

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI – IZAZOVI I PERSPEKTIVE

Sažetak

Tema uspostave i razvoja e-uprave sve je aktuelnija u javnom prostoru. Kao jedna od tendencija u razvoju uprave ona utiče na metode rada i strukturu uprave, omogućavajući unapređenje radnih procesa, ali i povećanje transparentnosti i efikasnosti u pružanju javnih usluga. Međutim, analizirajući postojeći pravni okvir, provedena istraživanja i izvještaje, lako se dolazi do saznanja da razvoj e-uprave u Bosni i Hercegovini u poređenju s drugim državama uveliko zaostaje. Odsustvo strateškog pristupa u razvoju e-uprave, manjak koordinacije i nejasne nadležnosti različitih administrativnih nivoa, te nepotpun i neujednačen pravni okvir glavne su prepreke razvoja e-uprave. U radu se razmatraju potreba i značaj zakonskog uređivanja ove oblasti, odnosno upotpunjavanja postojećeg pravnog okvira kroz donošenje posebnog zakona o e-upravi koji bi predstavljao sadržinsku i organizacijsku osnovu informatizacije poslovnih procesa u organima javne uprave.

Ključne riječi: javna uprava, e-uprava, internet, informacione tehnologije, elektronski potpis, upravni postupak, reforma.

1. Uvod

Većina ljudi upravu doživljava kao kruti birokratski aparat za koji se veže mnoštvo problema pogotovo u situacijama kada treba ishoditi određeni dokument, ostvariti određeno pravo ili pravni interes. Stojanje u redovima i gubitak vremena u takvim situacijama dovoljno govore o tome o kakvom „raskošu“ bosanskohercegovačke birokratije se radi. Nasuprot tome, u savremenim uslovima razvoja informaciono-komunikacione tehnologije (u daljem tekstu: IKT), rastu i očekivanja od javne uprave u pogledu kvalitete, brzine, transparentnosti i dostupnosti usluga. Ta očekivanja imaju prvenstveno građani kao svakodnevni korisnici usluga koje pruža javna uprava. Pored građana velika očekivanja imaju i poslovni subjekti, čiji se zahtjevi, prije svega, odnose na poboljšanje poslovnog okruženja uklanjanjem nepotrebnih administrativnih procedura. Tako je logično da je jedan od osnovnih ciljeva reforme javne uprave

¹ Doc.dr.sc. Edina Šehrić, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

približiti je korisnicima, i to smanjenjem administrativnog opterećenja primjenom savremene informaciono-komunikacione tehnologije.

Predmet ovog rada je analiza pravnog sistema za uspostavu e-uprave u Bosni i Hercegovini. Osnovni element spomenutog pravnog sistema je poseban zakon o e-upravi koji bi ujedno predstavljao i temeljni normativni okvir za oblikovanje e-uprave u našoj zemlji. Pored pitanja u vezi sa učinkovitim i sigurnim djelovanjem elektronske uprave, taj bi zakon uredio i brojna druga pitanja poput jasnog opredjeljenja nositelja oblikovanja e-uprave, određivanja načina finansiranja tehničkog opremanja uprave, sadržajno opredjeljenje upravnih usluga koje bi bile dostupne i ostvarive elektronskim putem, te pitanje mehanizma plaćanja kod elektroničkih transakcija između uprave i građana.

Iako je primjena IKT-a jedan je od ključnih segmenata sveukupnog procesa transformacije javne uprave, moramo biti svjesni toga da je sistem javne uprave u Bosni i Hercegovini opterećen brojnim problemima, koji dijelom proizlaze i iz kompleksne administrativne strukture i nejasne podjele nadležnosti između entitetskih i državnog nivoa vlasti. S druge strane, postojeći potencijali nisu u dovoljnoj mjeri iskorišteni pa se krajnji ishod takvog stanja ogleda u činjenici da organi javne uprave u Bosni i Hercegovini većinu svojih operacija i dalje obavljaju na tradicionaln način uz tradicionalne vidove komunikacije s korisnicima usluga.

S obzirom da tema ovog rada nije, u dovoljnoj mjeri, bila predmet interesovanja domaćih autora, na samom početku će se ukazati na specifičnosti i osnovna obilježja koncepta e-uprave. Nakon toga, bit će dat pregled aktuelnog stanja (normativnog i praktičnog) e-uprave u našoj zemlji. Završni dio rada odnosi se na savremene tendencije i perspektive razvoja e-uprave u Bosni i Hercegovini u narednom periodu.

2. O pojmu i razvoju e-uprave

Moderni razvoj uprave obilježen je različitim tendencijama koje ujedno predstavljaju i tendencije u razvoju društva uopšte. Rast populacije, intenzivna dioba rada, povećanje količine informacija, širenje kruga legitimnih interesa su osnovne odrednice razvoja savremenog društva koje neupitno utiču i na promjene u razvoju uprave čineći je sve važnijim faktorom društvenog i ekonomskog prosperiteta. Jedna od tih tendencije je informatizacija uprave za koju se koristi pojam e-uprava, a označava korištenje IKT-aradi povećanja ekonomičnosti, efikasnosti i kvalitete upravnih usluga.²Ideja e-uprave razvila se 80-ih godina prošlog vijeka u okviru doktrine novog javnog menadžmenta (*new public*

²Skok u razvitku informatičke tehnologije u posljednja dva desetljeća 20. vijeka imao je uticaj i na javnu upravu, te se u budućnosti može očekivati i njegov uticaj na strukturu i metode rada u javnoj upravi. E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 2002, 106.

