

**PREDUSLOVI REFORME UPRAVNOG POSTUPKA U  
KONTEKSTU PRAKSI I STANDARDA E-UPRAVE**

**PRECONDITIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE  
REFORM IN THE CONTEXT OF E-GOVERNMENT PRACTICES  
AND STANDARDS**

**UDK: 332.2.021.8:35.073.515.077.3**

**Amel Delić**  
**Fakultet za upravu u Sarajevu**  
**pridružena članica Univerziteta u Sarajevu**  
**e-mail: amel.delic@fu.unsa.ba**

**SAŽETAK**

*Savremena država ostvarujući ulogu ključnog društvenog regulatora i orijentirana na zadovoljstvo korisnika javnih usluga, nužno slijedi, kreira, implementira i nadzire procese povezane sa informacionim društvom. Kao takva, ne samo da nastoji stvoriti ili kontrolisati ukupan okvir za primjenu informaciono-komunikacijskih tehnologija, nego i prilagođava svoj upravljački aparat dostignućima u toj oblasti. Razvoj sistema e-uprave i e-upravljanja podrazumijeva uspostavljanje političkog i pravnog okvira, razvoj infrastrukture i ljudskih resursa, edukaciju i izradnju svijesti i odgovarajući finansijski okvir. U svakoj reformi javne uprave, ključno mjesto zauzimaju organizacijske i funkcionalne reforme, sa posebnim naglaskom na propise, kadrovski i institucionalni okvir i prakse u vođenju upravnih postupaka, kao centralne djelatnosti organa uprave. Bosna i Hercegovina kao složena država u tranziciji neadekvatno implementira reformu e-uprave zbog normativnih nedostataka, nedovoljnog reformskog budžeta, straha državnih službenika od reforme i neizgrađene svijesti, nedovoljno izgrađenih praksi građanske participacije, ali primarno zbog nejasne i nedovoljne političke volje za reformom u ovoj oblasti.*

**KLJUČNE RIJEČI**

*e-uprava, reforma upravnog postupka, građanska participacija, lokalna samouprava, zadovoljstvo javnim uslugama*

---

**ABSTRACT**

*The modern state, having the role of a key regulator and oriented towards the satisfaction of the users of public services, necessarily follows, creates, implements and supervises the processes associated with the information society. As such, it does not only strive to create or control the overall framework for the use of information-communication technologies, but also adjusts its system of governance to the achievements in that area. The development of e-government and e-governance systems implies the establishment of a political and legal framework, the development of infrastructure and human resources, education and awareness raising, and the appropriate financial framework. In every public administration reform, organizational and functional reforms have a key role, with particular emphasis on regulations, staffing and institutional framework, and practices in conducting administrative procedures, as the central activity of the administration bodies. Bosnia and Herzegovina as a complex, country in transition, inadequately implements e-government reform due to regulatory deficiencies, insufficient reform budget, fear of civil servants from reform and unconscious awareness, insufficiently built civil participation practices, but primarily due to the ambiguous and insufficient political will to reform in this area.*

**KEYWORDS**

*e-government, administrative procedure reform, citizen participation, local self-government, satisfaction by public services*

**1. TRANSFORMISANI KARAKTER DRŽAVE KAO  
PREDUSLOV E-UPRAVE**

Savremena država, suštinski uspostavljajući svoju izvornu ulogu, podržava razvoj izmijenjenih aktivnosti i subjekata sistema društvene regulacije. Takva država, slijedeći teorijske koncepte društvenog ugovora, razumije da njena svrha nije razvijanje složenog birokratskog aparata koji samoegzistira na štetu društva. Osnovna uloga države jeste da putem normi i institucija uspostavlja, mijenja ili prekida odnose koji rezultiraju promocijom i zaštitom generalnih i partikularnih interesa unutar društvene zajednice. Naravno, uz preduslov, da su pojedinačni interesi nekonkurenti općem interesu.

Dvije su osnovne grupe motiva za prethodno pomenutu savremenu poziciju države. Prva grupa se odnosi na dostignuti stepen civilizacijskog razvoja u oblastima nauke, kulture, ekonomije, upravljanja javnim poslovima, osiguranju i ostvarenju ljudskih prava, te u konačnici naglašavanju važnosti vladavine prava u savremenim društvenim odnosima. Druga grupa motiva se vezuje za činjenicu da „država više ne posjeduje monopol nad ekspertizom, niti nad ekonomskim ili institucionalnim resursima neophodnim za vladanje”.<sup>1</sup>

Država posmatrana na takav način nije isključivi vršilac javnih funkcija, nego njihov koordinator i nadzor. Ona je samo centralni subjekt mreže upravljača u sistemu društvene regulacije. Ostali subjekti te mreže nisu objekt izvršenja javnih poslova niti isključivi korisnik, potraživač javnih usluga. Građani, privredni subjekti, akademska zajednica, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, mediji, vjerske zajednice, nezavisni eksperti i drugi relevantni subjekti su partneri koji doprinose koordiniranom, najefikasnijem i najcjelishodnijem zadovoljenju legitimnih interesa unutar društvene zajednice.

Te dileme između državnog centralizma i država usmjerenih na društvo, odnosno onih čiji je glavni fokus građanin, su odavno u teoriji, a sve više, u razvijenim demokratijama i u praksi, prevaziđene. Građanska participacija se, u tom kontekstu sve šire shvata i postaje sve relevantniji i dominantniji oblik upravljanja javnim poslovima.

