprave u Republici Srbiji za 2009. godinu*, s. 8, http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/stanje_razvoja_euprave_u_republici_srbiji_za_2008.pdf (očitanje 08. 04. 2015).

⁸² Zakon o javnim nabavkama, Sl. gl. RS 124/2012 i 14/2015.

⁸³ Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Sl. gl. RS 40/10.

⁸⁴ Uputstvo o elektronskom kancelarijskom poslovanju, Sl. gl. RS 102/10. Ovi akti predstavljaju rezultat aktivnosti Radne grupe za uspostavljanje pravnog okvira za razvoj e-uprave, čiji je zadatak bio da izvrši analizu i presek stanja u vezi sa postojećim propisima i definiše pravac i obim neophodnih promena. Davinić/Todoroski (bel. 8), s. 331.

⁸⁵ SEE Cult, Portal za kulturu jugoistočne Evrope (bel. 60).

⁸⁶ To su Direktiva o ponovnom korišćenju informacija javnog sektora (Directive on the reuse of public sector information – Directive 2003/98/EC), kao i Preporuka o korišćenju otvorenih podataka u javnoj upravi (Open Data

poslovanje, a koji bi trebalo, kako se ističe, da zameni važeće Zakone o elektronskom potpisu i elektronskom dokumentu⁸⁷.

Osim nepotpunosti zakonskog okvira, kao veliki problem javlja se i čest izostanak implementacije donetih zakona, kako zbog nedonošenja podzakonskih akata potrebnih za njihovu primenu, tako i zbog njihovog suštinskog nerazumevanja, pa samim ti i nepridržavanja od organa uprave u praksi⁸⁸.

4. E-uprava u Srbiji – trenutno stanje i prepreke u razvoju

Prema poslednjem izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije u oblasti informacionog društva i e-uprave ostvaren je “umereni napredak”⁸⁹. Od koraka ka unapređenju stanja u ovoj oblasti, Izveštaj navodi usvajanje nacionalnog okvira interoperabilnosti i uvođenje nekih novih usluga e-uprave, dok se kao slabe tačke ističu zakonodavni okvir, kojem predstoji dalje usaglašavanje sa propisima EU, kao i to da su “nedovoljni administrativni i inspeksijski kapaciteti resornog ministarstva i njegovih organizacionih jedinica nadležnih za IKT i digitalnu administraciju”⁹⁰.

Ni rangiranje Srbije prema izveštaju Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu: UN) o indeksu razvijenosti e-uprave u svetu za 2014. godinu⁹¹ ne daje razloge za preterano zadovoljstvo postignutim. Srbija je prema ovom izveštaju zauzela 69. mesto u kategoriji 193 zemlje⁹², a od zemalja u okruženju bolje su rangirane Slovenija (41. mesto), Crna Gora (45. mesto), Hrvatska (47. mesto) i Rumunija (64. mesto)⁹³. Time je Srbija nazadovala u odnosu na izveštaj za 2012. godinu, kada je zauzela 51. mesto u svetu po razvijenosti e-uprave⁹⁴.

Iako korisni, ovi izveštaji ipak ne nude širu sliku o postignutim rezultatima. Detaljnija analiza stanja u ovoj oblasti dodatno je otežana činjenicom da u Srbiji trenutno ne postoji centralizovana kontrola sprovođenja ciljeva strateških akata, kao i zadataka i aktivnosti iz akcionih planova⁹⁵. Republički zavod za informatiku i internet izrađivao je detaljne studije o značajnim aktivnostima u ovoj oblasti, pod nazivom “Stanje razvoja e-uprave u Republici Srbiji”, ali se

Initiative), dostupno na: http://www.digitalnaagenda.gov.rs/vesti/sta_donosi_strategija_razvoja_euprave/ (očitanje 29. 03. 2015).

⁸⁷ Blic, *Elektronski potpis do kraja godine*, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/539398/Elektronski-potpis-do-kraja-godine> (očitanje 15. 04. 2015).

⁸⁸ SEE Cult, Portal za kulturu jugoistočne Evrope (bel. 60).

⁸⁹ Evropska komisija {COM (2014) 700 konačni} Republika Srbija – 2014, *Izveštaj o napretku koji prati saopštenje Komisije upućene Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Strategija proširenja i ključni izazovi za period 2014-2015*, Brisel 2014, s. 49.

⁹⁰ *Ibid*, s. 48.

⁹¹ Izveštaj o indeksu razvijenosti e-uprave predstavlja istraživanje koje Ujedinjene nacije sprovode na svake dve godine, a poslednji je obuhvatio pregled stanja e-uprave u 193 države članice UN. Indeks razvijenosti zasniva se na tri komponentne, odnosno pokazatelja razvijenosti: razvijenost elektronskih servisa, stanje telekomunikacione infrastrukture i stanje u pogledu ljudskih resursa (procenat obrazovanih, pismenih i sl.). Davinić/Todoroski (bel. 8), s. 327.

⁹² United Nations (bel. 7), s. 202.

⁹³ Milenković (bel. 3), s. 1784.

⁹⁴ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management *United Nations E-Government Survey 2012, E-government for the People*, New York 2012, s. 32.

⁹⁵ Milenković (bel. 3), s. 1790.

poslednja takva studija zasniva na podacima za 2009. godinu⁹⁶. Strategija REU za period od 2009. do 2013. godine daje samo uopšteni pregled nekih od nedostataka koji karakterišu e-upravu u Srbiji, a odnose se na: nedovoljnu razvijenost zajedničkih računarsko-komunikacionih mreža, nerazvijenost službenih evidencija u elektronskom obliku, nezaobilaznost papirnih dokumenata u postupcima pred organima uprave, nedovoljnu standardizaciju i koordinaciju razvoja informacionih sistema u organima vlasti⁹⁷. Zbog svega navedenog, u ovom odeljku ću se fokusirati na stanje nacionalnih registara i javnih elektronskih servisa u Srbiji koji, zajedno sa kompletnim zakonodavnim okvirom o kojem je već bilo reči, čine temelj e-uprave.

