

ТМГ. XXXVIII	Бр. 4	Стр. 1777-1796	Ниш	октобар - децембар	2014.
--------------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 35:004(497.11) 330.341

Прегледни рад

Примљено: 7. 2. 2014.

Ревидирана верзија: 3. 8. 2014.

Одобрено за штампу: 24. 11. 2014.

Дејан Миленковић

Универзитет у Београду

Факултет политичких наука

Београд

Е-УПРАВА У САВРЕМЕНИМ УПРАВНИМ СИСТЕМИМА И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Апстракт

Развој информационо-комуникационих технологија омогућио је у последњих двадесет година темељни преображај модерне јавне управе. Уочавајући значај информационо-комуникационих технологија, бројне међународне организације почињу да посматрају е-управу као глобални феномен и средство за постизање „добре управе“, унапређивање квалитета пружања јавних услуга клијентима и унапређивање система јавног управљања. Република Србија је у глобалном контексту е-управе направила значајне почетне кораке. Ипак, очигледно је да успостављање е-управе прате бројни изазови. Зато се у даљем процесу приближавања ЕУ и јачању положаја Републике Србије у глобалном контексту, и у овој области морају предузети суштинске и брзе реформе.

Кључне речи: јавна управа, реформа управе, информационо-комуникациона технологија, е-управа, добра управа, закони, стратегије

dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта Универзитета у Београду, Факултет политичких наука, Политички институт Србије у регионалном и глобалном контексту (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

E-GOVERNMENT IN THE MODERN ADMINISTRATIVE SYSTEM AND IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract

In the last twenty years, the development of information and communication technologies has enabled a fundamental transformation of modern public administration. Recognizing the importance of ICT, many international organizations have begun to view e-Government as a global phenomenon and a means to achieve "good governance", to improve the quality of public service delivery, and to improve the system of public administration. In the global context of e-Government, Serbia has made significant first steps. Yet, it is obvious that the establishment of e-Government entails numerous challenges. Therefore, substantial and rapid reforms have to be undertaken in this field as well, as part of the EU accession process and strengthening of the global position of Serbia.

Key words: public administration, administration reform, ICT, e-Government, good governance, laws, strategies

ПОЈАМ „Е-УПРАВА“

„Е-управа“ (у даљем тексту е-управа) је концепт у оквиру којег се информатичка и комуникациона технологија користе у свим подручјима јавне управе и на основу којег се она трансформише и редифинише као јавна служба (Лилић, 2008, стр. 293). Значај е-управе у савременој јавној управи произилази из чињенице да она омогућава трансформацију јавне управе у свим активностима јавне и политичке управе у службу за потребе грађана, али у информационом (виртуелном) смислу (Димитријевић, 2009, стр. 121). У оквиру концепта е-управе информатичка технологија се широко користи у поступцима пружања низа различитих јавних услуга грађанима који се дефинишу као „клијенти“, тако што се информације обрађују електронским путем уз помоћ интернет хиперлинк технологије (Internet Hyperlink). Е-управа данас постоји у већини развијених земаља света (САД, Канада, Јапан, Аустралија, Нови Зеланд, Финска, Немачка и др.). У Европи се е-управе међусобно повезују стварајући тако е-Европу, стратешки систем друштвених, привредних и политичких реформи за изазове 21. века (УН Извештај о глобалном развоју Е-управе).

Е-управа данас је глобални феномен, а њен значај су препознале бројне међународне организације. Према дефиницији Светске банке:

„Е-управа је употреба информационе технологије (као што су компјутерске мреже, интернет, мобилне компјутерске мреже) од стране владиних агенција у циљу промене односа са грађанима, компанијама, и другим деловима владе. Те технологије служе за постизање: боље испоруке владиних услуга грађанима, унапређење интеракције са приватним сектором, лак приступ информацијама грађанима, или ефикасније управљање владом. Успостављање е-управе резултира: мањом корупцијом, повећањем транспарентности, већим квалитетом јавних услуга, повећаним приходима, и смањењем трошкова. Традиционално су се услуге владе грађанима и компанијама вршиле у владиним просторијама. Употребом информационих и комуникационих технологија услуге се приближавају корисницима, и могу се користити од куће, са посла, путем информационих пултова у јавним установама и органима државне управе. Аналогно са е-трговином, која омогућава компанијама да ефикасније врше трансакције међусобно (Б2Б) или са купцима (Б2Ц), е-управа има за циљ да омогући лакшу, јефтинију, транспарентнију интеракцију између владе и грађана (Г2Ц), владе и приватног сектора (Г2Б), самих владиних агенција (Г2Г)“ (World Bank, Definition of E-Government).

Уједињене нације дефинишу е-управу као капацитет и вољу јавног сектора да развија употребу информатичке и комуникационе технологије ради повећања квалитета пружања јавних услуга грађанима (UN Global E-government Readiness Report 2005, p. 13).

Европска унија питању е-управе почиње да посвећује посебну пажњу почетком новог миленијума, при чему акценат ставља на е-управу и добру управу. За Европску унију е-управа је употреба информационо-комуникационих технологија, а нарочито употреба интернета као инструмента у постизању бољег управљања (Лилић, 2006).

У Одлуци Европске уније о интероперабилном пружању паневропске услуге е-управе у јавној управи пословним субјектима и грађанима (2004), која се позива на састанке Европског савета у Лисабону 2000. године и Бриселу 2003. године, и закључке са ових састанка који се односе на припремање транзиције Европске уније до 2010. године, Унија је јасно указала на њен значај. Унија у овом документу захтева елиминацију препрека електронској комуникацији у оквиру јавне управе на свим нивоима (значи и локалне власти), као и између јавне управе, пословних субјеката и грађана, што треба да допринесе побољшању европског пословног амбијента и смањењу административних намета и бирократије. То треба да охрабри пословне субјекте и грађане Европске уније да користе предности информатичког друштва и да комуницирају електронски са јавном управом. Са становишта Европске уније, е-управа треба да почива на знању, да буде оријентисана ка грађанима и „линкована“, и да као таква утиче на реформу и модернизацију јавне управе у стратешком

правцу стварања информатичког друштва, кроз коју треба да се оствари принцип „добре управе“, односно управе као „јавног добра“.