Transformacija uloge države i interakcije u okviru sistema društvene regulacije u pojmovnom smislu izražena je u prelazu sa tradicionalnog vladanja (engleski: government), kao formalizovane, birokratizirane, strogo hijerarhijski ustrojene organizacione strukture državnog izvršavanja javnih poslova u skladu sa načelom zakonitosti, na koordinirano upravljanje (engleski: governance), koje pregovaranjem i razmjenom ideja, a ne strogom hijerarhijom provode različiti kvalifikovani subjekti, pod nadzorom tradicionalnih državnih struktura i u okviru pozitivnih pravnih normi. U prvom planu je suštinsko zadovoljenje javnog interesa, odnosno izvršenje javnih poslova, u skladu sa normama uspostavljenim društvenim pregovaranjem, pa tek onda izvršioci poslova i način izvršenja.

---

<sup>1</sup> Pierre, J, *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000., str. 38.

Davanjem prednosti funkcionalnom u odnosu na organizacijsko djelovanje u sistemu regulacije, povećava se kvalitet i intenzitet izvršenih poslova i stepen zadovoljstva svih ili većine društvenih subjekata. Takav pristup u centar procesa upravljanja javnim poslovima dovodi „samoorganizirajuće, međuorganizacijske mreže koje karakterišu međuzavisnost, razmjena resursa, pravila igre i značajna autonomija u odnosu na državu”.<sup>2</sup> Država sve manje nameće odluke svojim autoritetom, nego se one zajedno kreiraju sa drugim učesnicima u procesu odlučivanja, o njima se pregovara, ljubazno nagovara, ponekad se i ucjenjuje u okvirima zakonom dozvoljenog, čine se ustupci, lobira se njihovo usvajanje, itd.

## **2. E-UPRAVA KAO PREDUSLOV I INDIKATOR SAVREMENOG PRISTUPA UPRAVLJANJU JAVNIM POSLOVIMA**

Da bi se osigurao prethodno opisani ambijent, koji u suštini podrazumijeva visok stepen demokratičnosti sistema vlasti i društva, u cjelini i individualno, neophodne su stabilne i odgovorne institucije koje visoko teže vladavini prava, određeni nivo ekonomske stabilnosti, stepen općeg obrazovanja i svijesti građana, te saradnja sa drugim državama i njihovim nižim nivoima vlasti, kao i međunarodnim organizacijama na primjeni savremenih praksi i standarda iz ove oblasti.

U tom kontekstu se razvijenost e-uprave javlja kao preduslov za realizaciju takvih praksi, ali i indikator za praćenje razvoja i unapređenja uspostavljenih sistema upravljanja i stepena ukupnog društvenog razvoja. Razvijenost e-uprave se može posmatrati višedimenzionalno, u smislu infrastrukture, znanja, stepena primjene, legislativne i finansijske podrške i drugih aspekata, o čemu će kasnije biti više riječi.

Sam pojam e-uprave je promjenjiv i prilagodljiv brzom razvoju tehnologije, potreba građana i njihovih organizacija i razvoju informacionog društva.

Prema jednom od izvještaja Svjetske banke, e-uprava podrazumijeva da organi uprave upotrebljavaju informacione tehnologije (poput širokopojasnih mreža, Interneta i mobilnih IT uređaja), koje omogućavaju transformaciju odnosa sa građanima, poslovnim subjektima i drugim granama vlasti. Ove tehnologije mogu ostvariti niz različitih ciljeva: bolje pružanje upravnih usluga građanima, poboljšanu interakciju sa

---

<sup>2</sup> Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance*, Open University Press, Maidenhead, 1997., str. 15.

poslovnim subjektima i industrijama, jačanje pozicije građana kroz pristup informacijama i efikasnije rukovođenje upravom. Rezultirajuće posljedice mogu biti smanjena korupcija, povećana transparentnost, veće pogodnosti, rast prihoda i/ili smanjenje toškova.<sup>3</sup>

Vidjevši prednosti informacionog društva, na nivou Evropske zajednice je 1993. godine usvojen Akt o razvoju i konkurentnosti, koji je slijedio izvještaj za potrebe Evropske komisije koji je sačinila radna grupa na čelu sa gospodinom Martinom Bangemannom „Evropa i globalno informaciono društvo”. Vrlo brzo su reagovale zemlje predvodnice najvećeg broja svjetskih reformi, Velika Britanija, Francuska, Holandija, Švedska, Danska, Norveška i Finska, te su 1994. i 1995. godine izradile planove i politiku rada za razvoj elektronske komunikacije u svojim društvima.

U kasnijoj fazi Akcioni plan e-Europa iz decembra 1999. godine je imao za cilj da svakog građanina, dom i školu, sva preduzeća i organe vlasti, primarno organe uprave, približe digitalnom dobu i omogućće pristup internetu.