4.1. Elektronske baze podataka (centralni registri)

Conditio sine qua non efikasne i kvalitetne e-uprave podrazumeva prethodno regulisana pitanja pristupa podacima od nacionalnog interesa, njihove obrade i zaštite od neovlašćenog korišćenja. Samo ukoliko postoji centralizovani sistem u kojem su svi ti podaci pohranjeni tako da bilo koji organ javne uprave može po potrebi brzo i jednostavno da im pristupi, moguće je govoriti o stvarnom unapređenju rada javne administracije koji će sprečiti da građane od ostvarivanja njihovih prava pred organima uprave deli obaveza pribavljanja “još jednog papira”⁹⁸. Nažalost, Srbija ne može da se pohvali time da ima uređen i centralizovan sistem za pristup službenim evidencijama⁹⁹. Različiti organi su zaduženi za vođenje pojedinih nacionalnih registara za svoje potrebe, ali je saradnja u razmeni podataka na veoma nezavidnom nivou, a upravo su nacionalni registri koji sadrže četiri osnovne vrste podataka – o građanima, pravnim licima, pokretnoj i nepokretnoj imovini fizičkih i pravnih lica, kao i prostornim podacima – osnov e-uprave¹⁰⁰.

Najveći problem predstavljaju podaci o fizičkim licima, odnosno građanima. Naime, trenutno na nivou Republike Srbije ne postoji Jedinostveni registar građana koji bi objedinio sve heterogene podatke koji se na njih odnose, već veliki broj organa vodi različite kategorije ovih podataka¹⁰¹. Iako se podaci u mnogim od ovih registara uspešno vode i redovno ažuriraju, neophodno je da se uspostavi Jedinostveni registar, koji će postupak prikupljanja tih podataka olakšati i učiniti transparentnijim¹⁰².

Pilot projekat uspostavljanja Jedinostvenog registra građana pokrenut je 2011. godine. Predviđeno je da vođenje ovog registra bude u nadležnosti Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Nažalost, do danas nisu vidljivi rezultati na ovom polju¹⁰³. Jedan od formalno-pravnih prepreka na tom putu jeste nepostojanje odgovarajućeg zakonskog okvira. Trenutno su

⁹⁶ Davinić/Todoroski (bel. 8), s. 331.

⁹⁷ Strategija razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji (bel. 42), s. 3.

⁹⁸ Politika, *Pod lupom: kako najbrže do e-uprave, Jedan šalter, to stvarno dobro zvuči*, 15. 12. 2014, <http://www.politika.rs/rubrike/Magazin/Jedan-salter-to-stvarno-dobro-zvuci.lt.html> (očitanje 04. 04. 2015).

⁹⁹ Strategija razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji (bel. 42), s. 12.

¹⁰⁰ Davinić/Todoroski (bel. 36), s. 386.

¹⁰¹ *Ibid*, s. 387. Kao primer navodimo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave koje u elektronskom obliku vodi matične knjige – rođenih, venčanih, umrlih – i Jedinostveni birački spisak. Čl. 10 Zakona o ministarstvima (bel. 72); MUP je nadležan za vođenje elektronskih baza podataka o ličnosti, prebivalištu i boravištu građana, kao i o državljanstvu (čl. 11 Zakona o ministarstvima (bel. 72)), dok Poreska uprava vodi Jedinostveni registar poreskih obveznika, čija je pretraga omogućena preko veb stranice ovog organa, na osnovu poreskog identifikacionog broja.

¹⁰² *Ibid*, s. 388.

¹⁰³ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (bel. 28), s. 28; Davinić/Todoroski (bel. 36), s. 388.

na snazi rešenja Zakona o jedinstvenom registru stanovništva iz 1986. godine, koja su zastarela i neprimerena današnjem pravnom, političkom i socio-ekonomskom okruženju u Srbiji, pa je pre svega neophodno da se donese novi zakon¹⁰⁴. Osim toga, neophodno je i da se obezbedi saradnja u razmeni podataka između organa koji vode različite baze podataka o građanima¹⁰⁵. Pojedini stručnjaci predlažu da se uspostavljanje jednog ovakvog registra sprovede kroz dve faze. U prvoj fazi bi organi koji već vode različite evidencije nastavili da prikupljaju i ažuriraju te podatke, dok bi se za vođenje Jedinstvenog registra osnovao poseban organ. U sledećoj fazi bi taj organ mogao postepeno i da preuzme obavezu prikupljanja podataka¹⁰⁶.

Vođenje registara o pravnim licima je pretežno u nadležnosti Agencije za privredne registre (u daljem tekstu: APR)¹⁰⁷. APR veoma uspešno vodi elektronske baze podataka o privrednim društvima, preduzetnicima, finansijskim izveštajima, založnom pravu i dr.¹⁰⁸. Pretraživanje ovih evidencija je omogućeno preko internet prezentacije APR-a, a registri koje on vodi su automatizovani, u velikoj meri kompletni i ažurni¹⁰⁹. Iako vođenje ovih registara predstavlja primer dobre prakse, i ovde svakako ima prostora za dalji napredak.

Što se tiče različitih podataka o pokretnoj i nepokretnoj imovini fizičkih i pravnih lica, za njihovo vođenje je nadležan veći broj organa, kao što su Republički geodetski zavod, Poreska uprava i dr.¹¹⁰, dok je vođenje prostornih podataka manje-više centralizovano. Republički geodetski zavod je posredstvom internet servisa "KnWeb" omogućio pretragu centralne baze podataka katastra nepokretnosti, čime je korisnicima olakšana pretraga nepokretnosti na osnovu imena opštine, imena katastarske opštine i broja katastarske parcele, ili na osnovu adrese i broja nepokretnosti¹¹¹. Međutim, Strategija RJU ističe da ni u pogledu centralne baze podataka katastra nepokretnosti još uvek nisu ispunjene sve pretpostavke za potpuno funkcionisanje, tako da će biti potrebno da se sistem u narednom periodu unapredi¹¹². Slična je situacija i sa nacionalnom infrastrukturom geoprostornih podataka¹¹³. Da taj cilj nije nedostižan govori primer opštine Indija, koja je uvela efikasan geografsko-informacioni sistem na osnovu kojeg je omogućeno praćenje rada komunalnih preduzeća i stanja na terenu kod prostornog uređenja, što ima povoljan efekat na potencijalne investitore¹¹⁴.

Na kraju, možemo da zaključimo da će prioritet u ovoj oblasti biti stvaranje preduslova za uspostavljanje nekih osnovnih registara, kao što je Jedinstveni registar građana, kao i

¹⁰⁴ Davinić/Todoroski (bel. 36), s. 390.

