



# RAZVOJ LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

# **RAZVOJ LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**



Septembar 2011. godine

Naslov: Razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini  
Izdavač: Mediacentar Sarajevo  
Kolodvorska 3, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina  
www.media.ba

Godina: 2011.

Urednici: Tarik Jusić, Sanel Hodžić i Fuad Čurčić

Autori: Fuad Čurčić, Vedad Silajdžić, Mirna Jusić  
Sanel Hodžić

Recenzenti: Damir Baralić, direktor bivšeg Republičkog zavoda za informatiku i internet, Srbija  
Emir Arslanagić, IT konsultant, T-systems Bosna  
Ferid Mustafić, pomoćnik općinskog načelnika za informatiku i informiranje, općina Tešanj  
Ljiljana Vasojević-Radovanović, šef Odsjeka za informatiku, Administrativna služba Grada Banja Luka  
Mirsad Hasić, viši saradnik za informacione tehnologije, Itiners d.o.o.

Menadžer projekta: Sanel Hodžić

Lektura: Amela Šehović

Tehničke korekcije: Mirela Rožajac-Zulčić

Grafički dizajn: Samira Salihbegović

Partneri: Analitika – Centar za društvena istraživanja  
Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine  
Savez opština i gradova Republike Srpske

---

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka  
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

352:004](497.6)

RAZVOJ lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini /  
[autori Fuad Čurčić... [et al.]. - Sarajevo :  
Mediacentar, 2011. - 110 str. ; 23 cm

O autorima i urednicima: str. 205-106

ISBN 978-9958-584-07-7  
1. Čurčić, Fuad  
COBISS.BH-ID 19187462

---

**NAPOMENA:** Mišljenja i stavovi izneseni u ovom izještaju isključivo su mišljenja i stavovi autora izještaja i nužno ne odražavaju zvanične stavove Mediacentra Sarajevo, niti zvanične stavove partnera i donatora projekta.

Implementaciju istraživačkog projekta i izradu ove studije podržao je  
Fond „Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine“



Partneri projekta:



# SADRŽAJ

<b>SADRŽAJ .....</b>	<b>4</b>
<b>ZAHVALE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>2. LOKALNA UPRAVA I E-UPRAVA: POJMOVI, KONCEPTI I TRENOVI .....</b>	<b>10</b>
2.1. PUT KA (DOBROJ) UPRAVI .....	10
2.2. OD UPRAVE DO E-UPRAVE .....	15
<b>3. ANALITIČKI I METODOLOŠKI OKVIR .....</b>	<b>19</b>
<b>4. STRATEGIJE I POLITIKE RAZVOJA E-UPRAVE I E-PARTICIPACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI .....</b>	<b>23</b>
4.1. RAZVOJ E-UPRAVE: MEĐUNARODNA ISKUSTVA .....	23
4.2. STRATEŠKI PRISTUP I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA RAZVOJ E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	31
<b>5. ZAKONSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA RAZVOJ LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....</b>	<b>40</b>
5.1. PREGLED STANJA U OBLASTI LOKALNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	40
5.2. ZAKONI I LOKALNA UPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI .....	43
5.3. ZAKONSKI OKVIR ZA RAZVOJ LOKALNE E-UPRAVE .....	45
5.4. PRAVNI PROPISI, ODLUKE I DOKUMENTI O E-UPRAVI NA NIVOU LOKALNIH UPRAVA.....	50
<b>6. RAZVIJENOST LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI.....</b>	<b>52</b>
6.1. KONTEKST ZA RAZVOJ LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	53
6.2. RANIJA ISTRAŽIVANJA O RAZVOJU LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	58
6.3. OSNOVNI TEHNIČKI PREDUVJETI ZA E-UPRAVU .....	60
6.4. LJUDSKI RESURSI.....	62
6.5. SOFTVER I E-UPRAVA .....	63
6.6. PREPREKE ZA RAZVOJ LOKALNE E-UPRAVE .....	67
<b>7. ONLINE PRISUSTVO OPĆINA I E-UPRAVA .....</b>	<b>70</b>
7.1. SADRŽAJ .....	73
7.2. FUNKCIONALNOST .....	78
7.3. INTERAKTIVNOST .....	80
<b>8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....</b>	<b>82</b>
<b>9. PREPORUKE .....</b>	<b>89</b>
<b>10. BIBLIOGRAFIJA .....</b>	<b>96</b>
<b>11. O AUTORIMA I UREDNICIMA .....</b>	<b>105</b>
<b>ANEKS 1: LISTA INTERVJUIRANIH OSOBA .....</b>	<b>107</b>
<b>ANEKS 2: LISTA INSTITUCIJA I OSOBA KOJE SU DALE PISANE KOMENTARE NA IZVJEŠTAJ .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEKS 3: LISTA ORGANA LOKALNE UPRAVE (112 OPĆINA I DVA GRADA) IZ KOJIH SU POSLANI POPUNJENI UPITNICI .....</b>	<b>109</b>

## ZAHVALE

Značajan doprinos tokom istraživanja i pisanja izvještaja dao je veliki broj institucija i pojedinaca koji su prepoznali značaj projekta i bili više nego otvoreni za saradnju. Ovdje izdvajamo samo neke od njih, dok je kompletanu listu onih kojima dugujemo zahvalnost navedena u aneksima ovog izvještaja.

Posebnu zahvalnost dugujemo recenzentu *Damiru Baraliću*, koji je, oslanjajući se na vlastito profesionalno iskustvo u svojstvu direktora bivšeg Republičkog zavoda za informatiku i internet u Srbiji, dao izuzetno relevantne komentare i konstruktivne sugestije za unapređenje izvještaja.

Također zahvaljujemo kolegama koji su kao članovi radne grupe podržali projekt u fazi razvoja metodologije, a posebno tokom pisanja izvještaja i izrade preporuka za razvoj lokalne e-uprave: *Feridu Mustafiću*, pomoćniku općinskog načelnika za informatiku i informiranje, općina Tešanj; *Mirsadu Hasiću*, višem saradniku za informacione tehnologije u Itineris d.o.o; *Emiru Arslanagiću*, IT konsultantu, angažiranom, između ostalog, u T-systems Bosna; *Ljiljani Vasojević-Radovanović*, šefu Odsjeka za informatiku, Administrativna služba Grada Banja Luka.

Zahvalnost dugujemo i uposlenicima svih organa lokalne uprave koji su dostavili popunjene upitnike, a time i značajne podatke koje koristimo u izvještaju.

Veoma smo zahvalni i svim pojedincima i predstavnicima institucijama koji su kritički čitali izvještaj i dostavili korisne komentare, uključujući djelatnike nadležnih agencija i ministarstava, predstavnike donatorske zajednice u Bosni i Hercegovini, kao i predstavnike nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini i regionu. Za dobru saradnju posebno želimo zahvaliti Mateju Delakordi, direktoru Instituta za e-participaciju iz Slovenije, predstavnicima Agencije za informaciono društvo RS-a, Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, kao i predstavnicima Projekta upravne odgovornosti (GAP BiH), Mladenu Radivojeviću, samostalnom stručnom saradniku za baze podataka u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave RS-a, te Željku Kneževiću,

pomoćniku ministra u Sektoru za komunikacije i informatizaciju Ministarstva prometa i komunikacija BiH.

Ujedno zahvaljujemo i predstavnicima Saveza opština i gradova RS-a i Saveza općina i gradova FBiH, koji su nam tokom primarnog istraživanja pružili podršku u komunikaciji s lokalnim organima vlasti i u pribavljanju potrebnih informacija. Također smo dužni zahvaliti i svim osobama koje, su kroz intervjue ili pisane odgovore, doprinijele sveobuhvatnosti istraživanja.

Na kraju, zahvalni smo donatoru, Fondu „Otvoreno društvo BiH”, koji je prepoznao potrebu za ovakvim projektom, te nam ukazao povjerenje u provedbi istraživanja.

# 1. UVOD

Elektronsku vladu (u dalnjem tekstu: e-vlada) najkraće možemo definirati kao upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) u svrhu unapređenja efikasnosti i kvaliteta javnih usluga prema građanima i poslovnim subjektima, te u svrhu unapređenja radnih procesa i toka informacija unutar i između institucija javne uprave.<sup>1</sup> Elektronska uprava (u dalnjem tekstu: e-uprava) je širi koncept, koji uključuje i cjelokupni reinženjerинг poslovnih procesa i reformu upravljanja u pravcu ne samo poboljšanja administrativnih funkcija, već i participatorne komunikacije s građanima.<sup>2</sup> Drugim riječima, e-uprava obuhvata cjelokupnu organizaciju javnog menadžmenta u cilju povećanja efikasnosti, transparentnosti, pristupa informacijama, kao i učešća građana u donošenju odluka, a sve uz strateško korištenje IKT-a.<sup>3</sup>

Posebno je značajno posmatrati razvoj e-uprave i efekte takvog razvoja kada je riječ o lokalnim, tj. općinskim nivoima vlasti, s obzirom na to da se na lokalnom nivou<sup>4</sup> odvija značajan dio interakcije između organa vlasti i građana<sup>5</sup>, te se donose odluke i obavljaju funkcije koje su od posebnog značaja za lokalno stanovništvo budući da su njihovi efekti direktno vidljivi u svakodnevnom životu građana. Paradoksalno, i pored velikog broja studija o e-vladi i e-upravi, malo je istraživanja koja se tiču razvoja e-uprave na subnacionalnim nivoima vlasti.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vidjeti više, npr., na web-stranici Evropske komisije: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovovernment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovovernment/index_en.htm) (stranica posjećena 28. septembra 2011).

<sup>2</sup> Vidjeti više u Išanović 2010, str. 235–236.

<sup>3</sup> Vidjeti Dimitrijević 2009, str. 124; Gajić 2005/2006.

<sup>4</sup> U tekstu se naizmjenično upotrebljavaju termini *lokalna samouprava i općine*. U Bosni i Hercegovini, pored općina, jedinice lokalne samouprave su i gradovi (Banja Luka, Mostar, Sarajevo, Istočno Sarajevo). Istraživanjem su manjim dijelom obuhvaćeni i gradovi, dok je veći fokus stavljen na općine kao jedinice lokalne samouprave.

<sup>5</sup> Prema određenim procjenama, čak do 80% interakcija odvija se na lokalnom nivou vlasti (Trajkovik 2011, str. 13).

<sup>6</sup> Vidjeti Pina, Torres i Royo 2007.

Slično tome, iako postoje određene analize i izvještaji o e-upravi na različitim administrativnim nivoima u Bosni i Hercegovini, o stepenu razvijenosti e-uprave u bosanskohercegovačkim općinama znamo veoma malo. Stoga je primarni cilj ovog istraživanja bio da pokuša barem djelimično popuniti praznine u toj oblasti, te da ponudi što sistematičniji pregled razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini.

Primarni fokus istraživanja čini sve ono što lokalni organi implementiraju u domenu e-uprave, uz analizu konteksta u kojem se odvija razvoj elektronske uprave na općinskom nivou u Bosni i Hercegovini. Pritom je posebna pažnja posvećena političkim, pravnim, tehničkim i socio-ekonomskim aspektima razvoja e-uprave. Također, razvoj e-uprave je posmatran u kontekstu općih trendova reforme javne uprave, te kompleksnih procesa reforme lokalne uprave u Bosni i Hercegovini u posljednjih desetak godina. Naglasak je stavljen na strateška pitanja razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini.

Istraživanjem pokušavamo ponuditi odgovore na ključna istraživačka pitanja: U kojoj su mjeri stvoreni zakonski preduvjeti za razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini? Kakve su aktuelne politike, strateški pristupi i podsticaji za razvoj elektronske uprave u Bosni i Hercegovini? Kakvi su trendovi i perspektive razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini s obzirom na cijelokupan kontekst reforme javne uprave? Koji su ključni problemi, izazovi i ostvareni pomaci u ovoj oblasti? U kojoj mjeri interni kapaciteti općina/gradova u Bosni i Hercegovini omogućavaju daljnji razvoj e-uprave na lokalnom nivou?

Krajnji cilj istraživanja jeste da se, na osnovu analize e-uprave i e-participacije u Bosni i Hercegovini i usporedbe s politikama i praksama u regiji i svijetu, daju jasne preporuke za daljnje djelovanje, kako za same općine tako i za druge donosioce odluka koje se tiču razvoja elektronske uprave u općinama.

U skladu s tim, ovaj izvještaj najprije daje okvir za razmatranje razvoja lokalne e-uprave u kontekstu širih trendova reforme javne uprave i razvoja dobre uprave uopće, a kako bi se ukazalo na kompleksne izazove s kojima se lokalne uprave u svijetu trenutno suočavaju. Nakon toga definiramo analitički okvir za procjenu razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, kojim se uspostavljaju parametri, kriteriji i fokus ukupnog istraživanja i analize. Rezultati istraživanja i analiza predstavljeni su u četiri naredna poglavlja. Fokus istraživačke pažnje usmjeren je na problematiku manjka strateškog pristupa razvoju lokalne e-uprave i e-uprave uopće u Bosni i Hercegovini, zatim na nepostojanje konzistentnih javnih politika na različitim administrativnim nivoima, te na neadekvatan i nepotpun zakonski okvir. Naredno poglavljje bavi se konkretnim pokazateljima razvoja e-uprave u bosanskohercegovačkim općinama. Na kraju, završno

poglavlje analizira nivo i prirodu *online* prisustva općina u Bosni i Hercegovini, posebnu pažnju posvećujući sadržaju web-stranica općina, nivou njihove funkcionalnosti i interaktivnosti. Nakon prezentacije i analize rezultata istraživanja, izvještaj se završava zaključnim razmatranjem i preporukama koje bi trebale pomoći bržem i kvalitetnijem razvoju lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini.

Ovaj izvještaj pokazat će da u Bosni i Hercegovini razvoj lokalne e-uprave i e-uprave uopće ide iznimno sporo i da se suočava s nizom problema i prepreka. Zbog toga Bosna i Hercegovina značajno zaostaje u razvoju e-uprave u poređenju s drugim državama i trendovima u toj oblasti. Također, Bosnu i Hercegovinu karakterizira i odsustvo strateškog pristupa razvoju e-uprave, manjak koordinacije i nejasne nadležnosti različitih administrativnih nivoa, dok je pravni okvir nepotpun i neujednačen. Razvoj lokalne e-uprave prilično je zanemaren u strateškim dokumentima, te ne iznenađuje činjenica da općine, uz ograničene resurse na raspolaganju, birokratizaciju, manjak transparentnosti i odgovornosti, zaostaju u domenu e-uprave i e-participacije, a kada je riječ o kreiranju i isporuci elektronskih usluga na nivou lokalne uprave građanima, interesi građana stavljeni su u drugi plan.

## 2. LOKALNA UPRAVA I E-UPRAVA: POJMOVI, KONCEPTI I TRENDYOVI

### 2.1. Put ka (dobroj) upravi

Kako bi se što bolje dočarali izazovi s kojima se lokalne uprave u svijetu trenutno suočavaju, uključujući izazove vezane za implementaciju e-uprave, lokalnu upravu potrebno je posmatrati u kontekstu diskursa reforme javne uprave općenito.

Finansijska kriza i visoki javni deficiti u mnogim zemljama svijeta sedamdesetih godina prošlog vijeka utjecali su i na preispitivanje legitimite i kapaciteta „velike vlade“<sup>7</sup> da rješava socijalne i ekonomski probleme (Sanderson 2001, str. 297). Sve jača „nova desnica“<sup>8</sup> kritikovala je tradicionalne birokratske forme organiziranja zbog nedostatka fleksibilnosti da se nose s novim izazovima, pa su se mnoge zapadne zemlje fokusirale na smanjenje javnog sektora i povećanje efikasnosti usluga (*Ibid.*). Osamdesetih godina su mnoge, pretežno anglo-američke zemlje, započele reforme u okviru takozvanog „novog javnog menadžmenta“ (*New Public Management – NPM*). NPM je utemeljen u neoklasičnoj ekonomskoj teoriji i odnosi se na „presadivanje“ modela upravljanja iz privatnog u javni sektor. Karakteristike NPM-a su, između ostalog: efikasnost i težnja ka „vrijednosti za novac“, smanjenje javnog sektora i eksternalizacija usluga, javno-privatna partnerstva, privatizacija, kompetitivno tendersko nadmetanje, konzumerizam (građani „klijenti“ imaju više izbora i utjecaja na javne politike i usluge, a zarad povećanja kvaliteta i „vrijednosti za novac“), prebacivanje odgovornosti i moći na javne „menadžere“ (uz jačanje procesa nadzora, revizije, inspekcije i evaluacije kako

---

<sup>7</sup> „Velika vlada“ (Big government) podrazumijeva da vlada uživa značajnu ulogu u društvu: ona ima mogućnost da „kontrolira i naređuje“ (Micheletti 2002), i to tako što pruža veliku količinu javnih usluga ali i predstavlja volju naroda.

<sup>8</sup> Pretežno se odnosi na društveno konzervativne a ekonomski liberalne stranke koje pripadaju desnicu i koje su, posebno tokom osamdesetih godina prošlog vijeka, bile na vlasti u mnogim zemljama svijeta, uključujući Australiju, SAD i Veliku Britaniju.

bi se osigurala njihova odgovornost<sup>9</sup>), strateško planiranje i upravljanje, mjerjenje efikasnosti usluga itd. (Sanderson 2001, str. 299–301).

NPM je za mnoge predstavljao ideološki (obično predstavljen kao apolitičan) „paradigmatski pomak” ka tržišnoj orientaciji i napuštanje tradicionalnog Weberovog birokratskog modela javne uprave<sup>10</sup> (Olsen 2005, str. 13–14). Međutim, bez obzira na dalekosežne reforme širom svijeta, NPM su brojni autori osporavali od samog početka – kritičari su uglavnom isticali da je prevelik fokus NPM-a stavljena na efikasnost, bez uzimanja u obzir poboljšanja širih politika, tj. bez nužnog postizanja efektivnosti politika. Građani također nisu imali previše značajnu ulogu u donošenju odluka koje se tiču politika i usluga (Sanderson 2001). Demokratija bazirana na percepciji građanina kao klijenta dovela je do povećanja jaza između vlasti i građana i smanjenja povjerenja građana u vladu (Welch et al 2005).

U kasnim devedesetim godinama prošlog vijeka došlo je do „novog” paradigmatskog pokreta – do tzv. „uprave” (*governance*). Naizmjenično sa „upravom” često se koriste pojmovi „dobra uprava”, „nova uprava” ili „mreže” (*networks*). Paradigma „uprave” fokus je stavila na horizontalne odnose i veze i podjelu moći između vlasti (*government*) i društva i pozvala je na promjenu postojećih odnosa moći kroz političke procese (Olsen 2005, str. 13). Neki autori nazivaju ovaj pokret „ponovnim osvajanjem političke moći od strane aktera u društvu” (Andersen i Burns u Olsen 2005, str. 13).<sup>11</sup> Povećanje broja i značaja decentraliziranih mreža (koje se sastoje i od vladinih i od nevladinih tijela i aktera) dovodi do smanjenja centralne moći i političkog upravljanja.

<sup>9</sup> Drugim riječima, mehanizmi upravne odgovornosti trebali su garantirati upravnu efikasnost.

<sup>10</sup> Max Weber je nekoliko svojih najznačajnijih djela posvetio pitanju birokratije, te se „klasična” ili „tradicionalna” birokratija uglavnom veže uz njegovo ime. Weberovo poimanje birokratije je sistem koji podrazumijeva: 1) određene službene oblasti i odgovornosti regulirane pravilima (administrativnim propisima i zakonima); 2) principe hiperarhije odjela u odnosu na podijeljena ovlaštenja na različitim nivoima u čvrsto uređenom sistemu nadređenih i podređenih, što podrazumijeva nadzor nižih ureda, koji vrše viši uredi; 3) da je upravljanje modernim uredom utemeljeno na pisanim dokumentima pohranjenim u originalnoj formi; 4) da upravljanje modernim uredom podrazumijeva temeljitu i stručnu obuku; 5) da službene aktivnosti zahtijevaju puni kapacitet službenika, bez obzira na ograničenost radnog vremena; 6) da upravljanje uredom slijedi generalna pravila (manje ili više stabilna, manje ili više sveobuhvatna, i ona koja se mogu naučiti) (Weber u Schafritz i Ott 1987).

<sup>11</sup> Ipak, treba istaći da razlike između „klasične” birokratije, NPM-a i *uprave* nisu uvijek jasne i u literaturi se često upotrebljavaju kao analitičke kategorije, koje se zapravo u praksi često „dešavaju” istovremeno (Olsen kritikuje ekskluzivističke poglede na reformu javne uprave i ističe da jačanje tržišta ili stvaranje mreža, npr., ne isključuje birokratske organizacije, čemu najbolje svjedoči primjer EU; ovim procesima u kontekstu EU zapravo su kreirana nova pravila – Olsen 2005, str. 14). Štaviše, „ono što novi reformisti predstavljaju kao univerzalne dijagnoze i recepte za javnu upravu zapravo su parcialne interpretacije ograničene vremenom i mjestom” (Ibid.).

Prema Stokeru (1998), cilj uprave (*governance*), kao i vlade (*government*), jeste kreirati uvjete za uređeno upravljanje i kolektivno djelovanje. Autor nudi nekoliko propozicija o ovom pojmu: (1) uprava se odnosi na skup institucija i aktera iz i izvan vlasti; (2) pojam ukazuje na nejasne granice i odgovornosti u rješavanju ekonomskih i društvenih pitanja; (3) ukazuje na to da moć institucija zavisi od zajedničkog djelovanja; (4) odnosi se na samostalne mreže aktera koji samoupravljaju; (5) prepoznaje mogućnost da se stvari rješavaju bez naredbi i autoriteta vlade, koja koristi nove tehnike i alatke upravljanja i usmjeravanja (Stoker 1998, str. 18). Prema Blomgren-Bingham, O'Leary i Nabatchi (2005), *uprava* je mreža javnih, privatnih i neprofitnih organizacija koje su predstavljene kao „nove strukture upravljanja u odnosu na organizaciju hijerarhijskog donošenja odluka”, a vlade su uključene u nove, „kvazizakonodavne” procese, između ostalog – „deliberativnu demokratiju, e-demokratiju, javne debate, participatorno budžetiranje...i druge forme deliberacije i dijaloga među interesnim grupama i građanima” (Ibid., str. 547).

*Uprava* snažan fokus stavlja na *učešće ili participaciju građana*<sup>12</sup> u procesima donošenja odluka. Zato i nije iznenadujuće da je učešće građana zauzelo dominantnu ulogu u diskursu *uprave*, a posebno na lokalnom nivou vlasti. Autori i praktičari obično tvrde da su odluke donesene uz učešće građana utemeljene na njihovim stvarnim potrebama, te će se tako efektivnije iskoristiti ionako ograničena javna sredstva; istovremeno, građani će prije prihvatići neke „teške” odluke vlada ako su prethodno učestvovali u kreiranju tih odluka. Štaviše, na participaciju se gleda kao na odgovor za rješenje „demokratskog deficit-a” – građanske apatije i nedostatka povjerenja u vlasti, što se manifestira manjkom političke aktivnosti građana, evidentnim u mnogim zemljama svijeta u devedesetim godinama prošlog vijeka<sup>13</sup>.

O participaciji se također govori kao o građanskom pravu koje treba biti institucionalizirano – empirijska su istraživanja pokazala da participatorni pristupi imaju

<sup>12</sup> Termin *učešće i participacija građana* u tekstu se upotrebljavaju naizmjenično.

<sup>13</sup> U literaturi se istovremeno ističu i određeni nedostaci participacije, poput mogućnosti reducirane efikasnosti donošenja odluka i dodatnog novčanog i vremenskog troška organizacije participatornih procesa, potencijalne nereprezentativnosti građana koji direktno učestvuju a pritom nužno ne predstavljaju sve slojeve društva (pogotovo ugrožene kategorije), nedostatak stvarne moći ili autoriteta građana da donesu odluke (gdje građani npr. samo pasivno „učestvuju” kroz konsultacije), što može rezultirati njihovim nezadovoljstvom nakon učešća, te potencijalno loše ili sebične odluke učesnika kojima je primarni cilj zadovoljiti sopstvene potrebe (Irvin i Stansbury 2004, str. 59–60).

veći potencijal učinka kada participacija postaje građansko pravo komplementarno s drugim pravima (Gaventa 2004).<sup>14</sup>

Slično kao što je učinkovitost bila poštupalica NPM-a, javna odgovornost (*accountability*) je, odmah poslije participacije, najčešće upotrebljavan termin kada se govori o *upravi*. Ona predstavlja „žig i *sine qua non* za dobru upravu” (Bovens u Yilmaz i Beris 2008, str. 24) i odnosi se na obavezu javnih vlasti da „javno, u potpunosti, i na fer način objasne kako obavljaju dužnosti koje utječu na javnost na važan način” (Yilmaz i Beris 2008, str. 24)<sup>15</sup>. Javna je odgovornost uglavnom usmjerena ka menadžerima u javnom sektoru, koji troše javna sredstva, imaju javne nadležnosti i upravljaju korporativnim tijelima koja djeluju u skladu s javnim pravom (Ibid.). U praksi, mehanizmi upravne odgovornosti<sup>16</sup> (ombudsmeni, revizori, nezavisni inspektorji itd.) promovirani su u okviru NPM-a kako bi se osiguralo da javne uprave zaista odgovaraju na potrebe građana (Yilmaz i Beris 2008, str. 25). U kontekstu jačanja uloge nevladinog sektora, mehanizmi društvene *odgovornosti* – participacija građana u nadzoru aktivnosti vlasti – osiguravaju dodatnu vrstu pritiska na vlade da budu odgovorne (Ibid., str. 30). Često se naizmjenično sa javnom odgovornosti u kontekstu (dobre) uprave ističe i princip transparentnosti: prema Yilmazu i Berisu, transparentnost, uz druge principe poput pristupačnosti, susretljivosti ili integriteta, zapravo potпадa pod krovni koncept javne odgovornosti, s tim da se odgovornost „zapravo specifično odnosi na praksi polaganja računa” (Ibid., str. 16–17). Tako nije dovoljno da vlast redovno izvještava o svom radu – odnosno da je transparentna – već treba i odgovarati za svoje postupke (Ibid., str. 17).

Reformski procesi javne uprave na višim nivoima vlasti također su obuhvatili i lokalni nivo. Proces decentralizacije je tokom prošlih dvadeset godina dobio na momentumu, a decentralizacija je podrazumijevala jačanje demokratije na lokalnom nivou zbog

<sup>14</sup> Ipak, kako ističe Gaventa, sam zakonski okvir nije dovoljan za smisleno građansko učešće: potrebno je odrediti nova pravila uključivanja u proces i nova pravila donošenja odluka, ali i prava i odgovornosti različitih strana u participatornom procesu; stavlje, potrebno je baviti se pitanjima moći i reprezentativnosti unutar participatornih procesa. Efektivna participacija podrazumijeva i jačanje kapaciteta građana da zahtijevaju javnu odgovornost vlasti, kao i unapređenje sposobnosti vlasti da „odgovaraju na učešće u zajednici, da nauče kako da promijene svoje uloge, stavove i ponašanje u novom okruženju” (Ibid., str. 21–22).

<sup>15</sup> Različiti autori ili organizacije zagovaraju različite principe „dobre uprave” na lokalnom nivou: pored odgovornosti ili participacije, ističu se i efikasnost, efektivnost, pravednost, transparentnost, responsivnost itd. (više o tome u: UNDP 2009).

