

*Dr Marko Stanković\**

ELEKTRONSKA UPRAVA U JEDINICAMA  
LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI  
– TRENUTNO STANJE I POSEBAN ZNAČAJ  
U USLOVIMA PANDEMIJE VIRUSA  
COVID-19\*\*

*Predmet rada je analiza postojećeg stanja razvijenosti elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji. Nakon uvodnih razmatranja, posebno je razmotren značaj elektronske uprave u sistemu lokalne samouprave zasnovanom na velikim opštinama sa velikim brojem stanovnika, kakav je slučaj u našoj zemlji. Zatim je predstavljen pravni okvir elektronske uprave u Republici Srbiji, kao i njen trenutni stepen razvoja. Nakon toga, posebno su analizirani izazovi koje je sa sobom donela pandemija virusa COVID-19 i načini na koje je lokalna samouprava odgovorila na te izazove. Na samom kraju, u zaključnim razmatranjima, izneta je opšta ocena stanja elektronske uprave u Republici Srbiji.*

**Ključne reči:** *Elektronska uprava.– Lokalna samouprava. – Republika Srbija.– Pandemija.– COVID-19.*

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Razvoj moderne tehnologije u poslednjih nekoliko decenija omogućio je mnogo lakšu komunikaciju među ljudima. Prednosti olakšane komunikacije mogu biti dobro iskorišćene i u kontaktu državnih organa i organa lokalne samouprave sa građanima, čime se postiže ušteda vremena i sredstava i građanima i nadležnim organima. Reč je, dakle, o procesu koji je u interesu svih. Uvođenje elektronske uprave je zbog toga postalo jedan od prioriteta u organizaciji vršenja

---

\* Autor je vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, *stankovicm@ius.bg.ac.rs* (Republika Srbija)

\*\* Rad je rezultat rada na strateškom projektu Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu pod nazivom „Epidemija. Pravo. Društvo“.

javnih usluga u celom svetu, pogotovo u okolnostima globalne pandemije zarazne bolesti COVID-19, koja je u potpunosti izmenila uobičajene životne okolnosti i dovela do prinudnog ograničavanja međuljudskih kontakata.

Lokalna samouprava je možda i najvažniji nivo vršenja vlasti na kojem je nužno uvođenje elektronske uprave.<sup>1</sup> Težnja ka modernizaciji lokalne samouprave, pre svega putem uvođenja novih oblika i metoda rada, digitalizacije i razvoja elektronske uprave, trebalo bi da doprinese smanjenju troškova, pojednostavljenju i približavanju lokalne samouprave građanima, a samim tim i povećanju dostupnosti njenih usluga građanima. Osim toga, jedan od glavnih ciljeva trebalo bi da bude depolitizacija lokalne samouprave, to jest razvoj uprave koja je otporna na političke promene i na moguće negativne uticaje na zakonitost njenog rada.

Unapređenje rada lokalne samouprave u Republici Srbiji je u dobroj meri posledica usvajanja novih zakonskih rešenja, a posebno novog Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o elektronskoj upravi, Zakona o centralnom registru stanovništva, Zakona o registru administrativnih postupaka, kao i odgovarajućim podzakonskim propisima iz navedenih oblasti. Donošenjem tih propisa i sprovođenjem adekvatnih aktivnosti u pogledu njihove primene, stvaraju se odgovarajući uslovi za modernizaciju i pojednostavljivanje administrativnih postupaka, a posledično i za smanjivanje birokratije i troškova za građane i druge korisnike. Reforma upravnog postupanja, a naročito intenzivan razvoj elektronske uprave otvaraju put ka unapređenju efikasnosti javne uprave u celosti. Nekoliko koraka u tom smeru je učinjeno u prethodnom periodu: intenzivan razvoj elektronskih usluga za građane (koje uključuju i brojne usluge lokalne samouprave), uspostavljanje elektronske infrastrukture za razmenu podataka između organa javne uprave, organizacija lokalnih uslužnih centara za građane i formiranje lokalnih jedinstvenih upravnih mesta, a u planu je i reforma lokalnih administrativnih procedura.

---

1 Marsel Prelo (Marcel Prélot) je pisao da „dolazi trenutak kada bi centralizacija mogla postati kobna za državni režim koji je dotada djelovao samo u jednom smjeru. Kretanje se obrće, povoljno za decentralizaciju koja se uvlači zakoni-tim putevima reforme ili nakon žestokih revolucionarnih prekida“. M. Prélot, *Političke institucije*, Zagreb 2002, 239.