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI – IZAZOVI I PERSPEKTIVE

menagement)³ koji ističe potrebu uvođenja tržišnih kriterija u djelovanje javne uprave. Međutim, sam naziv e-uprava u upotrebi je od početka 2000-ih godina kada se pod uticajem koncepta dobre vladavine (*good governance*)⁴ težište stavlja na demokratske vrijednosti javne uprave poput otvorenosti, vladavine prava, odgovornosti, uključivosti i sudjelovanja građana. Razvoj e-uprave može se pratiti kroz četiri različite faze. To su:

1. faza oglasnog prostora (*the billboard stage*) u kojoj se web stranice upravnih organizacija doživljavaju kao statički mehanizmi za prikaz informacija čiji su građani pasivni promatrači, a dvosmjerna interakcija je gotovo nepostojeća;
2. fazu djelomičnog pružanja usluga (*the partial-service-delivery stage*) u kojoj građani mogu dobiti dio usluga putem interneta, ali u ograničenom opsegu i sporadično;
3. fazu portala (*the portal stage*) koji podrazumijeva one-stop shop portal s integriranim uslugama kojeg odlikuje lako korištenje, zaštita privatnosti i sigurnost podataka;
4. fazu interaktivne demokratije (*interactive democracy*) koju odlikuje pružanje usluga i brojne mjere usmjerene na jačanje odgovornosti; web stranice se koriste za sistemsku političku transformaciju. Posjetitelji mogu personalizirati web stranice, dobiti odgovor, davati primjedbe i iskoristiti mnoge sofisticirane mehanizme namijenjene poticanju demokratske odgovornosti.⁵

Međutim, nivo informatiziranosti javne uprave uglavnom se definira prema *Bangemannovim indikatorima* na sljedeći način:

- 0 - Nema informacije (informacija o usluzi nije dostupna na mreži);

³Menadžerski pristup javnoj upravi u različitim je oblicima bio prisutan od početka modernog proučavanja javne uprave u okviru doktrine kameralizma u XVIII i XIX stoljeću preko klasičnog pristupa javnom menadžmentu u prvoj polovini XX stoljeća do doktrine novog javnog menadžmenta i drugih postmenadžerskih doktrina. Cilj ovog pristupa odnosi se na efikasnije i učinkovitije upravljanje u javnom sektoru uz korištenje stručno-tehničkih menadžerskih spoznaja, menadžerskih sloboda u odlučivanju i preuzimanje poduzetničkog rizika kao izraz nastojanja da se vrijednosti i tehnike privatnog upravljanja (menadžmenta) primijene u javnom sektoru. I.Koprić (ur.)*et.al.*, *Upravna znanost. Javna uprava u savremenom evropskom kontekstu*, Studijski centar za javnu upravu i javne finansije, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2014, 104-107.

⁴Dobra vladavina ili dobra uprava (*good governance*) kao novija upravna doktrina predstavlja zaokret od doktrine novog javnog menadžmenta i pristupa javnom upravljanju sa većim stepenom demokratizacije u radu upravnih institucija, većoj otvorenosti u radu uprave, većoj transparentnosti u upravnim procedurama i participaciji, odnosno snažnijem angažmanu građana i civilnog društva u procesu javnog upravljanja. D.Ložina/M.Klarić, „Dobra uprava kao upravna doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vjesnik, 2/2012, 23-24.

⁵D.M.West, „E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes“, *Public Administration Review* 64:1, 2004, 15-27.

- 1 - Informacija (na mreži je dostupna samo informacija o usluzi, npr. opis postupka, pravilnici i sl.);
- 2 – Jednosmjerna interakcija (dostupnost formulara u elektroničkom obliku za pohranjivanje na računalu, prazne formulare moguće je i otisnuti na pisaču);
- 3 – Dvosmjerna komunikacija (interaktivno ispunjavanje formulara i prijava uz autentikaciju; ispunjavanjem formulara pokreće se pojedina usluga);
- 4 – Transakcija (cijela usluga je dostupna na mreži, popunjavanje formulara, autentikacija, plaćanje i isporuka potvrda, narudžbe ili drugi oblici potpune usluge putem mreže).⁶

Na osnovu navedenog e-upravu možemo definirati kao upotrebu informacijsko-komunikacijskih tehnologija u svrhu unapređenja učinkovitosti i kvalitete javnih usluga prema građanima i poslovnim subjektima, te u svrhu unapređenja radnih procesa i toka informacija unutar i između institucija javne uprave.⁷ E-uprava se još može odrediti i kao socijalno-informacijski upravno-pravni sistem, koji koristi web-aplikacije zasnovane na internetu i druge informacijske tehnologije povezane s procedurama, koje omogućuju primjenu tih tehnologija, kojima se olakšava pristup i isporuka informacija i upravnih službi građanima, agencijama i raznim vladinim organima.⁸ Šire gledište dao je Gonnetističući da je e-uprava „način organiziranja javnog menadžmenta u cilju povećanja učinkovitosti, transparentnosti, lakoće pristupa i mogućnosti odgovora na zahtjeve građana, intenzivnim i strateškim korištenjem IKT-a u unutrašnjem menadžmentu javnog sektora, kao i u svakodnevnim odnosima s građanima i drugim korisnicima javnih usluga”.⁹ Dakle, e-uprava ne znači samo uvođenje i korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije u javnoj upravi, već je to mnogo širi koncept koji se odnosi na sve funkcije javnih institucija koje se odvijaju uz korištenje IKT-a.¹⁰ Ona uključuje tri vrste interakcija i komunikacija na tri

⁶Vidi *eEurope 2005: Benchmarking Indicators*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, November 2003.

[https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF)(09.10.2022.)

⁷F. Čurčić *et al.*, *Razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini*, Mediacentar, Sarajevo 2011, 7.