<sup>16</sup> Za Yilmaza i Berisa upravna odgovornost predstavlja jednu od dimenzija javne odgovornosti – druge dvije su politička i finansijska odgovornost (2008, str. 26).

direktnog izbora lokalnih vlasti, novu slobodu upravljanja resursima, izgradnju kapaciteta lokalnih uprava, postepeno povećanje svijesti građana da mogu zahtijevati bolje usluge, te dalekosežni utjecaj na kvalitet života i budućnost građana (Grindle 2007, str. 5–6).<sup>17</sup> Decentralizacija je bila promovirana kao poboljšanje političkih i ekonomskih postignuća kroz povećanu efikasnost, efektivnost i odgovornost vlada. Usljed takvih procesa lokalnim upravama širom svijeta dodijeljene su nove dužnosti i, u skladu s njima, povećani resursi za izvršenje ovih dužnosti.<sup>18</sup> Naime, insistiralo se na tome da lokalne vlasti preuzmu odgovornost za upravljanje budžetima, za generiranje prihoda i javnu potrošnju, ali i za čitav niz usluga koje su izlazile iz granica najčešće komunalnih usluga koje su lokalne uprave pružale – od obrazovanja i zdravstva do kontrole kriminala i ekonomskog razvoja (Ibid., str. 6).<sup>19</sup> U praksi se decentralizacija suočila s brojnim izazovima strukturalne, ekonomske i političke prirode, a stepen njene uspješnosti zavisio je od brojnih faktora, uključujući i stepen decentralizacije (pa tako i prirodu odnosa između različitih nivoa vlasti)<sup>20</sup> i vrste reformi koje su se provodile.<sup>21</sup>

Diskurs *uprave* u značajnoj je mjeri repliciran i u odnosu na *lokalnu upravu*, posebno tokom protekle decenije. Bovaard i Loeffe (2002), naprimjer, u tekstu o poboljšanju pružanja usluga na lokalnom nivou tvrde da modeli menadžmenta na lokalnom nivou treba da budu prilagođeni aspektima *lokalne uprave* (*local governance*) (Ibid., str. 10).

<sup>17</sup> Grindle navodi da je volja nacionalnih vlasti da decentraliziraju vlast, odnosno odluka racionalnih političara da pristanu na to da podijele vlast s nižim nivoima vlasti zavisila od nekoliko faktora, uključujući pritisak međunarodnih finansijskih institucija, izbornu logiku stranaka koje odlaze s vlasti, ambicije političara, nivo ekonomskog razvoja, ideologije neoliberalizma itd. (2007, str. 6).

<sup>18</sup> Povećane dužnosti i povećani resursi, kao i autonomija u upravljanju ovim dužnostima i resursima, obično su u literaturi prepoznati kao funkcionalna i fiskalna decentralizacija.

<sup>19</sup> Vodilju za decentralizaciju svakako je predstavljala Evropska povelja o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe iz 1985., koja je „sumirala minimum predvijeta za pripremu i uspostavljanje novih institucija“ na lokalnom nivou (Horvath 2000, str. 25). Većina evropskih zemalja potpisala je i ratificirala Povelju, pa tako i Bosna i Hercegovina, 2002. godine. Dodatni protokol Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u radu lokalnih vlasti definira mјere koje zemlje članice stranke protokola treba da preduzmu kako bi osigurale pravo na učešće na lokalnom nivou; između ostalog, stranke protokola preduzet će neophodne mјere koje bi omogućile pravo učešća u poslovima lokalne zajednice, uključujući i IKT za promociju i ostvarivanje prava na učešće (Vijeće Evrope 2009, čl. 2.2.iii).

<sup>20</sup> Neki autori navode da su – naprimjer – u skandinavskim zemljama lokalne uprave „organski“ dio države, te centralne i lokalne vlasti konsenzusom odlučuju o važnim pitanjima (Sanderson 2001). S druge strane, Norton (1994) smatra da lokalna uprava u Velikoj Britaniji ima podređen status „kreature parlamenta“, koja djeluje *intra vires*, u skladu sa zakonodavstvom, i predmet je snažnog nadzora i kontrole koju provode centralne vlasti (Sanderson 2001, str. 303).

<sup>21</sup> Grindle je identificirala četiri faktora koji utječu na različite ishode decentralizacije, a to su: dinamika političke konkurenčije, poduzetnička orientacija državnih struktura i službenika, modernizacija lokalne uprave, kao i aktivizam civilnog društva (više o tome u Grindle 2007, str. 10–18).

Uzimajući u obzir nove izazove lokalnih vlasti na početku 21. vijeka, što uključuje i korištenje IKT-a,<sup>22</sup> autori definiraju *lokalnu upravu* kao „skup formalnih i neformalnih pravila, struktura i procesa koji određuju načine na koje pojedinci i organizacije imaju moć nad odlukama (drugih aktera) koje utječu na njihovu dobrobit na lokalnom nivou“ (Ibid., str. 16). To znači da lokalne vlasti, između ostalog, posebnu pažnju treba da posvete svom odnosu s građanima, koji i sami mogu doprinijeti dobroj *lokalnoj upravi* kroz vlastite inicijative (Ibid., str. 17).

Ukratko, ako govorimo o postojećim trendovima u lokalnoj upravi, praktičari (uključujući i međunarodne razvojne organizacije) i akademici vrlo se često oslanjaju na ideje o participaciji i odgovornosti. U tom smislu, glavna prednost koju lokalne vlasti imaju u odnosu na druge nivoe vlasti jeste njihova blizina građanima.

## 2.2. Od uprave do e-uprave

Mnogi autori e-upravu nastoje staviti u kontekst „paradigmi“ reforme javne uprave. Tako, naprimjer, Dunleavy et al. (2005) korištenje informacionih tehnologija – ono što oni zovu „upravom digitalne ere“ – smatraju „post-NPM-ovskom“ reformom<sup>23</sup> koja će utjecati na promjenu sistema upravljanja i metoda interakcije s građanima i drugim korisnicima usluga u civilnom društvu, i to kroz kognitivne, organizacione, političke i kulturne promjene i promjene u ponašanju koje su povezane sa informacionim sistemima (Ibid., str. 468).

U tom smislu, možemo reći da e-uprava obuhvata cjelokupnu organizaciju javnog menadžmenta, u cilju povećanja efikasnosti, transparentnosti, pristupa informacijama, reaktivnosti na zahtjeve i potrebe građana, putem strateškog korištenja IKT-a.<sup>24</sup> E-uprava se pritom odnosi na upotrebu elektronskih sredstava radi pojednostavljenja i unapređenja demokratskih, upravnih i poslovnih aspekata vlade.<sup>25</sup> Ona uključuje tri vrste interakcija i komunikacija:

<sup>22</sup> Prema autorima, na agendi modernizacije pojavila se i potreba lokalnih vlasti da su proaktivne u implementaciji programa e-vlade koji su orijentirani ka građanima (Ibid., str. 12).

<sup>23</sup> Naravno, to ne znači da su informaciono-komunikacione tehnologije novi trend u javnom sektoru – informaciono-komunikacioni sistemi uvedeni su već osamdesetih godina prošlog vijeka kako bi se automatizirali procesi unutar javne uprave, ali su tehnološke promjene koje su nastale do kasnih devedesetih, prema autorima, imale ograničen utjecaj transformacije – nakon što su procesi uvedeni i automatizirani, organizacijske kulture umanjivale bi njihov značaj u odnosu na menadžerski učinak (Ibid., str. 478).

<sup>24</sup> Vidjeti: Dimitrijević 2009, str. 124; Gajić 2005/2006.

<sup>25</sup> Vidjeti: Michiel 2001.

- G2C (government to citizen) komunikacija vlade s građanima u vidu distribucije javnih informacija i interakcije s građanima pri isporučivanju usluga i uključenju građana u procese odlučivanja;
- G2G (government to government) međuvladina komunikacija horizontalno između ili unutar institucija vlasti na istom nivou i vertikalno između agencija i institucija vlasti na različitim administrativnim nivoima;
- G2B (government to business) vladina tijela prema poslovnom sektoru u vidu javnih poziva / konkursa, investicija, plaćanja poreza itd.<sup>26</sup>

Postoje različiti pojmovi koji se tiču upotrebe IKT-a u funkcioniranju uprave. Oni se međusobno donekle preklapaju, a istovremeno se na njih primjenjuju različite definicije.

Ako govorimo jednostavno o korištenju IKT-a u osiguranju javnih usluga korisnicima, onda je riječ o *e-administraciji*. Mäenpää (2004) i Malhotra et al. (2007) za označavanje tehnološki napredne administracije koriste i termin e-vlada (*e-government*). Osnovni cilj e-administracije jeste učiniti administrativne procese efikasnijim, kako za građane i poslovne subjekte (npr. jednostavnost apliciranja i efikasno procesuiranje predmeta) tako i za same službenike (npr. putem automatizacije procesa prijema i obrade).<sup>27</sup> U tom kontekstu se efikasnost finansijskih transakcija (npr. plaćanja poreza) može povećati upotrebom IKT-a, ali je takva upotreba ujedno i vrlo kompleksna s obzirom na to da zahtijeva kompleksne i sigurne sisteme.<sup>28</sup>

*E-uprava (e-governance)* je, s druge strane, sveobuhvatniji pojam i odnosi se na sve funkcije javnih institucija koje se odvijaju uz korištenje IKT-a. U osnovi terminološkog razlikovanja između e-administracije (Mäenpää je naziva i e-vladom) i e-uprave (koju, s druge strane, neki također nazivaju e-vladom, istina u širem smislu<sup>29</sup>) stoji shvatanje prema kojem upotreba IKT-a organe vlasti čini više orijentiranim na korisnike i efikasnost, ali ne unapređuje nužno i kvalitet administracije. Dok pojedini autori, prema

---

<sup>26</sup> Pod e-upravom podrazumijeva se i: interakcija građana prema vlasti (C2G), poslovnom sektoru prema vlasti (B2G), institucija vlasti prema svojim uposlenicima (Government to employee), kao i komunikacije institucija vlasti prema organizacijama civilnog društva i vice versa (G2N-government to non-profit and N2G- non profit to government) (Trajkovik 2011).

<sup>27</sup> Vidjeti npr. Halmos 2010.

<sup>28</sup> Vidjeti više u Rocheleau i Wu 2005, str. 219–230.

<sup>29</sup> Vidjeti npr. Bertelsmann Foundation (2002, str. 4).

Pina et al., predviđaju da će IKT – a posebno internet – značajno promijeniti same javne uprave, empirijska istraživanja pokazuju da su različite primjene IKT-a unutar javne uprave zapravo odraz samih modela javne uprave, odnosno da su inicijative (mjere koje vlade uvode) u domenu IKT-a kompatibilne s postojećim modelom javne uprave u određenoj zemlji (Ibid., str. 14–15).<sup>30</sup>

Međutim, razvoj e-uprave znači ne samo uvođenje i korištenje IKT-a, već i preoblikovanje postojećih procesa unutar javne uprave. Prema Mäenpää (2004), upravo kvalitativni elementi, poput promjena u politikama, administrativnim procesima (usvajanje novih vještina i organizacione promjene u pravcu transformacije od hijerarhijskih organizacija ka mrežama i fleksibilnijim strukturama, lakši pristup informacijama, veća odgovornost prema građanima itd.), u građanskoj participaciji i načinima interakcije, u kontroliranju budžeta itd., doprinose transformaciji *e-vlade* u *e-upravu*. Slično tome, Malhotra et al. (2007) smatraju da se upotreba IKT-a u vladinim aktivnostima može posmatrati u sljedećim kategorijama: (1) unapređenje vladinih procesa – e-vlada i (2) izgradnja interakcije sa civilnim društvom i povećanje participacije civilnog društva u procesima upravljanja – e-uprava (Ibid., str. 218). Saarenpää (2004, str. 251) ipak smatra da o istinskoj e-upravi možemo govoriti tek onda kada je većina usluga koje pruža vlada dostupna u elektronskoj formi.

Prema Pina et al. (2010), e-vlada je naslijedila rezultate politike administrativne reforme iz NPM-a (i smanjenje građanskog povjerenja u vlasti), pa su vlade prepoznale IKT kao snažne alatke za jačanje građanskog angažmana u donošenju odluka, te za povećanje povjerenja u vlasti. Smanjenje povjerenja građana u vlast, prema nekim autorima, zapravo je rezultat „informacijskog jaza“ između javnosti i vlade (Ibid., str. 4), pa se korištenje IKT-a razumijeva i kao način unapređenja informiranosti građana. Tako i nije iznenađujuće da Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) o uvođenju IKT-a govorи као о poboljšanju otvorenosti, transparentnosti ili odgovornosti javne uprave као preduvjeta за učešće građana (Ibid.). Prema tome, važan aspekt e-uprave jeste osiguranje učešćа pojedinaca, biznisa i interesnih grupa u odlučivanju i funkcioniranju vlade kroz mogućnosti koje nudi IKT, što se naziva i *e-participacijom*.<sup>31</sup> Potencijali građanske participacije naročito su prepoznati kada je riječ o lokalnoj upravi. Moynihan naprimjer ističe da je participacija, zbog veće mogućnosti direktnog

---

<sup>30</sup> Za generalni pregled polemike u literaturi o tome na koji način IKT utječe na organizacijske strukture javne uprave ili na promoviranje demokratije pogledati Pavlichev i Garson (2006).

<sup>31</sup> Vidjeti npr. Curtin 2007.

angažmana građana u procesu donošenja odluka, posebno pogodna za lokalni nivo vlasti (2007, str. 57–58). Također, na osnovu istraživanja o napredovanju e-participacije u Evropi,<sup>32</sup> koje je bazirano na preko 255 inicijativa iz 18 zemalja, zaključeno je da se gotovo trećina tih inicijativa odnosila na lokalni nivo vlasti<sup>33</sup>.

Elektronska uprava danas se smatra integralnim dijelom procesa reforme javne uprave s obzirom na to da je ona neodvojivo povezana s reformama politika i zakonskog okvira, reorganizacijom administrativnih procedura i usluga, s povećanjem transparentnosti javnih organa, te sa unapređenjem participatornih praksi. Prema tome, e-uprava se shvata ne samo kao katalizator unapređenja efikasnosti i efektivnosti organa vlasti,<sup>34</sup> već i kao strateško sredstvo za postizanje općih ciljeva razvoja (dobre) uprave, tj. unapređenja demokratskih aspekata uprave.

Lokalni nivoi vlasti također su dio tih trendova. U kontekstu procesa decentralizacije, lokalni nivoi vlasti preuzimaju značajne odgovornosti, uključujući upravljanje budžetima, generiranje prihoda i javnu potrošnju, kao i pružanje različitih usluga. U skladu s tim, pitanja povećanja efikasnosti i efektivnosti lokalnih vlasti u pružanju usluga, povećanja njihove transparentnosti i odgovornosti, te promocije participacije građana u odlučivanju, uz strateško korištenje IKT-a, postaju sve značajnija. Kako bi se postigli spomenuti ciljevi javne uprave, nije dovoljna samo primjena IKT-a u organima lokalne uprave, već su potrebne kvalitativne promjene u poslovnim procesima i interakciji između vlasti i građana, vlasti i poslovnog sektora, kao i između različitih javnih organa.

---

<sup>32</sup> Vidjeti npr. Panopoulou, Tambouris i Tarabanis 2009.

<sup>33</sup> Velika većina ovih inicijativa vezana je za prikupljanje informacija, konsultacije i razmatranje određenih pitanja od javnog značaja. Manji broj inicijativa vezan je za urbano planiranje, anketiranje, glasanje itd.

<sup>34</sup> Vidjeti: OECD E-Leaders Conference 2008, *Future of eGovernment Agenda 2020: Main conclusions*, Hague, dostupno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/12/42547008.pdf> (stranica posjećena 11. maja 2011).

## 3. ANALITIČKI I METODOLOŠKI OKVIR

Postoje različiti modeli posmatranja evolucije elektronske uprave, premda se oni u pravilu zasnivaju na istim ključnim principima dobre uprave koji su identificirani u prethodnom poglavlju: transparentnosti, interaktivnosti i građanskoj participaciji. Mäenpää (2004) govorи o četiri faze evolucije e-uprave:

- a) birokratski model e-Vlade, koji je fokusiran na unapređenje efikasnosti vlade korištenjem informacionih tehnologija i sistema i, uglavnom, na interne vladine strukture;
- b) model menadžmenta informacija, gdje se već razvija veza između građana i vlade u pravcu elektronskog javnog servisa;
- c) model građanske participacije, gdje postoji jaka participacija u procesu donošenja odluka, i to kroz dvosmjernu interakciju i s naglaskom na informacione tehnologije kao sredstvo za unapređenje demokratije i jačanje transparentnosti; te
- d) model e-uprave, gdje postoji višestruke transakcije kroz umrežavanje između društvenih aktera u svim političkim i administrativnim aktivnostima (Mäenpää 2004, str. 13–14).<sup>35</sup>

Važno je osvrnuti se i na činjenicu da je razvoj e-uprave složen koncept, te monitoring takvog razvoja nužno uključuje razmatranje različitih faktora, poput kapaciteta lokalnih organa vlasti za razvoj e-uprave, pravnog i društvenog konteksta i političke volje za unapređenjem različitih funkcija e-uprave, uključujući i participatorne potencijale.<sup>36</sup> Mäenpää (2004, str. 14–15) smatra da su ključni faktori koji utječu na razvoj e-uprave:

---

<sup>35</sup> Vidjeti također Janssen i Veenstra 2005, gdje se razlikuje pet faza razvoja e-uprave: (1) razmjena informacija, (2) dvosmjerna komunikacija, (3) finansijske i uslužne transakcije, (4) vertikalna i horizontalna integracija i (5) politička participacija.

<sup>36</sup> Ono što je posebno problematično kada je riječ o razvoju elektronske participacije jeste da se participacija među donosiocima odluka još uvijek nerijetko smatra bespotrebnom komplikacijom, što vodi ka manjku političke volje da se iskoriste potencijali IK tehnologija. Vidjeti npr. studiju Bertelsmann Foundation, 2002, str. 10.

IK tehnologije, kulturnalni, finansijski, pravni i ljudski faktori. U skladu s tim, koriste se različiti pristupi i kriteriji procjene razvoja e-uprave,<sup>37</sup> od kojih su neki fokusirani samo na karakteristike *online* prisustva organa vlasti, dok drugi podrazumijevaju praćenje internih kapaciteta organa vlasti i efekata programa e-uprave. Studija e-uprave (2002) Bertelsmann Foundation bila je zasnovana na pet grupa indikatora:<sup>38</sup>

- korist (tj. kvalitet i kvantitet usluga i s njima povezane koristi za građane; npr.: obim usluga, realiziranje „one-stop shop“ principa, tj. dostupnost svih usluga putem jednog web-portala, usluge prilagođene korisnicima<sup>39</sup>);
- efikasnost (npr.: dostupnost sistema i baza podataka, detaljno finansijsko i resursno planiranje, iskorištenost IT infrastrukture i tehnologija, kvalitet i raspon kvalifikacija i procjena potrebe za obukom osoblja i menadžera);
- participacija (tj. da li su usluge dizajnirane tako da promoviraju političku komunikaciju i građansku participaciju; npr.: direktni pristup kontakt osoblju putem e-maila ili weba, razmatranje želja korisnika, utjecaj konsultiranja građana na proces donošenja odluka, mogućnosti debata o pitanjima od javnog značaja – *chat room*<sup>40</sup>, forumi itd.);<sup>41</sup>
- transparentnost (tj. da li e-vlada doprinosi transparentnosti; npr.: obim informacija o izvršnim i zakonodavnim procesima – sastanci, konferencije itd., stepen u kojem se može pratiti proces, tj. informacije o aktualnim procesima i aplikacijama);<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Vidjeti npr. Mechling 2002.

<sup>38</sup> Bertelsmann Foundation, u saradnji sa Booz – Allen – Hamilton 2002.

<sup>39</sup> Među analiziranim 12 slučajeva najveći stepen orientiranosti usluga prema korisnicima u toku 2001. godine zabilježen je u Sjevernoj Americi. U kanadskoj vlasti usluge nisu podijeljene prema administrativnim strukturama već u skladu s potrebama korisnika – podjela je izvršena na tri ulaza: „Kanađani“, „osobe koji nisu Kanađani“ i „kanadski poslovni subjekti“. Također, grad Seattle (SAD) se ističe po strukturi i jasnom dizajnu portala. Centralni portal „cityofseattle.net“ ujedinjuje više od 50.000 web-sajtova različitih institucija vlasti i ureda; država Virdžinija se izdvajala po upotrebi sigurnosnih tehnologija prilagođenih potrebama korisnika. Npr., svaki građanin ima lični identifikacioni broj („My Virginia PIN“), koji može koristiti za pristup različitim uslugama koje prevazilaze granice pojedinih vladinih tijela (*Ibid.*, str. 8).

<sup>40</sup> U tekstu se koristi engleski termin, čiji bi ekvivalent u našem jeziku bio „internet pričaonica“. *Chat room* omogućava da dva ili više korisnika istovremeno komuniciraju putem računara i mreže u realnom vremenu.

<sup>41</sup> Zaključeno je da su naporci za unapređenje participacije u vrijeme trajanja studije (2001) još uvijek u začecima. Pozitivni primjeri uključuju mogućnosti koje nudi britanska *online* prezentacija, a one se tiču diskusije o nacrtima zakona i drugim parlamentarnim procesima, što je široko prihvaćeno i među građanima Velike Britanije. Slično tome, Estonija i Škotska su građanima ponudile mogućnost da predlažu određene zakonske izmjene putem interneta i da koriste internet za forum o prijedlozima zakona (*Ibid.*, str. 10).

<sup>42</sup> Ocjene transparentnosti su 2001. godine u 12 slučajeva bile značajno niže od ocjena za efikasnost i za korist, što pokazuje da se transparentnosti još uvijek posvećivala slaba pažnja. Velika Britanija se ipak navodi kao primjer pozitivnih praksi, kako na nacionalnom nivou tako i na nivou lokalnih vlasti (pogledati npr. web-prezentaciju Lewisham distrikta, London, UK, na: <http://www.lewisham.gov.uk/default.lbl>) (*Ibid.*, str. 11).

- upravljanje promjenama (tok planiranja i implementacije procesa u programima e-uprave; npr.: strateški razvoj, tj. stepen u kojem se određeni program poredi s drugim programima e-uprave, monitoring i kontrola, uključivanje i motiviranje uposlenika)<sup>43</sup> (str. 6–7).

Svjetski ekonomski forum (World Economic Forum – WEF) u svojim redovnim godišnjim procjenama e-spremnosti država u obzir uzima niz indikatora, poput faktora okruženja (infrastruktura, političko i regulatorno okruženje, tržišno okruženje), spremnosti (individualna, vladina i poslovna spremnost) i upotrebe IKT-a (individualno, poslovno i vladino korištenje IKT-a).

U našem pristupu analizi razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini posebnu pažnju posvećujemo sljedećim faktorima koji utječu na razvoj lokalne e-uprave:

- **kontekst:** kontekst i ukupna e-spremnost društva, te implikacije za razvoj lokalne e-uprave, u komparativnoj perspektivi;
- **strategije i javne politike:** strategije i politike razvoja e-uprave i posebno lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, u komparativnoj perspektivi;
- **zakonski okvir:** zakonski, institucionalni i regulatorni okvir za uvođenje i razvoj e-uprave i lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini;
- **resursi:** tehnički, ljudski i finansijski resursi lokalnih uprava u Bosni i Hercegovini neophodni za uvođenje i razvoj sistema i usluga e-uprave;
- **prepreke razvoju e-uprave na lokalnom nivou:** ograničeni ljudski, tehnički i finansijski resursi.

Pored toga, analiziramo i sljedeće indikatore razvoja e-uprave:

- **IKT-om podržane usluge / servisi:** nivo zastupljenosti određenih tipičnih usluga i servisa e-uprave, poput elektronskih zemljишnih knjiga itd., kao i prakse saradnje između različitih institucija vlasti, npr., kod pribavljanja dokaza, u koordinaciji s drugim javnim organima, pri upravnim postupcima;
- **web-prisutnost:** nivo razvoja web-prisustva općina u Bosni i Hercegovini, s posebnim fokusom na, za razvoj e-uprave, ključne aspekte web-prisustva, poput sadržaja, funkcionalnosti i interaktivnosti web-sajtova;

---

<sup>43</sup> Ocjene za ovu oblast bile su između dobrih i odličnih u svim analiziranim slučajevima. Sjeverna Amerika i Velika Britanija ponovo su istaknute kao primjeri dobrih praksi. U Velikoj Britaniji postoji centralna agencija odgovorna za e-upravu, koja djeluje kao centralno koordinaciono tijelo za sve učesnike.

- **transparentnost:** da li sistemi e-uprave na lokalnom nivou doprinose transparentnijem radu lokalne uprave;
- **participacija:** da li sistemi e-uprave omogućavaju direktni kontakt i interakciju građana s lokalnom administracijom i da li su uspostavljeni mehanizmi i prakse e-uprave za podsticanje učešća građana u političkom životu zajednice i procesima odlučivanja na lokalnom nivou.

Naredna poglavlja svojim rasporedom i strukturu u principu prate ovaj analitički okvir, uz napomenu da se pitanja transparentnosti i participacije ne tretiraju u zasebnim poglavlјima, već se obrađuju kroz sve aspekte analize, mada im je najviše pažnje posvećeno u sekcijama o zakonskom okviru i analizi web-stranica, te u zaključnim razmatranjima.

\*\*\*

U skladu sa analitičkim okvirom, ovo istraživanje bazira se na metodološkom dizajnu koji kombinira kvalitativne i kvantitativne tehnike prikupljanja podataka i analize. U suštini, fokusiramo se na analizu stepena razvoja i faktora koji utječu na razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, i to u kontekstu aktuelnih trendova u toj oblasti u svijetu. U tom smislu najprije je urađena analiza strateških dokumenata, zakona i podzakonskih akata relevantnih za razvoj lokalne e-uprave (poglavlja 4 i 5). Nakon toga pažnju smo usmjerili na stepen razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, a podatke smo prikupili pomoću upitnika koje smo distribuirali na adresu jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (vidjeti poglavlje 6 za detalje). Konačno, analizirali smo sve aktivne web-stranice jedinica lokalne uprave u Bosni i Hercegovini kako bismo vidjeli u kojoj mjeri sadržaj, funkcionalnost i interaktivnost općinskih web-stranica odgovara potrebama i trendovima razvoja lokalne e-uprave (za detalje vidjeti poglavlje 7). U finalnoj fazi, radna verzija izvještaja distribuirana je širem krugu zainteresiranih strana (institucija i pojedinaca u Bosni i Hercegovini i regionu), čiji su mnogobrojni komentari i sugestije uzeti u obzir i integrirani u finalni izvještaj.

## 4. STRATEGIJE I POLITIKE RAZVOJA E-UPRAVE I E-PARTICIPACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

### 4.1. Razvoj e-uprave: međunarodna iskustva

Odgovarajuća pravna regulativa koja uređuje odnose subjekata prava (građana i pravnih lica) i države (državnih tijela i državnih službenika) kada koriste IKT preduvjet je za legitimitet uvođenja e-uprave na svakom nivou vlasti. Zakoni i podzakonski akti vezani za korištenje servisa e-uprave i adekvatni mehanizmi njihove implementacije garantiraju zaštitu prava i legitimnih interesa subjekata prava, te potencijalno razvijaju povjerenje *prima facie* i motivaciju građana i poslovnih subjekata za korištenjem mogućnosti e-uprave. Možemo zaključiti da uspjeh realizacije e-uprave značajno zavisi od razvijenosti zakonske regulacije odnosa koji proizlaze iz e-uprave.<sup>44</sup>

Pravna regulacija e-uprave širok je pojam. Ona obuhvata sve aspekte pravnog reguliranja odnosa u komunikaciji s državom i njenim tijelima, u što su uključene informacione i komunikacione tehnologije. Na prvom mjestu ona stvara jasna pravila za ljudе koji ulaze u odnos: građani s državom, tijelo državne uprave s tijelom državne uprave i države s poslovnim subjektima pri korištenju informacione i komunikacione tehnologije.

Pod tim pravnim propisima podrazumijevaju se propisi koji reguliraju valjanost same komunikacije, tj. odnosa između već spomenutih subjekata, uvjete za korištenje usluga e-uprave, valjanost i način korištenja elektronskog potpisa itd. S druge strane, sama elektronska komunikacija ima utjecaja na postojeći pravni okvir, tj. na donošenje novih pravnih propisa koji nisu bili poznati pravnoj tradiciji. Npr., njemački državni izvještaj o e-upravi upozorava da su neki pravni izazovi koji se pojavljuju u kontekstu razvoja e-uprave drastično zahtjevniji od onih koji se tiču e-poslovanja.<sup>45</sup> Jedno od značajnih

---

<sup>44</sup> Vidjeti Corien 2007.