## 2. ZNAČAJ ELEKTRONSKE UPRAVE I KONCEPT VELIKIH OPŠTINA U REPUBLICI SRBIJI

Struktura i teritorijalna osnova jedinica lokalne samouprave u Srbiji u velikoj meri je nasleđena još iz perioda SFR Jugoslavije, koja je u drugoj polovini prošlog veka, uz Portugaliju, bila zemlja sa „najvećim“ opštinama u Evropi, sa prosečno oko 40 hiljada stanovnika.<sup>2</sup> Teritorija Republike Srbije danas je podeljena na ukupno 174 jedinice lokalne samouprave – 145 opština, 28 gradova i grad Beograd (glavni grad). Prosečan broj stanovnika u njima sličan je kao u SFRJ i višestruko premašuje evropski prosek, koji je oko deset hiljada stanovnika po opštini.<sup>3</sup> Stoga je jasno da je broj jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji veoma mali, imajući u vidu veličinu državne teritorije i brojnost stanovništva. Ilustracije radi, broj jedinica lokalne samouprave u Srbiji se može uporediti sa brojem jedinica u nekoliko evropskih zemalja koje su po veličini teritorije i broju stanovnika slične Republici Srbiji. Na prvom mestu, kao države sa velikim brojem jedinica lokalne samouprave trebalo bi spomenuti Švajcarsku i Austriju, koje imaju 2.222, odnosno 2.359 opština. Zatim, tu su države sa „srednjim“ brojem opština, kao što su Belgija sa 589 i Holandija sa 380 opština. Konačno, kao primeri država sa relativno malim brojem opština mogu se navesti Grčka sa 325 opština i Bugarska, gde ih ima 265.<sup>4</sup>

Naš zakonodavac se opredelio da zadrži, sada već tradicionalnu koncepciju velikih i snažnih opština, jer Zakon o teritorijalnoj organizaciji od 2007. propisuje da opština po pravilu mora imati najmanje deset hiljada stanovnika. Izuzetno, opštine koje su obrazovane do stupanja na snagu tog zakona mogu imati i manji broj stanovnika, a

---

2 M. Jovičić, *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*, Beograd 1974, 25.

3 „Prosečna opština, odnosno grad ima 50.000 stanovnika, površine 500 kvadratnih kilometara (ovo su podaci u koje su uključene sve lokalne zajednice osim Grada Beograda)“. Vid. B. Bojanić, *Regionalizacija i regionalna država – ustavnopravni aspekti*, Kosovska Mitrovica 2013, 86.

4 Prema rečima Milana Vlatkovića, „problem veličine jedinica lokalne samouprave je izrazit i zahteva brzo reagovanje tamo i u onim slučajevima u kojima su jedinice lokalne samouprave velike i samim tim određene službe udaljene sa stanovišta korisnika usluga i njihovog političkog uticaja i kontrole, a, opet, nisu još uvek ekonomsko-finansijski stabilne i jake da bi mogle obavljati utvrđene standarde lokalnih javnih službi, na savremenom nivou.“ Vid. M. Vlatković, *Pravo lokalne samouprave*, Banja Luka 2008, 31.

kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se izuzetno osnovati i nova opština koja ima manje od deset hiljada stanovnika. Takvo rešenje, koje podrazumeva velike i snažne jedinice lokalne samouprave, ima mnoštvo prednosti – pre svega, odsustvo potrebe za uspostavljanjem drugog stepena lokalne samouprave i mogućnost da velike i jake opštine raspolažu respektabilnim nadležnostima i značajnim materijalnim sredstvima. Ipak, postojeće rešenje ima i niz nedostataka, od kojih se neki mogu ublažiti, a neki u potpunosti otkloniti.<sup>5</sup>