U praksi je mnogo uspješnih primjera, a ovdje ćemo napraviti pregled iskustava koja bi u budućnosti mogla primijeniti i Bosna i Hercegovina. Help.gov.at je virtualni vodič kroz institucije Republike Austrije koji posjetiocima, fizičkim licima ili predstavnicima pravnih lica, nudi informacije o upravnim postupcima, rokovima i administrativnim taksama u vezi sa radom saveznih ministarstava, ali i organima 9 saveznih provincija (država, pokrajina) i oko 2.400 organa lokalne samouprave.<sup>4</sup>

Sistem koji omoguććava svakom građaninu Škotske da potpiše ili čak kreira i inicira potpisivanje elektronske peticije ili učestvuje u online diskusijama u vezi sa radom parlamenta je aktivan od 2004. godine.<sup>5</sup>

Evropska unija je razvila web stranicu kao dodatak Službenom glasniku EU na kojem se objavljuju svi tenderi zemalja članica, prema ranije postavljenim kriterijima, kako bi se unaprijedio sistem javnih nabavki, kao preduslov za formiranje jedinstvenog evropskog prostora Evropske unije.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Detaljnije u: *AOEMA izvještaj Svjetske banke* na [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>4</sup> Više na: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public>

<sup>5</sup> Više na: [www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions](http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions)

<sup>6</sup> Više na: [www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu)

U mnogim slučajevima javnih nabavki objava javnog poziva, prijava na tender, odabir ponuđača i plaćanja se odvijaju elektronskim putem.

Mnogo je još uspješnih primjera u zemljama Evropske unije ili drugim zemljama koji se odnose na razvoj i primjenu e-uprave, poput usluga u obrazovanju, zdravstvu, socijalnim pravima, poslovanju, e-izbora, ali i vođenju najrazličitijih upravnih postupaka, čak i u posebno zahtjevnim, detaljnim i dugotrajnim upravnim postupcima u oblasti građenja.

I manje razvijene zemlje su, u određenim slučajevima, dostigle određeni stepen razvoja e-uprave. Uspješni primjeri se mogu pronaći i u zemljama regije jugoistočne Evrope.

Agencija za državnu službu Makedonije implementira efikasnost i transparentnost u procesu prijema državnih službenika na republičkom i lokalnom nivou vlasti, kroz sistem online zapošljavanja. Sistem značajno doprinosi povećanju broja kandidata koji se prijavljuju na konkurse, a navedena agencija je efikasnija u obradi prijave. I dok nema troškova online prijave, elektronsko testiranje kandidata eliminira moguće ljudske greške u testiranju kandidata.<sup>7</sup>

Konačno, o važnosti i prednostima e-uprave u savremenom sistemu društvene regulacije govori i istraživanje Centra za digitalnu upravu Sjedinjenih Američkih Država iz 2014. godine, prema kojem:

- 91% građana smatra online upravne usluge sigurnim,
- 88% građana smatra da su online upravne usluge jednostavne za korištenje,
- 50% građana se osjeća ugodno koristeći m-upravne usluge,
- 96% poslovnih subjekata smatra da online upravne usluge štede vrijeme,
- 92% poslovnih subjekata smatra da su online upravne usluge jednostavne za korištenje
- 87% poslovnih subjekata smatra da e-uprava olakšava poslovanje.<sup>8</sup>

U literaturi se, već više od decenije, postavlja još obuhvatniji, fleksibilniji i učinkovitiji okvir za kreiranje, pružanje i nadzor javnih usluga. Sistem

---

<sup>7</sup> Više na: [www.prijava.ads.gov.mk](http://www.prijava.ads.gov.mk)

<sup>8</sup> Center for Digital Government, *2014 Digital States Survey*, dostupno na: <http://www.govtech.com/cdg/digital-states/Digital-States-Survey-2014-Results.html>

e-upravljanja (engl.: *e-governance*) nadilazi prvobitno definisan sistem e-uprave (engl.: *e-government*).

Tako Palvia i Sharma sublimiraju definicije više autora, poput Bedi, Singh, Srivastava, Holmes, Okot-Uma, i definišu e-upravljanje kao upotrebu informacijskih i komunikacijskih tehnologija na različitim nivoima uprave, javnog sektora i šire, u svrhu poboljšanja upravljanja.<sup>9</sup>

Kao što smo u uvodu istakli, javno upravljanje se posmatra u kontekstu funkcionalnog shvatanja upravne djelatnosti, tj. širokog obuhvata subjekata javne uprave koji, shodno povjerenim ovlaštenjima, resursima koje posjeduju i drugim okolnostima, vrše upravnu djelatnost težeći postići što viši kvalitet posla i zadovoljstvo građana, te što viši stepen vladavine prava i objektivnosti, odnosno kontekstualne svrsishodnosti.

UNESCO daje precizniju definiciju: „E-upravljanje je upotreba informacijskih i komunikacijskih tehnologija od javnog sektora, sa ciljem unapređenja pružanja informacija i usluga, ohrabrujući građansku participaciju u procesu odlučivanja i čineći vladu (upravu) odgovornijom, transparentnijom i efektivnijom. E-upravljanje uključuje nove stilove liderstva, nove načine debatiranja i odlučivanja o politikama i investicijama, nove stilove pristupa obrazovanju, nove načine slušanja građana i nove načine organizovanja i pružanja informacija i usluga. E-upravljanje se, općenito, smatra širim konceptom od e-uprave, pošto može donijeti promjenu u načinu na koji se građani odnose prema vladama (upravama) i međusobno. E-upravljanje može uspostaviti nove koncepte građanstva, podjednako u pogledu potreba i odgovornosti građana. Cilj je uključiti, stvoriti mogućnosti i osnažiti građanina.“<sup>10</sup>

### 3. STEPEN RAZVIJENOSTI E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uspješni primjeri, pomenuti u prethodnom dijelu rada, su u ključnoj mjeri uzrokovani kvalitetnom analizom, izgradnjom svijesti i kreiranjem strateškog pravca razvoja informacionog društva u navedenim zemljama

---

<sup>9</sup> Palvia, S.C.J i Sharma, S.S., *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*, 5th International Conference on E-Governance, Hyderabad, India, 2007, str 2.