⁸P. Dimitrijević, *Elektronska uprava i informaciono društvo*, Moderna uprava, Banja Luka, 2009, 121.

⁹P. Gonnet, „The Future of Informatics as Scientific Discipline”, *Upgrade The European Online Magazine for the IT Profesional*, Vol. II, No. 4., 2001.

¹⁰Prema Maenpaa e-uprava obuhvata preoblikovanje postojećih procesa unutar javne uprave, i to na temelju promjena u politikama, administrativnim procesima (usvajanje novih vještina i organizacijske promjene u pravcu transformacije od hijerarhijskih organizacija ka mrežama, lakši pristup informacijama, veća odgovornost prema građanima), participacije građana, kontroliranja proračuna i sl. O. Maenpaa, „E-Governance: Effects on civil society, transparency and democracy”, Seoul 2004, 11-24.

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI
– IZAZOVI I PERSPEKTIVE

različita područja djelovanja uprave:

- *Government to government* (G2G) – područje komunikacije između različitih dijelova uprave, a sadrži zahtjev da upravni službenici moraju početi upotrebljavati internet za međusobnu komunikaciju u cilju brze razmjene informacija različitog sadržaja među različitim tijelima uprave iste države, ali i među upravnim tijelima različitih država;
- *Government to business* (G2B) – područje komunikacije između uprave i privrede. Ona podrazumijeva nastojanje da se poboljša svakodnevna komunikacija i međusobna suradnja između javnog i privatnog sektora i
- *Government to citizen* (G2C) – područje komunikacije uprave i građana koje označava nastojanje da se upotrebom savremene informacijsko-komunikacijske tehnologije građanima olakša i učini dostupnijim korištenje upravnih usluga, kao i mogućnost pristupa određenim informacijama.¹¹

U okviru navedenih područja djelovanja, e-uprava se temelji na sljedećim načelima:

- Prvo načelo odnosi se na široku dostupnost informacija od javnog značaja;
- Drugo načelovezano je za mogućnost jednostavnog i svim građanima dostupnog pristupa informacijama i uslugama, koje javna uprava osigurava putem interneta;
- Treće načelo podrazumijeva potrebu organiziranja trajnog načina osposobljavanja (u vezi s uporabom IKT-a) javnih službenika, i to tako da to predstavlja trajan način njihovog napredovanja i nagrađivanja;
- Četvrto načelo odnosi se na obavezu države da pravno regulira upotrebu interneta na trajnoj osnovi;
- Peto načelo podrazumijeva obavezu države da na različite načine omogući građanima stalnu edukaciju o prednostima (pa i slabostima) upotrebe IKT-a;
- Šesto načelo podrazumijeva da država vlastitim djelovanjem ukaže na prednosti primjene IKT-a.¹²

Sva ova načela uvjetuju stvaranje i razvitak e-uprave kao nove dimenzije u procesu modernizacije javne uprave. Međutim, da bi takav sistem mogao učinkovito funkcionirati, potrebno je ispuniti određene pretpostavke. Te pretpostavke odnose se na pitanje odgovarajuće tehnološke opremljenosti, pitanje

¹¹M. Klarić/D. Lozina, *Nova javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split 2003, 118.

¹²S. Pličanić, „Pravno sistemski vidiki E-uprave“, *Javna uprava*, 2002, 47-62.

obučenosti upravnog osoblja za rukovanje sredstvima IKT-a, pitanje znanja i osposobljenosti građana za rukovanje sredstvima IKT-a i adekvatna zakonska regulativa koja mora osigurati pravni okvir za funkcioniranje cjelokupnog sistema.

Uza sva očekivanja koja potiče spomenuti proces razvitka e-uprave, treba imati u vidu činjenicu da je taj razvitak dio jednog mnogo šireg, globalnog društvenog preobražaja, a to je preobražaj industrijskog u informatičko društvo. U skladu s tim, uprava informatičkog društva mora djelovati kao e-uprava, tj. kao „servis građana”. Jedino se na taj način može građanima i poslovnim subjektima osigurati pristup informacijama javnog značaja i obavljanje poslova uprave prema korisnicima na ugodniji i ekonomičniji način bez „stajanja u redovima” i velikog gubitka vremena.

3. Vizija: Ne stoji u redu, dođi na red

Smisao e-uprave nalazi se u principu *one stop shop* (*sve na jednom mjestu*). U pitanju je jedinstveni kontakt centar koji treba građanima i ostalim korisnicima javnih usluga omogućiti jednostavniju komunikaciju sa državnom upravom bez potrebe da znaju u čijoj je nadležnosti izdavanje nekog dokumenta. Prednosti ovog principa ogledaju se u uštedi vremena i novca jer podrazumijeva komunikaciju samo s jednim upravnim organom, a ne „probijanje” kroz zamršenu strukturu većeg broja različitih organa.¹³ Međutim, primjena načela *sve*

¹³ *One stop shop* načelo vodi ka stvaranju korisnički, odnosno prema građanima orijentirane uprave – *citizen oriented*. Drugim riječima, radi se o zahtjevu za integriranim pružanjem javnih usluga s krajnjim ciljem pojednostavljenja administrativnog djelovanja uz što jednostavniji način komunikacije s građanima i poslovnim subjektima, te brzo, efikasno, kvalitetno i jeftino zadovoljavanje svakodnevnih životnih potreba. (I. Koprić, „Jedinstveno upravno mjesto (*one-stop shop*) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“, Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora, Institut za javnu upravu, Zagreb 2017).