Iz zakonskog koncepta strukture i teritorijalne osnove lokalne samouprave proizašao je tzv. problem „udaljenosti od sedišta“, jer je veliki broj građana nastanjen daleko od organa lokalne samouprave i njenih službi. Kao reprezentativan primer se može navesti grad Kraljevo koji zauzima površinu od oko 1.500 kvadratnih kilometara i u kojem živi oko 125 hiljada stanovnika. Stanovnici tog grada (i mnogih drugih gradova i opština) moraju da pređu i po 50 kilometara da bi zadovoljili svoje osnovne potrebe – izvadili lične dokumente, izvod iz matičnih knjiga ili overili ispravu. Problem udaljenosti od sedišta može se ublažiti na dva načina. Prvi i najvažniji način je uspostavljanje efikasne elektronske uprave, koja bi omogućila građanima da dobijaju lične dokumente bez odlaska u prostorije lokalnih organa. I drugo, neophodno je u mnogim slučajevima pojednostaviti administrativne procedure, čime bi se izbeglo da građani podnose državnim i lokalnim organima veliki broj različitih dokumenata (izvoda, uverenja itd.) da bi ostvarili svoja prava (često građani faktički imaju ulogu „kurira“ između tih organa), što je u velikoj meri postignuto donošenjem novog Zakona o opštem upravnom postupku.

### 3. PRAVNI OKVIR ELEKTRONSKE UPRAVE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

Važnost postepenog uvođenja elektronske uprave i procesa digitalizacije usluga lokalne samouprave našli su svoje mesto u prvoj Strategiji razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2015–2018.

5 O argumentima protiv postojećeg modela vid. P. Dimitrijević, D. Vučetić, *Sistem lokalne samouprave*, Beograd 2011, 265.

godine<sup>6</sup>, kada je predloženo da se, sa namerom unapređenja decentralizacije poslova državne uprave i efikasnije primene elektronskih usluga, formira posebno telo za koordinaciju elektronske uprave u lokalnim samoupravama. Nažalost, to telo u Republici Srbiji nikada nije uspostavljeno. Ipak, u cilju unapređenja institucionalnog okvira u ovoj oblasti, Vlada Republike Srbije je uspostavila Kancelariju za informacione tehnologije i elektronsku upravu<sup>7</sup>, koja je zadužena za stručne poslove projektovanja, razvoja i funkcionisanja sistema elektronske uprave i informacionih sistema i infrastrukture organa državne uprave i službi Vlade. Ta Kancelarija ima mogućnost pružanja stručne pomoći državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim službama u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti za njihove potrebe.

Uzimajući u obzir da je pitanje razvoja elektronske uprave na lokalnom nivou od najvećeg značaja za kvalitet života građana,<sup>8</sup> kao i za ujednačeno pružanje usluga na celoj teritoriji države, najnoviji strateški dokument donet u toj oblasti – Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020–2022. sa Akcionim planom<sup>9</sup>, propisuje pregršt mera i aktivnosti koje bi trebalo da doprinesu boljem položaju jedinica lokalne samouprave u digitalnom okruženju. Program je predvideo i izgradnju informaciono-tehnološke infrastrukture koja bi trebalo da dovede do boljih rezultata celokupnog sistema, ali i uspešnijeg delovanja jedinica lokalne samouprave u oblasti elektronskog postupanja. U toku izrade Programa razvoja e-uprave za period 2020–2022. javila se još jedanput dilema u pogledu uspostavljanja posebnog koordinacionog tela za elektronsku upravu na nivou lokalnih samouprava. Ona je, ipak, na kraju samo delimično preuzeta u novom programu.

---

6 Strategiji razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2015–2018. godine je dostupna na veb adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2015/107/1/reg>, 18.11.2021.

7 Služba Vlade Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu osnovana je Uredbom o Kancelariji za informacione tehnologije i elektronsku upravu. *Službeni glasnik RS*, broj 73/17, 8/19.

8 Vid. R. Marinković, *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*, Beograd 1998, 77.

9 Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020–2022. sa Akcionim planom je dostupan na veb adresi: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/85/1/reg>, 18.11.2021.

Akcioni plan za sprovođenje Programa e-uprave predvideo je izradu analize za unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave za uvođenje elektronske uprave sa ciljem uspostavljanja informaciono-tehnoloških servisnih i koordinacionih centara za podršku uspostavljanju i unapređenju e-uprave za grupe lokalnih samouprava.