<sup>10</sup> United Nations Education, Scientific, and Cultural Organisation, *E-Governance capacity building: Examples of E-Governance*, dostupno na [www.portal.unesco.org](http://www.portal.unesco.org)

i Evropskoj uniji. Analizu e-uprave u Bosni i Hercegovini ćemo početi analizom strateškog i zakonodavnog okvira u ovoj oblasti.

Država je pokazala jasno opredjeljenje prihvatanjem e-SEE Agende 2002 (Plan Jugoistočne Evrope 2002.), kojom se podrazumijeva kreiranje plana za e-upravu kao dijela opće strategije za razvoj Bosne i Hercegovine kao informacionog društva.

Strategija za smanjenje siromaštva, koju je 2004. godine usvojilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i podržale vlade oba bosanskohercegovačka entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), značajan dio posvećuje koristima koje se ostvaruju upotrebom informaciono-komunikacijskih tehnologija. Ova Strategija potiče informatičko usavršavanje, jačanje infrastrukture, značajnije korištenje Interneta, postavljanje portala i pristupnih tačaka na javnim mjestima u organima uprave, uspostavljanje ministarstva ili agencije za informaciono društvo i sl.

Radna grupa sa različitih nivoa vlasti u BiH, koju je podržao UNDP (Razvojni program Ujedinjenih nacija) je 2004. godine pripremila akt Politika razvoja informacionog društva u BiH, koju je usvojilo i Vijeće ministara BiH sa naglaskom na oblasti: e-Obrazovanje, e-Legislativa, e-Zakonodavstvo i e-Uprava. Tako je Bosna i Hercegovina, kao jedna od posljednjih zemalja jugoistočne Evrope, usvojila strateški okvir za razvoj e-uprave.

Međutim, pomenutu strategiju je izradila nezavisna stručna radna grupa kojoj prethodno političke institucije i rukovodioci u organima uprave nisu definisali prioritete reforme. Samim tim je navedeno mnogo aktivnosti čija realizacija zavisi od političke volje, tehničkih kapaciteta, raspoloživih kadrova, koji u to vrijeme često nisu bili dostupni, i finansijskih sredstava za realizaciju. Za implementaciju strategije su postavljeni kratki rokovi, uz visoke procijenjene troškove. Značajan dio tih sredstava su trebale osigurati entitetske vlade, koje nisu prihvatile akcioni plan.

Pored agende, strategije, akcionog plana, politike, u Bosni i Hercegovini i njenim administrativnim jedinicama, entitetima, usvojen je niz propisa u periodu od 2006. do 2015. godine, kao što su: Zakon o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine (Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, a u Federaciji Bosne i Hercegovine je u postupku usvajanja), Zakon o



elektronskom dokumentu (BiH, FBiH i RS) i Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu (BiH). I niži nivoi vlasti su usvojili određene akte iz ove oblasti, poput Okvira za razvoj E-uprave u Kantonu Sarajevo.

Nažalost, značajan dio tih propisa je većinu vremena neprimjenjiv, te su na taj način onemogućeni entuzijastički pokušaji razvoja e-uprave koje vidimo na primjerima Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, Općine Centar Sarajevo i drugih javnih institucija i organa. Tako, npr. iako je Zakon o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine usvojen 2006. godine, tek su u martu 2017. godine usvojeni podzakonski akti predviđeni tim zakonom kojima se omogućava uspostava kvalificirane e-validacije (napredni e-potpis, napredni e-pečat i sl.) ili konstituisanje centralne institucije za koordinaciju i nadzor u smislu navedenog zakona. Uspostavljanje Agencije za razvoj informacionog društva prvobitnim Akcionim planom bilo je predviđeno do kraja 2004. godine, pa je kasnije još nekoliko puta razmatrano u zakonodavnom postupku. Za to vrijeme je Vlada Republike Srpske u decembru 2007. godine osnovala Javnu ustanovu „Agencija za informaciono društvo Republike Srpske“.

Revidiranim akcionim planom 1 za implementaciju Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini<sup>11</sup> jedna od šest reformskih oblasti je „E-uprava“. Cilj reforme u ovoj oblasti je usmjeren na četiri međusobno povezane oblasti: opće politike, propisi i standardi, zatim jačanje kapaciteta (institucionalnih i ljudskih), informaciono – komunikacijska tehnologija (infrastruktura), te osnove za razvoj e-uprave, informacijski sistemi, e-portali i e-usluge. Analizom izvještaja o provođenju reforme u ovoj oblasti uočavamo da se prosječno godišnje ostvari oko 20 kratkoročnih i 1 ili 2 dugoročna cilja. Uspješan primjer reforme jeste uspostavljanje i aktivacija sistema „E-nabavke“ na kojem se objavljuju javni pozivi i dostavljaju izvještaji u postupcima javnih nabavki ili izdavanje isprava (lična karta, vozačka dozvola i pasoš) kroz elektronski sistem.