<sup>45</sup> Ibid.

pitanja s kojima se nose i zemlje koje su u razvoju e-uprave odmakle daleko u odnosu na Bosnu i Hercegovinu jeste princip omogućavanja jednakog pristupa javnim uslugama za sve korisnike,<sup>46</sup> te s tim u vezi i načelo slobode pojedinca da izabere medij koji će koristiti za komunikaciju s tijelima javnog sektora.<sup>47</sup> Također, javna je uprava specifična i po tome što ona, za razliku od poslovnog sektora, podrazumijeva tendenciju zajedničkog djelovanja različitih organa u svrhu povećanja efikasnosti i zadovoljstva građana putem razvijanja „one-stop-shop“ usluga (usluga koje je moguće dobiti na jednom mjestu). Takve usluge podrazumijevaju da sva relevantna tijela javne uprave mogu koristiti određene ključne podatke o građanima, što dodatno usložnjava pitanja privatnosti i zaštite ličnih podataka.<sup>48</sup> Također, javne uprave se suočavaju s problemima razvoja adekvatnih mehanizama za potrebe adekvatne identifikacije građana, neophodnih za sigurnost transakcija (npr., putem usvajanja sistema e-identifikacione karte, posredstvom koje se dokumenti i ugovori mogu potpisivati digitalno; upotreba elektronskih potpisa i autentifikacija). Uz elektronsku identifikaciju i autentifikaciju, interoperabilnost usluga, sigurna komunikacija između administracija, zajedničke specifikacije i softver koji se može višestruko koristiti predstavljaju značajne komponente u povećanju učinka e-uprave<sup>49</sup>.

Pristupi koji se u različitim zemljama primjenjuju u usmjeravanju procesa razvoja e-uprave mogu biti različiti:

- a. vođeni javnim politikama (policy driven) i zasnovani na institucionalnim podsticajima. Primjer takvog pristupa jeste Velika Britanija, gdje je veći fokus na razvijajanju politika nego na formalnoj legislativi, uz imenovanje javnih tijela odgovornih za implementaciju politika, kojima se upućuju javne pohvale ili kritike zbog uspjeha/neuspjeha u implementaciji; i
- b. pristup fokusiran na razvoj formalne legislative i zakonskih garancija prava (za građane) i dužnosti (za javne organe). Npr., u Njemačkoj se sigurnost u

<sup>46</sup> Vidjeti: „Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?”, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, juni 2006, str. 56–67, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf) (stranica posjećena 8. juna 2011).

<sup>47</sup> Tj. principa prema kojem usluge ne smiju biti dostupne samo *online* i prema kojem se građanima mora omogućiti pristup i bez upotrebe ICT-a. Vidjeti Corien 2007.

<sup>48</sup> Ibid., str. 19.

<sup>49</sup> Vidjeti: „i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, COM (2006), Commission of European Communities, dostupan na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/eovernment/docs/action\\_plan/comm\\_pdf\\_com\\_2006\\_0173\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/eovernment/docs/action_plan/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf) (stranica posjećena 8. juna 2011).

kontekstu elektronske uprave garantira primarno kroz pravne propise. Također, u svrhu promocije elektronske komunikacije između građana/kompanija, s jedne, i javnih organa, s druge strane, u Danskoj je pravnim intervencijama omogućeno uklanjanje svake legislativne prepreke ako to prijeći elektronsku komunikaciju građana/privrednih društava s tijelima javne uprave. Također, 2002. godine pokrenut je projekat u kojem je svako ministarstvo evaluiralo legislativu u vlastitoj nadležnosti kako bi se identificirale odredbe koje ometaju elektronsku komunikaciju.<sup>50</sup>

Donošenje općeg zakona o e-upravi, koji bi se ticao svih aspekata e-uprave (nadležna tijela, implikacije vezane za zaštitu podataka, arhitektura sistema, troškovi, odgovornosti itd.), nije uobičajena praksa,<sup>51</sup> već se u pravilu donose specifični zakoni i regulative za određene aspekte razvoja e-uprave, poput odluka o upotrebi elektronskih i telemetrijskih<sup>52</sup> tehnika u javnoj administraciji u Španiji ili poput danskog Zakona o *online* administrativnom poslovanju.<sup>53</sup>

Iskustva evropskih zemalja pokazala su da je ogromna većina izmjena pravnog okvira relevantnog za e-upravu bila rezultat regulatornih inicijativa Evropske unije (posebno Direktiva o privatnosti 95/46/EC; Direktiva o elektronskom potpisu 1999/93/EC; Direktiva o e-poslovanju 2002/38/EC, Direktiva o ponovnom korištenju informacija u javnom sektoru 2003/98/EC)<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Ibid., str. 5–6. Vidjeti također: „Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?”, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, juni 2006, str. 56–67, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf) (stranica posjećena 8. juna 2011).

<sup>51</sup> Izuzetak je npr. švicarski kanton Neuchâtel (Ibid., str. 13).

<sup>52</sup> Telemetrija je prenos podataka na daljinu bežičnim tehnologijama (radio, wireless...) ili različitim medijima kao što su računarske, telefonske i druge vrste mreža.

<sup>53</sup> Vidjeti: „i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, COM (2006), Commission of European Communities, dostupan na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovovernment/docs/action\\_plan/comm\\_pdf\\_com\\_2006\\_0173\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovovernment/docs/action_plan/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf) (stranica posjećena 8. juna 2011).

<sup>54</sup> Vidjeti: „i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, COM (2006), Commission of European Communities, dostupan na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovovernment/docs/action\\_plan/comm\\_pdf\\_com\\_2006\\_0173\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovovernment/docs/action_plan/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf), također i: „Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?”, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, juni 2006, str. 56–67, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf).

Važno je istaknuti da je Evropska unija definirala dvadeset usluga građanima u zemljama članicama EU koje bi trebale biti dostupne elektronskim putem.<sup>55</sup> Neke od osnovnih usluga koje građanima zemalja članica treba da budu dostupne *online*, odnosno čije procesuiranje i obrada treba da se vrše elektronskim putem su: lični dokumenti, poput pasoša, ličnih karata i vozačkih dozvola, registracija motornih vozila, uvjerenja o kretanju, uvjerenja o promjeni mjesta prebivališta ili adrese, registracija poreza građana, lični dokumenti, poput pasoša, ličnih karata i vozačkih dozvola, registracija motornih vozila, uvjerenja o kretanju, uvjerenja o promjeni mjesta prebivališta ili adrese, registracija poreza građana, građevinske dozvole, prijave incidenata policiji, izdavanje certifikata, poput rodnih ili vjenčanih listova, objavljivanje podataka i izdavanja dokumenata koji se tiču obrazovanja na visokoškolskim institucijama, tržišta rada kao i doprinosa za socijalne kategorije, podataka iz javnih biblioteka i slično.

Kada je riječ o e-participaciji, EU i njezine države članice posljednjih nekoliko godina rade na ostvarivanju zajedničkog cilja, a to je pronaći djelatne mehanizme i rješenja kako poboljšati i potaknuti e-participaciju.<sup>56</sup> Zbog toga vlade država članica kao i institucije EU pokušavaju da, kroz elektronske javne rasprave o predloženim politikama i prijedlozima novih pravnih propisa, omoguće veće učešće građana u kreiranju politika, te nastoje omogućiti elektronski pristup informacijama o planiranoj izradi politika i pravnih propisa koji utječu na živote građana, kao i kontinuirano poticati komunikaciju i interakciju između političara i državnih tijela, s jedne strane, i građana, s druge strane.<sup>57</sup>

Također, Evropski parlament je, krajem 2005. godine, zatražio od Komisije da se pokrenu „pripremne aktivnosti na polju e-participacije sa ciljem promoviranja korištenja IKT-a u zakonodavnim procesima i procesima donošenja odluka u parlamentu i vladu“. Pripremna je akcija trajala tri godine (2006–2008) kroz 21 projekat koji je finansirala Evropska unija.<sup>58</sup> Projekti su prvenstveno imali za cilj da olakšaju angažiranje građana u procesu razvoja politika i omoguće utjecaj građana na razvoj bolje legislative, pružajući im IKT alate za pristup informacijama i za sudjelovanje u

<sup>55</sup> Vidjeti: „Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?”, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, juni 2006, str. 56–67, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf).

<sup>56</sup> Vidjeti: „i2010 eGovernment Action plan“, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, dostupno na: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (stranica posjećena 21. decembra 2010).

<sup>57</sup> Vidjeti: „European eParticipation Summary Report“, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/docs/reports/eu\\_eparticipation\\_summary\\_nov\\_09.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/reports/eu_eparticipation_summary_nov_09.pdf) (stranica posjećena 21. maja 2011).

<sup>58</sup> Vidjeti: „eParticipation preparatory action“, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/implementation/prep\\_action/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/implementation/prep_action/index_en.htm) (stranica posjećena 21. decembra 2010).

raspravama o pitanjima od javnog značaja. Tako su neki od projekata uključivali razvoj *Hub Web-stranica* za uključivanje mladih u rasprave o budućnosti politika koje se odnose na internet<sup>59</sup> te informiranje donosilaca odluka o rezultatima takvih rasprava; analiziranje javnih rasprava pomoću statističkih metoda kako bi se donosiocima odluka omogućilo lakše i kvalitetnije razumijevanje mišljenja, argumenata i ideja građana; razvoj novih načina angažiranja građana u raspravama o politikama zaštite potrošača u EU kao i razvijanje postojeće platforme, uključujući poboljšanje tražilice i označavanja (tagging), korištenje alata za društveno umrežavanje i tzv. *Serious Game*<sup>60</sup>.

Evropska komisija je u junu 2005. godine usvojila strateški dokument „i2010”, koji je usmjeren ka razvoju informacionog društva u službi ekonomskog rasta i zapošljavanja.<sup>61</sup> U njemu su predložene tri prioritetne oblasti djelovanja kojima bi trebalo razviti odgovarajuće javne politike EU: (1) kreiranje jedinstvenog evropskog informacionog prostora, (2) jačanje inovacija i investicija u istraživanje IKT-a u cilju promocije razvoja i zapošljavanja, (3) stvaranje i jačanje evropskog informacionog društva koje promovira rast i zapošljavanje na način koji je konzistentan sa održivim razvojem i koji daje prioritet boljim javnim uslugama i kvalitetu života u EU.

Na osnovu ovog dokumenta Evropska je komisija 25. aprila 2006. donijela akcioni plan za razvoj e-uprave, koji predstavlja sastavni dio i2010 inicijative za stvaranje novih radnih mesta i rast informacionog društva, a sve u cilju doprinosa Lisabonskoj strategiji i drugim politikama Evropske zajednice<sup>62</sup>. Ovaj je akcioni plan bio osmišljen sa svrhom

<sup>59</sup> Npr. diskusije o slobodi govora, cenzuri i sigurnosnim pitanjima (zaštiti identiteta, prodaji i kupovini na internetu itd.), te drugim pitanjima koja se tiču internetskih politika.

<sup>60</sup> Serious Game su zapravo elektronske igre koje se nude na platformi VOICE, a koriste se za edukaciju građana o mehanizmima donošenja odluka u EU. Učesnik u igri može preuzeti ulogu nekih od učesnika u procesu donošenja odluka (npr. člana Vijeća), te proći kroz cijeli zakonodavni proces (u vezi sa određenim sporazumima i direktivama), time dobivajući značajan uvid u političke izazove i legislativna pitanja koje uključuje taj proces (izvor: tematski portal „Evropsko informaciono društvo”, dostupan na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/apps/projects/factsheet/index.cfm?project\\_ref=EP-08-01-029](http://ec.europa.eu/information_society/apps/projects/factsheet/index.cfm?project_ref=EP-08-01-029), stranica posjećena 28. septembra 2011).

<sup>61</sup> Vidjeti izvještaj Komisije evropskih zajednica: „i2010 – A European Information Society for growth and employment”, dostupan na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/communications/com\\_229\\_i2010\\_310505\\_fv\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/communications/com_229_i2010_310505_fv_en.pdf) (stranica posjećena 28. septembra 2011).

<sup>62</sup> Akcioni plan se posebno odnosi na rješenja Ministarske deklaracije, usvojene na 3. ministarskoj konferenciji e-uprave, koja je postavila jasna očekivanja u pogledu razvoja e-uprave u 2010. godini. Akcioni plan pruža fokalne tačke za programe EU, inicijative i politike 2006–2010, daje detaljna uputstva i definira strateški nadzor u prioritetnim područjima. On se temelji na izvrsnoj saradnji s nacionalnim elektronskim inicijativama kao i s podskupinom eEurope Savjetodavne skupine. Vidjeti: „i2010 e-government Action plan”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, dostupan na: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (stranica posjećena 21. decembra 2010).

da pomogne vladama država članica u pogledu zahtjeva za pružanjem elektronskih javnih usluga građanima i poslovnim subjektima. Akcioni je plan usmjeren na pet glavnih ciljeva za e-upravu sa specifičnim ciljevima za 2010. godinu:

- Bez građanina ostavljenog iza sebe: Do 2010. godine svi građani imaju mogućnost koristiti neku od provjerenih, inovativnih usluga kao i ostvariti jednostavan pristup svim servisima.
- Ostvarivanje učinkovitosti i djelotvornosti: Do 2010. godine treba postići visoko zadovoljstvo korisnika, transparentnosti i odgovornosti, te ukinuti sve administrativne terete i posješiti djelotvornost.
- Provedba ključnih usluga koje značajno utječu na građane i poslovne subjekte: *Prvu takvu uslugu čine javne nabavke* – do 2010. godine, 100% javnih nabavki trebalo bi biti dostupno elektronskim putem, sa 50% stvarno korištenih postupaka.<sup>63</sup>
- Stavljanje ključnih sredstava u upotrebu: Građanima i poslovnim subjektima treba do 2010. godine omogućiti da na evropskoj teritoriji imaju i koriste praktične, sigurne i interoperabilne pristupe javnim uslugama.
- Jačanje kroz sudjelovanje i demokratsko donošenje odluka: To treba omogućiti do 2010. godine uvodeći alate za efikasnu javnu raspravu i sudjelovanje u demokratskom donošenju odluka.

Kada je riječ o nacionalnim strategijama e-uprave u zemljama članicama EU, naprimjer, danska strategija e-uprave 2007–2010. ima tri prioritetna područja: (1) digitalizacija usmjerena na poboljšanje usluga građanima i poslovnim subjektima, (2) digitalizacija koja omogućava da se resursi prenose iz administracije na građanina – fokusirana usluga, i (3) koordinacija prioriteta digitalizacije u javnom sektoru kroz međuvladinu saradnju na svim nivoima.<sup>64</sup> Neke od najznačajnijih inicijativa su: osiguravanje boljih digitalnih servisa građanima u privredi, obavezivanje javnog sektora na pružanje e-usluga građanima, obavezivanje javnog sektora na ciljane napore za uključivanje

---

<sup>63</sup> Evropska je komisija usvojila akcioni plan za oblast elektronskih javnih nabavki 2004. godine, „eProcurement Action Plan”, COM (2004), 841, dostupan na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/e-procurement\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement_en.htm) (stranica posjećena 23. septembra 2011).

<sup>64</sup> Vidjeti: „Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?”, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, juni 2006, str. 56–67, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf) (stranica posjećena 23. septembra 2011).

građana i privrednih subjekata u razvoj digitalnih rješenja, garantiranje kontinuiranog i sigurnog menadžmenta podacima u javnom sektoru, napor u digitalizaciji dokumentacije, u postizanju interoperabilnosti e-servisa u javnom sektoru itd.<sup>65</sup>

U Njemačkoj je uspjeh e-uprave u direktnoj vezi sa zakonodavnim intervencijama u segmentu pravne sigurnosti upravnog postupka. U tom su segmentu bili reformirani zakoni i podzakonski akti kako bi se omogućila elektronska interakcija između tijela javne vlasti i građana.<sup>66</sup> U okviru federalne IT-upravne strategije, 2008. godine osnovan je Ured saveznog povjerenika Vlade za informacione tehnologije (u dalnjem tekstu: Povjerenik). Od tada Povjerenik postaje ključna osoba za kontakt i saradnju savezne vlade s federalnim državama, općinama i svim relevantnim nacionalnim i međunarodnim faktorima u segmentu pitanja iz IT-a. Njegovi su glavni zadaci: razvoj e-uprave na federalnom nivou, razvoj IT-politika, donošenje odluka o većim IT-projektima u javnoj upravi, donošenje zakona i drugih propisa u ovoj oblasti i koordiniranje središnje IT-infrastrukture.<sup>67</sup> Također, sve državne službe imaju obavezu da imenuju glavnog službenika za IT, a svaki od njih učestvuje u odjelu Vijeća IT-a, koje odlučuje o svim strateškim pitanjima, uključujući njemačku strategiju e-vlade i IT-sigurnost<sup>68</sup>. Savezne pokrajine i lokalne vlasti paralelno rade na dalnjem širenju e-uprave. Godine 2003, u zajedničkoj nacionalnoj strategiji za e-upravu Deutschland-Online, savezna vlada, savezne države i općine dogоворile su da se nastoji ostvariti cilj – integrirana elektronska uprava na svim upravnim nivoima.

Još jedan primjer je austrijski Zakon o e-upravi, kojim su svim građanima i subjektima poslovnog sektora omogućene administrativne procedure elektronskim putem, tj. *online*.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Strategija predviđa da javni sektor građanima i poslovnim subjektima može i mora pružiti bolji, kohezivan i efikasan digitalni pristup uslugama. Strategija sadrži opće ciljeve, kao i 35 konkretnih inicijativa. Opširnije vidjeti na: [http://modernisering.dk/fileadmin/user\\_upload/documents/Projekter/digitaliseringstrategi/Danish\\_E-government\\_strategy\\_2007-2010.pdf](http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Projekter/digitaliseringstrategi/Danish_E-government_strategy_2007-2010.pdf) (stranica posjećena 21. decembra 2010).

<sup>66</sup> Vidjeti <http://www.epractice.eu/en/document/288244> (stranica posjećena 21. decembra 2010).

<sup>67</sup> Prema odluci savezne vlade, za potrebe razvoja informacione tehnologije formirana su dva nova tijela: Vijeće IT službenika odjela (IT), Vijeće i IT Upravni odbor Federacije. Zajednički ciljevi državnog ministra za informacione tehnologije i ova dva tijela su: poboljšanje usluga uprave za unapređenje inovacija, održavanje administrativnih kapaciteta i poboljšanje efikasnosti administracije, i to kroz korištenje informacionih tehnologija. Vidjeti: [http://www.cio.bund.de/cln\\_102/DE/Ueber\\_uns/BfIT/bfit\\_node.html](http://www.cio.bund.de/cln_102/DE/Ueber_uns/BfIT/bfit_node.html) (stranica posjećena 1. februara 2011) i <http://www.epractice.eu/en/document/288244> (stranica posjećena 21. decembra 2010).

<sup>68</sup> Treba istaći da sve savezne države (Länder) trenutno provode vlastite strategije e-uprave. Ibid.

<sup>69</sup> Vidjeti: „Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?”, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, juni 2006, str. 56–67, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf) (stranica posjećena 23. septembra 2011).

Prema austrijskom Zakonu o e-upravi<sup>70</sup>, tijela javne vlasti moraju biti u stanju u potpunosti pružati mogućnost elektronskih transakcija, tj. komunikacija.<sup>71</sup> Ovaj zakon pokriva širok raspon odredaba koje uređuju jednoznačne elektronske identifikacije, standard elektronskih dokumenata, zaštitu podataka elektronskih komunikacija, elektronski potpis, elektronsku dostavu, procedure i postupke na svim nivoima vlasti. Ovim su zakonom uvedene dvije fundamentalno nove komponente: *Citizen Card*,<sup>72</sup> kojom građani mogu koristiti elektronske servise javnih usluga, te elektronske baze podataka u vlasti tijela javne uprave, koje su dostupne po „one-stop-shop” principu za sve poslove koje građani mogu imati s tijelima javne uprave.<sup>73</sup>

Ukratko, za omogućavanje i postizanje maksimalnih rezultata e-uprave potrebne su različite legislativne i/ili regulatorne intervencije, uključujući donošenje specifičnih zakona, amandmana na postojeće zakone, i/ili razvoj politika i institucionalnih podsticaja kako bi se otklonile prepreke u korištenju ICT-a u punom kapacitetu. Uvođenje i porast važnosti elektronskih dokumenata (npr., u javnim nabavkama, medicinskim receptima i edukacijskim certifikatima) zahtijevat će reguliranje principa čuvanja javnih dokumenata i pristupa informacijama, tako da se obuhvate i pravila koja se tiču digitalnih dokumenata (metapodaci, forma i struktura, tehnički podaci, migracija i arhiviranje).<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Zakon o e-upravi: Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen, E-Government-Gesetz – E-GovG, čl. 1 zakona objavljenog u Službenim novinama Republike Austrije (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich), dio I, br. 10/2004, stupio na snagu 1. marta 2004, dostupan na: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=19380> (stranica posjećena 23. septembra 2011).

<sup>71</sup> Zakon je 2007. godine dopunjeno nizom uredbi poput Uredbe o upravnom potpisu, Uredbe o sektorskoj klasifikaciji i Uredbe o izvornom (source) PIN registru, od kojih svaka detaljnije definira neke odredbe Zakona o e-upravi i olakšava njegovu provedbu. Vidjeti Vilanek i Walter 2004.

<sup>72</sup> U tom dijelu Zakona o e-upravi opisuju se pravni i tehnički aspekti provjere autentifikacije i identifikacije podnosioca podneska javnoj upravi. Elektronski sistemi za identifikaciju treba do omogućiti sigurnost podataka priilikom prenosa dokumenata među državnim tijelima ili između državnih tijela i građana. To se ostvaruje korištenjem elektronskog potpisa koji je integriran u *Citizen Card*. *Citizen Card* služi za provjeru valjanosti i jedinstvenog identiteta osobe kod podnošenja i autentifikacije elektronskog podneska u postupcima pred javnom upravom i vrši se putem PIN-a dodijeljenog fizičkom licu u svrhu dokazivanja njegovog identiteta, gdje državni registracioni autoritet potvrđuje, elektronskim potpisom, da je fizičko lice identificirano kao nositelj određenog izvora identifikacije (izvorni, tj. source PIN).

<sup>73</sup> Vidjeti Vilanek i Walter 2004.

<sup>74</sup> Npr., amandman na regulatorni režim za arhiviranje dokumenata javnog sektora u Danskoj rezultat je razvoja e-uprave. Vidjeti: „i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, COM (2006), Commission of European Communities, dostupan na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/docs/action\\_plan/comm\\_pdf\\_com\\_2006\\_0173\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/action_plan/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf) 12. Također vidjeti i Corien 2007, str. 11–19.

U zemljama koje imaju oskudne izvore finansiranja, a ne dugogodišnje efikasne savremene upravne reforme, za efikasnu provedbu pravne regulative potrebno je pravno regulirati i mjere kojima se tijela državne uprave obavezuju na pružanje e-usluga i komuniciranje elektronskim putem (npr. kao u Bugarskoj<sup>75</sup>).

Na kraju, važno je istaći da se savremeni pojmovi e-uprave i dobre prakse u složenim, decentraliziranim državama temelje na tehnički integriranim sistemima, usaglašenoj politici e-upravljanja na svim administrativnim nivoima i jedinstvenim standardima izgrađenim na načelima interoperabilnosti i zajedničke politike za razmjenu podataka i dokumenata.<sup>76</sup> Drugim riječima, pristup koji podrazumijeva saradnju nadležnih institucija na svim administrativnim nivoima, koordinaciju aktivnosti, tehničku standardizaciju i zakonsku usaglašenosnost, uzimajući u obzir administrativne specifičnosti decentraliziranih društava, omogućava razvoj efikasne e-uprave čak i u kompleksnim administrativnim kontekstima.

## **4.2. Strateški pristup i institucionalni okvir za razvoj e-uprave u Bosni i Hercegovini**

Kompleksnost razmatranja razvoja e-uprave u Bosni i Hercegovini u velikoj mjeri proizlazi iz kompleksnog administrativnog i političkog uređenja zemlje. U skladu s Dejtonskim mirovnim sporazumom, vlast na državnom nivou je slaba i ima ograničene nadležnosti za donošenje i provođenje javnih politika. Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta – Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS), te Brčko Distrikta kao zasebne administrativne jedinice lokalne samouprave. FBiH dodatno broji 80 jedinica lokalne samouprave (78 općina i dva grada), a RS 63 (61 opština i dva grada).<sup>77</sup> Državna vlast nema ovlaštenja u odnosu na pitanja lokalne samouprave (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE 2006, A.13), te je u RS-u za lokalnu samoupravu

---

<sup>75</sup> Vidjeti: „e-Governance in Bulgaria (2001–2009) – short overview”, dostupno na: [http://edem.egovshare2009.org/presentations/egovshare2009\\_9\\_12\\_2009/WGC/egovshare2009\\_pgospodinov.pdf](http://edem.egovshare2009.org/presentations/egovshare2009_9_12_2009/WGC/egovshare2009_pgospodinov.pdf) (stranica posjećena 21. decembra 2010). Također vidjeti i Corien 2007.

<sup>76</sup> Vidjeti: „Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?”, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, juni 2006, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf) (stranica posjećena 23. septembra 2011).

<sup>77</sup> Istočno Sarajevo i Sarajevo su kao gradovi specifični jer se na njihovoj teritoriji nalazi više općina (u Istočnom Sarajevu šest – Sokolac, Pale, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Trnovo i Istočni Stari Grad, dok su u Sarajevu četiri općine – Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad), za razliku od Banje Luke i Mostara.

nadležna entitetska vlast, a u FBiH se smatra da je nadležnost za lokalnu samoupravu na entitetskom i na kantonalm nivou<sup>78</sup> (pogledati, npr., Transparency International, 2007, str. 246–247).

Ipak, pitanja upotrebe IKT-a, uključujući i njihovu upotrebu u organima vlasti i razvoju upravnih procesa u posljednjoj deceniji, dobivaju značajnu pažnju u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina je tako učesnica zajedničke inicijative za unapređenje informacionog društva u jugoistočnoj Evropi i potpisnica eSEE agende iz 2002. godine, kojom se, kao preduvjet za prijem u EU,<sup>79</sup> podstiče uspostava koordinacije na državnom nivou i uspostava tijela za razvoj politika informacionog društva na nivou ministarstava.

Vijeće ministara BiH je 2002. godine započelo proces razvoja državne ICT-strategije, koji je uključivao nekoliko incijativa. Tako su u maju 2003. godine Vlada BiH i Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) potpisali Memorandum o razumijevanju o razvoju IKT-a u Bosni i Hercegovini. U saradnji sa UNDP-jem 2003. godine osnovan je IKT forum, koji je okupio praktičare, akademiske stručnjake, predstavnike Vlade BiH, kao i međunarodne eksperte, sve sa ciljem da se procijeni aktuelno stanje i definiraju adekvatne preporuke u vezi s razvojem IKT-a. UNDP je objavio niz studija koji su evidentirali trenutno stanje i dali prijedloge za buduće akcije<sup>80</sup>. Kao rezultat Forum-a i

<sup>78</sup> Nažalost, Ustav FBiH nije posve jasan u odnosu na nadležnost za jedinice lokalne samouprave: prema izvještaju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE) o BiH iz 2006. godine, Ustav FBiH (barem ne izričito) ne daje Vladi Federacije bilo kakvu moć za implementaciju zakonodavstva (koje se odnosi na lokalni nivo). „Iz ovog razloga može se zaključiti da je zakonodavstvo u oblasti lokalnih vlasti ili ekskluzivna nadležnost kantona ili, sasvim suprotno, zaključiti na osnovu pravila koja su navedena u Ustavu, posebno u Poglavlju IV, član 2, paragraf 1, u pogledu općinske strukture, tumačeno zajedno sa generalnom klauzulom u Poglavlju IV A, član 20 d), gdje su ovlasti povjerene FBiH zakonodavnom tijelu, da odgovornost za usvajanje i implementaciju zakonodavstva leži na Federaciji“ (CLRAE 2006, C. 20). U praksi je lokalna uprava regulirana kantonalnim ustavima i zakonima, odnosno Zakonom o lokalnoj samoupravi FBiH (2006), koji je od kantona zahtijevao da svoje zakone usklade s njegovim odredbama (Ibid., C. 22). CLRAE smatra da je u interesu jasne ustavne situacije neophodno hitno donijeti amandman na Ustav FBiH, koji bi Federaciji dao neophodna ovlaštenja za reguliranje pitanja lokalne uprave, što je i u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (Ibid., C 20 i 21). Za korisno tumačenje nadležnosti za lokalnu samoupravu, ali i za iscrplju analizu nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini te odnosa između viših i nižih nivoa vlasti pogledati Zlokapa 2007.