У наставку процеса Европска комисија је најпре усвојила документ „и2010 Европско информационо друштво за раст и запошљавање (2005), а затим прихватила и Акциони план за е-управу *Убрзавање е-управе у Европи у корист свих* (2006), која је постала саставни и интегрални део документа „и2010 Иницијатива“. Тако је поменути Акциони план постао оквир политике Европске уније у области информационог друштва и медија. Европска унија као приоритено питање идентификовала је увођење двадесет различитих сервиса који представљају основицу централне и локалне е-управе, за своје клијенте (дванаест за грађане и осам за привреду). Неки од тих сервиса за грађане су: пријава пореза, помоћ у тражењу посла, давање социјалне помоћи (нпр. за незапослене и сл), издавање личних докумената, регистрација моторних возила, претрага каталога јавних библиотека и др. Сервиси намењени привреди који би морали да буду обезбеђени кроз е-управу су, између осталих, јавне набавке, царинске декларације, оснивање и регистрација привредних друштава, подношење пореских пријава о добити предузећа и др. (Prlja, 2010).

Процес покренут у оквиру ЕУ имао је своје импликације и на земље Југоисточне Европе. У оквиру Пакта за стабилност, Иницијативе за електронску Југоисточну Европу, владе ових земаља су на састанку одржаном у Сарајеву 29. октобра 2007. године, потписала документ „еСЕЕ Агенда + развој информационог друштва у Југоисточној Европи 2007–2012, чиме је прихватила и „и2010 Иницијативу“ као општи оквир за развој информационог друштва у Републици Србији.

Поред поменутих дефиниција е-управе, све чешће су у употреби и други слични појмови, нарочито појам „е-управљање“. Овом појму нарочито је посветила пажњу Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*), која е-управљање посматра у ширем смислу у односу на е-управу, уочавајући као кључни циљ е-управљања ангажовање, омогућавање и оснаживање самих грађана, као и промену начина на који се грађани односе према власти, али и другима. Према дефиницији ове организације:

„Е-управљање је коришћење информација и комуникационих технологија јавног сектора у циљу унапређења пружања информација и услуга, охрабривања учешћа грађана у процесу доношења одлука, чињење власти отворенијом, транспарентнијом и одговорнијом. Е-управљање укључује и нове начине руковођења, нове начине дискутовања и одлучивања о јавним политикама и инвестицијама, нови начин приступа образовању, нови начин ослушкивања захтева и потреба грађана и нови начин организо-

вања и достављања информација и услуга. За разлику од појма е-управе, е-управљање обухвата и промену у начину на који се грађани односе према власти, али и према сваком другом“ (Pavlia, J. S., & Sharma, S.C., 2007. p. 3.).

ЗНАЧАЈ Е-УПРАВЕ У САВРЕМЕНОЈ ДЕМОКРАТСКОЈ ДРЖАВИ

Основна премиса е-управе је да информације и услуге морају бити приступачне свим грађанима без дискриминације у односу на лично својство или положај, али истовремено то значи да су неке информације поверљиве и да као такве морају бити под строгим режимом правне контроле. Коришћење информатичких и комуникационих технологија, интернета, персоналних рачунара, мобилних телефона и др. битно је утицало на трансформацију вршења власти. Приступ информацијама и пружање *on-line* услуга (нпр. издавање уверења, личних исправа и сл.) од стране „отворене управе“ ствара нов квалитет јавних услуга. Ова врста комуникације нуди грађанима много нових облика учешћа у демократским процесима и одлучивању, а потенцијали информатичке и комуникационе технологије омогућавају држави да стварају различите моделе е-управе. Многе државе данас стављају на располагање и дистрибуирају информације путем својих веб-страница, стварају дигиталне базе податка и пружају *on-line* јавне услуге.

Нови алати, нова правила, нова економија, софистициранији корисници – све то захтева сасвим нови приступ у раду јавне управе. За бољу услугу, за њено преобликовање и нуђење *on-line*, јавна управа се мора преобликовати из основа. Те промене од јавне управе захтевају нову пословну стратегију сведену на е-управу. Она мора бити заснована на новим технологијама, новим пословним процесима и новим захтевима корисника (Радивојевић, 2009). Доприносећи трансформисању организације јавног сектора, информационе и комуникационе технологије могу да побољшају јавне услуге чинећи их бржим, далеко доступнијим и ефикаснијим. Путем коришћења интернета, електронска државна администрација чини своје пословање ближим грађанима и предузећима. Електронска државна администрација може да пружи велики допринос убрзавању транзиције ка економији заснованој на знању, стимулисањем приступа и лакшим коришћењем основних услуга јавне управе.

У типичном амбијенту е-управе, постоји „шалтер“ (front office) и „канцеларија“ (back office), који су повезани моћном мрежом (интернет). Шалтер може бити постављен као „све на једном месту шалтер“ или као „информативни центар“ који је доступан помоћу телефона или електронске поште. Такође е-управа се може користити директном комуникацијом помоћу персоналног компјутера између грађана и управе. Грађанима су на располагању бројни и ра-

зноврсни облици комуникација за које се сами опредељују, што значи да е-управа ствара друштвене, културне, економске и институционалне последице које имају позитиван ефекат на квалитет живота грађана и њихове послове. У последњих неколико година у свету све популарнији модел у раду управе је модел „јединственог шалтера“ који је изузетно примењив у концепту е-управе. У моделу пословања управе која се заснива на „јединственом шалтеру“, шалтер (физички шалтер, кол центар или електронски интернет шалтер) не припада одређеном органу или организацији, чак ни одређеној вертикалној надлежности, већ се на једном месту обављају сви послови које клијенти могу да имају са било којим органом или организацијом унутар државне или локалне администрације (Лилић, 2008, стр. 295–296).