Najbolji pokazatelj stepena razvijenosti e-uprave u Bosni i Hercegovini, pored zadovoljstva korisnika upravnih usluga (stranaka u upravnim postupcima i sl.) koje je na niskom nivou, jesu istraživanja Ujedinjenih

---

<sup>11</sup> Dostupno na:  
<http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/revidirani-akcijski-plan-1.pdf>

nacija o e-upravi iz 2014.<sup>12</sup> i 2016.<sup>13</sup> godine, čiji su segmenti izdvojeni i objedinjeni u sljedećoj tabeli.

DRŽAVA	SVJETSKA LISTA 2014/2016	EGDI	ONLINE USLUGE	INFRASTRUKTURA	LJUDSKI KAPITAL
Albania	84/82	0.5331	0.5942	0.3530	0.6520
Bosna i Hercegovina	97/92	0.5118	0.4493	0.4047	0.6815
Hrvatska	47/37	0.7162	0.7464	0.5974	0.8050
Makedonia	96/69	0.5885	0.6087	0.4693	0.6877
Crna Gora	45/47	0.6733	0.6812	0.5221	0.8165
Srbija	69/39	0.7131	0.8188	0.5434	0.7769
Slovenija	41/21	0.7769	0.8478	0.5877	0.8952
Turska	71/68	0.5900	0.6014	0.3775	0.7910

*Tabela 1. Indeks razvijenosti e-uprave (EGDI) u regionu jugoistočne Evrope (UN, 2016.)*

Očito je prethodno opisani ambijent u Bosni i Hercegovini utjecao i na indeks razvijenosti e-uprave. Bosna i Hercegovina je najlošije pozicionirana država regiona po ovom indeksu, značajno se negativno izdvojivši sa Makedonijom i Albanijom u odnosu na ostale zemlje. Sve države regiona, sa izuzetkom Crne Gore, su nazadovale u odnosu izvještaj iz 2014. godine, pa tako i Bosna i Hercegovina za pet pozicija. Najniži indeks je uočen u oblasti infrastrukture (lošiji su samo Turska i Albanija), ali je posebno zabrinjavajući indeks online usluga koji ne samo da je najlošiji u regionu, nego je i ispod svjetskog prosjeka. Ubjedljivo najpovoljniji indeks je u

<sup>12</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, United Nations, New York, 2014.

<sup>13</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development*, United Nations, New York, 2016.

oblasti ljudskog kapitala, ali treba naglasiti da sve zemlje regiona imaju vrijedne ljudske resurse u predmetnoj oblasti, te da je Bosna i Hercegovina u tom segmentu uspješnija samo od Albanije.

Pokušavajući analitički utvrditi uzroke prethodno opisanog stanja, proveli smo istraživanje u jedinicama lokalne samouprave Kantona Sarajevo, kao jedne od politički, ekonomski i normativno bolje uređenih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini (tabela 2.).

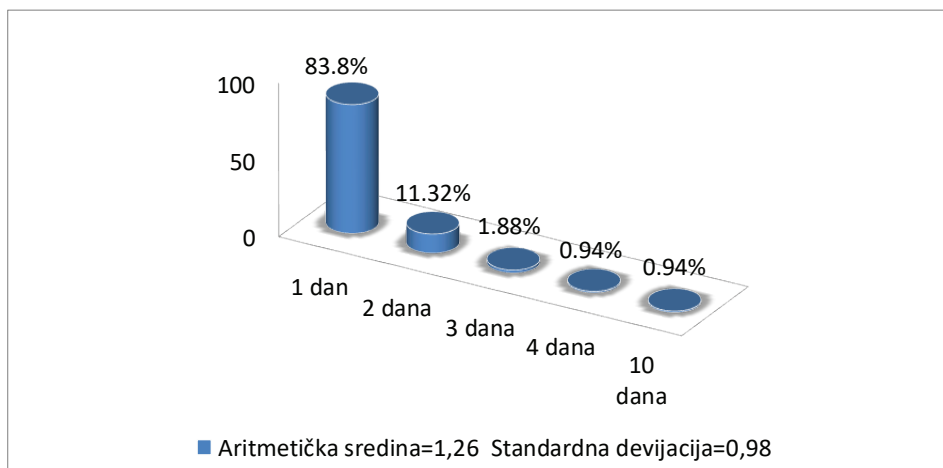
OPĆINA	E-ALATI							
	web stranica	e-mail	e-obrasci	sms obavještenja	društ. mreže	internet medijski kanali	m-uprava	drugi oblici
Centar Sarajevo	√	√	√	√	√	√	√	otvoreni telefon
Hadžići	√	√	√	X	√	√	X	e-pitanja
Ilidža	√	√	X	X	X	√	X	e-vijeće
Ilijaš	√	√	X	√	√	X	X	e-pitanja
Novi Grad Sarajevo	√	√	√	X	√	√	X	
Novo Sarajevo	√	√	√	X	√	X	X	
Stari Grad Sarajevo	√	√	√	√	√	√	X	
Trnovo	√	√	√	X	X	X	X	online katastar
Vogošća	√	√	√	X	√	√	X	- web stranica načelnika - Online sjednice OV