¹⁰⁵ Zvanična internet stranica Norveške ambasade u Beogradu, http://www.norveska.org.rs/News_and_events/Novosti-i-dogadjaji-/Norway-in-the-media/Nevidljiva-e-uprava/#.VSj6tPnF9Ix (očitanje 13. 04. 2015).

¹⁰⁶ Davinić/Todoroski (bel. 36), s. 396.

¹⁰⁷ *Ibid.*, s. 386.

¹⁰⁸ Detaljno o registrima koje vodi APR, dostupno na: <http://www.apr.gov.rs> (očitanje 13. 04. 2015).

¹⁰⁹ Davinić/Todoroski (bel. 36), s. 386.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Dostupno na internet stranici Portala E-uprava Republike Srbije, http://www.euprava.gov.rs/vesti/eusluge_privreda/139/proverite_na_internetu_ko_je_vlasnik_stana_pre_nego_sto_ga_kupite.html (očitanje 13. 04. 2015).

¹¹² Strategija reforme javne uprave (bel. 28), s. 7.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ M. Rakić, *Studija slučaja: Ekonomski razvoj, Lokalna samouprava: Opština Indija*, Projekat: Jačanje lokalne samouprave u Srbiji – faza 2, Beograd 2011/2012, s. 10.

unapređenje kvaliteta postojećih¹¹⁵. Osim toga, potrebno je obezbediti pravni okvir za sva pitanja u vezi sa pristupom podacima i njihovom ponovnom upotrebom od drugih organa javne uprave, kao i pitanja zaštite podataka o ličnosti, što je ključno za pravnu sigurnost i sprečavanje zloupotreba.

4.2. Elektronski javni servisi i Portal eUprava

Drugi “stub” e-uprave su javni elektronski servisi – usluge organa javne uprave, dostupne korisnicima u elektronskom obliku¹¹⁶. Postoje različita merila stepena razvoja i kvaliteta ovih usluga, a u literaturi se najčešće navodi skala sofisticiranosti Evropske komisije, koja razvoj servisa e-uprave posmatra kroz pet faza ili stadijuma razvoja¹¹⁷.

U Republici Srbiji je situacija u vezi sa javnim elektronskim servisima neujednačena. Dostupnost i kvalitet određenih servisa u velikoj meri zavisi od sposobnosti pojedinih organa javne uprave, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, da se izbore sa izazovima e-uprave. Generalno gledano, stepen razvoja javnih servisa uglavnom ne prelazi nivo dvosmerne interakcije, dok je veoma mali broj njih u potpunosti dostupan u elektronskom obliku¹¹⁸. Međutim, ni na osnovnom nivou razvijenosti servisa, koji podrazumeva pružanje informacija o nadležnosti, aktivnostima organa javne uprave i sl., slika nije jednoobrazna. Veb stranice se od organa do organa dosta razlikuju po izgledu, sadržaju, dostupnim informacijama, preglednosti ili ponuđenim jezicima. Istraživanje o kvalitetu elektronske komunikacije između jedinica lokalne samouprave i korisnika usluga sprovedeno 2011. godine¹¹⁹, pokazalo je da je u tom periodu otprilike samo polovina opština u Srbiji imala zastupljenu e-upravu, da su internet prezentacije mahom statične i da se u velikom broju opština retko ažuriraju. Osim toga, primećene su i velike razlike u internet domenima, kao i to da opštine pretežno nemaju u ponudi više kanala elektronske komunikacije za podsticanje participacije građana. Poražavajuća je i činjenica da vrlo često na internet prezentacijama nije bila istaknuta e-mail adresa preko koje se građani mogu obraćati nadležnima, kao i to da se na mejlove građana vrlo retko odgovara ili se to čini sa znatnim zakašnjenjem. Uprkos tome što se u međuvremenu sve veći broj opština aktivirao u pružanju nekih od svojih usluga posredstvom IKT, primećujemo sa žaljenjem da nije mnogo urađeno po pitanju unapređenja kvaliteta veb stranica i informacija koje se javnosti čine dostupnim, posebno što to

¹¹⁵ Direkcija za elektronsku upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Šta donosi Strategija razvoja eUprave?, http://www.digitalnaagenda.gov.rs/lat/vesti/sta_donosi_strategija_razvoja_euprave/ (očitanje 10. 04. 2015).

¹¹⁶ Davinić/Todoroski (bel. 8), s. 332.

¹¹⁷ Navedeno prema N. Marković/L. Stoimenov/O. Vojinović/I. Milentijević, E-Uprava u Srbiji: Pregled postojećeg stanja javnih servisa, 16. *Telekomunikacioni forum TELEFLOR*, Beograd 2008, s. 50. Prvi stadijum podrazumeva objavljivanje informacija relevantnih za pružanje određene usluge na internet prezentaciji nadležnog organa. Drugi stadijum je nešto napredniji i omogućava tzv. jednosmernu interakciju, odnosno mogućnost preuzimanja formulara, koji se potom ručno popunjavaju i predaju nadležnom organu u papirnom obliku. Treća faza predviđa dvosmernu interakciju uprave i korisnika usluga, tako što je omogućeno da se formulari i popune elektronskim putem i na taj način i podnesu nadležnom organu. Posle toga sledi transakciona faza, koja omogućava da se celokupne procedure obave elektronski: popunjavanje formulara, plaćanje, autentifikacija, i sl. Poslednji, najnapredniji stadijum – personalizacija – omogućava “pomeranje inicijative za korišćenje servisa sa korisnika na pružaoce servisa”, Davinić/Todoroski (bel. 8), s. 333.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ NALED/Birm, *Istraživanje, Efikasnost E-komunikacije između organa lokalne samouprave i građana*, Beograd, 03/2011, s. 1.

ne zavisi isključivo od raspoloživih resursa, već i od posvećenosti zaposlenih i rukovodilaca. Od ove slike odskače već pomenuta opština Indija, koja je još 2001. godine uspešno realizovala projekat One-Stop-Shop, koji građanima omogućava sve usluge javne uprave na jednom mestu. Osim dobijanja dokumenata i raznih dozvola, građani mogu elektronskim putem i da prijave nedostatke u radu javnih i komunalnih službi, a odgovor na prijavu se dobija u roku od 48h. Sistem je toliko efikasan (95% rešenih zahteva) da je procenjeno da je doneo uštedu od 10% godišnjeg budžeta¹²⁰.