<sup>79</sup> Stability Pact – Electronic South Eastern Europe Initiative „eSEE“, „eSEE Agenda for the Development of the Information Society in SEE 2007–2012“, sporazum potpisale: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija, Srbija i Kosovo. Vidjeti više u: „eSEEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector Status and Usage Report: Building an Information Society for All“, str. 35–37.

<sup>80</sup> UNDP i ICT forum, 2003, set od pet izvještaja čine: Infrastruktura informacionog društva, Izvještaj o e-spremnosti 2003, Milenijski razvojni ciljevi i informaciono društvo, Preporuke za razvoj informacionog društva i Smjernice ka informacionom društву.

konferencije održane 2003. godine, izrađen je niz dokumenata – Politika, Strategija i Akcioni plan razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini za period 2004–2010, koje je Vijeće ministara BiH usvojilo u novembru 2004. godine<sup>81</sup>. Time je definirana generalna politika, strateške smjernice, ali i platforma za praktičnu provedbu akcionog plana. Jedno od pet ključnih područja definiranih Strategijom jeste e-uprava,<sup>82</sup> čime se prepoznaće da bi se primjenom IKT-a moglo utjecati na cjelokupne tokove i kvalitet javne uprave (Strategija razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini, 2004, str. 75).

Iako su time usvojeni relevantni strateški dokumenti, implementacija zacrtanih ciljeva je relativno spora i, prema određenim procjenama, nije dala zadovoljavajuće rezultate.<sup>83</sup> Jedan od značajnih razloga za slabu implementaciju Strategije iz 2004. godine jeste problem kompleksne administrativne strukture te sukoba nadležnosti ili nejasnih nadležnosti između entitetskih i državnog nivoa. Koliko je taj problem ozbiljan može se naprimjer vidjeti iz stava predstavnika AIDRS-a, prema kojem je državna Strategija iz 2004. godine „zasnovana na principima koji su u suprotnosti sa Ustavom BiH i ista se ne primjenjuje niti prati u RS“.<sup>84</sup> Prema AIDRS-u, „u periodu dok ne bude definisana Strategija razvoja informacionog društva RS, radi se na razvoju mehanizama i legislative, infrastrukture, te se primjenjuje Strategija razvoja e-vlade RS“.<sup>85</sup> U Federaciji BiH također nije došlo do ozbiljnije primjene Strategije, što se prije svega može pripisati složenoj administrativnoj strukturi i nejasnim nadležnostima, te dosadašnjem ukupnom zaostajanju FBiH kada je riječ o uvođenju e-uprave.

---

<sup>81</sup> Politika razvoja informacionog društva temeljni je dokument za donošenje zakona, propisa i drugih akata, te za odlučivanje o smjerovima razvoja, akcionim planovima i prioritetima na nivou Bosne i Hercegovine i njениh entiteta. Strategija razvoja informacionog društva dala je strateške smjernice i plan djelovanja za razvoj informacionog društva u Bosni i Hercegovini za period 2004–2010. U akcionom su planu detaljnije opisani projekti i inicijative za razvoj informacionog društva, za koje Vijeće ministara i entitetske vlade predlažu direktnu podršku.

<sup>82</sup> Ostala su područja: prava infrastruktura, e-obrazovanje, IKT infrastruktura i IKT industrija (UNDP, 2004).

<sup>83</sup> Vidjeti Jungić 2008, str. 101

<sup>84</sup> Naime, prema stavovima AIDRS-a, „navedeni dokumenti u potpunosti zanemaruju Ustavom definisane ingerencije BiH i uvode mehanizme i propisuju uspostavljanje novih tijela i organa, predviđaju davanje ovlaštenja, postavljaju ciljeve i zadatke za koje formalno-pravno ne postoji osnov (i) na taj način narušavaju Ustavom definisane nadležnosti, i u tom procesu evidentno pokušavaju izvršiti transfer nadležnosti na nivo BiH“. Osim toga, u AIDRS-u smatraju da Strategija nije povezana „s realnim stanjem, resursima i potrebama“ u BiH, te da daje preporuke koje nije moguće provesti u datom kontekstu. Kao primjer kojim ilustrira ovakve stavove, AIDRS navodi „pitanje osnivanja Agencije za razvoj informacionog društva na nivou BiH, koja (u obliku kakav je bio predložen u Strategiji) u suštini otjelotvoruje princip prenosa nadležnosti sa entitetskog na nivo BiH“. Pisani komentari AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljeni su 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora.

<sup>85</sup> Pisani komentari AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljeni su 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora.

Međutim, u izvještaju o e-spremnosti objavljenom 2010. godine (Zaimović et al. 2010) ocjenjuje se da su sve institucije vlasti napravile određeni napredak u odnosu na podatke iz 2005. godine. Pritom se ocjenjuje da je do sada implementirano ili je u procesu implementacije nešto manje od polovine aktivnosti definiranih Akcionim planom za razvoj informacionog društva u BiH iz 2004. godine. Sa implementacijom su započele ili su već implementirane sljedeće aktivnosti: razvoj zakonodavnog okvira za e-upravu, definiranje metodologije za razvoj aplikacija i sistema u javnoj upravi, sigurnosna strategija u organizacionim jedinicama uprave, *online* baze iz matičnih službi, katastar zemljišta, informacioni sistem za kadrovske i pravne poslove, registar pravnih lica itd. No, iz AIDRS-a smatraju da ovakvi nalazi ne odražavaju stvarno stanje jer je „evidentirani progres prije svega rezultat nezavisnih odgovora na potrebe (različitih administrativnih nivoa, op. a.), dok do realizacije Strategije nikada nije došlo u svjetlu činjenice da je ista zasnovana na principima koji su u suprotnosti sa Ustavom BiH”,<sup>86</sup> zbog čega ona nije ni implementirana u RS-u.

Neke od aktivnosti iz Akcionog plana od značaja za općinske nivoe uprave, poput postizanja *online* prisustva svih općina, preporuka za primjenu *open source software* (otvorenog softvera)<sup>87</sup>, razvoja metodologije za upravljanje IKT projektima u javnoj upravi, donošenja standarda potrebnih za razvoj informacionog društva, definiranja koncepta i standarda za informatičku interoperabilnost u javnom sektoru i osnivanje Foruma za informatičku međuoperativnost, državni *Gateway* server za razmjenu podataka, upravljanje elektronskim zapisima, procedure i uvjeti pristupa i korištenja podataka iz osnovnih evidencija još uvek nisu implementirane.<sup>88</sup>

Važno je istaći niz drugih bitnih aktivnosti i implementiranih projekata koji imaju značajan utjecaj na razvoj e-uprave u Bosni i Hercegovini, poput projekta „eLegislation“ iz 2005. godine (UNDP), koji je imao za cilj izradu baznih zakona koji bi omogućili elektronsko poslovanje. U saradnji s domaćim i međunarodnim pravnim ekspertima izrađen je niz zakona o elektronskom potpisu, elektronskom poslovanju i o certifikacionoj agenciji, Zakon o arhiviranju, kao i 40-ak drugih srodnih zakonskih i podzakonskih akata. Zakoni su se uglavnom odnosili na državni nivo, uz sugestije koje

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Open Source Software je vrsta softvera koji se distribuira besplatno. Postoji više različitih modela slobodno dostupnih licenci (*open source licenses*) za korištenje softvera – od prava na besplatno korištenje do prava na besplatno korištenje softvera i korištenje izvornog softverskog koda (programa).

<sup>88</sup> Vidjeti više u Zaimović et al. 2010, str. 55–57, Izvještaj je rezultat saradnje Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) i Ministarstva prometa i komunikacija BiH, Sarajevo.

su se ticale entitetskih zakona. Uz to, UNDP je, u saradnji s Vijećem ministara, realizirao i „eGovernment”, projekat koji je imao za cilj da razvije osnove e-vlade, softver za praćenje i upravljanje donacijama koje su pristizale u Bosnu i Hercegovinu, web-portal Vijeća ministara, te da ostvari umrežen sistem koji bi omogućavao lakšu komunikaciju zaposlenima, a uključivao je i treninge zaposlenih za korištenje svih realiziranih sistema.

Konačno, jedan od strateški najvažnijih projekata bio je uvođenje sistema izdavanja ličnih dokumenata pod nazivom CIPS<sup>89</sup> i njegovog pravnog nasljednika Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA).<sup>90</sup>

Kada je riječ o institucionalnom okviru za razvoj elektronske uprave, na nivou Republike Srpske je napravljen značajan korak osnivanjem Agencije za informaciono društvo (AIDRS).<sup>91</sup> Agencija ima nadležnosti za razvoj i koordinaciju razvoja Informacionog društva u RS-u, a u tom kontekstu i nadležnosti za upravljanje i kontrolu provedbe Strategije razvoja elektronske vlade RS-a. Uz to, djelatnosti AIDRS obuhvataju, između ostalog, predlaganje i provođenje mjera izgradnje informacionih sistema organa lokalne samouprave uz osiguranje komunikacije s republičkim organima i primjenu

<sup>89</sup> „Direkcija za implementaciju CIPS projekta (Citizen Identification Protection System) osnovana je 29. aprila 2002. godine Odlukom Vijeća ministara (objavljenoj u „Službenom glasniku BiH”, broj: 12/02) kao privremena institucija, a Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Službeni glasnik BiH”, broj: 5/03) definirana je kao samostalna služba u okviru Ministarstva civilnih poslova“. Izvor: Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA), dostupno na: [http://www.iddeea.gov.ba/o\\_agenciji.php](http://www.iddeea.gov.ba/o_agenciji.php) (stranica posjećena 17. augusta 2011).

<sup>90</sup> „Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na 30. sjednici Zastupničkog doma, održanoj 04. 06. 2008. godine i na 18. Sjednici Doma naroda, održanoj 17. 06. 2008. godine, usvojila je Zakon o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine“ („Službeni glasnik BiH“, broj: 56/08). Zakon je stupio na snagu 22. jula 2008. godine, čime je prestala važiti Odluka o osnivanju Direkcije za implementaciju CIPS projekta. „Agencija vodi evidenciju: jedinstvenih matičnih brojeva (JMB); prebivališta i boravišta državljana Bosne i Hercegovine; ličnih karata državljana Bosne i Hercegovine; građanskih, službenih i diplomatskih pasoša; vozačkih dozvola; registracije motornih vozila i dokumenata za registraciju; ličnih karata za strane državljane; novčanih kazni i prekršajnu evidenciju; i druge evidencije za koje postoji saglasnost izvornih organa, a uz posebnu odluku Vijeća ministara. Agencija je isključivo nadležna za tehničko održavanje i elektronsko arhiviranje podataka i informacija koje se vode u evidencijama, kao javnog dobra na nivou Bosne i Hercegovine.“ Izvor: Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA), dostupno na: [http://www.iddeea.gov.ba/o\\_agenciji.php](http://www.iddeea.gov.ba/o_agenciji.php) (stranica posjećena 17. augusta 2011).

<sup>91</sup> <http://www.aidrs.org/> – Agencija za razvoj informacionog društva Republike Srpske. Na osnovu odredaba Zakona o Vladi Republike Srpske i Zakona o sistemu javnih službi, na sjednici Vlade održanoj 26. decembra 2007. godine donesena je Odluka o osnivanju Javne ustanove „Agencija za informaciono društvo Republike Srpske“. Ovim je aktom Republika Srpska dobila instituciju zaduženu za praćenje razvoja informacionog društva te promociju upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija. Ova agencija treba da bude ključni faktor u izgradnji informacionog društva u RS-u.

unificiranih programskih rješenja u što većoj mjeri, kao i koordinaciju na formiranju jedinstvene baze podataka državnih organa i organa lokalne uprave u Republici Srpskoj.<sup>92</sup> U ovom momentu nisu nam dostupne informacije o tome da li su navedene aktivnosti poduzete i da li se radi na monitoringu implementacije Strategije razvoja elektronske vlade RS-a za period 2009–2012, koji je usvojila Vlada Republike Srpske u decembru 2008. godine (pregled Strategije dat je kasnije u ovom tekstu).

Treba spomenuti i to da je Agencija za informaciono društvo RS-a 2008. godine objavila dokument „Primjena IT-a u organima lokalne uprave RS – Polazna razmatranja”, kojim se definiraju planovi za unapređenje IT-a prikupljanjem podataka, unapređenjem web-prezentacija općina, obukom službenika, razvojem strateških i operativnih rješenja itd.<sup>93</sup>

Još jedan relevantan strateški dokument jeste Strategija razvoja elektronske vlade za period 2009–2012, koji je usvojila Vlada Republike Srpske u decembru 2008. godine. Strateški pristup inicijativi e-vlade temelji se na izgradnji entitetske infrastrukture, kvalitetne e-uprave i realizaciji projekata e-uprave. Strategija uključuje projekte portala i e-servisa, ali i promjene poslovnih procesa, koji su identificirani kao ključan problem u implementaciji e-usluga prema korisnicima. Neki od ključnih koraka koje je potrebno definirati prema ovoj strategiji jesu:

- kreirati projekt izrade savremenog legislativnog okvira i usaglasiti postojeće legislative s potrebama e-uprave;
- napraviti pregled, plan i izvršni plan za uvođenje IKT-a u rad republičke i lokalne uprave te dinamiku izvršenja koja mora pratiti plan uvođenja usluga;

<sup>92</sup> Više vidjeti na: <http://www.aidrs.org/page/djelatnosti.aspx>.

<sup>93</sup> Spomenutim dokumentom definirano je da su planovi AIDRS-a za poboljšanje stanja sljedeći: prikupljanje i sistematizacija podataka o stanju IT-a u javnoj upravi (razvoj metodologije i korespondentske mreže, na kvartalnom nivou); priprema preporuka po pitanju javnih prezentacija (smjernice za razvoj i unapređenje web-prezentacija, kako u pogledu dizajna tako i u pogledu sadržaja zvaničnih prezentacija; definiranje i unapređenje pravilnika o web-domenima i adresama e-pošte); razvoj preporuka za primjenu edukativnih sadržaja (identifikacija potreba, razvoj standardiziranih i specijaliziranih paketa obuke za određene segmente službenika unutar javne uprave; također razvoj metodologije certificiranja pojedinih davalaca usluga u ovom domenu); razvoj strateških i operativnih rješenja, u saradnji s ključnim zainteresiranim stranama (preporuke za reinženjeringu poslovnih procesa, pitanja interoperabilnosti, certifikacije opreme i softverskih rješenja itd.). Inicijalni podaci pokazuju da ad hoc rješenja (npr., jednom postavljen i neažuriran sajt) donose malo ili nikako koristi bez uvođenja promjena u poslovne procese koji omogućavaju maksimalno iskorišćavanje IT-a. Prilikom reinženjeringu poslovnih procesa treba uzeti u obzir integraciju takvih procesa i kvalitetnih softverskih rješenja, te vršiti monitoring primjene i prakse na polju IT-a u lokalnoj upravi (ažuriranje informacija, pa i nadgledanje zadovoljstva ciljnih grupa, odnosno korisnika usluga datih u lokalnoj upravi) (str. 8–9).

- promijeniti ili uvesti novu uredbu o kancelarijskom poslovanju uz uvažavanje IKT-a te uvesti elektronski potpis i elektronski dokument u upotrebu u organima svih nivoa uprave;
- izvršiti projekat reinženjeringu poslovnih procesa u javnoj upravi tamo gdje se pokaže da je to potrebno;<sup>94</sup>
- definirati i razviti elektronski portal za građane i elektronski portal za poslovne subjekte za jednostavan pristup uslugama u komunikaciji između organa republičke uprave, Vlade i lokalne uprave (eSrpska);
- definirati i razviti elektronski portal javnih i privatnih državnih projekata, kreirajući entitetski katalog sa informacijama od interesa za krajnje korisnike, ali i katalog usluga (servisa);
- izvršiti utvrđivanje i uvođenje tehničkih i organizacionih normi koje osiguravaju interoperabilnost u organima republičke uprave ali i interoperabilnost u komunikaciji s drugim subjektima uz istovremeno podizanje internih standarda kvaliteta rada i upravljanja;
- prihvati evropski sistem obrazovanja građana / javnih službenika o upotrebi personalnih računara (ECDL – European Computer Driving Licence).

Također, prema informacijama dobivenim od Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu RS-a, ovo ministarstvo nema nadležnosti da se bavi pitanjima upotrebe IKT-a u općinama, ali je, u saradnji sa Švedskom agencijom za međunarodnu razvojnu saradnju (SIDA) učestvovalo u nekoliko projekata koji se tiču lokalne e-uprave: „Digitalizacija podataka matičnih službi općina u Bosni i Hercegovini (Republici Srpskoj) (knjiga rođenih, knjiga vjenčanih i knjiga umrlih)” i „Dokument menadžment sistem jedinica lokalne e-uprave”, a od 2010. godine Ministarstvo je ponovo pokrenulo projekat „Centralni sistemi za elektronsku obradu podataka i čuvanje drugog primjerka matičnih knjiga”, čija je implementacija u toku<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Pritom se ističe da se prioriteti moraju dati projektima eNabavke, eDokumenta te drugim elektronskim uslugama u kojima se kreiraju rješenja za veći broj građana, a koji danas predstavljaju „usko grlo” za brže odvijanje procesa (komunikacija Vlade s građanima po pitanju ličnih dokumenata, raznih potvrda, ostvarivanja prava itd.).

<sup>95</sup> Prema informacijama dobivenim od Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu, cilj projekta je unapređenje usluga (kvaliteta i efikasnosti) matičnih službi u općinama, što podrazumijeva uvezivanje u jedinstveni informaciono-komunikacioni sistem svih matičnih službi. Realizacijom jedinstvenog registra (baze podataka) građani bi izvode i uvjerenja iz matičnih knjiga mogli dobiti u bilo kojoj matičnoj službi u Republici Srpskoj, a ne kao do sada u općini (matičnoj službi) u kojoj su podaci upisani u matične knjige (pisani odgovor u ime Ministarstva dobiven putem e-maila 15. aprila 2011, dostupan u projektnoj arhivi).

I konačno, na nivou RS-a uspostavljen je i web-portal javne uprave Republike Srpske – eSrpska ([www.esrpska.org](http://www.esrpska.org)), a Vlada Republike Srpske je krajem juna 2011. donijela zaključak kojim se svim institucijama Republike Srpske, uključujući i jedinice lokalne samouprave, „preporučuje da se prilikom izrade i održavanja web prezentacija pridržavaju smjernica sadržanih u dokumentu Agencije za informaciono društvo: Preporuke za izradu i održavanje veb prezentacija institucija Republike Srpske”.<sup>96</sup>

Postojanje navedenih strategija i institucija upućuje na zaključak da su poduzeti značajni napori za razvoj politika elektronske uprave u Republici Srpskoj. S druge strane, za razliku od RS-a, gdje postoji Strategija razvoja elektronske vlade i Strategija razvoja lokalne samouprave, odnosno agencija koja je nadležna za oblast e-uprave, na nivou Federacije BiH ne postoje ekvivalentne strategije niti institucije. S obzirom na to da postoji državna strategija informacionog društva, takvo stanje ne bi bilo problematično kada bi na nivou Bosne i Hercegovine postojale adekvatne institucije i mehanizmi za njenu provedbu. Međutim, pošto to nije slučaj, Federacija BiH riskira da, oslanjajući se na Vijeće ministara BiH, značajno zaostane u razvoju infrastrukture, politika i institucija informacionog društva i e-uprave, što može imati iznimno loše posljedice na njen ukupan razvoj. Također, iako postoji državna strategija, nejasni su mehanizmi njene implementacije u okolnostima gdje jedino entiteti imaju javne organe čije nadležnosti uključuju određene aspekte lokalne samouprave i veliki broj administrativnih nadležnosti na entitetskom i kantonalnim nivoima, a pritom ne postoji posebno imenovano tijelo nadležno za razvoj informacionog društva i e-uprave na državnom ili na nivou Federacije BiH.<sup>97</sup> Prema sugestijama dobivenim iz Federalnog ministarstva prometa i komunikacija (FMPIK), Odsjek za IKT unutar ove institucije (u okviru Sektora za telekomunikacije, pošte i IKT) potencijalno predstavlja tijelo za koordinaciju razvoja e-uprave u Federaciji BiH do

<sup>96</sup> Prihvácene „Preporuke za izradu i održavanje veb prezentacija institucija Republike Srpske”, AIDRS (Agencija za informatičko društvo Republike Srpske), dostupne na: [http://www.aidrs.org/media/novost/prihvacene\\_preporuke\\_za\\_izradu\\_i\\_odrzavanje\\_veb\\_prezentacija\\_institucija\\_republike\\_srpske](http://www.aidrs.org/media/novost/prihvacene_preporuke_za_izradu_i_odrzavanje_veb_prezentacija_institucija_republike_srpske). Članak je kreiran 11. jula 2011, a posljednja ispravka 12. jula 2011 (stranica posjećena 17. augusta 2011).

<sup>97</sup> Također, u Federaciji BiH ne postoji ministarstvo nadležno za pitanja lokalne uprave, ali se Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija, u okviru svojih nadležnosti, dotiču pitanja vezanih za lokalnu samoupravu. Tako nadležnosti Zavoda za javnu upravu, u okviru Ministarstva pravde FBiH, između ostalog, uključuju i „izgradnju sustava lokalne samouprave” i „uvodenje suvremenih tehničkih metoda i sredstava rada u organe i tijela uprave (informatičko-dokumentacioni sustav)” (vidjeti više na: <http://www.fmp.gov.ba>; stranica posjećena 10. maja 2011). Tokom istraživanja nismo dobili odgovor na upitnik posljenjem ovom ministarstvu. Također, treba navesti da Ured za reformu javne uprave (PARCO) prati implementaciju aktivnosti vezanih za reformu javne uprave na državnom, entitetskim i na nivou Brčko Distrikta, ali ne i na nivou lokalne samouprave (e-mail odgovor PARCO-a od 15. aprila 2011, u projektnoj arhivi).

formiranja odgovarajućeg samostalnog tijela u strukturi vlasti Federacije BiH. U Odsjeku se trenutno poduzimaju ili se planiraju poduzeti aktivnosti u pravcu razvoja relevantnih projekata i donošenja podsticajnih strategija i zakona.<sup>98</sup>

Na državnom nivou, Nacrt Zakona o Agenciji za informaciono društvo BiH do danas nije usvojen u parlamentarnoj proceduri<sup>99</sup>, te Bosna i Hercegovina ostaje jedina zemlja u regionu bez državnog tijela koje je nadležno za razvoj i promociju informacionog društva.

Ipak, Bosna i Hercegovina je napravila i neke značajne korake ka uspostavi efikasne e-uprave, poput unapređenja procesa izdavanja ličnih dokumenata i izdavanja pasoša<sup>100</sup>, prijave poreza za pravna lica putem interneta<sup>101</sup> itd. Uz to, privatni je sektor formirao ključna udruženja i aktivno djeluje na saradnji i promociji informacionog društva, te nudi različita IT rješenja relevantna za razvoj e-uprave<sup>102</sup>. Donatorska zajednica posljednjih pet godina aktivno radi na razvoju e-uprave na različitim nivoima, uključujući i lokalnu samoupravu<sup>103</sup>. Međutim, neki od indikatora koje koriste globalne studije sugeriraju da dinamika pozitivnih promjena u Bosni i Hercegovini ne prati razvojne trendove u svijetu, te da Bosna i Hercegovina zaostaje u razvoju elektronske spremnosti među zemljama u regionu.

<sup>98</sup> Pisani odgovor Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, dostavljen dana 22. augusta 2011, dostupan u arhivi autora. Preciznije, u dopisu se navodi da će Odsjek IKT-a predložiti usvajanje strategija i zakona u skladu s legislativom EU (kakvi su: Strategija razvoja e-uprave u FBiH, Zakon o e-dokumentu i pravilnici vezani za elektronsko uredsko poslovanje te podzakonski akti vezani za organizaciju PKI infrastrukture u Federaciji BiH). Također je navedeno da je Odsjek za IKT predložio projekat kojim bi se stvorila infrastruktura za: „komuniciranje (sabirnica), interoperabilnost, portal sa 20 evropskih horizontalnih servisa i PKI infrastruktura za 62 institucije i sva preduzeća u nadležnosti Vlade Federacije BiH“. Pritom se navodi da će se osigurati učešće poštanskih i telekom operatora u vlasništvu Federacije BiH, na realizaciji *enabler* projekata i po 20 usluga iz domena elektronske uprave i mobile-uprave, te da se namjeravaju maksimalno koristiti razvojni resursi univerziteta u FBiH, kao i privatnog IKT sektora, uz promociju slobodno dostupnog softvera (*open source software*). Također se navodi da je projektom „Sabirnica“ predviđeno dovođenje VPN veze do svake pošte u svakoj općini FBiH, čime će se u drugoj fazi omogućiti daljnje širenje mreže na institucije lokalne uprave. Naime, druga faza projekta predviđa rad na projektima vezanim za niže nivoje vlasti, te se već sada nastoji osigurati koordinacija s kantonalnim institucijama koje bi mogle imati ulogu koordinatora u razvoju e-uprave.

<sup>99</sup> Time Vijeće ministara nije ispunilo obavezu nastalu 2002. godine kada je Bosna i Hercegovina potpisala regionalni program e-Agenda za jugoistočnu Evropu.

<sup>100</sup> <http://www.iddeeа.gov.ba/> – Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, (stranica posjećena 28. septembra 2011).

<sup>101</sup> <http://www.pufbih.ba/epp.php> – Porezna uprava Federacije BiH – elektronsko podnošenje prijava, (stranica posjećena 28. septembra 2011).

<sup>102</sup> <http://bait.org.ba/> – Bosanskohercegovačka asocijacija za informacione tehnologije (BAIT), (stranica posjećena 28. septembra 2011).

<sup>103</sup> <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=25&RID=27> – UNDP BiH je kroz program Demokratsko upravljanje jedan od većih implementatora e-uprave u Bosni i Hercegovini, zajedno s projektom USAID-a: <http://www.bihgap.ba/bs/index.asp>.

## 5. ZAKONSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA RAZVOJ LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

### 5.1. Pregled stanja u oblasti lokalne uprave u Bosni i Hercegovini

Mnogi autori u oblasti lokalne uprave ističu da Bosna i Hercegovina još uvijek ima značajne reformske procese ispred sebe kako bi postigla stvarnu funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju, u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (EPLS). Dosadašnja istraživanja ukazuju, između ostalog, na potrebu za jačanjem finansijskog planiranja i pružanja usluga,<sup>104</sup> te općenito na potrebu za modernizacijom javne uprave (što podrazumijeva jačanje ljudskih resursa i administrativnih kapaciteta uprava, kapaciteta za strateško planiranje, uvođenje principa efikasnosti i efektivnosti i korisničke orientacije, jačanje mehanizama učešća građana, informatičku opremljenost i programsku podršku itd.) (Draganić et al. 2006, str. 10–11).