**Tabela 2.** Trenutne e-usluge u jedinicama lokalne samouprave (izvor: istraživanje autora)

Iz navedenog je jasno da sve općine u Kantonu Sarajevo imaju vlastitu web stranicu i mogućnost komuniciranja sa strankama i drugim zainteresovanim licima putem e-maila. Samo Općina Centar Sarajevo koristi sve oblike

e-uprave koje su bile predmet istraživanja, uključujući i osnovne oblike m-uprave (e-uprave putem platformi mobilnih telefona i sličnih uređaja). Većina općina, sa izuzetkom općina Ilidža i Ilijaš, su učinile dostupnim na web stranicama elektronske primjere važnijih podnesaka koji se upućuju općinskom organu uprave. Istina, zbog dugogodišnjeg nepostojanja odgovarajuće e-validacije, o kojoj smo govorili u kontekstu propisa viših nivoa vlasti, nemoguća je dvosmjerna elektronska komunikacija, odnosno elektronska predaja podnesaka. Šest od devet općina koristi internet medijske kanale, uglavnom YouTube, za promociju svojih aktivnosti, dok sve općine osim Ilidže i Trnova koriste društvene mreže, uglavnom Facebook, za informisanje i komuniciranje sa građanima i drugim zainteresovanim subjektima. Intenzitet i kvalitet te komunikacije, kao i broj zainteresovanih građana, značajno varira, od nekoliko desetina do nekoliko hiljada (2-4). Općina Vogošća, npr. nema poseban internet medijski kanal, ali jedini osiguravaju online prijenose sjednica Općinskog vijeća putem službene web stranice i imaju posebnu web stranicu općinskog načelnika.

Postojanje određenih e-alata, ne znači nužno i kvalitetnu i dosljednu primjenu istih. Zato smo anketirali građane Kantona Sarajevo (na uzorku od 427 građana sa približno jednakom teritorijalnom i polnom zastupljenošću) o brzini odgovora službenika u njihovoj online komunikaciji (dijagram 1.).



**Dijagram 1.** Prosječno vrijeme odgovora u online komunikaciji sa korisnicima lokalnih javnih usluga u Kantonu Sarajevo (izvor: istraživanje autora)

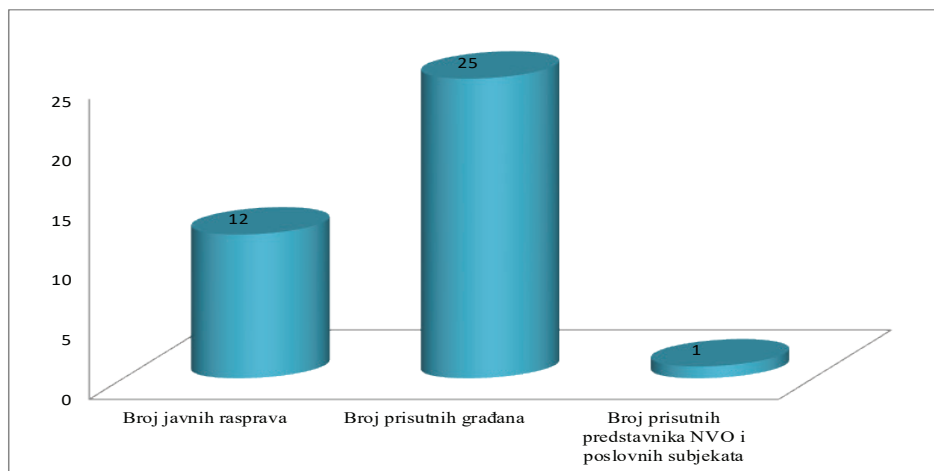
Primjetan je dobar kvalitet responzibilnosti, gdje se većina online komunikacije (83,8%) obavlja isti dan kada je postavljen upit (osnovna komunikacija). Rukovodioci organa trebaju utjecati na službenike da se izbjegne čekanje odgovora od više, čak i deset dana. Iako su nekad okolnosti opravdane zbog složenosti postupaka, uvijek se mogu dati osnovne informacije i upute koliko dugo će se čekati na pribavljanje detaljnijih informacija.

Međutim, kao što bi online interakcija trebala biti dvosmjerna, tako i građani i drugi korisnici upravnih usluga ne bi trebali neosnovano kritizirati i biti svjesni da pored prava imaju i određene obaveze.

U konkretnom predmetu istraživanja, treba istaći da lokalna samouprava nije samo teritorijalno disperzirana, detaširana centralna vlast. Ona je političko-pravni oblik upravljanja interesima svih činioca lokalne zajednice. „Lokalna samouprava je u svim državama savremenog doba političko-pravna institucija. U njoj građani odlučuju o svojim interesima, zapravo o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga općine kroz dva osnovna oblika: neposredno i putem predstavničkog organa.“<sup>14</sup> Kritiku na kvalitet i brzinu komunikacije organa lokalne vlasti prema građanima moguće je samo djelimično uvažiti, između ostalog i zbog propusta viših nivoa vlasti. Ali, istraživanjem smo utvrdili i nizak nivo čak i tradicionalne građanske participacije u posmatranim jedinicama lokalne samouprave. Građani, predstavnici nevladinog sektora i predstavnici privrednih subjekata ne pokazuju interesovanje da, koristeći zakonsko pravo, učestvuju na javnim raspravama koje organizuju jedinice lokalne samouprave, te na taj način predlažu rješenja, diskutuju, pozivaju na odgovornost lokalne vlasti i kreiraju lokalne strategije (dijagram 2.).

---

<sup>14</sup> Pejanović, M. i Sadiković, E., *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010, str. 113.