Donošenje “Smernica za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave v. 5.0.”¹²¹, predstavlja pokušaj da se premoste razlike u online prisustvu između organa uprave, tako što bi se standardizovala pitanja koja se tiču dizajna, internet domena, kategorije podataka koji se objavljuju, jezika na kojima se čine dostupnim i dr.¹²² Ovaj poduhvat Direkcije za elektronsku upravu svakako treba pozdraviti, ali je teško ne biti skeptičan u pogledu njihovog stvarnog potencijala da nateraju organe uprave da unaprede svoje veb stranice, pre svega zbog toga što one nisu pravno obavezujuće.

Razlike su uočljive i u pogledu javnih usluga koje su korisnicima dostupne u elektronskom obliku. Neki organi nisu odmakli dalje od objavljivanja informacija i opcije postavljanja pitanja rukovodiocima ili nadležnoj službi, dok su drugi lansirali internet portale, odnosno online platforme posredstvom kojih nude različite usluge. Pozitivan primer iz prakse je Poreska uprava, koja preko portala ePorezi¹²³ omogućava poreskim obveznicima da podnose poreske prijave elektronskim putem (što uključuje popunjavanje, potpisivanje i elektronsko prosleđivanje obrazaca poreskih prijava), ostvaruju uvid u poreske kartice i podatke iz Jedinственog registra poreskih obveznika, kao i da izvrše pregled prethodno poslatih poreskih prijava¹²⁴. Štaviše, od 1. aprila tekuće godine, prijava godišnjeg poreza na dohodak građana moguća je isključivo elektronskim putem¹²⁵! Predviđena ušteda za domaću privredu na godišnjem nivou zahvaljujući ovim uslugama Poreske usluge procenjuje se na oko 600 miliona evra¹²⁶.

Kako je već na više primera pokazano, pojedini organi uprave ostvarili su zapaženi napredak kada su elektronske usluge u pitanju, ali međusobno povezivanje tih organa, kao i usklađenost sa opštim ciljevima Vlade uglavnom izostaje¹²⁷. Jedan od pokušaja da se sve te usluge objedine rezultovao je uspostavljanjem nacionalnog Portala eUprava¹²⁸. Ovaj portal predstavlja online platformu preko koje centralni i lokalni organi uprave mogu da pružaju različite usluge

¹²⁰ Rakić (bel. 114), s. 10.

¹²¹ Dostupno na internet stranici Direkcije za elektronsku upravu, <http://www.digitalnaagenda.gov.rs/lat/dokumenti/publikacije/> (očitanje 11. 04. 2015).

¹²² Dostupno na internet stranici Portala eUprava Republike Srbije, http://www.euprava.gov.rs/vesti/euprava/185/predstavljene_smernice5.html (očitanje 11. 04. 2015).

¹²³ Dostupno na internet stranici Poreske uprave Republike Srbije, <http://www.poreskauprava.gov.rs/e-porezi/informacije.html> (očitanje 11. 04. 2015).

¹²⁴ Portal eUprava Republike Srbije, Novi moderan elektronski servis državi i građanima, dostupno na: http://www.euprava.gov.rs/vesti/euprava/180/portals_e_porezi.html (očitanje 11. 04. 2015).

¹²⁵ RTV, Vesti, *Od danas samo elektronska prijava poreza na dohodak građana*, 01. 04. 2015, http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/od-danas-samo-elektronska-prijava-poreza-na-dohodak-gradjana_584289.html (očitanje 11. 04. 2015).

¹²⁶ Portal eUprava Republike Srbije, Podnošenje poreskih prijava od 1. juna samo elektronskim putem, dostupno na: http://www.euprava.gov.rs/vesti/epotpis/68/poreska_prijava.html (očitanje 11. 04. 2015).

¹²⁷ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (bel. 28), s. 27.

¹²⁸ Dostupno na: <http://www.euprava.gov.rs/> (očitanje 11. 04. 2015).

građanima i privrednim subjektima, ali i drugim organima uprave, dok za korisnike Portal predstavlja neku vrstu online “šaltera”, koji obezbeđuje pristup svim ponuđenim javnim uslugama na jednom mestu¹²⁹.

Od njegovog aktiviranja 2010. godine, Direkcija za elektronsku upravu kontinuirano radi na njegovom usavršavanju kako bi se korisnicima omogućilo da što većem broju usluga pristupe ovim putem. Zahvaljujući Portalu eUprava, Srbija je prema već pomenutom izveštaju UN o indeksu razvijenosti e-uprave za 2012. godinu svrstana u grupu od tri zemlje koje su ostvarile najveći napredak¹³⁰, a o njegovom doprinosu razvoju e-uprave u Srbiji svedoči i nedavna nagrada “DISKOBOLOS 2014” koju je Informatički savez Srbije dodelio Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave za realizaciju ovog projekta¹³¹.

Zamisao je bila da se na Portalu postavi što veći broj javnih usluga za građane i privredne subjekte, koje su strateškim aktima iz ove oblasti označene kao prioritetne¹³². Ovo, međutim, nije u potpunosti ostvareno, budući da organi uprave na centralnom i lokalnom nivou sami odlučuju o tome da li će i koje usluge objaviti na Portalu. Prema podacima Direkcije za elektronsku upravu, prošle godine je 116 organa državne uprave i lokalne samouprave ovim putem nudilo svoje usluge¹³³, ali je procenjeno da ovu opciju još uvek ne koristi oko 150 organa¹³⁴. Trenutno se najbolja saradnja ostvaruje sa MUP-om i Poreskom upravom¹³⁵.

Kako bi se što veći broj opština motivisao da se uključi u rad Portala, Direkcija za elektronsku upravu, u saradnji sa Fakultetom organizacionih nauka i Stalnom konferencijom gradova i opština, organizovala je takmičenje pod nazivom “Olimpijada eUprave”¹³⁶, čiji će pobednik biti organ koji učini dostupnim najveći broj elektronskih usluga i reši najveći broj zahteva, u odnosu na broj stanovnika. Uprkos slabom odzivu (samo 35 od 169 opština se prijavilo za učešće na

¹²⁹ Davinić/Todoroski (bel. 8), s. 334.

¹³⁰ United Nations 2012 (bel. 94), s. 32.