Kao standard dobrog evropskog upravljanja načelo *one stop shop* predstavlja novi pravni institut koji bi se u području reguliranja pravila općeg upravnog postupka mogao dovesti u vezu sa drugim procesnim načelima upravnog prava. To su, prije svega, načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa; načelo efikasnosti, te načelo ekonomičnosti upravnog postupka. Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa (čl. 5. ZUP BiH) podrazumijeva aktivnu ulogu organa koji vodi postupak da se u rješavanju upravne stvari brine da građani i druge stranke što lakše ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese. U ostvarivanju ovog načela stoji i dužnost službene osobe koja vodi postupak da stranku upozori da ima osnov za ostvarivanje nekog prava i da joj pomogne da to pravo i ostvari. Kako će organ u upravnom postupku omogućiti strankama da „što lakše ostvare i zaštite svoja prava“, to je faktičko pitanje. Jedan od načina svakako može biti i taj da se strankama omogućí podnošenje zahtjeva na jedinstvenom upravnom mjestu na kojem im se može pružiti i podatak o propisima iz nadležnosti javnopravnog tijela, zatim propisani obrasci, dostava originalnih dokumenata, ovjerenih kopija, obavještenja i savjeta, kao i svaki drugi oblik pomoći iz nadležnosti javnopravnog tijela. Time bi se, ujedno, postigle ekonomičnost i efikasnost upravnog postupka. Naime, s organizacijskog aspekta, ova načela

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI
– IZAZOVI I PERSPEKTIVE

na jednom mjestu nije jednostavna i zahtijeva korjenite promjene u javnoj upravi, od značajnijih promjena djelokruga i nadležnosti upravnih organa, njihovog umrežavanja, prilagođavanja zakonskog okvira pa do rješavanja problema „digitalne podjele“. Te promjene su ujedno i osnovne pretpostavke za uspostavljenje sistema e-uprave. Mi se na ovom mjestu nećemo baviti svim pretpostavkama uspostavljanja i primjene e-uprave, već isključivo pravnim pretpostavkama koje se odnose na postojanje odgovarajućeg pravnog okvira, odnosno nedostatak posebnog zakonskog uređenja e-uprave u našoj zemlji.

Zamisliti svijet u kojem više nećemo morati čekati u redovima i u kojem ćemo sve svoje upravne poslove moći rješavati iz udobnosti vlastitog doma ili od bilo kuda i u bilo kojem momentu nije teško. Ali, dobiti izvod iz matične knjige rođenih, upisati se u školu, zatražiti priključenje na vodovodnu mrežu, naručiti se za ljekarski pregled, tražiti dozvolu za gradnju i obavljati mnoge druge poslove vezane za pojedinačne životne događaje putem interneta trenutno izgleda kao suviše daleka budućnost. Međutim, takve vizije su u nekim zemljama Evrope i svijeta već odavno stvarnost. Najbolji primjer je Singapur čija se uprava jako približila idealu e-uprave i čiji se stanovnici koriste internetom kao sredstvom za uređivanje svih upravnih poslova iz različitih područja.¹⁴ Dobar primjer su i zemlje u okruženju. Tako, na primjer, Slovenija ima veoma efikasan sistem za uključivanje građana u proces izrade propisa. U Hrvatskoj se u okviru sistema e-Građanin nalazi preko stotinu različitih usluga od kojih građani najviše koriste usluge e-Porezna, e-Matične knjige, e-Dnevnik i Portal Zdravlja. U Crnoj Gori privredni subjekti imaju mogućnost registracije privredne djelatnosti na jednom mjestu (jednošalterski sistem). Italija je zahvaljujući zakonima koji propisuju izgled i neophodne informacije koje svaka internet prezentacija organa uprave mora da sadrži, omogućila građanima da kontrolišu objavljivanje informacija i time uticala na povećanje transparentnosti rada državnih institucija. Primjena IKT-a je našla svoje mjesto i u izbornom procesu mnogih zemalja. Tako se, na primjer, u Estoniji i Švicarskoj već odavno koristi model elektronskog glasanja koji ima višestruke prednosti i veliki je potencijal za primjenu direktne demokratije i uključivanja građana u proces donošenja odluka na različitim nivoima vlasti. Estonija je jedna od zemalja sa najvećim napretkom u oblasti e-uprave, koja je zahvaljujući *businessregistration modelu* i korištenju *e-tax* sistema smanjila potrošnju administrativnih resursa i povećala transparentnost rada javne vlasti.¹⁵ Takva je i vizija razvoja e-uprave u Bosni i Hercegovini koja

podrazumijevaju obavezu organa da osigura tehničke uslove kako bi stranke što brže, lakše i kvalitetnije ostvarile svoja prava čime bi se ostvario cilj i smisao navedenih načela.

¹⁴S. Pličanić, „Vizija e-uprave u Sloveniji“, *Hrvatska javna uprava*, 2/2002, 390.

¹⁵E-registri i e-uprava u Bosni i Hercegovini kao instrument za efikasnost i transparentnost, Centar za politike i upravljanje (CPU), avgust 2015, 14.

počiva na načelu dostupnosti svih usluga e-uprave i javnih informacija korisnicima bez ograničenja, na jednak način i pod jednakim uslovima.