U izvještajima o stanju lokalne uprave u Bosni i Hercegovini često se navode problemi nejasne raspodjele dužnosti između različitih nivoa vlasti, ali i problem njihove koordinacije u radu, što se odnosi prije svega na stanje u Federaciji BiH. U izvještaju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) Vijeća Evrope o Bosni i Hercegovini navodi se da su raspodjele mandata između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini nejasne, a da se princip subsidijarnosti – da vlasti koje su građanima najbliže pružaju usluge – ne poštuje. Ovo posebno važi za FBiH, gdje, i nakon usvajanja Zakona o principima lokalne samouprave FBiH (ZOPLS FBiH), „mnoga pitanja ostaju

---

<sup>104</sup> Prema studiji Svjetske banke, istraživanje pružanja usluga na lokalnom nivou pokazalo je da je stepen dostupnosti usluga loš i da je ukupni nivo zadovoljstva korisnika nizak, da općinama nedostaju resursi potrebni da prošire fiskalni prostor kako bi imale mogućnost proširiti dostupnost osnovnih usluga, te da pružaocima usluga generalno nedostaje motivacija za unapređenje rada (Svjetska banka BiH 2009, ii).

predmet kantonalnog zakona, a odnos između različitih zakonskih odredbi i nadležnosti vlasti na federalnom i kantonalnom nivou prouzrokuju probleme". Problemi su posebno izraženi u slučaju manjih kantona, gdje se lokalne uprave za nadležnosti nadmeću s kantonima (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE, 2006). Nedostatak koordinacije i nejasnoće u pogledu nadležnosti negativno utječe na pružene usluge (Svjetska banka BiH 2009, str. 27 i 79). Jedan od u literaturi često isticanih problema decentralizacije u Bosni i Hercegovini jeste i činjenica da općine u oba entiteta, bez obzira na njihove razlike, prema zakonima imaju iste nadležnosti. Prema Zlokapi, „razlike među općinama Republike Srpske su ogromne, kao i razlike koje se mogu uočiti među općinama u Federaciji BiH. Općine se razlikuju po veličini teritorije, broju stanovnika, po razvijenosti, broju zaposlenih, broju velikih i unosnih preduzeća, po broju učenika, studenata i visokoobrazovanih građana..." (Zlokapa 2007, str. 191). Prema ovom autoru, ni entitetski ustavi ni zakoni koji reguliraju oblast lokalne samouprave u dva entiteta nisu uzeli u obzir velike razlike, te se u oba entiteta sve općine tretiraju isto, odnosno imaju iste nadležnosti (Ibid.). Iako su mnogi međunarodni projekti realizirani u oblasti lokalne uprave u protekle dvije decenije značajno doprinijeli modernizaciji lokalne uprave, što uključuje i jačanje upravljanja ljudskim resursima, jačanje finansijskog upravljanja i strateškog planiranja, uvođenje participacije u procese planiranja, povećanje transparentnosti, poboljšanje procesa rada unutar općina (između ostalog, i uvođenjem IKT-a), čini se da generalno nedostaje strateška vizija reforme lokalne uprave. Prema Strategiji za razvoj lokalne uprave u Bosni i Hercegovini, „neki ključni principi dobre uprave (korisnička orientacija, efektivnost i efikasnost, kvalitet, elektronska uprava) nisu ni promovisani normativnim aktima kojima se reguliše lokalna samouprava u BiH" (Draganić et al 2006, str. 10). Također, ističe se da „postoji zanemarivanje općinskog nivoa uprave u strateškim dokumentima za razvoj informatičkog društva i elektronske uprave u BiH, kao i da aktuelna normativna rješenja za lokalnu upravu i samoupravu ne uzimaju u obzir intenzivan razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija i koncept e-uprave kao ključni razvojni trend i priliku" (Ibid., str. 56). Sama Strategija za razvoj lokalne uprave u Bosni i Hercegovini iz 2006. godine, na kojoj je radila grupa sastavljena od predstavnika općina, nevladinih organizacija i eksperata, pripremljena je uz finansijsku podršku Fonda „Otvoreno društvo BiH" i Projekta razvoja općina (MDP), a usvojili su je entitetski savezi gradova i općina, za razliku od entitetskih vlada, zbog čega na kraju nije ni implementirana.

No, Republika Srpska je 2009. godine usvojila opsežnu Strategiju razvoja lokalne samouprave za period 2009–2015. godine, koja predviđa i jačanje e-uprave. Strategija

preporučuje razvoj e-uprave i prihvatanje koncepta „kancelarije bez papira”, odnosno toga da se „jedinice lokalne samouprave nametnu kao istinski korisnički servis za svoje građane, ujedno povećavajući brzinu pružanja usluga uz smanjenje troškova” (Strategija razvoja lokalne samoprave RS-a, poglavljje 2.6). Što se tiče e-uprave i e-učešća, strategija ima sljedeće ciljeve:

- u kontekstu strateškog cilja osiguravanja dostupnosti i kvaliteta javnih usluga za sve građane (Strateški cilj 3), uvođenje e-uprave u svim jedinicama lokalne uprave, s jedinstvenim informacionim sistemom lokalne uprave u RS-u (2014) kao operativni cilj 32.1.2;<sup>105</sup>
- u kontekstu strateškog cilja jačanja neposrednog učešća građana u poslovima lokalne samouprave (Strateški cilj 4), operativni cilj razvijanja platforme e-učešća građana u procesima odlučivanja (2011) 4.3.1<sup>106</sup>, operativni cilj osposobljavanja uprave i građana za korištenje mehanizama e-učešća (2013) 4.3.2.<sup>107</sup>, odnosno operativni cilj 4.3.3. unapređenja kapaciteta i utjecaja lokalnih medija u razvoju lokalne demokratije (2013).

Pohvalno je što Strategija razvoja lokalne samouprave u RS-u nastoji uvesti e-upravu na ujednačen način na lokalnom nivou i ojačati e-učešće. Ipak, nedavno završeni monitoring implementacije Strategije (2011), koji je radio MDPi, pokazao je da su u implementaciji Strategije do sada ostvareni skromni rezultati.<sup>108</sup> Aktivnosti u oblasti e-uprave uglavnom su planirane za 2013. i 2014. godinu, ali ni aktivnosti koje su bile predviđene u oblasti e-učešća tokom 2010. godine nisu realizirane.

---

<sup>105</sup> U okvirnom akcionom planu, u odnosu na ovaj cilj, navodi se da je 1) „neophodno pripremiti i usvojiti Zakon o e-upravi” (2010–2012); 2) „modernizovati informaciono-komunikacionu infrastrukturu i programsku podršku za e-upravu u svim općinama, sa pratećim obukama” (2010–2014); 3) „pripremiti programe i organizovati odgovarajuće obuke uprave i građana za e-usluge” (2010–2014).

<sup>106</sup> Strategija u okvirnom akcionom planu predviđa da bi trebalo 1) „analizirati stanje i perspektive e-učešća građana” (2010), za što bi trebali biti zaduženi Ministarstvo uprave i lokalne samouprave i specijalizirane agencije; odnosno 2) „kreirati i usvojiti akcioni plan za jačanje e-učešća” (2011), za što bi trebao biti zadužen interresorni tim.

<sup>107</sup> Strategija u okvirnom akcionom planu predviđa da bi trebalo „pripremiti i realizovati programe osposobljavanja građana i uprave za e-učešće” (2012–2013), za što bi trebali biti zaduženi Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Savez općina i gradova, odnosno nevladine organizacije.

<sup>108</sup> Prema izvještaju, kašnjenje u realizaciji u najvećoj je mjeri „posljedica odlaganja njenog stupanja na snagu uzrokovanih korišćenjem mehanizma vitalnog nacionalnog interesa u procesu usvajanja Strategije u Narodnoj Skupštini Republike Srpske” (MDPi 2011, str. 7). Izvještaj također navodi niz problema organizacione, kadrovske i finansijske prirode s kojima se proces implementacije Strategije suočio (Ibid.).

U FBiH situacija je i lošija jer u tom entitetu uopće ne postoje relevantni strateški dokumenti niti za razvoj lokalne samouprave niti za razvoj e-uprave.

## 5.2. Zakoni i lokalna uprava u Bosni i Hercegovini

U skladu s trendovima decentralizacije u svijetu, u Bosni i Hercegovini su jedinice lokalne samouprave na sebe preuzele važne odgovornosti. Ove odgovornosti detaljno su propisane Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (ZOLS RS-a 2004) i Zakonom o principima lokalne samouprave FBiH (ZOPLS FBiH 2006), koji su usklađeni sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (EPLS) Vijeća Europe, koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 2002. godine<sup>109</sup>. Iako se dva zakona razlikuju u odnosu na pojedine nadležnosti općina u dva entiteta, generalno možemo reći da su općine zadužene za donošenje niza javnih politika (npr. razvojni, prostorni i drugi planovi, budžeti itd.), kao i za pružanje usluga u različitim oblastima, uključujući komunalne i administrativne usluge itd.), ali i za druge usluge u oblastima poput školstva, zdravstva, zaštite okoliša, ekonomskog razvoja, kulture, sporta itd.<sup>110</sup> Prema Zlokapi (2007), „jedinice lokalne samouprave sve manje se pojavljuju u ulozi neposrednih davalaca različitih usluga, a sve više se pretvaraju u regulatorno-upravljačke institucije” (str. 184).

Ako govorimo o fiskalnoj decentralizaciji, općine niz prihoda dijele s višim nivoima vlasti, ali imaju i sopstvene prihode (npr. lokalne takse, poreze, naknade). U skladu sa gore spomenutim zakonima, općine imaju pravo na odgovarajuće izvore finansiranja, kojima raspolažu slobodno, u okviru svojih ovlaštenja.<sup>111</sup>

Važne u odnosu na pitanje odgovornosti i participacije građana, ali i relevantne za e-upravu kao takvu, jesu odredbe oba zakona koje se odnose na javnost rada (članovi 39–42 ZOPLS-a FBiH i članovi 76–82 ZOLS-a RS-a). Između ostalog, zakoni građanima daju mogućnost prisustvovanja na skupštinama/vijećima, u skladu sa uvjetima

---

<sup>109</sup> Općine prema zakonu imaju izvorna i prenesena (delegirana) ovlaštenja.

<sup>110</sup> Pogledati Zakon o principima lokalne samouprave FBiH (ZOPLS FBiH) iz 2006. godine („Službene novine FBiH”, broj: 49/06) i Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a (ZOLS RS-a) iz 2004. godine („Službeni glasnik RS-a”, broj: 101/04). Također, za detaljan pregled nadležnosti općina u oba entiteta po sektorima, kao i preraspodjelu nadležnosti u odnosu na pojedine funkcije unutar sektora između lokalnog i viših nivoa vlasti, pogledati Zlokapa 2007, str. 184–190, odnosno Zlokapa (ur.), 2007, str. 222–237.

<sup>111</sup> Vidjeti članove 7–10 i član 33 Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, broj: 49/06), te članove 11–30 i 63 do 70 Zakona o lokalnoj samoupravi RS-a („Službeni glasnik RS-a”, broj: 101/04).

propisanim poslovnicima o radu skupštine/vijeća; lokalnu upravu obavezuju da građane godišnje izvještava o postignutim rezultatima u skladu s planiranim ciljevima (te da izvještava o administrativnim informacijama poput broja zaposlenih u administrativnoj službi u slučaju RS-a); predstavnicima uprave i vijeća/skupštine daje mogućnost obavještavanja građana (s tim da prema ZOLS-u RS-a postoji obaveza redovnog organiziranja konferencija za štampu i informiranja putem javnih medija, za razliku od FBiH). Građani prema oba zakona imaju pravo podnijeti prigovore ili pritužbe, na što im je jedinica lokalne uprave dužna dati odgovor u roku od 30 dana. Prema ZOLS-u RS-a, odluke i drugi lokalni akti objavljiju se u službenim glasnicima općina, što ZOPLS FBiH precizira samo za budžet (ZOPLS FBiH 2006; ZOLS RS-a 2004).<sup>112</sup>

Ono što je značajno u kontekstu diskursa o *upravi* jeste to da zakoni o lokalnoj samoupravi građanima stavljuju na raspolaganje niz mehanizama za direktno učešće u donošenju odluka na lokalnom nivou<sup>113</sup>. Pored mehanizama propisanih zakonom, postoji mogućnost da lokalne uprave uvedu „bilo koje druge mehanizme participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom” (član 43 ZOPLS-a FBiH; također član 99 ZOLS-a RS-a). Općine također imaju mogućnost da detaljnije definiraju mehanizme učešća svojim statutima i, kako navode Mišić-Mihajlović i Jusić (2010), „(...) može se reći da jedinice lokalne samouprave imaju visok stepen autonomije u primjeni različitih oblika građanskog učešća, ali one tu autonomiju nedovoljno koriste” (Mišić-Mihajlović i Jusić 2010, str. 198).

Dakle, zakoni jasno označavaju općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave koje imaju svojstvo pravnog lica. Prema važećim zakonima o lokalnoj samoupravi, ne postoji pravna smetnja za jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini da usvoje i implementiraju lokalnu e-upravu.<sup>114</sup>

Zakonom je predviđeno da općine imaju mogućnost osnivanja upravnih organa za obavljanje upravnih poslova iz samoupravnog djelokruga općine, kao i poslova državne

<sup>112</sup> Za analizu ovih odredbi i njihovih nedostataka, pogledati Mišić-Mihajlović i Jusić 2010.

<sup>113</sup> U RS-u su mehanizmi učešća građana referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, sheme prijedloga, „sati građana”, te drugi oblici koji nisu eksplicitno zabranjeni zakonom (ZOLS RS-a 2004, čl. 99). U FBiH su mehanizmi učešća građana referendum, mjesni zbor građana, inicijativa i drugi oblici neposrednog izjašnjavanja (ZOPLS FBiH 2006, čl. 43–45). Neophodno je napomenuti da mjesne zajednice, tradicionalni oblik učešća građana u Bosni i Hercegovini, nisu obavezne u RS-u, za razliku od FBiH, gdje imaju status pravnog lica (pogledati ZOLS RS-a 2004, čl. 106; ZOPLS FBiH 2006, čl. 24).

<sup>114</sup> Ipak, prema informacijama koje smo dobili iz AIDRS-a, u Republici Srpskoj ova će pitanja biti usaglašena s načinom na koji su regulirana na entitetskom nivou (Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora).

uprave prenesenih na općinu.<sup>115</sup> Prema tome, otvorena je mogućnost osnivanja posebnih upravnih organa na nivou općina koji bi direktno rukovodili i implementirali e-upravu na osnovnom nivou lokalne samouprave.<sup>116</sup> Međutim, ni zakoni o lokalnoj samoupravi u odredbama o javnosti rada, kao ni resorni entitetski zakoni u oblasti e-uprave, ne propisuju obavezu općina da imaju i službene web-stranice, putem kojih bi mogle svoj rad učiniti transparentnijim.<sup>117</sup> Također, od općina se nigdje specifično ne traži da koriste IKT kako bi se pospešilo učešće građana u odlučivanju<sup>118</sup>.

### **5.3. Zakonski okvir za razvoj lokalne e-uprave**

Za provedbu glavnih načela e-uprave na lokalnom nivou potrebno je postojanje određenog niza zakona kojim bi se regulirala ova oblast. Prije svega, potrebna je pravna regulacija koja stvara obavezu za sva upravna tijela lokalne samouprave da uvode i sistemski primjenjuju elektronske administrativne usluge/servise jednih prema drugima u ostvarivanju svojih nadležnosti kao i pružanje elektronskih administrativnih usluga građanima i drugim korisnicima.

S obzirom na to da se pravni okvir u Bosni i Hercegovini formirao na četiri osnovna načina: preuzimanjem propisa bivše SFRJ, legislativnom djelatnošću entiteta, kantonalnim zakonodavstvom unutar FBiH i donošenjem propisa države BiH, preuzeti propisi, zbog vremena nastanka, nisu bili kreirani prema potrebama i kapacitetima IKT-a. Novi propisi entiteta, kantona i Bosne i Hercegovine u pojedinim oblastima<sup>119</sup> zahtijevaju upotrebu IKT-a<sup>120</sup>.

Na legislativnom nivou u Bosni i Hercegovini je ostvaren samo dio formalnih preduvjeta za razvoj e-vlade, te su usvojeni sljedeći zakoni: Zakon o elektronskom potpisu<sup>121</sup> (2006),

<sup>115</sup> Vidjeti članove 7–10 i član 33 Zakona o principima lokalne samouprave FBiH („Službene novine FBiH”, broj: 49/06), te članove 11–30 Zakona o lokalnoj samoupravi RS-a („Službeni glasnik RS-a”, broj: 101/04).

<sup>116</sup> Prema AIDRS-u, ovakav je pristup sasvim prihvatljiv za Republiku Srbiju, uz uvjet da AIDRS koordinira rad takvih općinskih upravnih organa (Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora).

<sup>117</sup> U kontekstu transparentnosti kao aspekta odgovornosti važnu ulogu igraju entitetski zakoni o slobodi pristupa informacijama, koji obavezuju i lokalne uprave da građanima pružaju informacije po zahtjevu (detaljnja procedura propisana je zakonima, kao i vrste informacija koje mogu biti uskraćene).

<sup>118</sup> Više u Mišić-Mihajlović i Jusić u Jusić (ur.) 2010.

<sup>119</sup> Najvažniji propisi koji u ovom momentu zahtijevaju upotrebu IKT-a su: Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka BiH, Zakon o zaštiti potočača BiH, Zakon o agenciji za informacije i zaštitu, Zakon o agenciji za informaciono društvo RS-a, Zakon o registru vrijednosnih papira FBiH i RS-a, te Zakon o registru zaloge.

<sup>120</sup> Vidjeti UNDP i ICT Forum 2003, str. 7–45.

<sup>121</sup> Zakon o elektronskom potpisu („Službeni glasnik BiH”, broj: 91/06).

Konvencija o kibernetičkom kriminalu<sup>122</sup> (2006), Zakon o komunikacijama<sup>123</sup> (2002), Zakon o zaštiti ličnih podataka<sup>124</sup> (2006) i Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu<sup>125</sup> (2007).

Zakonom o elektronskom potpisu BiH i Odlukom o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja<sup>126</sup> uređuju se osnove upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja. Ovim zakonom predviđeno je da se elektronski potpis može koristiti u pravnom i poslovnom prometu koji su formirani postupcima različitih nivoa sigurnosti i zasnovani na potvrdoma različitih klasa.<sup>127</sup> Jednom od najznačajnijih odredbi ovog zakona može se smatrati član 5, kojim je predviđeno da siguran elektronski potpis zadovoljava pravne zahtjeve za svojeručnim potpisom i naročito za pisanom formom, ako posebnim zakonom ili sporazumom ugovornih strana nije drugačije određeno<sup>128</sup>. Nažalost, ovaj zakon nije u potpunosti implementiran uslijed neformiranja Nadzornog organa, tj. Ureda za nadzor i akreditaciju ovjerilaca pri Ministarstvu komunikacija i transporta BiH. Osim toga, stav AIDRS-a je da Zakon o elektronskom potpisu BiH mora biti izmijenjen ili se u RS-u neće primjenjivati s obzirom na činjenicu da postoje direktne kolizije propisa.<sup>129</sup>

Potreba da se elektronski potpis uvede u upotrebu na lokalnom nivou predstavlja neizostavan faktor implementacije e-uprave budući da se njime realiziraju zadaci identifikacije potpisnika, autentifikacije dokumenta koji je primljen i potvrdljivosti u slučaju sudskog spora. Ovo je neophodno iz razloga da bi se osigurala validna komunikacija građana sa organima uprave kao i da bi se ispoštovale procedure koje se zahtijevaju za komunikaciju sa organima uprave, a naročito za iniciranje određenih usluga od organa uprave.

<sup>122</sup> BiH je ratificirala Konvenciju o kibernetičkom kriminalu 2006. godine.

<sup>123</sup> Zakon o komunikacijama („Službeni glasnik BiH”, broj: 33/02).

<sup>124</sup> Zakon o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH”, broj: 49/06). Usvajanje ovog Zakona bilo je predviđeno Akcionim planom za razvoj informacionog društva iz 2004. godine. Također je, kako je planirano, usvojen i Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka, ali ne i Zakon o državnim registrima (civilnim, sigurnosnim i privrednim) niti Uredba za javne nabavke (prema UNDP-ovom izvještaju o e-spremnosti).

<sup>125</sup> Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu („Službeni glasnik BiH”, broj: 88/07).

<sup>126</sup> Odluka o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja („Službeni glasnik BiH”, broj: 21/09).

<sup>127</sup> Član 4 Zakona o elektronskom potpisu („Službeni glasnik BiH”, broj: 91/06).

<sup>128</sup> Jedino ograničenje koje ovaj Zakon predviđa jest da siguran elektronski potpis nema pravno djelovanje pisane forme u sljedećim slučajevima: kod pravnih poslova iz oblasti porodičnog i nasljednog prava koji zahtijevaju pisano formu ili ispunjavanje strožijih zahtjeva forme, kod izjava volje, pravnih poslova ili podnesaka koji zahtijevaju službenu ovjeru, sudsku ili notarsku provjeru autentičnosti ili notarsku ispravu radi unosa u zemljische knjige ili neki drugi službeni registar kao i kod izjava garancija koje su izdala lica iz oblasti svog zanatskog, poslovnog ili stručnog svojstva.

<sup>129</sup> Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora.

Zakonom o elektronskom pravnom i poslovnom prometu BiH uređuje se pravni okvir za određene aspekte elektronskog pravnog i poslovog prometa, koji obuhvata preduzimanje i pružanje usluga informacionog društva, obaveze davalaca usluga u vezi sa informiranjem, zaključivanjem ugovora i odgovornosti davalaca usluga<sup>130</sup>. Glavom III Zakona regulirani su pravni aspekti preduzimanja i pružanja usluga informacionog društva, i to na način da za preduzimanje i pružanje usluga davaocu usluga nije potrebna posebna službena dozvola, saglasnost, odobrenje ili koncesija ili zadovoljavanje drugih zahtjeva jednakog pravnog djelovanja<sup>131</sup>. Pravni propisi kojima se uređuje izdavanje dozvola za preduzimanje ili obavljanje poslovne, obrtničke ili strukovne djelatnosti, a koji ne vrijede isključivo za usluge informacionog društva, ostaju nepromijenjeni. Isto vrijedi i za pravne propise koji se odnose na obaveze objave ili koncesione obaveze telekomunikacionih usluga<sup>132</sup>. Ono što je važno istaknuti jest da se ovim zakonom osigurala validna pravna komunikacija posredstvom sredstava informaciono-komunikacionih tehnologija,<sup>133</sup> što je ujedno i temelj za elektronsku komunikaciju građana sa organima uprave.

No, stav AIDRS-a je da je Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu BiH neustavan jer se njime reguliraju obligacioni odnosi koji su u nadležnosti entiteta, te da će zbog toga RS prije ili kasnije pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti ovog zakona pred Ustavnim sudom BiH.<sup>134</sup>

Za razliku od FBiH, gdje se primjenjuje državna e-regulativa, Republika Srpska je donijela vlastite propise iz oblasti e-regulative, i to: Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske („Službeni glasnik RS-a”, broj: 59/08), Zakon o elektronskom poslovanju Republike Srpske („Službeni glasnik RS-a”, broj: 59/09) i Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske („Službeni glasnik RS-a”, broj: 110/08).<sup>135</sup> Osim toga, izvršene su izmjene i dopune Krivičnog zakona Republike Srpske (2010), koje predviđaju i djela vezana za oblast visokotehnološkog kriminala, čime je RS provela Konvenciju o kibernetičkom kriminalu.<sup>136</sup>

S obzirom na to da ne postoji značajna razlika između državnih i entitetskih zakona o elektronskom potpisu i zakona o elektronskom poslovanju, oni neće ni biti predmet

<sup>130</sup> Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu BiH („Službeni glasnik BiH”, broj: 88/07).

<sup>131</sup> Član 14 Zakona o elektronskom pravnom i poslovnom prometu BiH („Službeni glasnik BiH”, broj: 88/07).

<sup>132</sup> Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu BiH („Službeni glasnik BiH”, broj: 88/07).

<sup>133</sup> U RS-u se ovo osigurava kroz Zakon o elektronskom poslovanju Republike Srpske („Službeni glasnik RS-a”, broj: 59/09) (Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora).

<sup>134</sup> Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora.

<sup>135</sup> Vidjeti: <http://www.narodnaskupstinars.net/cir/zakoni>, kao i pregled zakona koje treba donijeti ili izmijeniti u poglavljju o e-legislativi Strategije razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, 2004, str. 35–27.

<sup>136</sup> Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora.

daljnje pravne analize.<sup>137</sup> No, kako na državnom nivou još nije usvojen Zakon o elektronskom dokumentu, dalje će biti analiziran takav entitetski zakon. Moramo istaći da je entitet Republika Srpska, za razliku od FBiH, učinio značajne pomake u segmentu legislativnog djelovanja značajnog za e-upravu.

Zakonom o elektronskom dokumentu Republike Srpske uređuje se pravo republičkih organa uprave, organa lokalne samouprave, privrednih društava, ustanova i drugih pravnih i fizičkih lica na upotrebu elektronskog dokumenta u poslovnim radnjama i djelatnostima, te u postupcima koji se vode pred nadležnim organima u upravnom postupku u kojima se elektronska oprema i programi mogu primjenjivati u izradi, prenosu, prijemu i čuvanju informacija u elektronskom obliku, te se uređuje pravna valjanost elektronskog dokumenta i njegova upotreba i promet. Odredbe ovoga zakona ne primjenjuju se u onim slučajevima gdje se drugim zakonima propisuje upotreba dokumenta na papiru.

Zakon je predviđao da republički organi uprave, organi lokalne samouprave, privredna društva, ustanove i druga pravna i fizička lica svojom slobodno izraženom voljom prihvataju upotrebu i promet elektronskog dokumenta za svoje potrebe kao i za potrebe poslovnih i drugih odnosa. Organi i druga pravna i fizička lica koji su prihvatali upotrebu i promet elektronskog dokumenta ne mogu odbiti elektronski dokument samo zbog toga što je on sačinjen, korišten i stavljen u promet u elektronskom obliku.

Naročito treba istaknuti odredbe člana 7 Zakona, koje uređuju da elektronski dokument ima pravnu valjanost kao i dokument na papiru ako je izrađen, poslan, primljen, čuvan i arhiviran primjenom raspoložive informacione tehnologije i ako ispunjava uvjete iz ovog zakona. Također, posebno treba istaći i rješenje člana 11, koji uređuje da se u postupcima koji se vode pred nadležnim organima u upravnom postupku i arbitražama kao dokaz mogu koristiti i elektronski dokumenti. Prilikom ocjene ispravnosti elektronskog dokumenta moraju se uzeti u obzir pojedinosti o njegovoj izradi, prenosu, čuvanju, vjerodostojnosti i nepromjenljivosti.

Takav zakon predstavlja još jedan preduvjet za uspješnu implementaciju e-uprave budući da se njim legalno uvodi upotreba elektronskog dokumenta i posjećuje komunikacija organa uprave s korisnicima njihovih usluga – građanima i poslovnim subjektima.

Kao što možemo vidjeti, za razliku od trenda u međunarodnom i uporednom pravu, u Bosni i Hercegovini se nisu na adekvatan način propratili trendovi u oblasti e-uprave

<sup>137</sup> Razlike su organizacionog tipa, a odnose se na to koji organ vrši akreditaciju, nadzor itd. Razlike nisu suštinske prirode i nemaju konkretni značaj za predmet ove studije, te zbog toga nisu ni analizirane.

na lokalnom nivou. Donošenjem zakona na državnom nivou ostvareni su neki od preduvjeta za razvoj lokalne e-uprave na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Uz to, na nivou Republike Srpske doneseni su dodatni zakoni (poput Zakona o elektronskom dokumentu), a istovremeno na državnom nivou i nivou RS-a postoji dupliranje određenih zakona (poput Zakona o elektronskom potpisu, koji je najprije donesen 2002. godine na nivou RS-a a nakon toga i na nivou BiH). Međutim, barem dio donesenih zakona i na državnom i na entitetskim nivoima još uvijek nije implementiran, poput npr. Public Key infrastrukture (PKI),<sup>138</sup> čime se koči razvoj lokalne e-uprave. Naime, zakonski se validnost elektronskih potpisa i elektronske komunikacije priznaje, što u perspektivi može dovesti do unapređenja administrativnih procesa u organima lokalne uprave, ali je razvoj elektronskih servisa (elektronsko iniciranje – pokretanje upravnog postupka, žalbe u upravnom postupku i sl.) upitan uslijed faktičkog nepostojanja mogućnosti provjere elektronskog potpisa i neformiranja tijela za nadzor i akreditaciju ovjerilaca.<sup>139</sup>

Prema tome, dosadašnja legislativa predstavlja samo parcijalno rješavanje gorućih problema, posebno kada je riječ o državnom nivou (imajući u vidu da državni nivo nije nadležan za lokalnu samoupravu) i o FBiH, te su potrebni daljnji koraci kako bi se omogućila njihova implementacija na različitim administrativnim nivoima, u skladu s nadležnostima tih nivoa, čime bi se ostvarili svi preduvjjeti za razvoj e-servisa na nivou lokalne samouprave. Ono što nedostaje jeste čitav niz pravnih propisa i koraka kojima bi se regulirala ova oblast, kao što su:

- osnivanje tijela za nadzor i akreditaciju ovjerilaca pri korištenju elektronskih potpisa u upravnim postupcima na nivou BiH i FBiH;
- propis sigurnosnih standarda i politika za sigurnost u javnom sektoru, uključujući upute za autentifikaciju i autorizaciju e-izjava (e-komunikacije);
- propisi za upravljanje podacima i metapodacima u administraciji (s obzirom na čitav životni ciklus e-dokumenata);
- propisi za politike pružanja administrativnih e-usluga građanima i poslovnim subjektima (način pružanja usluga, način podnošenja zahtjeva za uslugu,

---

<sup>138</sup> Public Key Infrastructure (PKI), tj. infrastruktura javnog ključa, skup je hardvera, softvera, resursa, procedura i politika potrebnih za kreiranje, upravljanje, bezbjednu distribuciju, korištenje i čuvanje digitalnih certifikata. Više o PKI vidjeti na: [http://www.articsoft.com/public\\_key\\_infrastructure.htm](http://www.articsoft.com/public_key_infrastructure.htm), (stranica posjećena 28. septembra 2011).