Е-управа доводи до суштинске промене досадашње организације рада органа јавне управе укључујући и органе територијалне аутономије и локалне самоуправе. Коришћењем е-управе организације централне и локалне управе временом све више постају мала и изузетно оперативна тела која се баве креирањем јавних политика, стратегија и визија, као и регулативом. Хоризонтално, она су повезана у радне групе и друга тела која су основана да реше проблем или да пронађу решење које задире у више од једне надлежности. За дугорочније пројекте често се оснивају стална међуресорна тела. Услуге према клијентима врши „Служба за услуге“ која има своје сервисне центре, позивне центре, електронски шалтер и интернет презентацију. Сви ови различити канали комуникације омогућавају клијентима (грађанима и привреди) да било који посао са јавном управом, односно локалном администрацијом, обављају преко ма ког од канала комуникације, у било које време, са ма ког места у свету (Анђелић, 2002, стр. 3).

Концепт е-управе успостављен је данас у великом броју земаља. Одељење Уједињених нација за социјална и економска питања (UNDESA) од 2003. године спроводи глобално истраживање и објављује Извештај о стању е-управи у земљама чланицама УН. Последњи извештај „Е-управа 2014 – Е-управа за будућност коју желимо“ (United Nations e-Government Survey 2014 - E-Government for the Future We Want) обухватио је 193 државе – чланице Уједињених нација.

Увођење концепта е-управе подразумева значајне законодавне реформе, односно правну регулацију е-управе као облика комуникације између грађана и јавне управе, између грађана и привреде, као и интерне комуникације у оквиру сложене управне организације (Миленковић, 2012).

Неколико кључних области које се непосредно или посредно односе на е-управу, а које треба регулисати законом су: електронски потпис, електронски документ, заштита података о личности, остваривање права на слободан приступ информацијама, информациона

безбедност, кривично-правна заштита и др. У том смислу област електронске управе по правилу јесте парцијално законски регулисана, али су се поједине земље, у својим националним законодавствима определиле и за јединствени приступ, односно регулисању е-управе доношењем посебног закона. Тако је Аустрија закон о е-управи донела још почетком 2004. године и у њему централно место заузима регулација идентификације и аутентификације у електронским комуникацијама са јавном управом, електронска потврда података и електронско управљање подацима. У Италији је Закон о е-управи усвојен 2005. године. Основни циљ овог закона је да створи „управу без папира“. Италијански закон утврђује бројна правила, обавезе и препоруке које се односе на употребу информационо-комуникационих технологија у јавној управи. Закон обавезује јавну управу да међусобно дели релевантне информације у електронском облику, одређује минималан број услуга који се мора пружати грађанима и приватном сектору путем интернета, обавезује управу на прихватање електронског плаћања, као и употребу електронске идентификационе карте и др. Посебан закон је 2008. године усвојила и Бугарска (Прља, 2010).

Велики број новијих чланица Европске уније, усвојио је значајне инструменте е-политике у последњих неколико година у циљу не само увођења е-управе већ и достизања одређеног степена јавне управе у целини, у складу са основним начелима европског управног простора, принципом добре управе и стандардима развијенијих земаља Европске уније.

Тако је Република Хрватска, као нова чланица Европске уније прву Националну стратегију за развој информационог друштва усвојила још 2002. године, а при хрватској Влади је већ 2003. године било успостављено посебно тело за развој е-управе (Средишњи државни уред за е-Хрватску), које је престало да постоји 2011. године, а делокруг његових послова преузело је Министарство управе. На овај начин овом министарству су пренети и послови информатизације и модернизације. Следећу Стратегију развоја електроничке управе за период од 2009. до 2012. године (2009) Влада Хрватске уредила је по методологији на којој се заснива истраживање индекса развоја е-управе Одељења Уједињених нација за социјална и економска питања. У наставку процеса Хрватска је усвојила и Стратегију развоја електроничке јавне набаве (2013). Словенија је о успостављању електронске управе као начину приближавања најразвијенијим европским земљама, почела да размишља још 1993 године. Од 2002. године, када су темељно имплементирани и завршене процедуралне трансформације, успостављен је портал е-комуникације са грађанима, чије је решење, на основу остварених ефеката у пракси, добило многа међународна признања, укључујући и признања од саме ЕУ. Румунија је

Стратегију информационог друштва и друштва заснованог на знању за период од 2009. до 2013. године усвојила 2009. године, а основно стратешко опредељење је било усклађивање регулативе у области е-управе са прописима ЕУ (Прља, 2010).

Поменуто истраживање „Е-управа 2014, е-управа за будућност коју желимо“ (2014, 199–202) Одељења УН за социјална и економска питања показује да је индекс развоја е-управе земаља региона југоисточне Европе (e-Government Develop Index EDGI) у 2014. години на просечном нивоу или испод просека у односу на глобално стање, али и значајно ниже од просечног нивоа индекса Европске уније (0.7300).

Табела 1. Индекс развоја е-Управе у земљама југоисточне Европе

Table 1. E-Government development index for Southeast European countries

Земља	Место на ранг листи	Индекс EDGI
Албанија	84	0.5046
БиХ	97	0.4707
Бугарска	73	0.5421
Хрватска	47	0.6282
Македонија	96	0.4720
Србија	69	0.5472
Румунија	64	0.5632
Словенија	41	0.6505
Црна Гора	45	0.6346

Е-УПРАВА, „ДОБРА УПРАВА“ И НАЧЕЛА ЕВРОПСКОГ УПРАВНОГ ПРОСТОРА

Концепт е-управе у савременој држави у потпуности одговара и преплиће се са основним начелима европског управног простора с једне стране и принципом „добра управа“ са друге стране. Е-управа, заправо, кроз коришћење информационо-комуникационе технологије обједињује и обезбеђује примену основних начела европског управног простора, као и принципа „добре управе“. Могло би се чак и констатовати да е-управа постаје њихов све доминантинији имплементациони механизам. Зашто је то тако? Поредићи дефиниције е-управе и основна начела европског управног простора, можемо уочити да је е-управа, посредно укључена у сваки од њих. Основни принципи европског управног простора су: поузданост и предвидивост; отвореност и транспарентност; одговорност и ефикасност и ефективност (Миленковић, 2013, стр. 315–317).