¹³¹ Direkcija za elektronsku upravu, dostupno na:

http://www.digitalnaagenda.gov.rs/vesti/prva_nagrada_diskobolos-a_za_2014-godinu_dodeljena_nacionalnom_portalu_euprava/ (očitanje 31. 03. 2015).

¹³² Ove usluge su u skladu sa EU paketom od 12 usluga za građane i 8 usluga za privredne subjekte.

Prioritetne javne usluge (elektronski servisi) za građane uključuju: 1) godišnji porez na dohodak građana; 2) usluge traženja zaposlenja pri biroima za rad; 3) usluge u vezi prava iz oblasti socijalne zaštite; 4) lična dokumenta (pasoš i vozačka dozvola); 5) registracija automobila; 6) dobijanje građevinske dozvole; 7) prijava policiji (npr. u slučaju krađe); 8) javne biblioteke (dostupnost kataloga i alata za pretragu publikacija); 9) izvodi iz matičnih knjiga; 10) prijava na konkurs za visoko obrazovanje; 11) obaveštenje o preseljenju (promena adrese); 12) usluge u vezi sa zdravstvom (interaktivni saveti u vezi sa dostupnošću usluga u različitim bolnicama; zakazivanje pregleda u bolnicama).

Prioritetne usluge za privredne subjekte: 1) socijalni doprinosi za zaposlene; 2) porez na dobit preduzeća; 3) PDV; 4) registracija novog preduzeća; 5) podnošenje podataka kancelarijama koje se bave statistikom; 6) carinske deklaracije; 7) dozvole u vezi sa životnom sredinom (uključujući i izveštavanje); 8) javne nabavke.

Strategija razvoja elektronske uprave (bel. 42), s. 18.

¹³³ Direkcija za elektronsku upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, Predstavljanje značaja Portala eUprava, dostupno na:

http://www.digitalnaagenda.gov.rs/arhiva/vesti/predstavljanje_znacaja_portala_euprava/ (očitanje 11. 04. 2015).

¹³⁴ b92.net, *Preko e-uprave i plaćanje poreza*, 03. 10. 2014,

http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=10&dd=03&nav_id=907275 (očitanje 11. 04. 2015).

¹³⁵ Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije, Značajni rezultati u radu e-uprave,

<http://mtt.gov.rs/vesti/znacajni-rezultati-u-razvoju-euprave/> (očitanje 11. 04. 2015).

¹³⁶ Dostupno na: http://www.digitalnaagenda.gov.rs/lat/projekti/e_olimpijada/ (očitanje 11. 04. 2015).

takmičenju), ovaj vid promovisanja e-uprave podstakao je mnoge organe uprave na nivou gradova i opština da se, po prvi put, aktiviraju preko Portala¹³⁷.

Korišćenje Portala eUprava je relativno jednostavno. Za pristup većini ponuđenih usluga neophodno je da korisnik aktivira nalog tako što će se registrovati ostavljanjem ličnih podataka i e-mail adrese. Alternativno, za korisnike koji poseduju elektronski sertifikat nije neophodna registracija, ali zato moraju da instaliraju određene programe i poseduju čitače kvalifikovanih sertifikata, što je sve objašnjeno u uputstvu koje se nalazi na internet stranici Portala¹³⁸.

Elektronske usluge su klasifikovane po životnim događajima (npr. zdravlje, finansije, poslovanje, dokumenta, obrazovanje, porodica i dr.), i po kategorijama korisnika – građani, privreda i uprava¹³⁹. Među najpopularnije usluge spadaju zakazivanje termina za podnošenje zahteva za ličnu kartu i pasoš, registraciju vozila, kao i zamenu starih vozačkih dozvola, a radi se na uvođenju usluga koje će koristiti državljani u inostranstvu, kao što je učenje srpskog jezika u inostranstvu¹⁴⁰.

Portal eUprava pruža korisnicima i mogućnost participacije kroz javne rasprave o predlozima propisa, kao i putem foruma. Osim toga, Portal ima svoju Fejsbuk (Facebook) stranicu, koja predstavlja vrlo pristupačan i jednostavan način da se građani informišu o radu Portala i da ostave komentare. Takođe, Direkcija za elektronsku upravu nedavno je sproveda anketu “#eŠalter#možeonline”, koja građanima omogućava da predlože usluge koje žele da vide na Portalu, a do kraja godine će se izabrati usluga koja je dobila najviše glasova¹⁴¹.

I pored brojnih prednosti Portala eUprava i činjenice da on predstavlja možda najvidljiviji rezultat aktivnosti države na osavremenjivanju javne administracije, primetni su i određeni nedostaci. Činjenica da je samim organima uprave prepuštena odluka da li će usluge pružati posredstvom Portala dovodi do toga da neki organi pružaju nekoliko usluga, dok drugi uopšte nisu prisutni na Portalu. Osim toga, većina usluga se i dalje svodi na pružanje potrebnih informacija ili, eventualno, skidanje obrazaca koji se nakon popunjavanja predaju nadležnim organima. Veoma mali broj usluga je u potpunosti dostupan preko Portala, a najčešće je to slučaj sa jednostavnim uslugama koje podrazumevaju zakazivanje termina. Tome doprinosi i slabo uređen sistem elektronskog plaćanja, koji je trenutno omogućen jedino putem DINA platne kartice. Sve dok se ne bude izbegao odlazak na šaltere kako bi se izvršila uplata za određenu javnu uslugu, ne može biti reči o efikasnoj e-upravi i nekom suštinskom poboljšanju. Zbog toga se nadamo da će se u skorije vreme realizovati plan nadležnih organa da se omogući plaćanje i korišćenjem Visa i Master Card platnih kartica, kao i projekat plaćanja putem aplikacije za mobilne telefone, pod nazivom “Platimo”¹⁴². Na kraju navodim još jedan propust. Iako su

¹³⁷ Među njima se izdvajaju, između ostalih, Vrnjačka Banja, Negotin, Smederevo, Niš, Kruševac, kao i beogradske opštine Novi Beograd, Vračar, Zvezdara i dr. Dostupno na: http://www.digitalnaagenda.gov.rs/vesti/odrzana_je_prva_eolimpijada_euprave/ (očitanje 11. 04. 2015).

¹³⁸ Direkcija za elektronsku upravu (bel. 133).