Ključni propis za uspostavljanje javne uprave bez sumnje predstavlja Zakon o opštem upravnom postupku.<sup>10</sup> Taj Zakon je, radi postizanja potpune ekonomičnosti i delotvornosti postupaka, propisao obavezu službenika da vrše uvid, kao i da pribavljaju, obrađuju, ustupaju, odnosno dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vode službene evidencije. Osim toga, donošenjem Zakona o elektronskoj upravi<sup>11</sup> u aprilu 2018. utabana je staza do dalje modernizacije rada svih organa putem propisivanja obaveznog korišćenja informaciono-komunikacionih tehnologija u radu javne uprave, njenom komuniciranju sa građanima i u upravnom postupanju. Stoga jedinice lokalne samouprave elektronsku upravu treba da primenjuju na najširem području svog delovanja. Zakon o elektronskoj upravi predviđa i da su jedinice lokalne samouprave u obavezi da obezbede uslove za uspostavljanje elektronske uprave (to podrazumeva nabavku odgovarajuće opreme i softverskih rešenja, zatim organizaciju poslova i radnih zadataka, imenovanje administratora za poslove koji se objavljuju elektronskim putem, obezbeđivanje kadrova koji imaju neophodnu stručnost, iskustvo i kvalifikacije za primenu administrativnih i upravljačkih procedura, kao i adekvatnu obuku u oblastima otvorenih podataka, korišćenja informaciono-komunikacionih tehnologija, primene standarda informacione bezbednosti itd.). U najkraćem, postoji obaveza celokupne javne uprave da omogući elektronsko upravno postupanje. U tom pogledu svi organi su obavezani da izrade e-obrasce za podnošenje elektronskih podnesaka i da omoguće njihov prijem preko portala eUprava ili drugog veb portala. Dostavljanje rešenja, obaveštenja, uverenja, zaključaka u jedinstveni elektronski sandučić korisnika elektronske uprave preko modula eDostave još jedna je obaveza organa i treba da upotpuni način vođenja administrativnih postupaka u digitalnom okruženju. U najkraćem, jasno je da pravni okvir koji je ukratko izložen omogućava nesmetan razvoj elektronske uprave i njenu primenu na svim nivoima vršenja javne vlasti.

10 Službeni glasnik RS, broj 13/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje.

11 Službeni glasnik RS, broj 7/2018.

#### 4. STANJE ELEKTRONSKE UPRAVE U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA – REZULTATI I IZAZOVI

Već na osnovu jednostavnog uvida u primenu elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji, jasno se vidi da među organima postoje velike razlike u pogledu korišćenja elektronskih servisa i informaciono-komunikacionih tehnologija. Drugim rečima, dok neki organi pružaju visok nivo usluga elektronske uprave svojim korisnicima, drugi tek počinju sa uspostavljanjem elektronskih servisa. Glavni cilj u ovoj oblasti je poboljšanje statusa i efikasnosti rada jedinica lokalne samouprave kako bi se usmerio ujednačen i ravnomeran razvoj, kako bi se rešili postojeći i predupredili potencijalni problemi, ali i pojačali kapaciteti jedinica lokalne samouprave za uvođenje e-uprave.

U Republici Srbiji, nažalost, ne postoje uspostavljeni mehanizmi za praćenje i ocenjivanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, nivoa pružanja elektronskih usluga kako bi se dobio celovit uvid u napredak pojedinačnih jedinica lokalne samouprave u toj oblasti. Odgovarajući mehanizam za praćenje napretka jedinica lokalne samouprave neophodan je i radi prepoznavanja problema, boljeg iskorišćavanja potencijala jedinica lokalne samouprave, razmene znanja i dobrih običaja u cilju ravnomernog lokalnog i regionalnog razvoja. Ipak, uprkos tome što nije sprovedena detaljna analiza stanja elektronske uprave koja bi obuhvatila sve jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji, povremeno su vršena pojedina istraživanja sa svrhom procene stanja e-uprave u lokalnim zajednicama.

U toku rada na pisanju Programa razvoja e-uprave u Republici Srbiji za period od 2020–2022. godine sprovedene su konsultacije sa lokalnim samoupravama, a rezultati su objavljeni u Analizi stanja razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji – rezultati konsultativnih procesa<sup>12</sup>. Pojedini od identifikovanih problema u lokalnim samoupravama su sledeći: 1) 15% do 60% računara ima zastarelu (tzv. XP) verziju Windows-a, što onemogućava korišćenje brojnih baza i aplikacija

---

12 Analiza stanja e-uprave – rezultati konsultativnih procesa urađena je tokom izrade Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020–2022. i dostupna je na veb adresi: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Analiza-stanja-eUprave-u-Rs-rezultati-konsultativnog-procesa.pdf?script=lat>, 18.11.2021.

koje se pružaju sa republičkog nivoa; 2) nedostatak sredstava za nabavku licenciranih softvera; 3) manjak informaciono tehnološkog kadra i masovni odliv zaposlenih koji pružaju usluge građanima; 4) brojne poteškoće u uvezivanju baza podataka između državnih organa (jedinice lokalne samouprave su posebno istakle baze MUP-a i RGZ-a); 5) problem dobijanja odobrenja za pristup podacima iz evidencija državnih organa kada su u pitanju izvorni poslovi lokalne samouprave.