Поузданост и предвидивост је начело који произилази из принципа владавине права. Њега групно чини читав низ принципа, као што су то принципи законитости, пропорционалности, професионалног интегритета, недискриминације, процедуралне правде и друга. Према начелу законитости, обавеза управе је да делује у сагласности са законом (легално). На принцип законитости нужно надовезује и принцип пропорционалности који подразумева да управа може грађанима наметати обавезе само до границе која је неопходна да би се постигла сврха те мере. Принцип професионалног интегритета у државној управи се односи на непристрастан и независан рад органа управе. Принцип забране дискриминације је такође уско везан са овом групом принципа, као и принцип процедуралне правде који гарантује непристрасну примену права, поштовање странке и њеног достојанства (Рабреновић, 2002). Е-управа доприноси брзој и лакој провери законитости рада јавне управе у пружању услуга њеним корисницима, обезбеђује супротстављање арбитражном доношењу одлука, значајно утиче на реализацију принципа професионалног интегритета, као и недискриминаторно поступање јавне управе при пружању услуга својим корисницима, дајући једнаке шансе свима који учествују у процесу е-управе без обзира на њихов друштвени статус, пребивалиште, старост и сл. Такође, е-управа обезбеђује поштовање корисника услуге/странке, као и њеног личног достојанства. Једним „кликом“ путем компјутера и коришћењем интернета о сваком кршењу ових принципа од стране било ког јавног службеника орган/организација јавне управе може бити обавештен о оваквом поступању, а према конкретном јавном службенику се може ефикасно и брзо применити одређена санкција у циљу бржег отклањања пропуста и обезбеђења поштовања поменутих принципа.

Начело отворености и транспарентности у вези са радом јавне управе подразумева да свако на кога се односи административно поступање, буде упознат са основама таквог поступања. Начело отворености и транспарентности изражава се и као обавеза органа да информишу грађане о њиховим правима и обавезама, упозна их са својом организационом структуром, пословима које обављају, међусобним односима са другим органима, коришћењем буџетских средстава, детаљима управног поступања и вођења поступка у којима грађани остварују своја права. Е-управа је идеалан начин брзог и лаког приступа таквим информацијама, приступа фазама доношења одлука, подношењу различитих захтева, прибављању документата и брзе, лаке и доступне комуникације и прослеђивања неопходних информација од стране јавне управе грађанима, односно другим корисницима.

Начело одговорности подразумева да сваки орган управе мора бити одговоран за своје поступање другим управним, законодавним или судским органима, али и самим грађанима. Утврђивањем јасних

процедура којима се ефикасно обављају послови и обезбеђује поштовање правила поступка, као и коришћење јавних овлашћења у складу са законом, чине основу сваког вида контроле и обезбеђују принцип одговорности управе. Е-управа са своје стране управо омогућава такву контролу. Подношењем различитих притужби, представки и обезбеђењем приступа информацијама путем е-управе и информатора о раду сваког органа јавне власти, у контексту појма јавне управе, обезбеђује се и контрола рада и пружања различитих услуга од стране грађана путем е-администрације.

Начела ефикасности и ефективности су типична за менаџмент. Е-управа убрзава комуникацију између различитих организационих структура у јавној управи, значајно доприноси бржем пружању услуга грађанима из делокруга органа јавне управе, аутоматизује вршење појединих управних делатности и омогућава да бројне услуге буду обезбеђене грађанима и приватном сектору без икаквог „физичког“ додира са канцеларијама у којима су запослени јавни службеници. Употреба информационо-комуникационих технологија (ИКТ) у процесу деловања система јавне управе је уско везана за унапређење ефикасности и ефективности овог система, као и јавног сектора у целини. Прецизније, ИКТ подупиरे развој модела јавне управе у којем сви организациони системи међусобно сарађују како би боље испунили своје функције и циљеве.

На поменутом начела еврпског управног простора логично се надовезује принцип „добра управа“. Принцип „добра управа“ је принцип рада савремене јавне управе којим се тежи пружању веће сигурности грађанима у њиховим односима са управом, односно њеним службеницима, тако што се успостављају додатна правила и принципи понашања управе према грађанима, која, при томе, не користи свој „доминантни положај“ већ га усмерава ка грађанима и остваривању њихових права и правних интереса, јер је у демократији, грађанин „врховни господар“. Зато се у савременој правној држави тражи не само законитост поступања јавне управе већ и правилност, односно пракса праведног, пристојног и доброг поступања управе, која је антипод њеном лошем поступању (Миленковић, 2012).

Концепт „добре управе“ развијен је од деведесетих година прошлог века у УН, Савету Европе и другим међународним организацијама. Ове организације су сачиниле листу правила којима јавна управа и јавни службеници треба да се руководе како би се успоставили стандарди добре управе (Милосављевић, 2010, стр. 45). Колико је питање „добре управе“ значајно, показује и Повеља о основним правима Европске уније (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000), којом је оно признато као једно од основних права грађана Уније. На предлог Омбудсмана Европске уније Европски парламент је усвојио и Европски кодекс доброг админи-

стративног понашања (Code of Good Administrative Behavior, 2001). О важности овог принципа говоре и бројна истраживања која су касније уследила у земљама Европске уније, као на пример, истраживање „Принципи добре управе у земљама чланицама Европске уније“ Шведске агенције за јавни менаџмент (2004).

У данашњем свету велики значај у контроли правилности рада органа управе и искорењивању лоших пракси поступања према грађанима, као и у формулисању принципа доброг и правилног поступања, њиховој афирмацији и указивањима на њихово кршење, има е-управа. Како „добра управа“ подразумева постизање ефикасности бирократије, односно оптимизовање рада јавне управе на начин да се сачувају права грађана, „добра управа“ данас све више функционише преко умрежених правних база података, односно аутоматизоване администрације што представља суштину е-управе. Тако е-управа значајно доприноси остваривању принципа „добре управе“ кроз једноставне и брзе канале комуникације и убрзаном отклањању последица и пракси лошег поступања, а јавна управа постаје ефикасан и квалитетан пружалац услуга грађанима и другим клијентима. Зато е-управа јесте и значајан елемент развоја јавне управе, при чему се ИКТ морају посматрати као средство (оруђе) које подржава успешну реформу и успешно деловање система јавне управе, односно као инструменат за постизање „добре управе“ (Saarenpää, 2003).