¹³⁹ Dostupno na internet stranici Portala eUprava Republike Srbije, Usluge, <http://www.euprava.gov.rs/eusluge> (očitanje 11. 04. 2015).

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Dostupno na internet stranici Portala eUprava Republike Srbije, <http://www.euprava.gov.rs/> (očitanje 11. 04. 2015).

¹⁴² Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije, Uskoro javne rasprave i plaćanje karticama na Portalu eUprava, dostupno na: <http://mtt.gov.rs/vesti/uskoro-javne-rasprave-i-placanje-karticama-na-euprava/> (očitanje 11. 04. 2015).

informacije na Portalu osim na srpskom, dostupne na engleskom, kao i na jeziku pet nacionalnih manjina, nije obezbeđeno potpuno usklađivanje sa verzijom na srpskom jeziku, a uputstvo za korišćenje Portala dostupno je isključivo u ćirilčnoj verziji. Ovo bi što pre trebalo ispraviti, kako bi se obezbedio pristup što većem broju korisnika.

5. Perspektive za dalji razvoj

U javnosti je predstavljen Predlog nove Strategije razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji, sa Akcionim planom za period od 2015. do 2018. godine¹⁴³ čije je usvajanje planirano u toku ove godine¹⁴⁴.

Za tvorce Predloga, osnovni zadatak države na putu razvoja e-uprave je da do 2018. godine 30% građana i 85% privrednih subjekata koristi usluge e-uprave, kao i da elektronske usluge budu raspoložive kako za korisnike u Srbiji, tako i za korisnike u inostranstvu¹⁴⁵. Predlogom su definisani i ključni prioriteti, koji obuhvataju zaokruživanje zakonodavnog okvira u ovoj oblasti, jačanje IKT infrastrukture kroz uspostavljanje nedostajućih nacionalnih registara i unapređenje postojećih, definisanje pravnog okvira za bezbedno i efikasno pristupanje svim relevantnim podacima, kao i podizanje nivoa pristupačnosti i kvaliteta elektronskih usluga¹⁴⁶.

Prema navodima predstavnika Direkcije za elektronsku upravu, nova Strategija predstavlja “moćan alat redizajna i promene”, koji će doneti “veliku uštedu u vremenu i novcu, povećati efikasnost i javnost rada javne administracije i poboljšati komunikaciju države sa građanima”, a sve to uz doprinos “smanjenju korupcije”¹⁴⁷.

Vizija e-uprave u Srbiji koju nudi Predlog nove strategije zaista zvuči dobro i tek kada bude usvojena, a njeni ciljevi počeli da se sprovode u delo na osnovu Akcionog plana, biće moguće da se proceni koliki je njen stvarni doprinos napretku e-uprave u Srbiji. Do tada, međutim, možemo jedino da izrazimo rezervu u pogledu njenog potencijalnog domašaja, budući da ona predstavlja politički, a ne pravno obavezujući akt. Takođe, mislim da je nerealno očekivati neke drastične promene u tako kratkom vremenskom periodu, naročito imajući u vidu činjenicu da neke bazične pretpostavke za funkcionisanje e-uprave u praksi nisu ispunjene.

Upotpunjavanje zakonskog okvira zaista predstavlja imperativ i nužan preduslov za bilo kakve dalje korake. Samo isticanje važnosti usvajanja nekih ključnih propisa – kao što je donošenje novog ZUP-a ili propisa koji će regulisati klasifikaciju i bezbednu upotrebu podataka od javnog značaja – iz godine u godinu kroz različite strateške akte, bez otklanjanja prepreka za njihovo donošenje, nema nikakvu težinu. Osim toga, kao što je već istaknuto, veliki broj usvojenih propisa ostaje mrtvo slovo na papiru, što u Srbiji nije samo imanentno oblasti e-uprave, ali je u ovom slučaju neretko i posledica neznanja i nedovoljne obučenosti državnih službenika za primenu novih načina rada. Budući da je prilagođavanje administrativne kulture novim tehnikama i načinu rada koje upotreba IKT nosi sa sobom, podjednako važno kao i uvođenje

¹⁴³ Politika (bel. 98).

¹⁴⁴ Portal eUprava Republike Srbije, Predstavljene smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave i JLS, dostupno na: http://www.euprava.gov.rs/vesti/euprava/185/predstavljene_smernice5.html (očitanje 11. 04. 2015).

¹⁴⁵ Direkcija za elektronsku upravu (bel. 115).

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Politika (bel. 98).

nove tehnologije u rad uprave¹⁴⁸, smatram da bi među prioritete aktivnosti trebalo svrstati i bolju organizaciju obuka zaposlenih u organima uprave, koje će se sprovoditi kontinuirano i biti obavezujuće za sve¹⁴⁹.

Dalji napredak e-uprave i unapređenje kvaliteta elektronskih javnih usluga neraskidivo je povezan s prihvatanjem i upotrebom od onih kojima su te usluge i namenjene – građana i privrede. Iz tog razloga je potrebno fokusirati se na bolju promociju e-uprave i njeno približavanje široj javnosti, kao i obezbeđivanje pristupa internetu što širem krugu korisnika, čemu, smatram, u proteklom periodu nije posvećeno dovoljno pažnje¹⁵⁰. Uprkos tome što iz godine u godinu raste broj građana koji se opredeljuju za ostvarivanje svojih prava pred organima javne uprave posredstvom IKT, smatra se da postojeći potencijal nije dovoljno iskorišćen i da bi moglo i moralo da ih bude mnogo više¹⁵¹. Jedan od razloga je nesumnjivo i slaba zastupljenost e-uprave u medijima, pa su tako građani nedovoljno informisani o mogućnostima ostvarivanja kontakta sa organima uprave elektronskim putem, što je krajnje nelogično budući da je okrenutost građanima i stvaranje mogućnosti za njihovu što veću participaciju u javnom životu u samoj biti ideje e-uprave. Tu bi trebalo iskoristiti i prednosti koje pružaju društvene mreže, a naročito imajući u vidu da čak 93,4% korisnika interneta u Srbiji, uglavnom među mlađom populacijom, ima nalog na Fejsbuku ili Tviteru (*Twitter*)¹⁵².