Svi navedeni problemi predstavljaju veliki izazov za državu i jedinice lokalne samouprave u predstojećem periodu. Njihovo rešavanje biće otežano u zatečenim okolnostima pandemije zarazne bolesti COVID-19, koja predstavlja poseban izazov za sve organe javne vlasti.

## 5. ISKUSTVA IZ KRIZE IZAZVANE BOLEŠĆU COVID-19 – POSEBAN IZAZOV ZA LOKALNU SAMOUPRAVU

Jedinice lokalne samouprave su imale veoma bitnu ulogu u borbi protiv pandemije bolesti COVID-19 u Evropi. One su, donoseći sopstvene odluke i organizujući razne aktivnosti, ali i sprovodeći opšte odluke utvrđene na višim nivoima vlasti, umnogome doprinele uspešnom uspostavljanju normalnog života svojih građana. Lokalne samouprave u mnogim zemljama sveta upravljale su krizom, razvijale su sopstvene mehanizme podrške stanovništvu, sa posebnom brigom prema ugroženim grupama poput ljudi u izolaciji, penzionera i siromašnih. Opštine i gradovi su davali podršku i „školovanju na mreži“ i bili izvor značajnih podataka o situaciji u vezi sa virusom COVID-19.

Pandemija te bolesti bila je i značajan test razvijenosti jedinica lokalne samouprave u oblasti pružanja usluga građanima. Pandemijska kriza je, nažalost, pokazala da u Republici Srbiji postoje velike razlike između jedinica lokalne samouprave u pogledu efikasnosti delovanja u kriznim situacijama, obima i kvaliteta pružanja elektronskih usluga, kao i da postoji velika neujednačenost ljudskih, organizacionih i tehničkih kapaciteta lokalnih samouprava za pružanje usluga u Republici Srbiji.

Sveobuhvatno istraživanje o funkcionisanju sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji tokom epidemije, sprovedeno u okviru zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Upravljanje ljud-



skim resursima u jedinicama lokalnih samouprava u Republici Srbiji“, identifikovalo je glavne probleme sa kojima se suočila lokalna administracija, a službenici su se izjasnili na sledeći način:

- jedna petina ispitanika (20,2 odsto) smatrala je da su to sistemski problemi, odnosno da administracija nije bila pripremljena za vanredno stanje i nije postojala jasna podela nadležnosti i zadataka između lokalnih organa;
- 18 odsto ispitanika istaklo je problem kapaciteta ljudskih resursa, odnosno manjak zaposlenih, nedovoljnu obučenost službenika za rad od kuće, skromno znanje u oblasti informacionih tehnologija i nemogućnost kontrole efikasnosti rada;
- 15,7 odsto ispitanika je apostrofiralo nedostatak informacionih sistema, tehničkih sredstava i kompjuterske opreme (kompjuteri, skeneri, nedostatak elektronskog sistema za upravljanje dokumentima, e-arhiva i e-dostave, softver za audio i vizuelnu komunikaciju, mala brzina internet konekcija u nekim sredinama, a najveći problem bio je nedostatak softvera za rad sa klijentima);
- 11,2 odsto ispitanika istaklo je problem komunikacije – nedostatak adekvatne komunikacije između institucija, lošu komunikaciju između zaposlenih koji rade od kuće i onih koji rade iz kancelarije i slično;
- 10,1 odsto smatralo je da je najveći izazov bio rad sa klijentima i građanima;
- 14,6 je naglasilo da nije bilo posebnih problema i da je sve dobro funkcionisalo.

Anketirani su istakli da je za lokalne samouprave najteže bilo da se tokom krize sprovedu organizacioni zadaci i rad sa građanima, zatim inspekcijski i nadzorni zadaci, i na kraju zadaci koji se odnose na socijalnu i dečiju zaštitu. Radnici lokalne administracije su odgovorili i na pitanje koje su reforme neophodne u oblasti organizacije i pružanja usluga, a najveći broj njih (75 odsto) smatra da je to osnivanje lokalnog centra za pružanje usluga. Kao važan aspekt naveli su i uspostavljanje međuopštinske saradnje.