<sup>139</sup> Prema AIDRS-u, pravni i normativni akti su u funkciji, dok će infrastruktura javnog ključa u RS-u biti operativna do kraja 2011. godine (Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora).

komunikacija sa specifičnim skupinama korisnika, povezivanje sa uslugama iz privatnog sektora, odgovornosti, sankcije, angažiranje vanjskih saradnika, tj. outsourcing itd.);

- propis za elektronsku razmjenu dokumenata u različitim odjelima (upute za razmjenu elektronskih dokumenata, pravila za intraregistar razmjena itd.);
- propis o uspostavi nacionalnog okvira interoperabilnosti (upute za registre, smjernice za arhitekturu e-vlade itd.).

#### **5.4. Pravni propisi, odluke i dokumenti o e-upravi na nivou lokalnih uprava**

Osim zakonskog okvira, pitanja koja se odnose na razvoj elektronske uprave mogu biti regulirana različitim općinskim aktima. Pod tim mislimo na postojanje propisa koji uređuju e-upravu i e-participaciju na nivou jedinica lokalne samouprave, u formi odluka, pravilnika ili strateških dokumenata donesenih na nivou općine kojima se uspostavljaju procedure razvoja e-uprave, postupanja sa e-upitima, ažuriranja web-stranica itd. U tabeli 1 predstavljeni su podaci dobiveni primarnim istraživanjem, tj. zahvaljujući odgovorima na ona pitanja iz upitnika (koji su distribuirani u bosanskohercegovačke općine) koja se tiču općinskih akata relevantnih za razvoj e-uprave.

**Tabela 1:** *Općinski akti za promociju e-uprave*

Da li na nivou općine postoje sljedeće procedure/pravilnici/strategije:	DA (f)	%	NE (f)	%	Ne znam (f)	%	Bez odgovora (f)	%	Total
Zvanično definirana procedura otvaranja i postupanja sa e-mail porukama	44	38,6	65	57,0	1	0,9	4	3,5	114
Zvanično definirane procedure ažuriranja web-sajta (npr., kroz pravilnike)	30	26,3	79	69,3	1	0,9	4	3,5	114
Dokumenti koji definiraju procedure i pravila pri korištenju IKT-a (npr., pravilnici o sigurnosti informacija)	41	36,0	65	57,0	2	1,8	6	5,3	114
Općinske odluke koje se tiču uvođenja ili razvoja e-uprave	30	26,3	77	67,5	3	2,6	4	3,5	114
Strateški dokumenti o e-upravi	24	21,1	82	71,9	4	3,5	4	3,5	114

Kada je riječ o procedurama otvaranja i postupanja sa e-mail porukama, može se postaviti pitanje legitimnosti i mogućnosti zloupotrebe e-mail komunikacije u situaciji gdje 57% općina (N = 114) nema procedure ponašanja koje bi osigurale postupanje općina u skladu s načelima transparentnosti, otvorenosti i interakcije s korisnicima javnih usluga. Iz AIDRS-a naglašavaju da „u situaciji u kojoj nije moguće na nedvosmislen i neporeciv način utvrditi učesnike i sadržaj elektronske komunikacije, nijedan vid ovih komunikacija nije i ne može biti formalno-pravno valjan”.<sup>140</sup>

Još je veći procenat općina (njih 69,3%; N = 114) koje nemaju zvanično definirane procedure ažuriranja web-sajta. U takvom kontekstu, ažuriranje web-sajtova nije sistemski uređeno, već zavisi od pojedinačnih rješenja, što sve može rezultirati lošim kvalitetom i neažuriranim web-sajtovima (vidjeti poglavlje 8, koje se bavi detaljnom analizom web-sajtova općina). Uz to, 77% općina (N = 114) navodi da nemaju druge dokumente kojima se definiraju procedure i pravila korištenja IKT-a. S druge strane, u 38,6% općina postoje zvanično definirane procedure postupanja sa e-mail porukama, odnosno u 26,3% njih postoje zvanično definirane procedure ažuriranja web-sajtova, a u 36% njih druge zvanično definirane procedure, što nam govori da je značajan procenat općina prepoznao važnost razvijanja ovakvih procedura. Međutim, nismo bili u stanju procijeniti kvalitet tako definiranih procedura, niti stepen njihove implementacije i učinka.

Uz to, u većini općina (67,5%; N = 114) nisu donesene bilo kakve općinske odluke koje se tiču uvođenja i razvoja e-uprave. Također, 71,9% općina odgovara da ne postoje strateški dokumenti za razvoj elektronske uprave u općinama, što sugerira da postoji nedostatak planiranja u segmentu razvoja elektronske uprave.

Općine su usvojile različite vrste dokumenata u obliku strategija razvoja, akcionih planova, projektnih zadataka itd., dok su specifične odluke vezane za razvoj e-uprave i pravilnika o određenim aspektima implementacije e-uprave rjeđa praksa. Ovakvi podaci upućuju na zaključak da su potencijali za podsticanje elektronske uprave kroz donošenje različitih općinskih akata uveliko zanemareni.

---

<sup>140</sup> Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora.

## 6. RAZVIJENOST LOKALNE E-UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

U ovom dijelu izvještaja bit će predstavljeni rezultati primarnog istraživanja provedenog krajem 2010. i početkom 2011. godine. Primarno je istraživanje prije svega zasnovano na odgovorima dobivenim putem upitnika za organe lokalne samouprave. Kako bismo prikupili informacije o aktuelnom stanju i o kapacitetima lokalne uprave za razvoj e-uprave i pružanje e-usluga, proveli smo anketu putem strukturiranih upitnika, koje smo faksom, poštom ili e-mailom<sup>141</sup> dostavili svim općinama i gradovima u Bosni i Hercegovini. Od ukupno 143 jedinice lokalne samouprave<sup>142</sup>, njih 114 je odgovorilo na upitnik<sup>143</sup>. Upitnik sadrži 36 pitanja primarno podijeljenih u tri osnovne grupe:

- *hardver i softver* (broj računara, pristup internetu, uvezanost u mrežu, postojanje zvanične e-mail adrese i zvanične web-prezentacije općine, procedure postupanja sa e-mail upitim i procedure ažuriranja web-sajta, korištenje informatički podržanih sistema za pojedine usluge i funkcije općine/grada, ograničavajućih faktora u razvoju upotrebe IKT-a, broju posjeta web-stranicima i broju korisnika informativnih biltena);
- *pravni i institucionalni preduvjeti* (zakoni i odluke, postojanje strateških dokumenata, općinskih odluka i dokumenata koji definiraju procedure i pravila pri korištenju IKT-a u jedinicama lokalne uprave, korištenje IKT-a u unapređenju upravnih procesa);

---

<sup>141</sup> Način dostave upitnika u pojedine općine zavisi je od dostupnosti kontakt informacija. Pored istraživačkog tima Mediacentra Sarajevo, savezi općina i gradova FBiH i RS-a su dodatno kontaktirali općine kako bi osigurali da upitnik stigne na prave adrese i da se poveća odziv općina.

<sup>142</sup> Upitnik nije poslan u Brčko Distrikt, koji je zasebna jedinica lokalne samouprave.

<sup>143</sup> Preciznije 112 općina (od ukupno 139 općina u FBiH i RS-u) i dva grada (od ukupno četiri grada u Bosni i Hercegovini).

- *Ijudski resursi* (postojanje IT sektora, broj osoblja angažiranog na IT podršci, angažiranje spoljnih saradnika, stepen korištenja IKT-a među uposlenicima i potrebe za IKT obukama među uposlenicima općine).<sup>144</sup>

Rezultati primarnog istraživanja uspoređeni su s ranijim nalazima UNDP-jevog istraživanja o e-spremnosti<sup>145</sup>, tamo gdje su indikatori uporedivi i gdje mogu ukazati na trend razvoja općina (i gradova) tokom posljednjih nekoliko godina. Također, rezultati upitnika upoređeni su s drugim relevantnim analizama (Isanović 2010; Jusić 2011; Exit centar 2005/2006).

Na kraju, dodatnim polustrukturiranim intervjuiма<sup>146</sup>, razgovorima ili e-mail korespondencijom s predstavnicima relevantnih institucija i organizacija iz različitih ciljnih skupina, pokušali smo produbiti uvid u različite aspekte razvoja e-uprave na nivou općina.<sup>147</sup>

## 6.1. Kontekst za razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini

Kako bismo bolje razumjeli šire kontekstualne uvjete i faktore koji utječu na razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, neophodno je da ukažemo na ukupan nivo e-spremnosti i razvoja informacionog društva. Postoji nekoliko prominentnih studija o razvoju informacionog društva u svijetu, koje koriste različite indikatore.<sup>148</sup> Tako, npr.,

<sup>144</sup> Treba napomenuti da primarno istraživanje nije obuhvatilo mobilnu upravu, tj. m-upravu (m-governance), kao produžetak e-uprave, uz korištenje mobilnih platformi, premda je potrebno ukazati na potencijale mobilnih platformi u smislu povećanja dostupnosti javnih usluga u svakom momentu i na svakom mjestu. Kako sugeriraju iz Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, m-upravi bi možda trebalo dati i prednost zbog šire rasprostranjenosti među stanovništvom i lakše identifikacije korisnika (pisani dopis FMPIK, 22. august 2011, dostupno u arhivi autora).

<sup>145</sup> Čurčić et al. 2006, Zaimović et al. 2010. Sve općine nisu odgovorile na ove upitnike (UNDP-a iz 2005. i 2009. godine i Mediacentra Sarajevo iz 2010. godine), tako da je samo 71 općina odgovorila kako u primarnom tako i u dva spomenuta sekundarna izvora.

<sup>146</sup> Intervjui su bili polustrukturirani, s listom generalnih pitanja, čija je primjena varirala u zavisnosti od specifičnih iskustava i uvida sagovornika. Svi obavljeni intervjui su snimljeni i pohranjeni u projektnoj arhivi.

<sup>147</sup> U prilogu ovog izještaja predložen je spisak institucija/osoba s kojima smo obavili razgovore ili smo od njih dobili dodatne informacije pisanim putem.

<sup>148</sup> Npr., SIBIS metodologije Evropske unije, dostupne na: <http://www.sibis-eu.org/>; metodologije Ujedinjenih naroda (Measuring ICT: The Global Status of ICT indicator, Partnership on measuring ICT for development, UN ICT Task Force 2005); metodologija Svjetskog ekonomskog foruma, Svjetski ekonomski forum, ICT, mart 2005.

Svjetski ekonomski forum uzima u obzir tri grupe faktora: indeks okruženja (tržišno, političko, zakonodavno i infrastrukturno), indeks spremnosti (individualna spremnost, poslovna spremnost i spremnost vlade), te indeks upotrebe (individualna upotreba, poslovna upotreba i vladina upotreba).

Bosna i Hercegovina se prvi put pojavila u izvještaju Svjetskog ekonomskog foruma (WEF) iz 2004/2005. godine<sup>149</sup>. U ovom izvještaju Bosna i Hercegovina je zauzela 89. mjesto od ukupno 104 zemlje. Iz serije ovih izvještaja u periodu od 2004. do 2009. godine vidimo da je Bosna i Hercegovina u periodu od šest godina imala dosta sporiji rast u odnosu na ostale zemlje u svijetu, kao i u odnosu na zemlje u regiji. Posebno je zabrinjavajuće spor razvoj vladine e-spremnosti – Bosna i Hercegovina je 2004. godine bila na 87. mjestu od ukupno 104 države, 2006. na 104. od 122 države, a 2009. na 129. mjestu od 133 države, dakle, na samom začelju kolone (vidjeti tabelu 2).

U ovim izvještajima evidentan je jaz između vladine e-spremnosti i upotrebe IKT-a, s jedne strane, i infrastrukturne spremnosti, individualne e-spremnosti i individualne

**Tabela 2: Rang Bosne i Hercegovine prema indikatorima e-spremnosti (WEF, The Global Information Technology report)**

Godina	04/05.	05/06.	06/07.	07/08.	08/09.	09/10.	10/11.
Ukupan broj zemalja (N)	104	115	122	127	134	133	138
Indeks mrežne spremnosti <sup>150</sup>	89	99	89	95	106	110	110
Komponenta okruženja	92	109	102	111	116	118	106
Tržišno okruženje	97	113	103	104	122	125	125
Političko i regulatorno okruženje	93	108	107	116	122	126	118
Infrastrukturno okruženje	53	57	80	94	92	79	77
Komponenta spremnosti	86	87	84	91	97	116	122
Individualna spremnost	77	78	68	68	73	63	64
Poslovna spremnost	83	91	94	97	108	117	114
Spremnost vlade	87	104	104	114	122	129	134
Komponenta upotrebe	92	98	88	101	108	103	104
Individualna upotreba	60	57	65	68	71	69	75
Poslovna upotreba	97	103	89	100	108	117	118
Vladina upotreba	91	106	97	116	129	131	133

Izvor: WEF, *The Global Information Technology Report (2004/05–2009/10)*, izvještaji dostupni na: <http://www.weforum.org/>.

<sup>149</sup> World Economic Forum, *Global Information Technology Report 2004–2005*.

<sup>150</sup> Indeks mrežne spremnosti jeste ukupni rezultat, tj. ukupni rang koji pojedina zemlja zauzima među svim zemljama obuhvaćenim izvještajem, i to prema svim korištenim kriterijima.

upotrebe IKT-a, s druge strane. Drugim riječima, sami građani Bosne i Hercegovine i tehnološka infrastruktura daleko brže napreduju u domenu IKT-a nego vladine institucije, tj. individualna spremnost za korištenje IKT-a i tehnički preduvjeti značajno su bolji od vladine e-spremnosti. U izvještaju iz 2004/2005. godine, prema individualnoj spremnosti, Bosna i Hercegovina je na 77. mjestu od ukupno 104 države, a 2009. je na 63. mjestu od 133 države obuhvaćene izvještajem. Takvi rezultati sugeriraju da Bosna i Hercegovina ima dosta dobru osnovnu infrastrukturu za razvoj IKT-a i da je pojedinci koriste, dok institucije vlasti, pa i poslovni akteri značajno zaostaju za njima. Ovome svakako doprinosi veoma loše tržišno, političko i regulatorno okruženje, po čemu je Bosna i Hercegovina pri dnu ljestvice e-spremnosti država obuhvaćenih istraživanjima WEF-a (vidjeti tabelu 2).

Ako uporedimo Bosnu i Hercegovinu sa zemljama bivše Jugoslavije, onda vidimo da, prema ukupnom rezultatu za e-spremnost, Bosna i Hercegovina značajno zaostaje za zemljama regionala (vidjeti tabelu 3).

**Tabela 3: Rang zemalja u regionu, prema WEF-u (2009/2010. i 2010/2011)**

Zemlja	2009/10.	2010/11.
Slovenija	31	34
Crna Gora	42	44
Hrvatska	51	54
Makedonija	73	72
Srbija	84	93
Bosna i Hercegovina	110	110
Ukupno država	133	138

Izvor za 2009/2010: World Economic Forum, dostupno na: <http://www.weforum.org/reports-results?fq-report^issues%3A%22Global%20Information%20Technology%22>; izvor za 2010/11: World Economic Forum, dostupno na: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report/> (stranica posjećena 27. aprila 2011).

Ujedinjene nacije (UN) također provode godišnja istraživanja *Global E-government Survey*, gdje se države rangiraju prema dva glavna indikatora – spremnosti e-uprave<sup>151</sup> i e-participacije<sup>152</sup>. Ovi izvještaji nisu rađeni u kontinuitetu, niti su uključivali analizu

<sup>151</sup> Indeks spremnosti e-uprave jeste ukupni indeks koji uključuje indeks web-prisustva, indeks telekomunikacione infrastrukture i indeks ljudskoga kapitala.

<sup>152</sup> Dok indeks web-prisustva uključuje kvantitativnu procjenu e-participacije, e-participacija je kvalitativna mjera koja uključuje sljedeće indikatore: kvalitet usluga na web-sajtu namijenjenih za učešće, relevantnost informacija i usluga koje se nude, korisnost za građane kao korisnike i spremnost organa vlasti da osiguraju relevantne informacije i usluge i da ohrabre javnost za učešće u donošenju odluka od javnog značaja (Global e-government Survey 2003, str. 17).

lokalnih organa vlasti, ali omogućavaju dodatni uvid u poziciju Bosne i Hercegovine među drugim zemljama obuhvaćenim istraživanjem.<sup>153</sup> Tabela 4 daje pregled rezultata procjene razvoja e-uprave po godinama za Bosnu i Hercegovinu, gdje se vidi značajan napredak koji je Bosna i Hercegovina ostvarila od 2008. do 2010. godine pomjerivši se sa 94. na 74. mjesto od ukupno 192 države.

**Tabela 4:** *Rang Bosne i Hercegovine prema stepenu razvoja e-vlade, prema UN-ovim izvještajima*

	e-uprava	Ukupan broj zemalja*
2003.	115	173 + 18
2004.	93	178 + 13
2005.	84	179 + 12
2008.	94	192
2010.	74	192

Izvor: UN Global eGovernment Surveys/eGovernment readiness reports (2003, 2004, 2005, 2008, 2010). Izvještaji dostupni na: [http://www.unpan.org/egovkb/global\\_reports/08report.htm](http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm).

\* Dodani brojevi u koloni odnose se na zemlje bez web-prisustva.

Također, prema UN-ovom Global eGovernment istraživanju, Bosna i Hercegovina ima prilično loš rezultat kada je riječ o e-participaciji građana. Tako je indeks e-participacije za Bosnu i Hercegovinu 2005. godine iznosio samo 0.0159, 2008. godine porastao je na 0.0909, a zatim je 2010. opao na 0.0429. Ako prema indeksu e-participacije Bosnu i Hercegovinu uporedimo sa 14 zemalja južne Evrope (tabela 5), vidimo da ona dijeli prethodnjene mjesto sa Srbijom, dok jedino San Marino ima lošiji indeks (0.0143).<sup>154</sup>

Pored spomenutih studija, UNDP BiH je proveo tri istraživanja e-spremnost Bosne i Hercegovine (2003, 2006. i 2009). Rezultati istraživanja iz 2003. godine jasno su pokazali koliko su loši korisnički kapaciteti u Bosni i Hercegovini s obzirom na to da je samo 4% bosanskohercegovačkih domaćinstava imalo računare, a svega 16% građana koristilo je internet. Prema rezultatima izvještaja iz 2006. godine,<sup>155</sup> došlo je do značajnog napretka u tom smislu – 21% bosanskohercegovačkih građana imao je direktni pristup internetu. Izvještaj iz 2009. godine<sup>156</sup> pokazuje da gotovo 51%

<sup>153</sup> Istraživanje je zasnovano na sekundarnim podacima i posrednim procjenama. Tako je izvještaj iz 2010. godine rađen na osnovu izjava državnih funkcionera i njihove percepcije stanja a ne na osnovu direktnog uvida.

<sup>154</sup> United Nations E-Government Development Database, dostupno na: <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryScore.aspx?ddl=6> (stranica posjećena 17. augusta 2011).

<sup>155</sup> Čurčić et al. 2006.

<sup>156</sup> Zaimović et al. 2010.

**Tabela 5:** *E-participacija u zemljama južne Evrope, prema UN-ovom izvještaju*

Država	E-participacija 2010.	E-participacija 2008.	E-participacija 2005.
Albanija	0.1286	0.0227	0.0317
Andora	0.1429	0.0682	0.0317
Bosna i Hercegovina	0.0429	0.0909	0.0159
Hrvatska	0.4571	0.1364	0.1746
Grčka	0.2571	0.0909	0.1587
Italija	0.2143	0.2273	0.2381
Malta	0.3429	0.3864	0.4762
Crna Gora	0.1571	0.0909	0.0909
Portugal	0.2714	0.2500	0.2063
San Marino	0.0143	0.0227	0.0159
Srbija	0.0429	0.0682	0.0476
Slovenija	0.5143	0.2273	0.2222
Španija	0.8286	0.3636	0.0794
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	0.2143	0.0227	0.1270

Izvor: United Nations E-Government Development Database, dostupno na:  
<http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryScore.aspx?ddl=6> (stranica posjećena 17. augusta 2011).

bosanskohercegovačkih domaćinstava posjeduje računar<sup>157</sup>. Broj registriranih preplatnika na internet u 2010. godini dostigao je broj od 522.364, dok je procenat stvarnih korisnika mnogo veći i iznosi oko 52% populacije.<sup>158</sup> Detaljniji podaci vidljivi su u narednom grafikonu (grafikon 1). Raširenost pristupa internetu važan je indikator u ovom smislu jer nam govori o mogućnosti apsorpcije usluga i potencijala e-uprave.

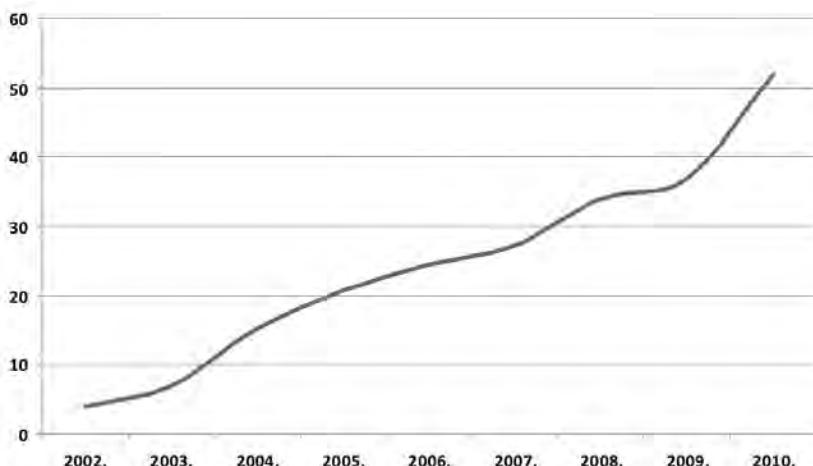
Na grafikonu 1 jasno je vidljivo da raširenost pristupa internetu u Bosni i Hercegovini rapidno raste – zabilježen je porast sa 4% korisnika u 2002. godini na 52% u 2010.

<sup>157</sup> Na druge rezultate studija UNDP-a referirat ćemo kasnije u izvještaju.

<sup>158</sup> Godišnja anketa korisnika RAK-ovih dozvola za pružanje internetskih usluga u Bosni i Hercegovini od 2004. do 2009. godine dostupna na: <http://www.rak.ba/bih/index.php?uid=1272548201>, (stranica posjećena 28. septembra 2011). Radi poređenja, potrebno je napomenuti da, prema informacijama Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu iz 2007. godine, u EU u prosjeku 43% domaćinstava ima pristup internetu, 89% svih preduzeća koristi internet, a 40% svih osnovnih javnih usluga je rapolozivo online u smislu pune interaktivnosti (eSEE inicijativa Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i eSEE Agenda+, Stability Pact for South Eastern Europe 2007). Autorica je dr. Marijana Vidas-Bubanja, predsjedavajuća eSEE inicijative u periodu februar 2002 – oktobar 2007. godine.

godini među stanovništvom od preko 15 godina starosti (AGCOM & CRA 2008, str. 194; GfK 2009b). Najveći procenat korisnika je među mlađom populacijom (85% onih između 15 i 24 godine redovno koristi internet) i zaposlenima (oko 50% redovno koristi internet). Navedeni podaci u skladu su s nalazima WEF-ovog indeksa e-spremnosti, koji pokazuje značajan napredak Bosne i Hercegovine kada je riječ o individualnoj e-spremnosti građana Bosne i Hercegovine u posljednjih 10 godina.

**Grafikon 1: Raširenost pristupa internetu u Bosni i Hercegovini 2002–2010.**



Izvor: RAK (Regulatorna agencija za komunikacije); Godišnja anketa korisnika RAK-ovih dozvola za pružanje internetskih usluga u Bosni i Hercegovini (2002–2010); izveštaji dostupni na: <http://www.rak.ba>

## 6.2. Ranija istraživanja o razvoju lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini

U analizi stanja izvršenoj u Strategiji razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015. godine (koja je usvojena 2009. godine), u poglavljju o pružanju javnih usluga, između ostalog, ističe se nedovoljna informaciona podloga za donošenje odluka<sup>159</sup>,

<sup>159</sup> Prema Strategiji, „postojeća zakonska rješenja, prateći strukturu podijeljenih nadležnosti u vezi sa pojedinim uslugama i regulatornim poslovima, ne stvaraju u dovoljnoj mjeri obvezu ažurnog prikupljanja, obrade, čuvanja, protoka i upotrebe podataka i njihovih baza”, što predstavlja osnov za donošenje odluka i razvoj lokalnih uprava. Strategija, između ostalog, preporučuje utvrđivanje podataka i informacija koje uprave treba da prikupljaju i ažuriraju, kreiranje procedura i pravila koji se odnose na stvaranje informacione podloge, te baze podataka i njihovo skladištenje, a sve kako bi informacije bile upotrebljive (poglavlje 2.6).

te zastarjela znanja i vještine zaposlenih, za što je neophodan organiziran i sistematski pristup stvaranju programa obuke, gdje „vještine korištenja IKT-a zauzimaju jedno od najvažnijih mesta”. Također se ističe da se razvoj e-uprave u lokalnoj upravi „nameće kao urgentna potreba, kako zbog evropske budućnosti, tako i zbog samog unapređenja efikasnosti rada administracije”. Strategija kao najveće prepreke ističe: nedostatak planskog pristupa razvoju informacionih sistema u jedinicama lokalne uprave, te nedostatak standarda, propisa i zakonske regulative.

Agencija za informaciono društvo RS-a u dokumentu „Primjena IT u organima lokalne uprave RS – Polazna razmatranja” iz 2008. godine identificira problem nepostojanja planiranja i koordinacije u razvoju općinskih web-portala, te zaključuje da stepen upotrebe IKT-a u organima lokalne uprave varira od skromne primjene, s malim obimom računara i nepostojanjem strategije primjene IT-a u radnim procesima (poput opština Nevesinje, Ugljevik i Novi Grad), preko prosječne primjene, koju odlikuju samoinicijativni koraci u primjeni IT-a (najčešće matični ured) i plan za postepeno širenje primjene (npr. u općini Čelinac), do napredne primjene, gdje je samoinicijativno (Prijedor) ili uslijed implementacije GAP USAID-ovog projekta (Banja Luka, Gradiška, Teslić) došlo do značajnih unapređenja u implementaciji IKT-a (str. 6).

Kada je riječ o općinskim vlastima, nivo realizacije projekata iz Akcionog plana razvoja informacionog društva u BiH, koji je Vijeće ministara usvojilo u novembru 2004. godine<sup>160</sup>, na općinskim nivoima uveliko varira od općine do općine i direktno je vezan za veličinu i budžetska sredstva u svakoj od općina (veće i bogatije općine su ranije pristupile implementaciji različitih IT rješenja) ili je rezultat inicijativa same općine i/ili donatorskih podsticaja (UNDP, USAID, DFID itd.) (e-Spremnost 2010, str. 55). U analizi rađenoj za potrebe Strategije razvoja lokalne samouprave u BiH također je konstatirana velika razlika između općina, tj. veliki jaz između manjeg broja općina koje uvode e-upravu i većine općina koje zaostaju u tom pogledu (Draganić et al. 2006). Analiza također ukazuje na nedostatak informatičkih radnih mesta/organizacionih jedinica na lokalnom nivou, informatičkih stručnjaka i IKT znanja u lokalnoj upravi, nizak nivo informatičke pismenosti u nizu bosanskohercegovačkih općina i nizak nivo informatičke opremljenosti većine općinskih uprava u Bosni i Hercegovini (Draganić et al. 2006, str. 56).

---

<sup>160</sup> UNDP 2004, *Politika, Strategija i Akcioni plan razvoja informacionog društva u BiH*, Sarajevo.