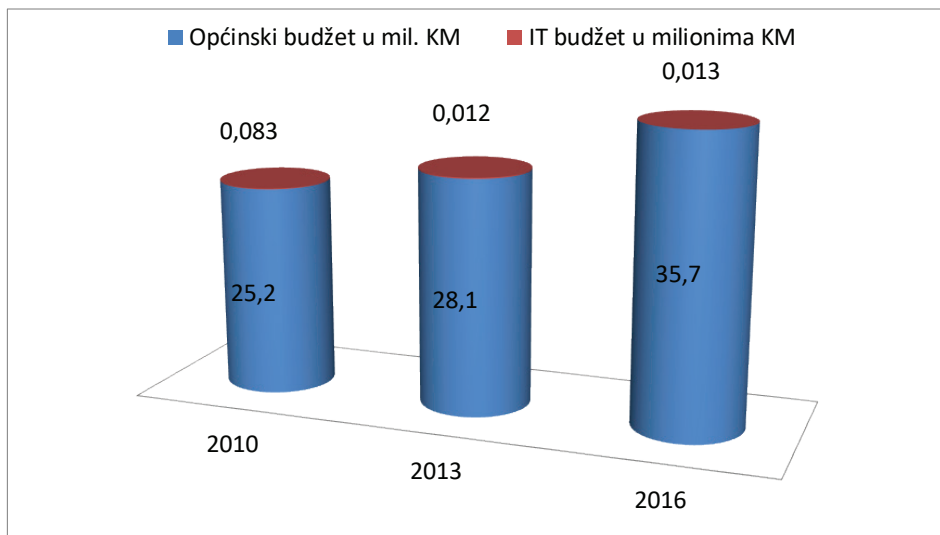


**Dijagram 2.** Tradicionalna komunikacija jedinica lokalne samouprave i korisnika usluga (izvor: istraživanje autora)

Na osnovu dobijenih podataka možemo zaključiti da je prosječan broj održanih javnih rasprava u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo 12. Prosječno 25 građana prisustvuje javnim raspravama. Građani su nezainteresovani za odluke i politiku koju vode predstavnici političkih vlasti u jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo. Poražavajući je podatak da većina jedinica lokalne samouprave ne vodi evidenciju o broju predstavnika iz nevladinog i realnog sektora koji prisustvuju javnim raspravama. Dok, u jedinicama lokalne samouprave koje vode evidenciju broj predstavnika iz nevladinog i realnog sektora na javnim raspravama je tek 1 u prosjeku.

Koliko god jedinice lokalne samouprave ne rade dovoljno na planu uključivanja građana u demokratske procese odlučivanja na lokalnom nivou, tako i građani pokazuju nezainteresovanost za participaciju i poboljšanje efikasnosti jedinica lokalne samouprave.

Konačno, sigurno je i da nedovoljan budžet, pored svih prethodnih faktora, utiče na stepen razvijenosti e-uprave.



*Dijagram 3. Udio IT budžeta u općinskom budžetu (prosjek u Kantonu Sarajevo)*

Jasno je da minimalni iznosi budžeta za informaciono-komunikacione tehnologije i razvoj e-uprave, koji u mnogim primjerima nije ni precizno klasifikovan u općinskim budžetima, nije adekvatan. U dosadašnjim izvještajima, istraživanjima, strategijama i akcionim planovima, istaknuto je da se mora istovremeno i kontinuirano ulagati u edukaciju, razvoj infrastrukture, ljudske resurse, a naročito kvalitet online usluga.

#### **4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE**

Organi i institucije javne uprave u Bosni i Hercegovini vrlo sporo, parcijalno i neodgovorno pristupaju implementaciji e-uprave. Iako država formalno prihvata međunarodne standarde i različite međunarodne akte iz ove oblasti, centralna vlast i njeni niži nivoi (entiteti, kantoni, gradovi i općine) su, uglavnom, u početnoj fazi e-uprave, iako se u svijetu sve više zagovaraju novi, obuhvatniji oblici, poput e-upravljanja. Većina organa samo pružaju informacije na svojim internet platformama i omogućavaju, uglavnom, jednosmjernu komunikaciju ili najviše osnovnu dvosmjernu komunikaciju na web stranicama i društvenim mrežama, bez dodatnih, suštinskih upravnih usluga.

Do sada je implementirano „nekoliko naprednih informacionih sistema, poput CIPS-a, izdavanja biometrijskih pasoša, informacionog sistema nadzora trezora, informacionog sistema poreske uprave itd. Međutim, veliki broj implementiranih elektronskih projekata rješavao je trenutne probleme i zbog toga su implementirani elektronski projekti ostali izolirani jer su rađeni samo kao rješenje jednog jedinog problema umjesto da su sastavni dio cjelovite reforme primjene elektronskog poslovanja u državnoj upravi“.<sup>15</sup>

Preduslovi reforme u ovoj oblasti jesu donošenje podzakonskih propisa i njihova brža i dosljednija primjena, prilagodba postojećih procesnih, ali i drugih zakona standardima e-uprave, strategija privlačenja kvalitetnih ljudskih resursa kroz sistem stvaranja tržišno atraktivnijih radnih mjesta u odnosu na privatni IT sektor, kao i značajnija i strateška izdvajanja za razvoj e-uprave u budžetima svih nivoa vlasti.