Е-УПРАВА У СРБИЈИ – РАЗВОЈ И ТРЕНУТНО СТАЊЕ

И поред великих потенцијала е-управе у развоју савремене управе, чини се да је Република Србија, посматрано у глобалном контексту, још увек на ниском нивоу њеног развоја. На неки начин реформа јавне управе у целини, па и у области е-управе тече споро, мада је евидентно да у процесу европских интеграција цео процес реформе, укључујући и унапређење е-управе мора бити значајно убрзан. Одређени кораци у том правцу су учињени, инструменти јавне политике као што су стратегије и поједини закони су донети, постоји и значајно декларативно залагање за увођење концепта е-управе, нарочито концепта јединственог шалтера, али се на овом подручју мора још доста урадити, како би се и реално постигли основни циљеви е-управе, а кроз е-управу обезбедила и примена начела европског управног простора и принцип „добре управе“.

Главни циљеви активности у области развоја е-управе су обезбеђивање техничке подршке за квалитетно управно одлучивање на свим нивоима система јавне управе. Главни изазови у развоју е-управе у Републици Србији, међутим, нису техничке природе (мада ни овај аспект не треба занемарити) већ се они односе пре свега на промену културе и свести у државним, односно јавно-правним органима, међу државним службеницима, али и самим грађанима.

Република Србија је развоје е-управе започела кроз два стратешка документа донета средином прве деценије 21. века. Прва је била Стратегија реформе државне управе (2004), која као један од основних циљева истиче модернизацију државне управе. Модернизација првенствено подразумева увођење информационих технологија у рад државних органа, како на централном тако и на локалном нивоу, а ближе активности, додуше веома опште, према којима је принцип модернизације требало да буде спроведен, садржане су у акционом плану уз ову стратегију. Други стратешки документ била је Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији (2006). Ову владину стратегију, касније је заменила нова Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године (2010). Један део ове стратегије односи се и на е-управу, е-здравство и ИКТ у образовању, науци и култури, који у контексту ширег тумачења појма јавне управе чине њене саставне сегменте.

Свакако да најзначајнија стратегија са становишта е-управе и јавне управе је Стратегија развоја електронске управе за период од 2009. до 2013. године (2009). У смислу ове стратегије, под изразом електронска управа (е-управа), подразумева се примена информационо-комуникационих технологија (ИКТ), којом се постиже ефикаснији и ефективнији рад органа управе и ималаца јавних овлашћења (у даљем тексту: органи власти) у функцији вршења власти, економског раста и смањења терета администрације. Основна четири „стуба“ ове Стратегије која треба да обезбеде развој е-управе су: (1) успостављање кључних полуга (инфраструктура, електронски идентитет, е-потпис, е-документ и е-евиденције), (2) аутоматизација процеса (унутарресорна аутоматизација, размена структурираних докумената, реформа поступка), (3) успостављање електронских јавних услуга (портал заједничке услуге, поједине услуге) и (4) развој кадровских потенција (запошљавање ИКТ стручњака, информатичка писменост службеника).

На овом месту пажњу ћемо посветити само трећем стубу, тачније успостављању електронских јавних услуга, и то оном делу „стуба“ који предвиђа успостављање портала е-управе (www.euprava.gov.rs). Портал е-управе требало је, према стратегији, да понуди не само сопствене услуге већ и информације о свим електронским јавним услугама и упуту корисника на место где може остварити одговарајућу услугу. Портал е-управа, успостављен је у јуну 2010. године и обухвата следећих 13 животних области од значаја за грађане и привреду: пословање; јавне набавке; животну средину и просторно планирање; финансије; увоз/извоз; образовање; саобраћај; статистику; спорт и омладину; катастар; енергију и рударство. Портал е-управа је био резултат пројекта тадашњег Министарства за телекомуникације и информационо друштво и Републичког завода за информатику и

интернет као носилаца овог пројекта, али и резултат рада бројних државних институција и локалних самоуправа (30 републичких органа и 56 јединица локалне самоуправе), које су на порталу објавиле своје електронске услуге и информације везане за услуге које пружају грађанима и привреди.

Портал је конципиран тако да се на једноставан, брз и интуитиван начин могу пронаћи све релевантне информације везане за потребе грађана и привреде пред јавном администрацијом и груписане су у наведених тринаест области. Претрага се може вршити и према надлежном органу, а услуге је могуће претраживати и према почетном слову услуге (од А до Ш). Посебно значајан део портала јесте део е-услуга где грађани могу да одређени захтев предају јавној администрацији *on-line* (путем интернета). Такође, могуће је да се на порталу прати статус реализације електронског захтева, као и да се прими повратни одговор или одговарајућа дозвола или тражени документ. До сада, најчешће коришћене услуге које грађани и привреда користе су: изводи из матичних књига, заказивање издавања електронских сертификата на личној карти, уверење о држављанству, уверење о пребивалишту (МУП), упућивање возила на испитивање – АТЕСТ (МУП), уверење да правно лице није осуђивано за привредне преступе / није у посупку стечаја или ликвидације (привредни судови), извод из евиденције незапослених лица (Национална служба за запошљавање) и др. Грађанима и привреди је за покретање појединих електронских услуга потребан и квалификовани електронски сертификат или регистрација помоћу корисничког имена и лозинке на порталу. У овом тренутку квалификована тела за издавање квалификованих електронских сертификата у Србији су Пошта Србије, МУП и Привредна комора Србије.