### 6.3. Osnovni tehnički preduvjeti za e-upravu

Pod osnovnim tehničkim preduvjetima za razvoj e-uprave podrazumijevamo broj računara u odnosu na broj zaposlenih, kao i stepen umreženosti računara, korištenje interneta, kvalitet pristupa, te brzinu i kapacitet protoka informacija, tj. vrstu internetske konekcije. Sve to smatramo preduvjetom i podsticajem za pospješivanje informiranja, unapređenje usluga i povećanje interakcije s građanima, privredom i drugim javnim organima, tj. za razvoj e-uprave. Umreženost računara omogućava lakšu razmjenu informacija unutar uprave, a brzina internetske konekcije omogućava bolje uvjete za *online* komunikaciju s građanima i civilnim sektorom.

Rezultati dobiveni putem upitnika, uz usporedbu s rezultatima ranijih studija, pokazuju jasnu tendenciju unapređenja osnovnih tehničkih kapaciteta za razvoj e-uprave tokom posljednjih nekoliko godina (vidjeti tabelu 6).

**Tabela 6:** *Tehnički preduvjeti za razvoj e-uprave u bosanskohercegovačkim općinama, po godinama*

Tehnički aspekti	2005. % (N = 125)	2009. % (N = 114)	2010. % (N = 114)
Procenat službenika s računarima	42,2%*	58%	74,8%
Procenat umreženih računara	38,5%	72%	87,5%
ADSL širokopojasni (broadband) pristup internetu	3,15%	68%	78,1%
Ostale vrste širokopojasnog pristupa (bežični, kablovski, i različite kombinacije pristupa)	N/A	N/A	19,3%

Izvori: UNDP BiH, e-Spremnost 2005, izvještaj dostupan na: <http://www.undp.ba/upload/publications/Izvjestaj%20o%20e-spremnosti%202005%20bez%20naslovne%20str.pdf>; UNDP BiH, e-Spremnost 2009, izvještaj dostupan na: <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=7&RID=638>; i primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011).

Podaci u tabeli 6<sup>161</sup> pokazuju da se posljednjih godina, u cjelini gledano, značajno povećao procenat općinskih (i gradskih) službenika koji koriste računar.

Isto tako, ukupni podaci pokazuju da procenat umreženih računara u lokalnim organima vlasti konstantno raste. U velikoj većini općina/gradova obuhvaćenim

<sup>161</sup> Radi se o procentima dobivenim na osnovu kumulativnih podataka za sve općine. Podatke treba razumjeti kao ilustraciju budući da rezultati našeg primarnog istraživanja iz 2010. godine nisu pokazali normalnu distribuciju po relevantnim varijablama.

istraživanjem iz 2010. godine računari su uvezani u mrežu (95,6% općina/gradova; N = 114). Ukupno oko 87,5% (N = 114) računara čini dio mreže. Potrebno je napomenuti da u većini slučajeva, tj. u 80,7% općina, mjesne zajednice nisu dio mreže. Tek je manji broj općina u Bosni i Hercegovini napravio iskorak u umrežavanju, te su u 15,8% njih (N = 114)<sup>162</sup> računari u mjesnim zajednicama također umreženi kao dio općinske infrastrukture. Pojedine općine (kao što je općina Stari Grad Sarajevo) daju mogućnost svojim građanima da dobiju izvode iz matične knjige rođenih ili vjenčanih u mjesnim uredima, bez potrebe da dolaze u centralnu zgradu općine.<sup>163</sup>

Vidljiv je ogroman napredak u kvaliteti pristupa internetu i brzini prenosa informacija. Izvještaj UNDP-ja iz 2006. godine pokazao je da je 51,2% općina uključenih u istraživanje koristilo dial-up a njih 33,9% ISDN pristup internetu, dok rezultati našeg primarnog istraživanja obavljenog krajem 2010. godine pokazuju da velika većina općina ima širokopojasni pristup internetu. 78,9% općina koristi ADSL pristup internetu, 10,5% općina koristi dva ili više različitih vrsta pristupa, a 8,8% koristi druge širokopojasne vrste pristupa (N = 114). Pored ADSL pristupa, općine koriste zakupljene linije i kombinacije bežičnog, kablovskog i ADSL priključka<sup>164</sup>. Prema rezultatima našeg primarnog istraživanja, od ukupnog broja računara u svim općinama njih 57,3 % (N = 7609 računara; 114 općina) ima pristup internetu.

Što se tiče kvaliteta pristupa internetu, većina općina, tj. 56,1% njih (N = 114) izvještava da su rijetki slučajevi – manje od jednom mjesечно – da internetska konekcija ne radi ili je spora, a još 33,3% općina navodi da je između jedan i pet puta mjesечно konekcija nezadovoljavajuća. Takvi rezultati sugeriraju da ni kvalitet konekcije u većini općina ne predstavlja značajan ometajući faktor za razvoj e-uprave.

Osim spomenutih indikatora, primarno je istraživanje obuhvatalo pitanje postojanja zvaničnih e-mail adresa u svakoj od općina. Sve općine od kojih smo dobili odgovore navode da imaju zvaničnu e-mail adresu (N = 114), što predstavlja značajan pozitivan indikator. Međutim, treba napomenuti da ne postoji standardna praksa korištenja e-mail sistema, tako da e-mail adrese nisu prepoznatljive uniformno kao zvanične adrese lokalnih organa vlasti. Pojedine općine koriste g-mail i druge besplatne e-mail adrese, kao i e-mail adrese lokalnih davalaca usluga interneta (npr.: @bih.net.ba, @teol.net itd.).

<sup>162</sup> N – broj općina obuhvaćenih istraživanjem.

<sup>163</sup> Istraživanja na terenu, posjeta uredu MZ-a i testiranje sistema u svojstvu korisnika, Fuad Čurčić, januar 2011.

<sup>164</sup> Tri općine nisu odgovorile na ovo pitanje, te nismo sigurni koja je vrsta pristupa internetu koji koriste, premda ostali odgovori sugeriraju da i ove općine koriste neku vrstu pristupa internetu.

## 6.4. Ljudski resursi

Među općinama koje su odgovorile na distribuirani upitnik, njih 22,8% (N = 114) navodi da u formalnoj organizacionoj strukturi postoji IT sektor koji radi na održavanju IKT sistema. Međutim, sve općine izvještavaju da je u većini slučajeva u organima lokalne uprave samo jedan, a rjeđe dva ili više uposlenika angažirano na održavanju sistema e-uprave. Mali broj uposlenika angažiranih na ovim poslovima može se objasniti nepostojanjem većih potreba unutar općina za poslove održavanja, izuzev mreže, internet veze i nekoliko softver paketa. Tek pojedine administracije koje održavaju velike sisteme zapošljavaju veći broj ljudi – npr. grad Banja Luka zapošljava 12 IT stručnjaka koji rade na održavanju sistema. Također, općine vrlo često koriste eksterne firme i pojedince za održavanje IT sistema (njih 71,9%, N = 114).

Prema procjenama koje smo dobili od predstavnika općina, procenat uposlenika koji koriste IK tehnologije na svakodnevnoj osnovi značajno se razlikuje od općine do općine, tako da u 71% njih informacione tehnologije na svakodnevnoj osnovi koristi više od polovine uposlenika, ali još uvijek postoje općine gdje je nivo korištenja značajno manji (vidjeti više u tabeli 7).

**Tabela 7:** Procenti uposlenika koji koriste IT na svakodnevnoj osnovi

	Frekvencija općina	% (N = 114)
0–10% uposlenika	3	2,6
11–30% uposlenika	7	6,1
31–50% uposlenika	19	16,7
51–70% uposlenika	37	32,5
71–100% uposlenika	44	38,6
Bez odgovora	4	3,5
Ukupno	114	100,0

Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

Kroz primarno smo istraživanje također utvrdili da postoje značajne potrebe za dodatnim obukama za uposlenike lokalnih organa vlasti, uključujući obuke za korištenje Excela i Worda, ali i obuke u korištenju specifičnih softvera u općini i uređivanje web-sajta. Svakako, može se zapaziti kako ni osnovna informatička pismenost nije postignuta među svim uposlenicima općina, tako da ni potrebe za treninzima u internetskom pretraživanju i korištenju Worda nisu prevaziđene (vidjeti tabelu 8).

**Tabela 8: Potrebe za različitim vrstama obuka u lokalnim organima vlasti (%)**

	Nije potrebna obuka	Uglavnom nije potrebna	Srednje potrebna	Potrebita	Vrlo potrebna	Više odgovora	Nema odgovora	Ukupno
Word	20,2	39,5	21,1	12,3	1,7	0,9	4,4	100
Excel	0,9	11,4	38,6	36,0	7,9	0,9	4,4	100
Internetski pretraživači	10,5	36,8	24,6	19,3	1,8	0,9	6,1	100
Softveri za općinske usluge	9,6	21,9	31,6	18,4	12,3	0,0	6,1	100
Uređivanje weba	21,9	21,9	12,3	16,7	20,2	0,9	6,1	100

Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

## 6.5. Softver i e-uprava

Ako govorimo o razvoju elektronske uprave, onda se moramo osvrnuti i na softverske kapacitete kojima raspolažu lokalni organi uprave u Bosni i Hercegovini. U različitim segmentima usluga, općine su u značajnoj mjeri već uvele različite namjenske softvere, koji omogućavaju kreiranje i pretraživanje baza podataka, lak unos podataka i procesuiranje predmeta u različitim oblastima u kojima lokalni organi vlasti nude usluge. Kako sugeriraju rezultati različitih studija, općine u značajnoj mjeri već koriste softvere koji omogućavaju povećanje efikasnosti procesa u različitim oblastima, poput matičnih knjiga, evidencija državljanstava, katastarskih posjeda, prostornog planiranja itd. Prema podacima koje smo prikupili ( $N = 114$ ), 2010. godine je 94,7% općina koristilo softver za matične knjige, 87,7% softver za evidenciju državljanstva, 47,4% softver za evidenciju katastarskih posjeda i 35,1% softver za evidenciju socijalnih beneficija (vidjeti tabelu 9).

Prema tome, ostvaren je značajan napredak, posebno u segmentu vođenja matičnih knjiga, te sve općine u Bosni i Hercegovini imaju baze podataka rođenih građana i u mogućnosti su da brzo unesu podatke o novim građanima, da pronađu podatke i izdaju izvode. Treba napomenuti da je uvođenje softverskih rješenja bilo u značajnoj mjeri rezultat donatorskih podsticaja, u saradnji s višim nivoima vlasti. U Republici Srbkoj je, npr., uveden softver DataNova, zahvaljujući švedskoj agenciji SIDA i Ministarstvu uprave i lokalne samouprave RS-a. Prema informacijama dobivenim iz ovog ministarstva, ovaj

softver se trenutno koristi u 30 općina u RS-u. Također, još 28 općina koristi druge softvere za matične knjige, a pet općina u Republici Srpskoj nema ovu vrstu softvera<sup>165</sup>.

Kada je riječ o državljanstvu, velika većina općina, tj. njih 87,7% (N = 114), koristi softver za evidencije državljanstava. Vidljiv je i značajan napredak u odnosu na podatke iz prethodnih izvještaja UNDP-ja (vidjeti detaljnije u tabeli 9).

Što se tiče softvera za katastar, ovdje je situacija znatno lošija – usporedba sa izvještajima UNDP-ja iz 2005. i 2009. ne pokazuje da je došlo do napretka u uvođenju ovih softvera u općine. Prema rezultatima primarnog istraživanja, samo 47,4% općina u Bosni i Hercegovini posjeduje ovaj softver. Mogući je razlog za ovakvo stanje činjenica da se radi o softveru koji je relativno komplikovan za implementaciju i održavanje.

Pored ovoga, vrlo je važan i softver za praćenje građana koji primaju socijalne beneficije, a njega ima 35,1% općina u 2010. u poređenju sa 26% u 2008. i 23% u 2005. godini. Dakle, u proteklih pet godina napravljen je značajan iskorak u implementaciji softvera za praćenje socijalnih beneficija građana.

Kako bismo prikazali trendove u razvoju i implementaciji pojedinih informatički podržanih usluga lokalnih organa vlasti tokom posljednjih nekoliko godina, u tabeli 9 dajemo podatke iz 2005, 2009. i 2010. godine, u mjeri u kojoj su ti podaci uporedivi.

**Tabela 9: Softver u lokalnoj upravi, po godinama**

Naziv softvera u lokalnoj upravi	2005. % (N = 125)	2009. % (N = 114)	2010. % (N = 114)*
Matične knjige	48,8	Rođenih: 85 Vjenčanih: 82,5	94,7
Evidencija državljanstva	48,8	82,5	87,7
Evidencija katastarskih posjeda	41,6	52	47,4
Evidencija socijalnih beneficija	22,4	26	35,1

\*Odnosi se na dobivene potvrđne odgovore. Preostali procenti odnose se na odgovore „ne“, „ne znam“ i na slučajeve gdje nisu dati odgovori na spomenuta pitanja.

Izvori: UNDP BiH, e-Spremnost 2005, izvještaj dostupan na: <http://www.undp.ba/upload/publications/Izvjestaj%20o%20e-spremnosti%202005%20-%20bez%20naslovne%20str.pdf>; UNDP BiH, e-Spremnost 2009, izvještaj dostupan na: <http://www.undp.ba/index.aspx?PID=7&RID=638>; i primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011).

<sup>165</sup> Informacije dobivene e-mailom iz Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu (10. aprila 2011).

Pored već spomenutih softvera, primarnim istraživanjem prikupljeni su podaci o dodatnim softverskim rješenjima u organima lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Sveobuhvatni pregled softvera koje, prema rezultatima primarnog istraživanja, koriste općine u Bosni i Hercegovini (N = 114) dat je u tabeli 10. Dobiveni podaci govore da općine u pravilu imaju softver za finansije (računovodstvo) – njih 96,5%, 84,2% njih posjeduje i softver za praćenje budžeta, a 70,2% organa lokalne samouprave koristi softver za evidenciju sredstava/imovine. U procesu uvođenja softvera za ove namjene, vrlo su značajni bili donatorski podsticaji. Prema informacijama dobivenim iz Ureda Government Accountability Projecta (GAP), rezultat njihovog djelovanja bio je, između ostalog, uvođenje softvera za računovodstvo u 53 općine u Bosni i Hercegovini<sup>166</sup>.

Nadalje, prema rezultatima primarnog istraživanja, trenutno samo 33,3% općina posjeduje softver za praćenje kredita.

**Tabela 10:** *Ukupni pregled softvera u općinama u Bosni i Hercegovini 2010. godine (N = 114)*

	Posjeduje		Ne posjeduje		Ne znam + Bez odgovora		Ukupno	
Vrsta softvera	Br.	%	Br.	%	Br.	%	Br.	%
Matične knjige	108	94,7	5	4,4	1	0,9	114	100
Evidencija državljanstva	100	87,7	12	8,8	2+2	3,6	114	100
Evidencija katastarskih posjeda	54	47,4	27	21,9	2+33	30,7	114	100
Prostorno planiranje	41	36	52	45,6	6+15	18,5	114	100
Softver za praćenje finansija općine	110	96,5	3	2,6	0+1	0,9	114	100
Softver za praćenje realizacije budžeta	96	84,2	18	15,8	0	0	114	100
Evidencija stalnih sredstava	80	70,2	29	25,4	3+2	4,4	114	100
Praćenje kredita	38	33,3	63	55,3	7+6	11,4	114	100
Evidencija socijalnih beneficija	40	35,1	57	50,0	8+9	14,9	114	100
Praćenje ekonomskih i socijalnih indikatora	22	19,3	72	63,2	12+8	17,5	114	100
Automatizacija uredskih procedura	42	36,8	60	52,6	3+9	10,5	114	100
Sistem za upravljanje dokumentima (document management system)	56	49,1	51	44,7	2+5	6,2	114	100

Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

<sup>166</sup> E-mail odgovor iz GAP-a (poslan 1. aprila 2011), te naknadne informacije iz GAP-a koje je pisanim putem dostavio gospodin Saša Leskovac, GAP (poslane 16. juna 2011).

Prostorno planiranje također spada u nadležnosti općine, a softver za ovu namjenu predstavlja važan aspekt razvoja e-uprave u općinama. Samo 36% anketiranih općina izjavilo je da posjeduje ovaj softver.

Izvršni općinski organi imaju obavezu strateškog i razvojnog planiranja i izrađivanja godišnjih planova rada i obavještavanja građana o njihovoj implementaciji. Za sve ove aktivnosti općinama je potreban softver koji će im omogućiti da imaju potrebnu statistiku i podatke. Međutim, prema podacima dobivenim upitnikom, samo 19% općina (N = 114) posjeduje softver za praćenje socio-ekonomskih indikatora općine (vidjeti tabelu 10).

Aktivnosti koje općine poduzimaju na svakodnevnoj osnovi su procesiranje i izdavanje različite dokumentacije, koja često putuje po različitim službama. Savremeni trend u svijetu je takozvani *document management system* ili sistem za upravljanje procesima i dokumentima. U ovom slučaju sistem prati dokumentaciju od zahtjeva građanina do konačnog odgovora na zahtjev. Iako je ovaj sistem od velike važnosti za lokalne organe uprave, samo 49,1% (N = 114) njih ga trenutno koristi u Bosni i Hercegovini. Također, samo 17% općina ima razvijene sisteme za automatizaciju uredskih procedura. Ovdje je interesantno spomenuti da pojedine općine imaju integriran sistem praćenja zahtjeva, te građanin dobiva SMS poruku u raznim fazama realizacije njegovog zahtjeva.

Pored svih gore navedenih softvera koje općina treba koristiti, savremene tehnologije omogućavaju implementaciju intranet sistema unutar lokalne mreže općina. Ovi sistemi se koriste za internu razmjenu i pohranjivanje informacija, a prema rezultatima primarnog istraživanja, 69,6% općina ima razvijene intranet sisteme.

Također, prema primarnim podacima, općine raspolažu i drugim softverima koji na direktni ili indirektni način pomažu razvoju e-uprave. Npr., brojne su općine implementirale sistem evidencije radnog vremena i kretanja zaposlenih, kojima žele osigurati da službenici rade propisano vrijeme. Ovaj je sistem posebno značajan u većim općinama, koje imaju nekoliko stotina zaposlenih. Neke općine koriste softver za praćenje kapitalnih projekata radi efikasnijeg informiranja o stanju projekta. Uz to, pozitivni primjeri iz pojedinih općina uključuju i centre za kontakte s građanima.

Među 79 općina koje navode da imaju i tzv. isturene, mjesne urede, njih 50 navodi da neke od informatički podržanih sistema koriste i u tim uredima, a 29 općina navodi da takvi sistemi nisu korišteni u mjesnim uredima<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> 31 općina nema takve urede, od jedne od općina na ovo smo pitanje dobili odgovor: „ne znam”, a tri općine nisu dale odgovor na ovo pitanje.

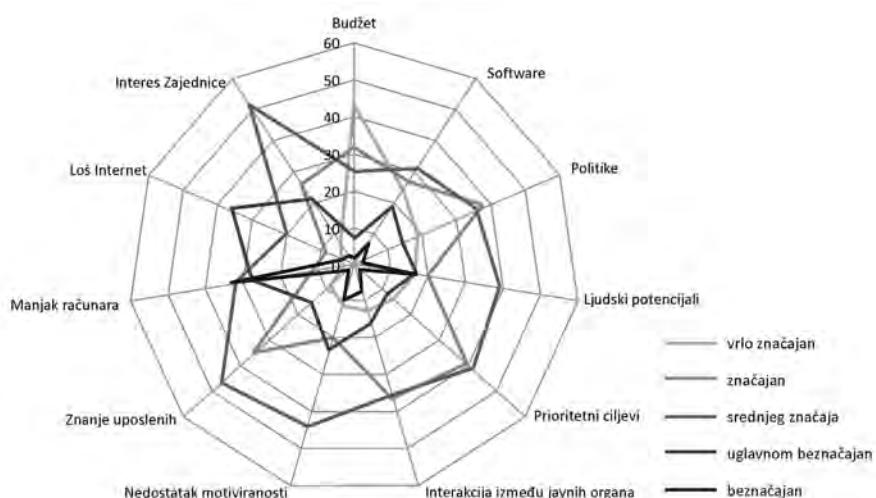
## 6.6. Prepreke za razvoj lokalne e-uprave

Prema podacima dostupnim kroz primarno istraživanje, evidentno je da su općine/gradovi napravili veliki pomak ka razvoju e-uprave. Ovaj pomak se u prvom redu odnosi na infrastrukturu, broj računara, umreženost računara te na način pristupa internetu. No, postoje različite prepreke za razvoj e-uprave na nivou općina i gradova.

Istraživanje je pokazalo da je manjak budžetskih sredstava i opreme jedan od ključnih razloga. U drugu grupu problema spadaju ciljevi, politike i interakcija između ključnih učesnika u razvoju e-uprave, što često prevazilazi djelovanje same općine. Treća grupa problema – kao što su znanje, volja, zaposleni (osoblje) i interes lokalne zajednice – ograničena je na samu općinu. Ukratko, općinski službenici smatraju da su primarni problemi na esencijalnom nivou – budžetska ograničenja, zatim faktori na koje sama općina često nema značajan utjecaj (korisnički kapaciteti i G2G interakcija) i, na kraju, interni problemi općine (prije svega nedostatak softverskih kapaciteta i manjak informatičke pismenosti).

Grafikon 2 i tabela 11 prikazuju stepen problematičnosti po 11 glavnih tipova uslijed nedostatka: softvera, budžeta, ciljeva, osoblja, znanja, volje, opreme, interneta, interakcije, interesa i politike.

**Grafikon 2:** Stepen problematičnosti po ključnim tipovima



Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

**Tabela 11:** Faktori koji negativno utječu na razvoj e-uprave na nivou lokalne samouprave (N = 114)

	Vrlo značajan problem (%)	Značajan problem (%)	Problem srednjeg značaja (%)	Uglavnom beznačajan problem (%)	Beznačajan problem (%)	Nema odgovora (%)	Ukupno (%)
Manjak softverskih kapaciteta	21,1	23,7	27,2	16,7	6,1	5,3	100
Budžetska ograničenja	37,7	28,1	21,9	6,1	1,8	4,4	100
Ulaganje u druge, prioritetnije ciljeve	11,4	35,1	36,8	10,5	0,9	5,3	100
Nedostatak kvalificiranog IT osoblja	14,0	17,5	34,2	14,9	14,9	4,4	100
Manjak informatičke pismenosti među uposlenicima	7,9	31,6	42,1	13,2	1,8	3,5	100
Nedostatak motivacije među uposlenicima	9,6	17,5	39,5	21,1	8,8	3,5	100
Nedovoljan broj PC-ja	2,6	10,5	28,1	24,6	28,9	5,3	100
Slaba internetska konekcija	3,5	7,0	17,5	31,6	36,8	3,5	100
Manjak G2G interakcije	11,4	32,5	31,6	14,0	6,1	4,4	100
Korisnički interes	6,1	22,8	45,6	18,4	2,6	4,4	100
Nedostatak stimulativnih politika	16,7	33,3	31,6	12,3	1,8	4,4	100

Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

U tabeli 12 prikazane su prosječne ocjene stepena problematičnosti svake od jedanaest vrsta prepreka u razvoju e-uprave u općinama/gradovima, uključujući manjkavosti

**Tabela 12:** Ključni problemi u razvoju lokalne e-uprave (N = 124)

Vrsta problema	Srednja ocjena značaja problema (min. 1 – maks. 5)
Budžetska ograničenja	4,0
Nedostatak stimulativnih politika	3,5
Ulaganje u prioritetnije ciljeve	3,5
Manjak softverskih kapaciteta	3,4
Manjak G2G interakcije	3,3
Manjak informatičke pismenosti	3,3
Korisnički interes	3,1
Nedostatak IT osoblja	3,0
Nedostatak motivacije uposlenih	3,0
Nedovoljan broj PC-ja	2,3
Slaba internetska konekcija	2,1

Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

politika, budžetska ograničenja i manjak internih resursa, kao i interesa korisnika, te manjak interakcije s drugim organima vlasti. Pritom je korištena skala od 1 za beznačajan problem do 5 za vrlo značajjan problem.

## 7. ONLINE PRISUSTVO OPĆINA I E-UPRAVA

U realizaciji sistema e-uprave, javne institucije, uključujući i lokalne organe vlasti, imaju veliki izbor web-tehnologija na kojima mogu bazirati svoja rješenja. Tu spadaju različite mogućnosti za podsticanje informiranosti građana, za razvoj konsultacijskih praksi i učešća građana u donošenju odluka od javnog značaja, kakve su: *web-sajtovi* (za informiranje i interakciju s građanima); *mikrosajtovi* (mali samostojeći web-sajtovi, izdvojeni od glavnog sajta, korisni za određenu funkciju ili projekat uprave); *YouTube* ([www.youtube.com](http://www.youtube.com)), sajt za razmjenu i komentiranje videosadržaja; *SMS* (Short Message Service);<sup>168</sup> *društveni mediji za umrežavanje* (Facebook, Tweeter itd.), *blogovi* i *online forumi* za informiranje i interakciju s građanima, konsultacije i mobilizaciju građana za određeni angažman; *korisnički generirani sadržaji* (primjer je stranica FixMyStreet: [www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com), gdje korisnici objavljaju, pregledaju i komentiraju informacije o različitim lokalnim problemima), itd. (IdeA 2009).

O značaju analize web-stranica organa vlasti u globalnim studijama e-uprave govori i činjenica da su neki od modela mjerjenja razvoja e-uprave primarno bazirani na ocjeni *online* prisustva. U izvještaju UN-a pod nazivom „UN e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance”<sup>169</sup> (2008) definira se sljedećih pet nivoa razvijenosti *online* prisustva uprave:

- Faza I – E-uprava u nastajanju: *Online* prisustvo uprave uglavnom se sastoji od zvanične web-stranice, na kojoj je većina informacija statična, i ne postoje linkovi na druge relevantne vladine institucije i agencije. Vrlo je malo interakcije s građanima.
- Faza II – Unapređena e-uprava: Uprava nudi više informacija o javnim politikama i samoj upravi. Postoje linkovi na arhivirane informacije koje su lako dostupne građanima, poput dokumenata, formulara, izvještaja, zakona, biltena itd.

<sup>168</sup> Također postoji mogućnost korištenja sljedećih tehnologija: Bluetooth način bežičnog prenosa informacija; RFID tehnologija koristi radiofrekvenciju za razmjenu podataka između uređaja; Smart Cards su kartice sa ugrađenim čipom na kome su pohranjene informacije.

<sup>169</sup> United Nations, 2008.

- Faza III – Interaktivna e-uprava: Uprava nudi *online* formulare koji se mogu popunjavati direktno na webu, i to za različite usluge koje nudi lokalna uprava. Ulaže se dosta napora da građani što jednostavnije dobiju tražene usluge.
- Faza IV – Transakcijska e-uprava: Uprava se počinje transformirati uvodeći dvosmjernu interakciju između građana i vlasti. Ovo uključuje mogućnosti *online* plaćanja određenih dažbina, aplikacije za lične dokumente, izdavanja matičnih listova i mogućnost da građani dobiju ove usluge 24 sata dnevno, 7 dana u sedmici. Sve transakcije vrše se *online*.
- Faza V – Povezana e-uprava: Uprava se transformira u povezani entitet koji odgovara na potrebe građana razvojem integriranog administrativnog sistema koji podržava *online* usluge. Ovo je naj sofisticiraniji nivo razvoja e-uprave.

Ova ljestvica nivoa dobro je polazište za procjenu razvoja web-aktivnosti lokalne uprave u općinama u Bosni i Hercegovini. Koristit ćemo se donekle prilagođenim analitičkim okvirom koji je koristila Adla Isanović (2010) u nedavnoj analizi nivoa do kojeg web-stranice općina u Bosni i Hercegovini podstiču građansko učešće u procesima odlučivanja na lokalnom nivou. Isanović posebno obraća pažnju na to koliko su web-stranice efikasan kanal za političko informiranje i učešće građana (Isanović 2010, str. 251). U tom smislu, web-sajtovi imaju trostruku funkciju: (a) unapređenje procesa informiranja građana (azurnost informacija, sveobuhvatnost i jednostavan pristup svim građanima bez ograničenja i uz prihvatljive troškove); (b) unapređenje procesa konsultacija i participacije građana u donošenju odluka na lokalnom nivou; (c) pružanje interaktivnih i personaliziranih usluga, poput podnošenja različitih zahtjeva, ili praćenje procesiranja zahtjeva putem weba (Ibid.).