4. Pravne pretpostavke za oblikovanje e-uprave u Bosni i Hercegovini – Strateški i zakonski okvir

Transformacija uprave u smjeru njene informatizacije, odnosno digitalizacije, prije svega, zahtijeva odgovarajući pravni okvir koji će omogućiti dvije stvari. Prvo, upotrebu interneta kao načina komunikacije između različitih dijelova uprave i drugo, upotrebu interneta kao načina komunikacije između uprave, s jedne strane i građana, odnosno privrednih subjekata, s druge strane. Da bi smo oblikovali takav sistem e-uprave kao uslužno orjentisane („servis građana“) trebamo poći od sljedećih načela:

- a. Država treba svojim građanima osigurati jednostavan i svima dostupan pristup informacijama i uslugama putem interneta;
- b. Država treba osigurati odgovarajući način osposobljavanja javnih službenika za upotrebu informatičke tehnologije;
- c. Država treba na različite načine omogućiti svojim građanima odgovarajuće obrazovanje o prednostima i slabostima upotrebe informatičke tehnologije;
- d. Država treba vlastitim djelovanjem pokazati prednosti upotrebe informatičke tehnologije i time poticati njegovu primjenu.¹⁶

Navedena načela daju svrsishovitost naporima koji se ulažu u informatizaciju uprave i njenog *online* djelovanja. Dakle, bez mogućnosti svih građana da koriste blagodati e-uprave i osiguravanja jednakog pristupa u korištenju javnih usluga putem interneta, oblikovanje sistema e-uprave ne bi imalo svrhu, jer bi se korisnici tih usluga dijelili na one koji imaju pristup i mogućnost korištenja interneta i one koji tu mogućnost nemaju. Takva pojava se naziva digitalnom podjelom (*digital divide*), a države je nastoje premostiti različitim intervencijama (subvencije, poreske olakšice i sl.) radi smanjenja nastalog digitalnog jaza.

U Bosni i Hercegovini je u proteklim godinama uporaba IKT-a u javnoj upravi doživjela ubrzan razvitak. Prateći globalne trendove, a s ciljem razvoja novih i unapređenja postojećih javnih usluga Bosna i Hercegovina je potpisala „eSEE Agendu za razvoj informacijskog društva“ 2002. godine, u kojoj je dogovoreno da države potpisnice izrade i usvoje politiku i strategiju razvoja informacijskog društva. Pored toga, Agendom se kao preduvjet za prijem u Evropsku uniju utvrđuje uspostava koordinacije na državnom nivou i uspostava tijela za razvoj

<http://www.cpu.org.ba/media/28007/E-registri-i-e-uprava-u-BiH-kao-instrument-za-efikasnost-i-transparentnost-analiza-.pdf> (10.10.2022.)

¹⁶Ibid., 391-393.

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI – IZAZOVI I PERSPEKTIVE

politika informacijskog društva na nivou ministarstava.¹⁷ Ispunjavanje preuzetih obaveza započelo je usvajanjem strateških okvira i uspostavljanjem potrebne infrastrukture za upotrebu IKT-a u institucijama Bosne i Hercegovine. Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine je 2004. godine usvojilo Politiku razvoja informacijskog društva, Strategiju razvoja informacijskog društva Bosne i Hercegovine, te Akcijski plan razvoja informacijskog društva. Time je iskazano nedvojbeno opredjeljenje Bosne i Hercegovine za razvoj savremenog društva koje počiva na informacijsko-komunikacijskim tehnologijama, kao temeljnom generatoru promjena u XXI. stoljeću. Cilj je sistem jedinstvenog upravnog mjesta, odnosno jedinstvene tačke kontakta (eng. *one stop shop ili point of single contact*)¹⁸, koja bi omogućila ostvarivanje javnih usluga prema potrebama različitih skupina korisnika s naglaskom na elektronsku upravu 24/7 po načelu „sve na jednom mjestu” ili po načelu „samo jednom”.¹⁹

Međutim, i pored toga što su usvojeni relevantni strateški dokumenti implementacija zacrtanih ciljeva nije se odvijala očekivanom brzinom niti je dala željene rezultate. Razlog tome su, prije svega, kompleksna administrativna struktura i nejasne nadležnosti između entitetskih i državnog nivoa. Krajnji ishod takvog stanja ogleda se u činjenici da institucije u Bosni i Hercegovini većinu svojih operacija i dalje obavljaju na tradicionalan način uz tradicionalne vidove komunikacije s korisnicima usluga. Posljednja dostupna procjena zastupljenosti e-uprave u Bosni i Hercegovini, a koja je sprovedena u okviru aktivnosti podrške praćenja i evaluacije Agencije SAD za međunarodni razvoj (USAID) i Bosne i Hercegovine (MEASURE-BiH) 2018. godine pokazuje da je u Bosni i Hercegovini dostupan ograničeni broj e-usluga. Najnaprednije e-usluge su one koje se odnose na naplatu prihoda javnog sektora, a postoji i nekoliko izolovanih sistema e-usluga u različitim fazama razvoja. Dakle, proces uvođenja e-uprave

¹⁷eSEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector Status and Usage Report: Building an Information Society for All, https://wbcrti.info/object/document/7807/attach/1394_ICT_Sector_Status_Usage_Report_SEE_2004.pdf (10.10.2022.)

¹⁸Jedinstveno upravno mjesto može se organizirati kao tačka fizičkog ili digitalnog kontakta, te obuhvatiti veći ili manji broj javnih usluga koje se pružaju građanima ili poduzetnicima bez obzira na nadležnosti i institucionalne odnose različitih tijela javne uprave. U početnim fazama može se primijeniti na neke posebne kategorije korisnika (mladi, penzioneri, nezaposleni, socijalno ugroženi i sl.) ili u pojedinim upravnim sektorima ili službama (poreska služba, željeznice i sl.). I. Koprić, „Jedinstveno upravno mjesto (*one-stop shop*) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“, *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora, Institut za javnu upravu*, Zagreb 2017.