Што се тиче нормативног оквира, од 2004. године усвојен је читав низ закона и подзаконских аката који систем е-управе као кибернетског система јавне управе у различитим доменима чини остваривим. То су, између осталих, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004) који уводи обавезу органа јавне власти да редовно објављују информаторе о раду и на својим интернет презентацијама; Закон о електронском потпису (2004) који имплементира ЕУ прописе који уређују електронски потпис; Закон о електронском документу (2009) који регулише употребу електронског документа и временски жиг; Закон о заштити података о личности (2009) који уређује начин прикупљања, коришћења и обраде података у службеним, укључујући и електронске евиденције односно гарантује заштиту личних података појединца у односу на државу и дефинише начин њиховог коришћења у оквиру електронског пословања и у систему јавне управе; Закон о потврђивању Конвенције о високотехнолошком криминалу; Закон о потврђивању До-

датног протокола уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система (2009); Закон о јавним набавкама (2012) у којем је први пут пажња посвећена електронским лицитацијама и којим се стварају оквирне могућности за реализацију јавних набавки електронским путем (e-procurement), што је значајно и из разлога што јавне набавке представљају један од осам сервиса Европске уније намењених привредним субјектима (из групе 12+8 сервиса о чему је претходно већ било речи). Спровођење ових закона по правилу је било повезано и са доношењем појединих подзаконских општих аката органа државне управе. Међутим, пуна примена наведених прописа биће обезбеђена тек законским уређењем електронског архивирања, информатичке сигурности и употребе електронског документа и електронског начина комуникације у управном поступку.

Највећи недостатак поменутих стратегија, јесте што не постоји ефикасан систем „праћења“ (мониторинга) реализације, пре свега активности утврђених у акционим плановима, а још мање тзв. индикатори успешности спроведених активности који се не могу свести на пуко извршење активности већ се морају проширити и на даље праћење и анализу извршених активности и релевантних последица њиховог спровођења. Иако је на први поглед стратегијски оквир као основ јавне политике „богат“, поставља се проблем његове ефективне примене, као и проблем недовољно развијеног нормативног оквира који би успешно био реализован и имплементиран. Такође, један део садашњег законског оквира, није усаглашен са европским стандардима, и треба их темељно редефинисати или заменити новим законом, као што је то случај са Законом о заштити података о личности (Миленковић, 2009, стр. 61–90). Нажалост, уместо података који би се могли видети из извештаја у вези са временским оквиром реализације одређених активности у вези са акционим плановима за спровођење стратегије, недостаци се најчешће „откривају“, приликом анализе постојећег стања при припремању и изради „нових“ стратегија.

Стратегија реформе јавне управе (Влада Републике Србије, 2014) показује докле се стигло и шта су кључни проблеми функционисања е-управе у јавној управи Републике Србије. Поред недостатака нормативног оквира кога тек треба допунити, институционални оквир је такође кључан за развој е-управе. За сада и Републици Србији не постоји један орган у државној структури који би имао потпуну одговорност за координацију и управљање свим аспектима развоја ове области, а, такође, није постојала ни координација, па ни свест о потреби координисања властитог развоја са свеобухватним циљевима Владе приликом спровођења својих појединачних иницијатива одно-

сно реформи. Главни иницијатори развоја су до сада често били различити пројекти финансирани из страних донација. Ови пројекти су углавном били усмерени на интерне циљеве поменутих државних органа, без увида у ширу слику и свеопште циљеве Владе. У области службених регистара, неопходно је успостављање Регистра грађана док је успостављање централног система за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига још увек у току. У току су и активности на успостављању јединственог адресног регистра, као и на успостављању националне инфраструктуре геопросторних података. У Републици Србији не постоји добра пракса у погледу прикупљања и размене података. Велики број државних органа је током времена за потребе свог рада развио своје базе података са подацима о грађанима, са истом или сличном структуром, али са различитим подацима. Неопходно је да се терет прибављања података из јавних евиденција пребаци са грађана на управу. Значајан корак напред у циљу успостављања стандарда и добре праксе у погледу размене података између органа јавне управе је израда Националног оквира интероперабилности, којим се дефинише начин размене информација унутар Владе и органа државне управе. Нацрт је израђен крајем 2011. године уз подршку Европске уније, али он још увек није усвојен. Такође, бројни државни органи у Републици Србији поседују сопствену мрежну инфраструктуру и у току је повезивање појединих органа са Управом за заједничке послове, која треба да постане централно чвориште мреже државних органа. Израда магистралне мреже државних органа на нивоу целе Србије још није отпочела.

ЗАКЉУЧАК

Развој информационо-комуникационих технологија омогућио је у последњих двадесет година темељни преображај модерне јавне управе. Уочавајући значај ИКТ, бројне међународне организације почињу да посматрају е-управу у глобалном контексту као средство за постизање „добре управе“, начин унапређивања квалитета пружања јавних услуга грађанима и привреди, као и унапређивања самог система јавног управљања. Кроз е-управу модерна јавна управа постаје поуздана, предвидива, отворена, транспарентна, одговорна, економична и ефикасна, оријентисана ка грађанима и привреди, што доводи до стварања новог погледа на јавну управу – управу као „јавног добра“. Европска унија дала је значајан допринос стварању е-управе, реформи националних правних система и доношењу јасних националних стратегија и акционих планова у свакој држави-чланици. Овим процесом обухваћене су и земље Југоисточне Европе. Све већи број земаља кроз концепт е-управе постиже значајне уштеде у

буџету и обезбеђује остваривање и поштовање принципа „добре управе“. Република Србија је у глобалном контексту е-управе направила значајне почетне кораке. Усвојила је више стратегија и акционих планова и у извесној мери унапредила нормативни оквир који треба да обезбеди успешно коришћење сервиса е-управе. Ипак, очигледно је да успостављање е-управе тече споро, те да се у даљем процесу приближавања Европској унији, али и унапређивању положаја Републике Србије у глобалном контексту, морају и у овој области начинити радикалнији и бржи кораци. Основни изазови који стоје на путу успешне имплементације решења у области е-управе у Републици Србији су: (1) недовољна координација и сарадња између органа државне управе по питању развоја е-управе; (2) неодговарајућа правна регулатива у области развоја е-управе; (3) недовољна дигитализација и аутоматизација управних поступака и административних и пословних процеса; (4) недовољан капацитет људских ресурса за развој и имплементацију е-управе; (5) нерационална употреба ИКТ инфраструктуре; (6) непостојање потпуно функционалног система националних регистара и (7) недовољна размена података између органа јавне управе и недостатак стандарда у области размене података између органа јавне управе. У том смислу неопходно је хитно усвојити нови Закон о општем управном поступку који би омогућио аутоматизацију управног поступка, као и нови Закона о заштити података о личности који би обезбедио адекватан степен информационе безбедности у систему јавне управе. Ради даљег унапређења стања у овој области, неопходно је донети и нову свеобухвату Стратегију развоја е-управе, као и одговарајући акциони план за период 2014–2018.