U izveštaju Ujedinjenih nacija o krizi izazvane u civilizovanom svetu virusom COVID-19, istaknuto je da na krizu izazvanu bolešću COVID-19 treba gledati kao na šansu za „bolji oporavak“ lokalne samouprave putem izgradnje održivih, otpornih, zelenijih i zdravijih gra-

dova. Naglašeno je da lokalna samouprava ima potencijal da postane stub otpornosti, digitalnih transformacija i inovacija. Širom sveta postoji običaj da gradovi usvajaju planove oporavka koji gotovo kao obavezu sadrže intenzivniji razvoj elektronskih usluga u različitim oblastima nadležnosti gradskih uprava.

Kad je reč o Republici Srbiji, pandemija je još jedanput pokazala da je efikasno upravljanje izuzetno bitno u periodima krize i istakla je značaj bržeg razvoja opštinskih uprava u oblasti elektronskog pružanja administrativnih i javnih usluga. Lokalne samouprave uglavnom nisu postavljale svoje procedure na portal eUprava jer ne znaju kako to da urade, a neke su čak povukle neke od procedura sa portala, zato što je službenicima bilo komplikovano da obrađuju primljene zahteve. Predstavnici privrednih subjekata su na sastancima isticali da je na lokalnom nivou mnogo teže obaviti proceduru, dok su predstavnici donatorskih organizacija isticali da bi unapređenje elektronske uprave na lokalnom nivou doprinelo većem zadovoljstvu građana i privrede. U nekoliko navrata se predlagalo i uvođenje međupštinske saradnje u toj oblasti, koje bi podrazumevalo zajedničko formiranje službi i uspostavljanje međupštinske saradnje pri deljenju servera i stručnjaka za informacione tehnologije.

Radi analize stepena primene elektronske uprave na lokalnom nivou u okviru programa *Swiss PRO*, programa podrške Vlade Švajcarske razvoju lokalne samouprave putem unapređenja dobrog upravljanja, koji sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (*UNOPS*), urađena je Procena stanja elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave (*Swiss PRO* indeks razvoja e-uprave – *Swiss PRO EGDI 2018*)<sup>13</sup>. Indeks je primenjen u šezdeset jedinica lokalne samouprave, a indikatori su bili pružanje elektronskih usluga, kapacitet i spremnost jedinica lokalne samouprave za realizaciju e-usluga i informatičku pismenost i zadovoljstvo korisnika uslugama e-uprave.

Na osnovu istraživanja je utvrđeno da su među gradovima sa najvećim indeksom razvoja u oblasti elektronske uprave Zrenjanin, Novi Pazar, Pančevo, Šabac i Niš (prethodnih godina oni su značajno investirali u izradu veb-sajtova, nabavku hardvera i softvera, bezbednost podataka, razvili su više e-servisa i imaju obučene IT administra-

13 Celokupna procena je dostupna na sledećoj veb adresi: [https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp\\_rezime\\_procena\\_statusa\\_euprave\\_u\\_jls\\_final.pdf](https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp_rezime_procena_statusa_euprave_u_jls_final.pdf), 18.11.2021.