¹⁹Prema načelu „sve na jednom mjestu”, odnosno „samo jednom” građani i poslovni subjekti trebaju samo jednom dostaviti određeni podatak javnoj upravi, a institucije javne uprave bi potom trebale biti u stanju interno razmjenjivati te informacije u skladu s načelima interoperabilnosti. Tako bi korisnici usluga, građani i poslovna zajednica bili u centru i usluge bi se kreirale prema njihovim potrebama. Ibid.

u institucijama Bosne i Hercegovine se odvija sporo u odnosu na zemlje Europske unije, ali i zemlje okruženja, što najbolje dokazuje izvještaj UN-a o razvijenosti e-uprave, prema kojem je Bosna i Hercegovina bila na posljednjem mjestu od 43 europske zemlje u 2016. godini.²⁰

U maju 2017. godine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo je novu Politiku razvoja informacijskog društva za period 2017.–2021. godina.²¹ Na temelju ovog dokumenta trebalo je izraditi Strategiju razvoja informacijskog društva, kojom bi se detaljno razradili ciljevi Politike, kao i odgovarajući Akcijski plan.

4.1. Zakon o elektronskom potpisu

Iako nema zakon o e-upravi, Bosna i Hercegovina je usvojila savremeno zakonodavstvo i time osigurala pravni okvir za moderne elektronske usluge. U septembru 2006. godine usvojen je Zakon o elektronskom potpisu²² uz koji se veže cijeli niz drugih zakona i podzakonskih akata koji uređuju pojedina područja funkcioniranja elektronskog poslovanja.²³

Zakon o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine definiše elektronski potpis kao podatke u elektronskom obliku koji prate druge podatke u elektronskom obliku ili su s njima logički povezan i omogućavaju utvrđivanje identiteta korisnika.²⁴ On je od presudne važnosti za elektronsko poslovanje.

Zakon o elektronskom potpisu (ZEP), međutim, još uvijek nije implementiran,²⁵ čime se onemogućuje stvaranje funkcionalnog pravnog okvira u oblasti elektronskog poslovanja. Situaciju dodatno otežava i činjenica što postojeći

²⁰Izvještaj revizije učinka – *Elektronsko poslovanje u institucijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2017, 11.

<http://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=98501559-090e-4a29-a95083e6ea847f18&langTag=bs> (09.10.2022.)

²¹Odluka o usvajanju politike razvoja informacijskog društva Bosne i Hercegovine za period 2017-2021. donesena je na 100. sjednici Vijeća Ministara, 4. svibnja 2017. godine, a objavljena u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, br. 42/17, ž <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/LhPPM81UcxE> (12.10.2022.)

²²„Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 91/06.

²³Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 88/07 i Zakon o elektronskom dokumentu, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 58/14.

²⁴Čl. 3. tačka a) Zakona o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 91/06.

²⁵Jedan od ključnih problema u implementaciji usvojenog zakonskog okvira se odnosi na nepostojanje Ureda za nadzor i akreditaciju ovjeritelja (izdavatelja elektronskog potpisa). Također, nisu usvojeni ni svi podzakonski akti neophodni za implementaciju, iako je Zakonom bilo predviđeno da oni budu usvojeni šest mjeseci nakon usvajanja Zakona. *Izvještaj revizije učinka – Elektronsko poslovanje u institucijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2017.

<http://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=98501559-090e-4a29-a95083e6ea847f18&langTag=bs> (09.10.2022)

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI
– IZAZOVI I PERSPEKTIVE

zakonski okvir nije usklađen s pravnim okvirom Evropske unije s obzirom na to da je on donesen na temelju Direktive²⁶ Evropske unije iz 1999. godine, koja je u međuvremenu prestala važiti. Naime, Evropska unija je 2014. godine donijela novu Uredbu²⁷, kojom se uvodi i novi pravni okvir za elektronske potpise i kojom je van snage stavljena Direktiva iz 1999. godine.

Posljedice nefunkcioniranja zakonskog okvira u oblasti elektronskog poslovanja, odnosno nemogućnost institucija Bosne i Hercegovine da uvedu elektronske servise i usluge ponajprije pogađaju građane i poslovne subjekte izlažući ih troškovima zbog nemogućnosti primjene modernih sredstava komuniciranja.²⁸

Pored nefunkcioniranja pravnog okvira i njegove neusklađenosti s pravnim propisima Evropske unije, na nivou institucija Bosne i Hercegovine nije uspostavljena ni koordinacija upravljanja procesom elektronskog poslovanja. Nepostojanje koordinacije ogleda se u činjenici da nisu uspostavljene evidencije elektronskih usluga, koje bi trebale pružati institucije Bosne i Hercegovine, niti su uspostavljene evidencije postojećih informacijskih sustava i e-servisa. Također, nedostaje odgovarajući okvir interoperabilnosti koji bi omogućio da informacijski sistemi rade zajedno kako bi međusobno razmjenjivali podatke.²⁹ Nepostojanje koordinacije u upravljanju elektronskim poslovanjem među institucijama uvjetuje i neadekvatnu koordinaciju prilikom uvođenja informacijskih sistema unutar pojedinačnih institucija. Time se onemogućuje njihova integracija, što za posljedicu ima nedostatak razmjene podataka među

²⁶Direktiva o elektronskim potpisima (1999/93/EZ),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=CELEX:31999L0093> (09.10.2022.)

²⁷Uredba br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije na internom tržištu (e-IDAS),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=HR> (09.10.2022.)