Broj korisnika elektronskih usluga uslovljen je i pristupom internetu. S tim u vezi, smatram

da postojeći resursi nisu u dovoljnoj meri i adekvatno upotrebljeni. Tu pre svega mislimo na već postojeću nacionalnu širokopoljansku mrežu, koja bi mogla da poveže IKT infrastrukturu različitih organa i u koju su uložena značajna sredstva¹⁵³, kao i na potencijal koji imaju javno-privatna partnerstva u premošćavanju “digitalne podele”. Ovo naročito zbog pozitivnih rezultata nekih projekata javno-privatnih partnerstava, kao što su projekat opštine Indija na uvođenju širokopoljanskog (tzv. *broadband*) interneta¹⁵⁴, kao i akcija koju Grad Beograd (a od nedavno i neki drugi gradovi u Srbiji) već sedam godina sprovodi u saradnji sa kompanijom Telenor, a koja

¹⁴⁸ Hart/Wenzel (bel. 21), s. 8.

¹⁴⁹ Dosadašnja iskustva u tom pogledu su krajnje nezadovoljavajuća, budući da su organizovani kursevi bili mahom loše koncipirani i slabo posećeni, izuzev onih koji su bili finansirani iz raznih donacija i organizovani u okviru EU projekata. Radna verzija Strategije razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2015. do 2018. godine, s. 13, dostupno na: <http://www.digitalnaagenda.gov.rs/> (očitanje 14. 04. 2015); Milenković (bel. 3), s. 1792.

¹⁵⁰ Podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da je u 2014. godini upotreba elektronskih javnih servisa u preduzećima u Srbiji iznosila 92%, što je osetni porast u odnosu na 70,6% koliko je izmereno 2010. godine, kada je je Portal eUprava počeo sa radom. Republički zavod za statistiku, Upotreba elektronskih servisa javne uprave (preduzeća),

<http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d270304IND01%262%3d%23All%23%2635%3d6%26sAreaId%3d270304%26dType%3dName%26lType%3dSerbianCyrillic> (očitanje 12. 04. 2015).

¹⁵¹ EurActiv Srbija, *Neiskorišćen potencijal elektronske uprave*, dostupno na: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/7864-neiskorien-potencijal-elektronske-uprave.html> (očitanje 13. 04. 2015). Procenjuje se da je među korisnicima interneta broj onih koji koriste usluge e-uprave nešto više od 806 000. Telegraf, *Sve više ljudi online: U Srbiji preko 2,4 miliona korisnika interneta*, dostupno na: <http://www.telegraf.rs/hi-tech/internet/1238423-sve-vise-ljudi-online-u-srbiji-preko-24-miliona-korisnika-interneta> (očitanje 12. 04. 2015).

¹⁵² Telegraf (bel. 151).

¹⁵³ SEE Cult, Portal za kulturu jugoistočne Evrope (bel. 60).

¹⁵⁴ Rakić (bel. 114), s. 10.

podrazumeva uvođenje bežičnog interneta u raznim gradskim parkovima kako bi građani u toku letnjih meseci imali besplatan pristup brzom internetu¹⁵⁵.

Osim interneta, i mobilna telefonija pruža brojne mogućnosti za razvoj e-uprave, što pokazuje primer Austrije koja, umesto elektronskih sertifikata za autentifikaciju elektronskih potpisa korisnika, koristi mobilnu telefoniju kao mnogo pouzdaniju i prijemčiviju korisnicima¹⁵⁶. U Srbiji bi naročito trebalo razmotriti potencijal mobilne telefonije, budući da po pokrivenosti uslugama širokopojasne mobilne telefonije premašujemo i prosek EU – u 2013. godini pokrivenost je iznosila oko 56%, uključujući 3G mrežu¹⁵⁷ – a iz Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) najavljuju uspostavljanje servisa koji bi omogućio pristup telekomunikacijama i onim građanima koji ga do sada nisu imali¹⁵⁸. U Srbiji je od ove godine dostupna i 4G mreža, koja omogućava brži prenos podataka i veću efikasnost¹⁵⁹. Za sada je na ovom polju u ponudi jedino zakazivanje termina za podnošenje zahteva za izdavanje ličnih dokumenata putem SMS poruke, koju je uveo MUP, dok Direkcija za elektronsku upravu najavljuje izradu aplikacije za mobilne telefone na osnovu koje bi se pristupilo Portalu eUprava i obavljalo elektronsko plaćanje¹⁶⁰.

Problem informatičke pismenosti takođe koči razvoj e-uprave u Srbiji. Jedno istraživanje pokazuje da je u Srbiji kompjuterski nepismeno više od 50 % stanovništva¹⁶¹! Ovaj podatak je poražavajući, ali ne iznenađuje previše, s obzirom na to da domaći obrazovni sistem vapi za korenitim promenama i osavremenjivanjem. Adekvatno prilagođavanje nastavnih programa na svim nivoima obrazovanja razvoju savremene IKT ne samo da bi povećalo nivo i kvalitet informatičke pismenosti, već bi doprinelo da se otkloni otpor i podozrenje građana prema novim vidovima komunikacije sa javnim sektorom, koji su nužni pratilac svakog tehnološkog razvoja.

Na kraju, imajući u vidu činjenicu da nisu adekvatno iskorišćene mogućnosti koje internet pruža za blagovremeno i tačno informisanje i koordinisanje akcija za vreme prošlogodišnjih poplava¹⁶², navodimo veoma uspešan primer iz uporedne prakse za elektronsko praćenje i zaštitu od prirodnih nepogoda i katastrofa, koji bi mogao da posluži kao model i u Srbiji. Naime, portal “Katastrophenschutz online” koji je prvobitno izradila austrijska pokrajina Štajerska, smatra se jednim od najuspešnijih projekata e-uprave u svetu¹⁶³. Ovaj portal pruža građanima sve relevantne informacije, savete i kontakte koji im mogu biti od koristi u različitim kriznim situacijama, kako onih zdravstvene prirode, tako i u slučaju prirodnih nepogoda. Osim toga,

¹⁵⁵ Telenor internet u beogradskim parkovima i ovog leta, <https://www.telenor.rs/sr/O-Telenoru/Telenor-u-Srbiji/Novosti/2014/Telenor-internet-u-beogradskim-parkovima-i-ovog-leta/?pn=2> (očitanje 10. 04. 2015).

¹⁵⁶ European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology, *Delivering the European Advantage? How European governments can and should benefit from innovative public services*, Luxembourg 2014, s. 52.