Reforma upravnih postupaka u kontekstu e-uprave može uključivati mogućnost predaje e-podneska, zajedno sa e-dokazima u određenim okolnostima. Na primjer, stranka u upravnom postupku bi mogla uz popunjen elektronski formular u vezi određenog upravnog pitanja, priložiti i skenirane priloge ili audio i video priloge i sl., te čak u određenim okolnostima, po procjeni službenog lica, voditelja postupka, učestvovati i u e-usmenoj raspravi, te bez fizičke posjete nadležnom organu, učestvovati u upravnom postupku, nakon čega bi joj službeno lice organa dostavilo elektronski pojedinačni upravni akt, koji bi primjenom elektronskog potpisa i pečata bio elektronski i zakonski validan. U takvom postupku bi se, za određene predmete, moglo odrediti i e-vještačenje.

Određeni napredak je već ostvaren po pitanjima elektronskog praćenja stanja upravnog predmeta, elektronskog praćenja naplate prekršajnih naloga i vođenja elektronskih evidencija.

Međutim, potrebno je raditi na izgradnji jedinstvene ili najmanje zajedničke evidencije više povezanih organa uprave, sa ograničenim i zaštićenim pristupom, kao i na elektronskom praćenju izvršenja određenih jednostavnijih rješenja. Kvalitenijim, obuhvatnijim i istovremeno jednostavnijim uvidom u evidencije, bi se mogla kreirati lista prioriteta

---

<sup>15</sup> Salkić, I., *Javni menadžment: upravljanje kvalitetom javnih usluga*, TKD Šahinpašić, Sarajevo, Zagreb, 2010., str. 182.



u radu organa uprave, naročito npr. u slučajevima inspeksijskog nadzora nad povratnicima u činjenju prekršaja ili onih kojima se često izriču druge upravne mjere.

Naravno da bi ovakve reforme utjecale na smanjenje troškova postupaka i trajanje postupaka, smanjenje problema u dostavljanju akata, smanjenje sukoba nadležnosti, povećan stepen nadzora nad radom državnih službenika ili lica u institucijama sa prenesenim javnim ovlaštenjima, brže i cjelishodnije izvršenje pojedinačnih upravnih akata, moguće spajanje stvari u postupku i konačno veći stepen zadovoljstva građana i ostvarenja vladavine prava u ukupnom sistemu društvene regulacije.

Međutim, iako ove reforme ne treba zanemariti, drugi faktori su preduslov za njihovo provođenje, u najvećem broju slučajeva. Jedan od ključnih preduslova je pitanje motivacije, suštinskog opredjeljenja donosioca političkih odluka, kroz povećanje budžetskih stavki za ove reforme, stvaranje i unapređenje kadrovske baze i razvoj institucija u skladu sa standardima i praksama e-uprave i e-upravljanja. Neophodno je poboljšati koordinaciju i komunikaciju svih nivoa vlasti i javnih službenika i drugih angažovanih u sistemu javne uprave na shvatanju prednosti i važnosti ovih reformi, bez obzira na politička ili druga slična opredjeljenja. Pravovremena i usmjerena edukacija svih učesnika (političkih dužnosnika, rukovodećih službenika, službenika, namještenika, te građana i predstavnika pravnih lica) treba da probudi svjesnost i pravilno shvatanje reformi, kao reorganizacije u cilju povećanja efektivnosti, a ne bolnih, skupih i reformi u cilju smanjenja broja službenika. U tom kontesktu treba posmatrati i institucionalnu reformu, u unutrašnjem smislu kao promjene pristupa e-upravi i organizacijskom redizajnu, a istovremeno i osnivanjem ili reorganiziranjem nekih organa, te promjenom odnosa sa korisnicima njihovih usluga.

Na ovaj način će se doprinijeti razvoju inkluzivne uprave, zasnovane na širokom, funkcionalnom pristupu javnoj upravi, u kojoj svi relevantni subjekti koji doprinose određenim resursima u procesu vršenja upravne djelatnosti, predlažu, kreiraju, donose, izvršavaju i nadziru ukupan proces, svako u svom domenu.

---

**LITERATURA**

1. Palvia, Shailendra C. Jain i Sharma, Sushil S., *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*, 5th International Conference on E-Governance, Hyderabad, India, 2007.
2. Pejanović, Mirko i Sadiković, Elmir, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010.
3. Pierre, Jon, *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
4. Rhodes, Roderick A. William, *Understanding Governance*, Open University Press, Maidenhead, 1997.
5. Salkić, Ismet, *Javni menadžment: upravljanje kvalitetom javnih usluga*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010.

*Online izvori:*

6. Agencija za državnu službu Makedonije: [www.prijava.ads.gov.ba](http://www.prijava.ads.gov.ba)
7. *AOEMA World Bank Report* ( [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))
8. Bundeskanzleramt: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public>
9. Center for Digital Government, *2014 Digital States Survey* (<http://www.govtech.com/cdg/digital-states/Digital-States-Survey-2014-Results.html>)
10. TED – Tenders Electronic Daily – Supplement of the Official Journal of the EU: [www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu)
11. The Scottish Parliament: [www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions](http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions)
12. United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, United Nations, New York, 2014.
13. United Nations Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development*, United Nations, New York, 2016.
14. United Nations Education, Scientific, and Cultural Organisation, *E-Governance capacity building: Examples of E-Governance* ([www.portal.unesco.org](http://www.portal.unesco.org))
15. Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, *Revidirani akcioni plan za implementaciju Strategije reforme javne uprave* (<http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/revidirani-akcijski-plan-1.pdf>)