²⁸Posljedice nefunkcionalnog zakonskog okvira elektronskog potpisa mogu se objasniti na primjeru nabavke ličnih dokumenata kojim je IDDEEA osigurala tehnologiju u vidu memorijskog čipa, pomoću kojeg se novi lični dokumenti počevši od 2013. godine mogu koristiti za elektronsko potpisivanje dokumenata, ali i pružanje elektronskih usluga. Prema procjenama iz Izvještaja revizije učinka do kraja 2015. godine građani su izdvojili preko 10 milijuna KM za tehnologiju u sklopu ličnih dokumenata, koja omogućava elektronsko potpisivanje. Međutim, i pored značajnog iznosa kojeg građani plaćaju za izdavanje osobnih iskaznica, zbog problema s elektronskim potpisom, nisu stvoreni uvjeti da se građanima i privrednim subjektima omogući učinkovitije i jeftinije poslovanje i korištenje usluga putem elektronskog potpisivanja i korištenja elektronskih servisa. *Izvještaj revizije učinka – Elektronsko poslovanje u institucijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2017, <http://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=98501559-090e-4a29-a95083e6ea847f18&langTag=bs> (10.10.2022.)

²⁹Vijeće ministara je tek 2016. godine usvojilo operativni plan interoperabilnosti, u kojem je jedna od prvih aktivnosti usvajanje okvira interoperabilnosti, iako je prvobitnim Akcijskim planom za reformu javne uprave planirano da se okvir interoperabilnosti usklađen sa EU okvirom uspostavi i implementira do 2010. godine. Ibid., 26-27.

informativnim sistemima različitih institucija, ali i unutar jedne iste institucije. Kada je riječ o uspostavljanju pravnog okvira za razvoj e-uprave na nivou entiteta, značajan napredak ostvarila je Republika Srpska, koja je u skladu sa Strategijom e-Vlade 2009.–2012. godine usvojila Zakon o elektronskom potpisu³⁰, te niz pratećih podzakonskih akata.³¹ Na nivou ovog entiteta doneseni su i Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od povjerenja u elektronskom poslovanju³², Zakon o bezbjednosti kritičnih infrastruktura u Republici Srpskoj³³, Zakon o informacionoj bezbjednosti³⁴, te Zakon o poreskom postupku³⁵. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine donijet je Zakon o elektronskom dokumentu³⁶, a u postupku donošenja je i Zakon o elektronskom potpisu Federacije Bosne i Hercegovine.³⁷ U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, 2020. godine usvojen je Zakon o elektronskom potpisu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine³⁸. Međutim, elektronski potpis izdat na osnovu entitetskih zakona ne ispunjava uslov interoperabilnosti i ne može se koristiti izvan granica Bosne i Hercegovine. To predstavlja dodatan problem, s obzirom da Evropska unija prepoznaje samo propis o elektronskom potpisu na državnom nivou. Iz tog razloga postoji potreba, ali i obaveza usklađivanja važećih propisa u ovoj oblasti na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

4.2. Zakon o upravnom postupku

Pored Zakona o elektronskom potpisu i Zakona o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, od posebnog značaja za elektronsku komunikaciju između uprave i građana, odnosno privrednih subjekata predstavlja i Zakon o upravnom postupku (ZUP). Kada je u pitanju primjena IKT-a u upravnom postupku, treba istaći da Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine³⁹ predviđa mogućnost korištenja sredstava elektronske komunikacije u sljedećim područjima:

³⁰ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 106/15.

³¹ *E-registri i e-uprava u Bosni i Hercegovini kao instrument za efikasnost i transparentnost*, Centar za politike i upravljanje (CPU), august 2015, 11.

<http://www.cpu.org.ba/media/28007/E-registri-i-e-uprava-u-BiH-kao-instrument-za-efikasnost-i-transparentnost-analiza-.pdf> (10.10.2022.)

³² „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 94/17.

³³ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 87/18.

³⁴ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 70/11.

³⁵ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 78/20.

³⁶ „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 55/13.

³⁷ Nacrt Zakona dostupan na:

http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2018/Zakon%20e-potpis%20Federacije%20BiH%20%20bos.pdf. (12.10.2022. godine)

³⁸ „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 11/20.

³⁹ „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16.

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI
– IZAZOVI I PERSPEKTIVE

Predaja podnesaka

Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine u članu 56. stav 2. predviđa mogućnost predaje podnesaka (zahtjeva, molbi, žalbi, prijedloga, prijava i dr.) i u formi elektronske isprave izrađene u skladu sa posebnim zakonom. U stavu 3. istog člana omogućava se i predaja podnesaka elektronskim putem, kao i međusobna komunikacija između organa i stranke u elektronskoj formi.

Dostavljanje pismena

Član 73. stav 2. omogućava dostavljanje pismena i elektronskom poštom putem informacionog sistema državnog organa.

Dokazivanje

ZUP članom 155. Stav 1. određuje da isprava koju je u propisanom obliku izdao organ u granicama svoje nadležnosti može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka.

Navedene odredbe ZUP-a ukazuju na mogućnost elektronske komunikacije između organa i stranaka, a da li će ta mogućnost biti iskorištena i u kojoj mjeri zavisi kako od tehničke opremljenosti organa tako i od spremnosti građana i privrednih subjekata za stvarnu upotrebu sredstava elektroničkog poslovanja. Iz navedenog se može zaključiti da veoma mali broj članova ZUP-a predviđa mogućnost primjene sredstava elektronske komunikacije u upravnom postupku. Iako je takva situacija nedovoljno ambiciozna, određeni pomaci u usješnom savladavanju izazova koje sa sobom nosi promijena uloga uprave u društvu ipak su učinjeni.