tore), dok su među opštinama vodeće Knjaževac, Sremska Mitrovica, Vrnjačka Banja i Bečej. Glavni nalazi istraživanja sa aspekta razvoja elektronske uprave bili su: 1) da skoro polovina opština ima zastarele veb-prezentacije koje ne odgovaraju standardima, da opštine ne poštuju u potpunosti propisanu strukturu i dizajn veb-sajtova, a prisutna je i neusaglašenost domenskih imena, kao i naloga elektronske pošte zaposlenih službenika, 2) da jedinice lokalne samouprave na svojim sajtovima nude uglavnom elektronske usluge koje se odnose na matične knjige i uverenja o državljanstvu, dok su za većinu drugih usluga informacije dostupne, ali se zahtevi ne mogu podneti ili obraditi elektronski, 3) da oko dve trećine jedinica lokalne samouprave koristi geografski informacioni sistem (GIS), ali podaci se mogu koristiti u samo 13 jedinica lokalne samouprave, 4) da gotovo polovina jedinica lokalne samouprave ima elektronski sistem za prijavljivanje komunalnih problema, ali da samo 13 ovih sistema prikazuje sve prijavljene probleme sa njihovim statusom na sistematičan i transparentan način, 5) da od 60 istraživanjem obuhvaćenim lokalnih uprava, samo 24 (njih oko 40 odsto) su postavile bilo kakve usluge na portalu eUprave, dok još manji broj zaista i nudi e-usluge, 6) da se sve anketirane jedinice lokalne samouprave nalaze u nekoj meri na interoperabilnoj servisnoj magistrali, 7) da više od 60 odsto JLS nema uspostavljenu elektronsku pisarnicu, odnosno, elektronski sistem za upravljanje dokumentima sa e-čuvanjem, 8) da je slaba tehnička opremljenost velika prepreka uvođenju e-uprave (manje od jedne trećine opština ima hardver adekvatnog kvaliteta, više od polovine JLS se suočava sa ozbiljnim problemima zastarelih operativnih sistema, a samo sedam koristi registrovani softver, 9) da se sve anketirane jedinice lokalne samouprave bore sa problemima u pogledu kapaciteta IT kadra, mnoge angažuju spoljne saradnike, a manje opštine imaju jednog zaposlenog ili honorarnog programera koji ne može da pokrije sve informatičke potrebe (opština Indija jedina ima Agenciju za IT sa osam zaposlenih, a grad Niš Sekretarijat za IT sa više od 30 zaposlenih), 10) da je bezbednost mreže, hardvera i softvera najmanje poštovani standard (35 odsto jedinica lokalne samourave nije usvojilo akt o IT bezbednosti u zakonskom roku).

Početak ove godine je na nacionalnom portalu eUprava, koji je jedinstvena tačka pristupa celokupnoj elektronskoj upravi u Republici Srbiji, mali broj opštinskih i gradskih uprava imao objavljene „samostalne“ elektronske usluge (ako izuzmemo uslugu eVrtić i informacioni

sistem lokalnih poreskih administracija). Dobar primer pružanja elektronskih usluga na portalu eUprava jeste aplikacija eVrtić<sup>14</sup> i informacijski sistem lokalnih poreskih administracija.

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz svega navedenog može se zapaziti da su u Republici Srbiji stvoreni odgovarajući pravni okviri za nesmetan razvoj elektronske uprave. Pozitivan pomak ka ostvarenju tog cilja svakako predstavlja donošenje novog Zakona o opštem upravnom postupku i proces pojednostavljivanja i digitalizacije upravnih postupaka. Radi ujednačavanja administrativnih postupaka, Stalna konferencija gradova i opština i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave su, u saradnji sa drugim ministarstvima, izradili 188 modela postupaka kojima je jedinicama lokalne samouprave ukazano na sadržaj i proces sprovođenja postupaka koje one u praksi sprovode i dati su im korisni predlozi u vezi sa tim. Naročito je važna primena modela upravnih postupaka u procesu elektronske razmene podataka između organa, čiji su cilj postizanje efikasnijih usluga i smanjenje administrativnih tereta za građane. Novinama koje su usvojene omogućeno je jedinicama lokalne samouprave da umesto stranaka besplatno pribavljaju podatke iz zvaničnih evidencija i to preko sistema za elektronsku razmenu podataka između organa (tzv. eZUP). Prema dostupnim podacima, jedinice lokalne samouprave su do maja 2020. godine besplatno pribavile od drugih organa umesto stranaka više od 1,5 miliona podataka (posebno značajan rezultat postignut je putem digitalizacije postupka izdavanja građevinskih dozvola, čiji je rezultat njihovo jednostavnije i brže izdavanje). Mnoge jedinice lokalne samouprave su, u cilju povećanja optimizacije, efikasnosti i dostupnosti usluga, otpočele proces unapređenja rada kroz reformu administrativnih postupaka, zatim unapređenja postojećih ili uvođenja novih uslužnih centara za rad sa građanima (uspostavljanje tzv. jedinstvenih upravnih mesta), postavljanja elektronskih registra administrativnih postupaka na internet stranama i slično. Uprkos

14 Broj gradova i opština koje su omogućile ovu uslugu je 117, a usluga je dostupna u 135 predškolskih ustanova (podaci iz maja 2020). Prilikom korišćenja ove usluge automatski se pribavljaju podaci iz matične knjige rođenih, Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja i evidencije prebivališta. Više o ovoj usluzi na portalu eUprava: <https://euprava.gov.rs/vrtic>.