¹⁵⁷ Evropska komisija (bel. 89), s. 48.

¹⁵⁸ EurActiv Srbija, *Prihod tržišta telekomunikacija Srbije stabilan*, dostupno na: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/5728-prihod-trihta-telekomunikacija-srbije-stabilan-> (očitanje 08. 04. 2015).

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Direkcija za elektronsku upravu, Unapređenje Portala eUprava, dostupno na: http://www.digitalnaagenda.gov.rs/unapredjenje_portala_euprava/ (očitanje 13. 04. 2015).

¹⁶¹ Telegraf, *Dan pismenosti: u Srbiji ne zna da čita 165.000 ljudi!*, dostupno na: <http://www.telegraf.rs/vesti/1217727-dan-pismenosti-u-srbiji-ne-zna-da-cita-165-000-ljudi> (očitanje 10. 04. 2015).

¹⁶² SEE Cult, Portal za kulturu jugoistočne Evrope (bel. 60).

¹⁶³ Das Land Steiermark, Katastrophenschutz Online nominiert beim World Summit Award, dostupno na: <http://www.katastrophenschutz.steiermark.at/cms/beitrag/10206725/574159/> (očitanje 13. 04. 2015).

obezbeđena je odlična povezanost svih nadležnih organa i službi, kako bi se blagovremeno i adekvatno reagovalo, kako u cilju prevencije, tako i radi otklanjanja štetnih posledica¹⁶⁴. O uspehu ovog projekta, govori i činjenica da su javne uprave i u nekim drugim zemljama počele da razvijaju različite modalitete online sistema zaštite u kriznim situacijama, pa je tako početkom ove godine nemačka zemlja Severna Rajna-Vestfalija (Nordrhein-Westfalen) lansirala pilot-projekat aplikacije za pametne (*smart*) telefone, kako bi građani na vreme bili upozoreni na opasnosti od različitih prirodnih nepogoda¹⁶⁵.

6. Zaključak

Po ugledu na uspešno primenjene modele e-uprave u svetu, Republika Srbija započela je rad na modernizaciji javne administracije. U e-upravi prepoznat je potencijal da se otklone nagomilani problemi zbog kojih bilo kakav kontakt sa organima uprave za građane i privredne subjekte neretko predstavlja pravu noćnu moru. Od početka reforme javne uprave do danas, usvojen je set strateških i zakonskih akata u cilju postavljanja regulatornog okvira za razvoj e-uprave i realizovan je niz projekata. Posebno se ističe uspostavljanje nacionalnog Portala eUprava, kao “jedinствене таčke pristupa i magistrале за комуникацију са осталим порталима и системима државних органа”¹⁶⁶. I, zaista, danas je u Srbiji moguće ono što je pre samo nekoliko godina bilo ravno naučnoj fantastici – da se izbegne red na šalteru zato što ste prethodno zakazali termin elektronskim putem, zatim prijavljivanje poreza bez potrebe da se uopšte izade iz stana ili poručivanje izvoda iz matičnih knjiga preko interneta. Štaviše, neke usluge javne uprave su od ove godine dostupne isključivo u elektronskom obliku. To je slučaj sa podnošenjem poreske prijave za porez na dobit pravnih lica, što je omogućeno preko Portala e-Porezi¹⁶⁷, kao i sa obavezom malih, srednjih i velikih preduzeća da, primenom aplikacije APR-a, finansijske izveštaje potpisane kvalifikovanim elektronskim potpisom zakonskog zastupnika podnesu elektronski¹⁶⁸.

Međutim, i pored nesumnjivog napretka u odnosu na prethodni period, mali prostor koji je osvojila e-uprava nedovoljno se koristi. Pomaci u normativnom aspektu nisu uvek praćeni adekvatnim aktivnostima u tehničko-tehnološkom segmentu. Preterana kompleksnost procedura pružanja javnih usluga elektronskim putem, slaba informatička pismenost građana i zaposlenih u organima uprave, svest i kultura, nedovoljna tehnološka opremljenost, nepostojanje adekvatne koordinacije i saradnje organa uprave i brojni drugi problemi ometaju masovniju primenu. A upravo je to potrebno da se spozna nemerljiva korist e-uprave. Brže i kvalitetnije pružanje javnih usluga, čemu e-uprava i teži, najbolji je podsticaj za njen dalji razvoj. Iako treba imati u vidu da e-uprava nije panacea za sve boljke javne uprave – o čemu svedoče brojni izazovi sa kojima se

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Heiseonline, *Bund testet Katastrophenschutz-App*, dostupno na: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bund-testet-Katastrophenschutz-App-2555791.html> (očitanje 13. 04. 2015).

¹⁶⁶ Dostupno na: http://www.digitalnaagenda.gov.rs/vesti/sta_donosi_strategija_razvoja_euprave/ (očitanje 14. 04. 2015).

¹⁶⁷ Poreska kancelarija Tatić, Propisana je nova poreska prijava za porez na dobit pravnih lica (Obrazac PDP) koja se podnosi elektronskim putem, 28. 03. 2015, <http://www.pktatic.rs/novosti/propisana-je-nova-poreska-prijava-za-porez-na-dobit-pravnih-lica-obrazac-pdp-koja-se-podnosi-elektronskim-putem/> (očitanje 14. 04. 2015).

¹⁶⁸ Alibris, Elektronska predaja finansijskih izveštaja za 2014. godinu, <http://www.alibris.rs/elektronska-predaja-finansijskih-izvestaja-za-2014-godinu> (očitanje 14. 04. 2015).

suočavaju čak i države koje su u ovom pogledu daleko ispred Srbije – na mnogim primerima se pokazala kao moćan katalizator njene reforme. S obzirom na to da je modernizacija javne uprave jedan dugotrajan proces, njeni efekti će biti vidljivi tek u periodu koji nam predstoji, tako da je teško i pomalo nezahvalno davati prognoze u pogledu daljeg pravca razvoja. Međutim, smatram imperativnim u narednom periodu, a posebno zbog značaja koji efikasna javna uprava ima za funkcionisanje celokupnog društva, usmeravanje pažnje stručne i političke javnosti ka što efikasnijem otklanjanju navedenih prepreka razvoju e-uprave i boljem i potpunijem iskorišćavanju postojećih potencijala.