5. Trebamo li zakon o e-upravi?

Za uspješno oblikovanje e-uprave potrebno je usvojiti odgovarajući sistemski zakon koji bi predstavljao sadržajni i organizacijski temelj elektronske uprave, te uređivao sva pitanja u vezi s njezinim sigurnim i učinkovitim djelovanjem. To je zakon o e-upravi čijoj izradi treba pristupiti organizovano, s jasnom vizijom ne zanemarujući činjenicu da je većina problema u vezi sa oblikovanjem e-uprave pravne prirode. Kao temeljni normativni okvir e-uprave takav bi zakon predstavljao pravnu obavezu, te bi doprinio efiksnijem i bržem uspostavljanju e-uprave u našoj zemlji. Međutim, izrada koncepta e-uprave nije jednostavan proces, ne može se sprovoditi stihijski, već zahtijeva uključenost ne samo pravnih nego i ostalih stručnjaka, prije svega tehničke struke. Takođe, u vezi sa oblikovanjem e-uprave postavlja se pitanje zaštite ličnih podataka jer savremeni globalizacijski uslovi života omogućavaju dostupnost velikom broju podataka. S tim u vezi, prilikom donošenja zakona o e-upravi neophodno je voditi računa i o balansu između privatnosti i sigurnosti. Pored navedenog, zakon o e-

upravi bi određivao i za koje se upravne poslove odnosno upravne usluge može koristiti internet, jasno opredjeljenje nositelja oblikovanja e-uprave, način financiranja tehničkog opremanja uprave, sigurnost korisnika usluga te pitanje mehanizma plaćanja kod elektroničkih transakcija između uprave i građana. Sve ove aktivnosti počivaju na obavezi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije u vidu izmjene postojećih ili donošenja novih propisa u oblastima koje su od značaja za oblikovanje sistema e-uprave (zakon o jedinstvenom biračkom spisku, zakon o zaštiti ličnih podataka, zakon o slobodnom pristupu informacijama, zakon o državnoj upravi itd.). Iako je Bosna i Hercegovina donijela veliki broj propisa koji su pretpostavka da bi e-uprava zaživela, ipak nam predstoji još mnogo posla na planu modernizovanja pozitivnih zakonskih rješenja.⁴⁰

5. Zaključak

Na kraju, možemo zaključiti kako će u budućnosti informatizacija postati najvažnija savremena tendencija javne uprave. Njome ne samo da se olakšava međusobno povezivanje organa i organizacija javne uprave, već se ujedno mijenja i način upravljanja, odnosno rukovanja podacima (pribavljanje, obrada, čuvanje), ali i pospješuje komunikacija u upravnim organizacijama. E-uprava je, dakle, prepoznata kao potencijal za rješavanje nagomilanih problema koji godinama opterećuju javnu upravu (redovi pred šalterima, dugotrajne procedure i sl.). Značaj razvoja e-uprave prepoznat je i u našoj zemlji. Tome svjedoči usvojen strateški i zakonski okvir. Iako njihova implementacija nije dala željene rezultate, oni su jasan pokazatelj opredijeljenosti Bosne i Hercegovine ka uspostavljanju efikasnog sistema e-uprave i približavanju evropskim standardima u ovom području. Međutim, oblikovanje e-uprave predstavlja kompleksan problem koji zahtijeva sistemski pristup države u prilagođavanju pravnog sistema. Jedna od odrednica sistemskog pristupa je zakon o e-upravi, ali i usvajanje novih i mijenjanje postojećih propisa koji regulišu *inter alia* elektronski potpis, elektronski dokument, zaštitu ličnih podataka, pravo na pristup informacijama od javnog značaja i druga pitanja koja predstavljaju ključne prioritete razvoja e-uprave. Dakle, imperativ razvoja e-uprave je upotpunjavanje zakonskog okvira i njegova implementacija kako usvojeni propisi ne bi ostali mrtvo slovo na papiru. To se, između ostalog, može postići prilagođavanjem administrativne kulture i

⁴⁰Tako je npr. u mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji za Poglavlje 23., između ostalog, istaknuto da Zakon o zaštiti ličnih podataka koji je na snazi od 2006. godine treba uskladiti sa Opštom uredbom o zaštiti podataka 2016/679 i Direktivom 2016/680 o primjeni zakona. *Izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2019. godinu*

file:///C:/Users/zug/Documents/Downloads/Izvestaj%20o%20zastiti%20lic.pod.%20u%20BiH%20za%202019.-28.7.2020.-B%20(1).pdf (12.10.2022.)

RAZVOJ KONCEPTA ELEKTRONSKE UPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI
– IZAZOVI I PERSPEKTIVE

uvođenjem sistema obuka za primjenu novih tehnologija u radu uprave, ali i približavanjem e-uprave građanima i privredi kao glavnim korisnicima elektronskih javnih usluga. Međutim, imajući u vidu stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini i činjenicu da je reforma javne uprave dugotrajan proces, davanje bilo kakvih prognoza budućeg razvoja e-uprave bilo bi nezahvalno. S tim u vezi, slobodno možemo reći da je razvoj e-uprave u našoj zemlji tek na početku i da nam predstoji još mnogo posla kako bi smo uspostavili efikasan sistem e-uprave i time se približili evropskim standardima na ovom polju.

ELECTRONIC GOVERNMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: DO WE NEED A LAW ON E- GOVERNMENT

Summary

In the paper author discusses the issue of shaping e-government through the establishment of an appropriate legal system (in addition to the one that already exists) in Bosnia and Herzegovina. Analyzing the existing normative framework, special attention was paid to the fundamental legal assumptions for the establishment of e-government. Although it has adopted modern legislation, the legal framework for modern electronic services in Bosnia and Herzegovina lacks, in the author's opinion, a basic element, which is a special law on e-government. Such a law would represent the substantive and organizational basis for the implementation of e-government as a modern service delivery system.

Key words: public administration, e-administration, Internet, information technologies, electronic signature, administrative procedure, reform.