Међутим, не треба заборавити да процес успостављања е-управе као модерног сервиса заснованог на знању у највећој мери зависи од промене културе и свести у државним органима, код државних службеника, али и корисника њених услуга (грађана и привреде). Да би се на одговарајући начин решили горе поменути проблеми за развој е-управе, Република Србија мора обезбедити координисано деловање на нивоу државе и на нивоу појединих институција, као и доследно спровођење кључних аспеката планирања и имплементације овог процеса.

ЛИТЕРАТУРА

- Анђелић, Б. (2002). *Е-управа [E-Government]*. Београд: Влада Републике Србије – Агенција за унапређење државне управе.
- Димитријевић, П. (2009). Електронска управа и информационо друштво [*E-Government and Information Society*]. *Модерна управа*, 2(2), 121–134.
- Pavlia, J. S., & Sharma, S.C. (2007). *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*. Available

- from: http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf, (Accessed 14 December 2013)
- Лилић, С. (2008). *Управно право/Управно процесно право [Administrative Law – Administrative procedural Law]*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду-Службени гласник.
- Лилић, С. (2006). Legal framework and E-government in Europe of knowledge. In: Kriščiūnas, K., (ed.), *Legal, Political and Economical Initiative Towards Europe of Knowledge*, (16–23) Kaunas: Technologija.
- Миленковић, Д. (2013). *Јавна управа – одабране теме [Public Administration – Selected Issues]*. Београд: ФПН-Чигоја штампа.
- Миленковић, Д. (2012). У потрази за везом између принципа добре управе и појма интерне ревизије [*Searching for a Connection Between the Principle of Good Governance and the concept of the Internal Audit*]. У Д. Шупут (ур.), *Добра управа и интерна ревизија [Good Governance and Internal Audit]*. (13–33). Београд: Институт за упоредно право, Удружење овлашћених интерних ревизора у јавном сектору.
- Миленковић, Д. (2009). *Приступ информацијама, зашита података о личности и тајност информација [Access to Information, Data protection and Classified Information]*. Београд: Комитет правника за људска права.
- Милосављевић, Б. (2010). *Коментар закона о Заштитнику грађана [Comments of the Law on the Ombudsman]*. Београд: Службени гласник.
- Прља, Д. (2010). Е-управа у Европској унији и земљама Југоисточне Европе [*E-Governments In European Union and Countries of The Southeastern Europe*]. У: В. Чоловић. (ур.), *Право земаља у региону [Law of the Countries in the Region]*. (158–181). Београд, Институт за упоредно право.
- Рабреновић, А. (2002). Начела „квалитетне управе“ у праву Европске уније [*The principles of "good governance" in the European Administrative space*]. *Јавна управа*, 1(1), 154–167.
- Радивојевић, М. (2009). е-управа, пут до задовољног корисника [*E-Government and its influence on satisfaction of users*]. *Модерна управа*, 2(2), 135–144.
- Saarenpää, A. (2003). E-government – Good Government: An imposible equation? *Electronic Law Journals: Journal of Information Law and Technology*, 1(1), 3–27.

ПРОПИСИ И ДРУГИ ДОКУМЕНТИ

- Закон о електронском потпису [*Law on Electronic Signatures*], Службени гласник РС. Бр. 62 (2004).
- Закон о електронском документу [*Law on Electronic Document*], Службени гласник РС. Бр. 51 (2009)
- Закон о заштити података о личности [*Law on Personal Data Protection*], Службени гласник РС. Бр. 97 (2008), Бр. 104 (2009).
- Закон о потврђивању Конвенције о високотехнолошком криминалу [*Law on Ratification of the Convention on Cybercrime*], Службени гласник РС. Бр. 19 (2009).
- Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу [*Law on Ratification of the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime*], Службени гласник РС. Бр. 19 (2009).

- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја [*The Law on Free Access to Information of Public Importance*], Службени гласник РС. Бр. 120 (2004), бр. 54 (2007), бр. 104 (2009) и бр. 36 (2010)
- Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији [*Strategy for Information Society Development in the Republic of Serbia*], Службени гласник РС. Бр. 87 (2006).
- Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године [*Strategy for Information Society Development in the Republic of Serbia until 2020*], Службени гласник РС. Бр. 51 (2010).
- Стратегија развоја електронске управе за период од 2009 до 2013. године [*Strategy for Development of Electronic Administration for the period from 2009 to 2013*], Службени гласник РС, Бр. 83 (2009), бр. 5 (2010)
- Стратегија реформе државне управе [*State Administration Reform Strategy*], Влада Републике Србије (2004). Доступно преко:
<http://www.digitalnaagenda.gov.rs/FileSystem/SiteDocuments/strategije/Strategija%20reforme%20drzavne%20uprave%202009%202012.pdf>
 (Приступљено 17. децембар 2013).
- Стратегија реформе јавне управе [*Public Administration Reform Strategy*], Влада Републике Србије, Службени гласник РС. Бр. 9 (2014)