tome, još uvek su prisutni ozbiljni problemi u efikasnosti upravnog postupanja, kao i velike razlike između jedinica lokalne samouprave u pogledu trajanja ili ishoda upravnih postupaka. Nastavak unapređenja lokalne samouprave zahteva da se nastavi intenzivan razvoj elektronske uprave i digitalizacije javnih usluga, jer je reč o najznačajnijim instrumentima za znatno veću efikasnost javne uprave u celini. Uzroci nefikasnog postupanja mogu se pronaći ili u niskim ili neujednačenim organizacionim i upravnim kapacitetima, ali i u nedostatku odgovarajućih ljudskih, finansijskih i tehničkih resursa jedinica lokalne samouprave, koji su preduslov za nastavak unapređenja upravnih usluga koje pružaju, a naročito za digitalizaciju.

S druge strane, može se primetiti da su rezultati pojedinih jedinica lokalne samouprave u oblasti elektronskog pružanja usluga još uvek vrlo slabi i da je pojedinim od njih potrebna veća podrška. Radi pružanja stručne pomoći službenicima pri korišćenju aplikacija osnovan je jedinstveni Kontakt centar za javnu upravu (G2G)<sup>15</sup>. Trenutno je podrška tog centra usmerena na pružanje pomoći zaposlenim službenicima u oblastima: eZup, eBeba i eLPA, eInspektor i Državni stručni ispit i ispit za matičara, što je nedovoljno ako se ima u vidu da pojedine jedinice lokalne samouprave zahtevaju sveobuhvatniju podršku u uvođenju elektronske uprave. Nastavak reforme upravnih usluga podrazumeva nastavak intenzivnog razvoja elektronske uprave i digitalizacije, jer su to ključni mehanizmi za znatno veću efikasnost javne uprave i za približavanje javnih usluga građanima.

Pandemija zarazne bolesti COVID-19 je pokazala mnoge slabosti trenutnog stanja lokalne samouprave u Republici Srbiji, naročito u domenu elektronske uprave, gde je otkrivena velika neujednačenost između opština, ali je, s druge strane, pružila i priliku lokalnoj samoupravi da se afirmiše kao respektabilan nivo vršenja vlasti u slučaju da na izazove koji su joj postavljeni odgovori na odgovarajući način.

---

15 Kontakt centar je realizovala Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu u okviru projekta „Srbija na dohvat ruke – digitalna transformacija za razvoj“, koji finansiraju Vlada Republike Srbije i Vlada Ujedinjenog Kraljevstva kroz Fond za dobru upravu (*Good Governance Fund*), a sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (*UNDP*). Operativnu i stručnu podršku Kancelariji za IT i eUpravu pri uspostavljanju Kontakt centra za javnu upravu pruža Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), <https://www.ite.gov.rs/tekst/1836/kontakt-centar-za-javnu-upravu-g2g.php>.

Marko Stanković, PhD

Associate Professor at the University of Belgrade Faculty of Law

## ELECTRONIC GOVERNANCE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA – CURRENT SITUATION AND SPECIAL SIGNIFICANCE IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC

### *Summary*

The subject of this paper is the analysis of the current state of development of electronic government in local self-government in the Republic of Serbia. After the introductory considerations, there is an analyses of the importance of e-government in the system of local self-government based on large municipalities with a large number of inhabitants. Then, there is an overview of the legal framework of e-government in the Republic of Serbia, as well as its current level of development. After that, the challenges brought by the COVID-19 pandemic and the ways in which the local government responded to those challenges are analyzed separately. At the very end, in the concluding remarks, there is a general assessment of the state of e-government in the Republic of Serbia.

Key words: *Electronic government. – Local self-government. – Republic of Serbia. – Pandemic. – COVID-19.*

### LITERATURA

Bojanić, B., *Regionalizacija i regionalna država – ustavnopravni aspekti*, Kosovska Mitrovica 2013.

Dimitrijević, P., Vučetić, D., *Sistem lokalne samouprave*, Beograd 2011.

Jovičić, M., *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*, Beograd 1974.

Marinković, R., *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*, Beograd 1998.

Prélot, M., *Političke institucije*, Zagreb 2002.

Vlatković, M., *Pravo lokalne samouprave*, Banja Luka 2008.