МЕЂУНАРОДНИ ПРАВНИ И ДРУГИ ИЗВОРИ

- Европски кодекс доброг административног понашања [European Code of Good Administrative Behavior]. (2001). *Official Journal of the European Communities*, (2001/C 189)
- Извештај Уједињених нација о глобалном развоју е-управе 2005, од Е-управе до Е-укључености [UN Global E-government Readiness Report 2005 - From E-government to E-inclusion]. (2005). Одељење УН за економска и социјална питања, Одсек за јавну управу и развојни менаџмент, Њујорк. UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, New York, 2005.
- Извештај Уједињених нација о глобалном развоју е-управе 2014, Е-управа за будућност коју желимо [United Nations e-Government Survey 2014 - E-Government for the Future We Want], Одељење УН за економска и социјална питања, Одсек за јавну управу и развојни менаџмент, UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, New York, 2014.
- Истраживање: Принципи добре управе у земљама чланицама Европске уније [Survey - Principles of Good Administration in the Member States of the European Union]. Шведске агенције за јавни менаџмент, 2004. *Swedish Agency for Public Management*, 2004.
- и2010, Европско информационо друштво за раст и запошљавање [i2010 – A European Information Society for growth and employment]. (2005). Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Commission of the European Communities, COM (2005) 229 final)
- и2010 Акциони план е-Управе: Убрзање развоја е-Управе у Европи за добробит свих. (2006). (i2010 e-Government Action Plan: Accelerating e-Government in Europe for the Benefit of All” – Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European Economic and Social

- Committee and the Committee of the regions, Commission of the European Communities, COM (2006) 173 final)
- e-Југоистична Европа Агенда+ за развој информатичког друштва у југоисточној Европи у периоду од 2007 до 2013. [e-SEE Agenda+ for The Development of Information Society in SEE 2007-2013]. (2007). Stability Pact, Electronic South Eastern Europe Initiative „e-SEE”, Sarajevo, 29 October 2007
- Одлука Европске уније о интероперабилном пружању паневропске услуге е-управе у јавној управи пословним субјектима и грађанима [Decision 2004/387/EC of The European Parliament and of The Council of 21 April 2004 on the Interoperable Delivery of pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens IDABAC]. (2004). Official Journal of the European Union (2004), L 181/25
- Повеља о основним правима Европске уније [Charter of Fundamental Rights of the European Union] (2000). *Official Journal of the European Communities*, (2000/C 364)
- Влада Републике Хрватске, Стратегија развоја електроничне управе у Републици Хрватској 2009-2012 [*E-government Development Strategy in Croatia 2009-2012*]. (2009). Доступно преко: http://www.mingo.hr/public/trgovina/-strategija_e_Uprave_HRV_final.pdf, (Приступљено 10 јануар, 2014)
- Влада Републике Хрватске, Стратегија развоја електроничне јавне набаве у Републици Хрватској 2013-2016. године [*E-public procurement Development Strategy in Croatia*]. Народне новине, бр. 54/13 (2013)
- Светска банка - Дефиниција Е-управе [World Bank, Definition of E-Government]. Доступно преко: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>, (Приступљено 12 децембар, 2013)

Dejan Milenković, University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, Belgrade

E-GOVERNMENT IN THE MODERN ADMINISTRATIVE SYSTEM AND IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In the last twenty years, the development of information and communication technologies has enabled a fundamental transformation of modern public administration. Recognizing the importance of ICT, many international organizations have begun to view e-Government as a global phenomenon and a means to achieve “good governance”, to improve the quality of public service delivery, and to improve the system of public administration.

Today, there are different definitions of the concept of e-Government. Both theorists and international organizations are dealing with the concept of e-Government. Some of the most important definitions of this concept were given by the World Bank, the United Nations, and the European Union.

In the Decision 2004/387/EC of the European Parliament and of the Council from 21 April, 2004 on the Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens, the European Union has clearly indicated the importance of e-Government in the modern administrative system. Through this document, the European Union requires the elimination of obstacles to electronic communication within the public administration at all levels (including local authorities), as well as between public administrations, businesses, and citizens, which should contribute to the improvement of the European business environment and reduction of administrative taxes and bureaucracy. From the standpoint of the European Union, e-Government should be based on knowledge, oriented towards citizens, and as such influence the reform and modernization of public administration in the strategic direction toward the creation of the information society, through which the principle of good governance should be achieved. In the continuation of the process, the European Union has also introduced important policy documents related to the e-Government: the document “i2010 – A European Information Society for growth and employment” was adopted in 2005, e-Government Action Plan “Accelerating e-Government in Europe for the Benefit of All” was adopted in 2006. The Action Plan has become the integral part of the document “i2010 Initiative”, thus becoming the framework of the European Union policy in the area of information society and the media.

The basic premise of e-Government is that the information and services have to be accessible to all citizens without discrimination with respect to personal status or position, but at the same time it means that some information is confidential and as such must be under the strict regime of legal control. The use of ICT, the Internet, personal computers, mobile phones, etc., has significantly influenced the transformation of exercising authority. Access to information and the availability of on-line services (e.g. issuing certificates, identity documents, etc.) by the “open government” creates a new quality of public services. This type of communication offers citizens a number of new forms of participation in democratic and decision-making processes, and the potentials of ICT are allowing the state to create different models of e-Government.

The concept of e-Government in the modern state is intertwined with the basic principles of the European administrative space on the one hand, and with the principles of “good governance” on the other hand. Through the use of ICT, e-Government consolidates and implements the basic principles of the European administrative space, as well as the principle of “good governance”. It could even be concluded that e-Government is becoming their prevailing implementation mechanism.

Despite the immense potentials of e-Government in the development of modern administration, it seems that the Republic of Serbia, in a global context, is still at a low level of its development. In a way, the reform of the public administration in general, and also in the field of e-Government, has been slow, although it is evident that in the process of European integration, the entire reform process, including the improvement of e-Government, has to be greatly accelerated. Certain steps in this direction have been made, the instruments of public policy such as strategies and some laws have been adopted, and there is also significant declarative commitment to the introduction of the concept of e-Government, especially the concept of a single window; nevertheless, there is still much to be done within this area in order to actually achieve its main goal – public administration as a public service.