Kako to ističe Isanović (2010, str. 252), da bi web-sajtovi lokalne uprave kvalitetno vršili svoje primarne funkcije, neophodno je da imaju određeni stepen razvoja osnovna tri aspekta, a to su:

- **Sadržaj:** Neophodno je da se na njima nalaze sve potrebne informacije i da su dostupne građanima, poput osnovnih kontakt informacija, informacija o službama i uslugama, informacije o pravima građana, informacije o tekućim pitanjima, planovima, budžetima, osoblju, članovima vijeća itd.
- **Funkcionalnost:** Web-sajt treba da je funkcionalan, tj. upotrebljiv, odnosno da je relativno jednostavno koristiti sve njegove funkcije i da je lako doći do traženih sadržaja ili usluga za sve građane. To podrazumijeva da sajt posjeduje funkcionalan pretraživač sadržaja, indeks sadržaja, različite jezičke verzije, prilagodbe za osobe s posebnim potrebama (npr. za slabovidne osobe), mogućnosti prijave na e-mail liste itd.

- **Interaktivnost:** Potrebno je da na sajtu postoje mehanizmi dvosmjerne komunikacije i interakcije između lokalne uprave i građana kako bi se informacije mogle razmjenjivati i kako bi se putem weba mogle isporučivati usluge koje zahtijevaju direktnu interakciju između građana i lokalne administracije. Ovo podrazumijeva postojanje određenih interaktivnih web-alata, poput foruma, *chat room*, mogućnosti postavljanja pitanja načelniku, vijećnicima i administrativnim službama, mogućnost podnošenja različitih zahtjeva lokalnoj administraciji i mogućnost dobijanja različitih usluga putem web-sajta općine (vidjeti Isanović 2010, str. 257–258).

I mi smo se fokusirali na ova tri aspekta web-prisustva općina/gradova.

Analizirane su web-stranice općina i gradova kako bi se utvrdilo na koji način ovi organi vlasti koriste web za komunikaciju s građanima i poslovnim sektorom. Analizirani su stepen informativnosti web-stranica, *online* pružanja usluga, kao i interaktivnosti sadržaja. Preciznije, analizom je registrirano da li općinske/gradske web-stranice sadrže:

- opće informacije o općini (poput geografskog položaja, kulturno-historijskih obilježja, informacija o političkim organizacijama, o poslovnim subjektima i slično);
- informacije o općinskim strukturama (funkcije općine, organizaciona struktura, lista uposlenika, kalendar događaja, aktuelni i realizirani projekti, općinske odluke i drugo);
- informacije o općinskom vijeću/skupštini općine (imena članova, biografije, kontakti, plan rada i druge informacije);
- da li su dostupni relevantni dokumenti (uključujući dokumente u trenutnoj proceduri usvajanja, strategije i akcione planove, općinske budžete, zakone, statute općine, općinske odluke i drugo);
- na koji je način ostvarena interakcija s građanima (bilten, postojanje *online* foruma, *chat room*, ankete, povezanost tema na svakoj od tih platformi sa aktuelnim procesima, FAQ, RSS dovod (RSS FEED), opće i specifičnije kontakt informacije, *online* formulari za upite – npr. za pravne savjete ili upite određenim službama i dr.);
- da li su pružene mobilizirajuće informacije (poput informacija o građanskom učešću, informacije o budućim političkim susretima – npr. o održavanju i temi javnih rasprava, prateći dokumenti, informacije o efektima javnih rasprava itd.);
- informacije o uslugama općine i *online* usluge (informacije o ostvarivanju prava u općini, statički formulari za preuzimanje (download), *online* procedure

- apliciranja za dokumente, *online* provjera upisa u matične evidencije, sms ili e-mail obavijesti o statusu predmeta itd.);
- ostale karakteristike web-stranica (poput lakoće snalaženja na web-sajtu, korištenja pisma i jezika, posebne sekcije za preuzimanje (download) itd.).

Analizom web-stranica obuhvaćene su 122 općine i dva grada s područja cijele Bosne i Hercegovine.<sup>170</sup> Ostale općine u trenutku pristupanja stranicama uopće nisu imale zvanične web-adrese ili njihove web-stranice nisu bile aktivne, tj. 17 općina u Bosni i Hercegovini u trenutku vršenja analize nije imalo funkcionalnu web-stranicu.<sup>171</sup> Analiza je rađena u periodu decembar 2010 – januar 2011. godine.

Rezultati našeg istraživanja (kraj 2010. godine) potvrđuju da ne postoji standardiziran pristup u korištenju domena, te se koriste različite domene, uključujući domene .gov.ba, .ba, .com, .org ili .net.

Ranije urađene i nama dostupne analize web-stranica različitih instanci vlasti pokazuju da potencijali novih web-tehnologija u značajnoj mjeri još uvijek nisu iskorišteni u Bosni i Hercegovini.<sup>172</sup> Također, ranije studije ukazuju na problem nepostojanja planiranja i koordinacije u razvoju općinskih web-portala, što rezultira korištenjem različitih domena, različitim vizuelnim identitetima i sadržajem web-prezentacija, te raznolikošću zvaničnih e-mail adresa (AIDRS, 2008).

## 7.1. Sadržaj

Kada je riječ o ažuriranju web-sajta, prema podacima dobivenim kroz upitnik, većina općina/gradova sadržaje ažurira više puta mjesečno (60,5% općina – deset i više puta; 9,6% općina – šest do devet puta mjesečno i 7,9% općina – dva do pet puta mjesečno; N = 114) ili jednom mjesečno (5,3% općina), dok manji procenat općina izvještava da se ažuriranje vrši neredovno ili manje od jednom mjesečno (12,3%), odnosno, po

<sup>170</sup> Web-stranica Brčko Distrikta, kao zasebne jedinice lokalne samouprave, nije analizirana. Nadalje, analizom su bile obuhvaćene web-stranice svih općina čije smo web-stranice mogli jednostavno pronaći (korištene su baze podataka dostupne na web-stranicama oba saveza općina i gradova – FBiH i RS-a) i čije su web-stranice bile funkcionalne u momentu vršenja analize.

<sup>171</sup> Moguće je da taj broj varira, te da su neke od stranica privremeno bile van funkcije imajući u vidu činjenicu da, prema drugim podacima, u 2010. godini 16 općina, tj. njih 11%, nije uopće imalo web-sajt (Jusić 2011, str. 48).

<sup>172</sup> Vidjeti Osmančević 2009, kao i Isanović 2010.

potrebi (1,8%). Međutim, prema podacima dobivenim putem upitnika, u većini općina proces objavljivanja sadržaja na web-stranicama nije normiran, tj. nisu zvanično definirane procedure ažuriranja web-stranica (u samo 26,3% općina postoje takvi pravilnici, dok u 69,3% njih ne postoje zvanično definirane procedure<sup>173</sup>), što govori o tome da i na općinskim nivoima vlasti nedostaju sistematska rješenja, kojim bi se osiguralo poštivanje određenih standarda kada je riječ o zvaničnim web-stranicama lokalnih organa uprave.

Analizom web-sajtova<sup>174</sup> utvrdili smo prisustvo određenih vrsta sadržaja na web-stranicama općina/gradskih vlasti. Rezultati analize upućuju na zaključak da postoje određene pozitivne prakse u web-prezentacijama, ali da su prakse neujednačene i sporadične. Posebno je velik procenat općina koje objavljaju statične informacije, koje ne zahtijevaju česte izmjene, poput informacija o samoj općini/gradu, informacija o općinskim/gradskim vlastima, osnovne informacije o uposlenicima i imena članova općinskog vijeća/skupštine općine. Također, relevantni dokumenti, poput strategija i akcionalih planova, općinskih odluka, statuta općine/grada dostupne su na preko 67% web-sajtova (vidjeti tabelu 13).

Kada je riječ o objavljinju općinskih budžeta, rezultati naše analize pokazuju da 74,2% web-stranica ( $N = 114$ ) ima dostupne općinske budžete na web-stranicama za pojedine godine. Međutim, i tu postoji nedosljednost u objavljinju, tako da je aktuelni budžet bio dostupan na samo 44,4% web-stranica, dok su na ostalim stranicama bili dostupni budžeti iz prethodne godine ili iz više godina. Analiza dostupnosti općinskih budžeta urađena tokom 2010. godine pokazuje da je dostupnost aktuelnog budžeta bila veća od tog procenta (Jusić, M. 2011, str. 48), tako da je 58% web-sajtova ( $N = 125$ ) imalo aktuelni budžet.<sup>175</sup>

Međutim, kako se ide u analizu detaljnosti informacija koje su dostupne po pojedinim stavkama, situacija postaje lošija. Naime, biografije i kontakt informacije članova općinskog vijeća dostupne su na manje od 23% web-sajtova ( $N = 124$ ). Također, iako visok procenat web-sajtova nudi informacije o uposlenicima općine, na polovini

<sup>173</sup> Preostali procenti (4,4%) obuhvataju odgovor „ne znam” i slučajeve gdje nije dat nikakav odgovor.

<sup>174</sup> Sadržaji su prilikom analize pretraživani intuitivno, uz korištenje direktnih linkova, a potom i korištenjem pretraživača s ključnim riječima.

<sup>175</sup> Procjena budžetske transparentnosti u općinama BiH, dostupno na: <http://www.analitika.ba/files/Analitika%20-%20Lokalna%20budzetska%20transparentnost.pdf> (stranica posjećena 23. septembra 2011). Treba imati u vidu da je kod istraživanja koje je provela Jusić 2010. godine korištena drugačija metoda, tj. web-stranice općina nisu pretraživane samo putem navigacije već i putem Google pretraživača za svaki web-sajt ponaosob, koristeći „site:” funkciju, zbog čega je bilo moguće pronaći veći broj dokumenata.

**Tabela 13:** Vrste sadržaja na web-sajtovima (N = 124)

Na web-stranici su dostupni sljedeći sadržaji:	Da (%)	Ne (%)
Osnovne informacije o općini, historiji, lokaciji, kulturi i sl.	99,2	0,8
Informacije o političkim organizacijama, individualnim političarima i sličnim sadržajima	89,5	10,5
Poslovni imenik ili informacije o poslovnim subjektima na području općine/grada	40,3	59,7
Informacije o javnom organu, ulozi i uslugama koje nude općinske/gradske vlasti	87,1	12,9
Opće kontakt informacije (adresa, zvanična e-mail adresa i telefonski broj)	87,1	12,9
Informacije o organizacionoj strukturi (odjelima i službama)	89,5	10,5
E-mail imenik (s navedenim mailovima barem menadžerskih struktura – šefova službi, načelnika, predsjednika općinskog vijeća)	50,8	49,2
Telefonski imenik (s navedenim brojevima barem pojedinačnih službi ili rukovodioca i pojedinačnih uposlenika)	61,3	38,7
Dostupna lista zaposlenika/službenika	93,6	6,4
Informacije o aktuelnim projektima općine/grada	43,5	56,5
Informacije o realiziranim projektima	46,8	53,2
Informacije o imenima članova općinskog (gradskog) vijeća, odnosno skupštine općine	86,3	13,7
Kontakt informacije članova općinskog (gradskog) vijeća	22,6	77,4
Dostupne biografije članova vijeća	21,8	78,2
Plan rada općinskog (gradskog) vijeća/skupštine općine	41,9	58,1
Kalendar događaja u organizaciji općine	13,7	86,3
Informacije o zakonima relevantnim za lokalnu samoupravu	20,8	77,6
Dostupan statut općine/grada	67,7	32,3
Dostupne strategije i aktioni planovi	75,8	24,2
Nacrt dokumenata koji su trenutno u proceduri usvajanja	39,5	60,5
Informacije o općinskim odlukama/odlukama gradskih vlasti	69,4	30,6
Dostupan budžet općine/gradskih vlasti	74,2	25,8
Dostupne informacije o proceduri ostvarenja pojedinih prava u općini, tj. dobivanja određenih dokumenata i uvjerenja	12,1	87,9

Izvor: analiza web-stranica općina – primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

analiziranih web-sajtova navedena su imena i osnovne informacije o samo nekoliko čelnih funkcija u općini (poput načelnika i predsjednika općinskog/gradskog vijeća), dok 36,3% web-stranica sadrži osnovne informacije o većem broju službenika u općini. Samo 7,3% web-stranica sadrži detaljnije informacije o većem broju službenika u općini/gradskim vlastima, a 6,4% analiziranih web-stranica ne sadrži bilo kakve informacije o uposlenicima u općini. Kontakt informacije su dostupne u formi e-mail imenika na 51% analiziranih web-sajtova, a u formi telefonskog imenika na oko 61% web-sajtova, dok na čak 12,9% analiziranih web-sajtova (N = 124) nisu istaknute ni

osnovne kontakt informacije općine – tj. adresa lokalnih vlasti, zvanična e-mail adresa i broj telefona. Kako navodi Isanović (2010, str. 258), nije poznato da li neko i koliko ažurno odgovara na mailove koji stižu na kontakte općine budući da informacija o tome nije ponuđena na web-sajtovima.

Nadalje, iako su relevantni dokumenti, poput akcionalih planova, općinskih odluka, a manjim dijelom i o implementiranim i akutuelnim projektima, dostupni na web-sajtovima, treba istaći da je uvid u cijeli tok implementacije akcionalih planova i projekata sporadičan s obzirom na nesistematičnost u načinu prezentacije. Takva je situacija očekivana budući da u većini općina/gradova u Bosni i Hercegovini nedostaju pravilnici za objavljivanje sadržaja i ažuriranje web-sajta.

Zanimljivo je istaći da je samo 39,5% općina/gradskih vlasti u periodu kada se vršila analiza na web-stranici objavilo nacrte dokumenata koji su u proceduri usvajanja<sup>176</sup>. Kada je riječ o kalendarima događaja u organizaciji lokalnih vlasti, koji bi građanima trebali pružiti informacije o svim aktuelnostima u narednom periodu a time i o mogućnostima participacije u procesima odlučivanja na lokalnom nivou, zabrinjava podatak da samo 13,7% analiziranih web-sajtova ( $N = 124$ ) sadrži kalendare događaja u organizaciji općine/gradskih vlasti.

Nadalje, rezultati sugeriraju da su usluge općinskih/gradskih administracija rijetko podržane ili promovirane putem web-stranica. Naprimjer, mogućnost *online* provjere upisa u matične knjige i druge evidencije postoji na samo 5,6% analiziranih web-sajtova, a online procedure apliciranja za dokumente omogućene su na samo 1,6% analiziranih web-sajtova ( $N = 124$ ).

Također, rijetke su mogućnosti korištenja IKT-a za jednostavno obavještavanje građana o statusu predmeta u bilo kojoj fazi njihovog procesuiranja u upćinskim/gradskim službama – nije uobičajeno dobivanje obavijesti o statusu predmeta putem SMS-a (2,4% web-sajtova nudi ovu mogućnost) ili putem e-maila (3,2% web-sajtova).

Kada je riječ o *online* statičkim formularima, koji se mogu skinuti, popuniti, štampati i fizički donijeti u odgovarajuću službu, oni su mnogo češće dostupni na web-sajtovima općinskih/gradskih vlasti (na 54% web-sajtova nude mogućnost preuzimanja obrazaca;  $N = 124$ ) (vidjeti tabelu 14).

---

<sup>176</sup> S obzirom na to da se radilo o periodu decembar 2010 – januar 2011. godine, moguće je da u mnogim analiziranim općinama nije bilo dokumenata u proceduri usvajanja.

**Tabela 14:** Informatički podržane usluge

Da li je na web-sajtu ponuđeno sljedeće:	Da	Ne
Dostupni online statički formulari za preuzimanje (download)	54,0	46,0
Postoje online procedure apliciranja za dokumente	1,6	98,4
Informacije o mogućnosti praćenja predmeta putem SMS-a	2,4	97,6
Sistem elektronskog obavještavanja o statusu predmeta za koje se vodi upravni postupak	3,2	96,8
Online provjera upisa u matične knjige i evidencije rođenih, državljana, vjenčanih i umrlih	5,6	94,4

Izvor: analiza web-stranica općina – primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

Ispitali smo i u kojoj mjeri web-stranice sadrže tzv. mobilizirajuće informacije, tj. informacije koje mogu podstići participaciju građana u političkim procesima na lokalnom nivou, poput informacija o načinima građanskog učešća, o budućim bitnim političkim događajima, o javnim raspravama i građanskim inicijativama, a rezultati su predstavljeni u tabeli 15.

**Tabela 15:** Mobilizirajuće informacije na web-sajtovima

Na web-sajtu su dostupni sljedeći sadržaji:	Da (%)	Ne (%)
Informacije o načinima građanskog učešća (kako ulagati prijedloge, žalbe, peticije, glasati itd.)	58,1	41,9
Raspored i teme budućih političkih susreta, poput javnih rasprava	22,6	77,4
Dodatne informacije o javnim raspravama, prateći dokumenti, poput prijedloga budžeta i sl.	19,4	80,6
Informacije o efektima javnih rasprava na proces donošenja odluka	12,1	87,9

Izvor: analiza web-stranica općina – primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

Rezultati pokazuju da oko 42% web-stranica lokalnih organa vlasti u momentu analize nije uključivalo bilo kakve informacije o građanskom učešću, ali da, s druge strane, postoje i pozitivne prakse objavljivanja informacija o budućim političkim susretima u oko 23% općina/gradova, te pružanja dodatnih informacija o tim susretima i dostupnosti pratećih dokumenata na oko 19% analiziranih web-sajtova. Ipak, Mišić-Mihalović i Jusić (2010, str. 205) navode da je pretraživanje pojma „javna rasprava“ na web-stranicama općina pokazalo da je čak 90 općina (72%) informaciju ili poziv na

učešće u pojedinim javnim raspravama objavilo na službenim web-sajtovima, što daje nešto bolju sliku u odnosu na rezultate našeg istraživanja.<sup>177</sup>

Rezultati koje smo dobili u skladu su sa zaključcima druge analize web-stranica općina (Isanović 2010, str. 254–255), prema kojima se sadržaj općinskih web-sajtova primarno odnosi na opće informacije o općini i općinskoj upravi. Informacije o uslugama, službama, političarima i zaposlenicima općine, o tekućim političkim pitanjima i planovima, uz izuzetak nekoliko naprednih općina<sup>178</sup>, rijetko su date i u pravilu nisu detaljne. Ovakvi rezultati analize sadržaja web-sajtova lokalne uprave u Bosni i Hercegovini ukazuju na to da građani i dalje nisu u centru pažnje općinskih vlasti kada su u pitanju web-bazirani servisi. To je rezultat činjenice da se, prije svega, malo radi na tome da se građanima omogući brža, lakša i jefitnija isporuka usluga putem web-platformi, te da se malo pažnje posvećuje podsticanju učešća građana u procesima odlučivanja i unapređenju transparentnosti rada lokalne uprave. Rezultati analize sadržaja web-sajtova, prema tome, ukazuju na i dalje vrlo nizak stepen osjećaja odgovornosti lokalne uprave prema građanima budući da su građanima u najvećem broju slučajeva uskraćene ključne informacije kako o radu same lokalne uprave tako i o pravima građana kao i o načinima ostvarenja tih prava.<sup>179</sup>

## 7.2. Funkcionalnost

Analiza funkcionalnosti web-sajtova općina dala je još i lošije rezultate nego analiza njihovog sadržaja. Poražavajuće je da samo 5% lokalnih organa vlasti (tj. 5 općina i jedne gradske vlasti; N = 124) daje mogućnost prijavljivanja na bilten (newsletter), elektronske novine koje se korisnicima dostavljaju putem e-maila, a manje od četvrtine analiziranih općina ima mogućnost prijave na RSS dovode (RSS feedove) (vidjeti tabelu 16).

---

<sup>177</sup> Nešto bolji rezultat ovog ranijeg istraživanja također se može povezati s korištenjem drugačije metode pretraživanja web-stranica. Naime, web-stranice općina nisu pretraživane samo putem navigacije već i putem Google pretraživača za svaki web-sajt ponosob, koristeći „site” funkciju, te je zbog toga bilo moguće pronaći veći broj relevantnih sadržaja. Ako se za traženje tih sadržaja koristi isključivo navigacija web-stranice (što čini većinu prosječnih korisnika), jasno je da na taj način ne bi mogli tako lako doći do informacija – neke su prosto nepregledne, a neke su stare, tj. pohranjene u arhivi.

<sup>178</sup> Posebno se kao pozitivan primjer navodi općina Centar, te općine Novi Grad, Novo Sarajevo, Stari Grad, Travnik, Laktaši i Livno, na čijim je web-sajtovima dostupan veći broj detaljnijih informacija ovog tipa (Isanović 2010, str. 254).

<sup>179</sup> No, treba naglasiti da ne postoje precizne zakonske obaveze kojima se definira o čemu lokalna uprava uopće treba informirati građane, što su Mišić-Mihajlović i Jusić (2010) istakle u svojoj analizi.

Kao što je ranije zaključila Isanović (2010, str. 257), i ovo istraživanje pokazuje da ne postoji standardna praksa u odabiru jezika i pisma korištenih na web-sajtovima lokalnih organa vlasti. Naša analiza potvrđuje da se rijetko koriste oba zvanična pisma, tj. samo 18,5% općina ima web-stranice i na latinici i na čirilici. Korištenje drugih jezika, pored jezika naroda u Bosni i Hercegovini, nije naročito česta praksa, pri čemu je najviše u upotrebi engleski jezik (16,9%), a u manjoj mjeri i drugi jezici (samo njemački na jednom web-sajtu, više jezika na 3,2% web-sajtova; N = 124). No, treba napomenuti da je obim sadržaja koji je dat na stranom jeziku uglavnom manji i da se rjeđe ažurira, te da u nekim slučajevima zapravo postoji samo dugme za drugu jezičku opciju, koja ustvari nije u funkciji, ili je prevedena samo navigacija<sup>180</sup>.

Što se tiče funkcionalnosti web-stranica za osobe s posebnim potrebama i mogućnosti poput audioprezentacija ili povećanja slova, manje od 13% web-stranica nudi takve opcije (vidjeti tabelu 16). Postojanje ovakve opcije značajno je za osiguranje jednakog pristupa informacijama i političkim procesima za sve građane, a važno je ukazati na to da uvođenje ovakvih praksi u pojedine općine predstavlja značajan korak, ali da ogromna većina općina, njih 87,1%, ne vodi računa o grupama građana s posebnim potrebama.

**Tabela 16: Funkcionalnost web-sajta**

Web sajt nudi/omogućava sljedeće:	Da (%)	NE (%)
Prijava za bilten (newsletter)	4,8	95,2
FAQ (Frequently Asked Questions – često postavljana pitanja)	6,5	93,5
RSS dovod (RSS-FEED)	23,4	76,6
Korištenje oba pisma (latinica i čirilica)	18,5	81,5
Korištenje stranih jezika	20,9	79,1
Opcije za grupe s posebnim potrebama	12,9	87,1
Sekcija za preuzimanje (download) svih dokumenata općinskog vijeća, pravilnika, uputstava, odluka i sl.	59,7	40,3

Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

Na kraju, data je i procjena jednostavnosti kategorizacije sadržaja, tj. jednostavnosti pronalaženja traženih sadržaja na webu, pri čemu je procijenjeno da 26,6% web-sajtova ima vrlo jednostavnu kategorizaciju, a da je kategorizacija sadržaja na većini

<sup>180</sup> Vidjeti, npr., web-sajt opštine Prnjavor (datum analize: 17. januar 2011), gdje su sadržaji dostupni na engleskom, a navigacija je prevedena na ostale jezike: češki, poljski, ukrajinski, italijanski.

web-sajtova (tj. njih 48,4%; N=124) zadovoljavajuća. S druge strane, procijenjeno je da je kategorizacija otežavala značajno pronalaženje sadržaja na 24,2% web-sajtova lokalnih organa vlasti<sup>181</sup>. Npr., u 40,3% slučajeva (N = 124) web-stranice ne sadrže sekcije za preuzimanje svih dokumenata općinskog vijeća, poput pravilnika, odluka itd. Također, prema Isanović (2010, str. 256–257), na gotovo svim sajtovima postoji opcija pretraživanja za cijeli sajt (polje za pretragu „search box”), ali gotovo ni na jednom općinskom web-sajtu ne postoji opcija za specijalnu ili naprednu pretragu (npr. unutar određenih sekcija), niti postoji alfabetski indeks sadržaja (A – Z), koji bi mogao unaprijediti pretragu. Pored toga, web-sajtovi ne sadrže upute za korisnike, tj. „help“ sekcije, koje bi pružile informacije o punom korištenju potencijala i servisa web-sajta (Isanović 2010, str. 256).

Sve u svemu, web-stranice općina u Bosni i Hercegovini u najvećem broju slučajeva nisu prilagođene potrebama različitih grupa građana, ne vode računa o jednakoj upotrebi latiničnog i čiriličnog pisma, ne nude adekvatne sadržaje na stranim jezicima i, generalno gledajući, nisu jednostavne za korištenje.

### 7.3. Interaktivnost

Sve analizirane web-stranice (N = 124) procijenjene su i s obzirom na interaktivne mogućnosti koje nude. Kao što je prikazano u tabeli 17, rezultati pokazuju da su mogućnosti konsultacije i interakcije s građanima uveliko zanemarene. *Online* forumi su izuzetno rijetka praksa (6,5% web sajtova; N = 124), dok *online* ankete koristi oko 46% lokalnih vlasti (vidjeti tabelu 17). Slične nalaze objavljuje i Isanović (2010, str. 259), navodeći da alati za *online* debate postoje samo na nekolicini web-sajtova.

**Tabela 17:** *Interaktivnost web-sajtova*

Da li je na web-sajtu ponuđeno sljedeće:	Da (%)	Ne (%)
Online forum za debatu i/ili pričaonica (chat pool)	6,5	93,5
Formulari za upite (npr. traženje pravnih savjeta ili upiti određenim administrativnim službama)	60,5	39,5
Ankete	46,0	54,0

Izvor: primarno istraživanje rađeno za potrebe ovog izvještaja (2010–2011)

<sup>181</sup> Još je jedna web-stranica po ovoj karakteristici svrstana u kategoriju „nešto drugo“ s obzirom na to da su jedini sadržaji web-stranice u momentu analize opći, historijski podaci o općini (pogledati [www.breza.com](http://www.breza.com); datum analize: 12. januar 2011).

Čak i kada postoje spomenute mogućnosti, rezultati naše analize sugeriraju da su teme debata odnosno pitanja u anketama rijetko vezane za aktuelne procese donošenja odluka. Analiza web-stranica pokazala je da u sedam od osam slučajeva gdje su web-sajtovi nudili mogućnost učešća u forumima ili internetskim pričaonicama (chat pool), diskusije ili teme nisu bile povezane s tekućim procesima donošenja odluka. Slično tome, od ukupno 57 web-sajtova koji sadrže ankete ( $N = 124$ ), pitanja su bila povezana s tekućim procesima donošenja odluka u samo devet slučajeva<sup>182</sup>. Takvi nalazi upućuju na zaključak da ankete (i forumi) nisu dio sistematskog napora općine za povećanje učešća građana, već često odluke administratora web-stranice općine, pa se može pretpostaviti da se u pravilu ne koriste za konsultiranje građana za izradu javnih politika. Uz to, Isanović navodi da u postojećim diskusijama u pravilu ne participiraju političari i predstavnici vlasti, da prisustvo općinskog moderatora nije vidljivo, te da diskusije nisu naročito aktivne jer je slaba učestalost objavljivanja sadržaja (2010, str. 259).

Kad je riječ o dostupnosti posebnih formulara za upite, poput formulara za pravne savjete ili upite pojedinim administrativnim službama, situacija je značajno drukčija. Čak 60,5% općina/gradskih vlasti ima *online* formulare za takve upite. Isanović, međutim, ističe da iz kontakt formulara koje općine nude nije jasan način njihovog procesuiranja, te nije jasno ko, u kojem roku i da li uopće odgovori na primljeni upit (2010, str. 259).

\*\*\*\*\*

U cjelini, može se reći da su iskorišteni osnovni potencijali web-stranica lokalne uprave za informiranje ciljnih skupina, ali i da su potencijali za unapređenje usluga (*online* aplikacije) i povećanje participacije građana (forumi, ankete itd.) u pravilu ostali neiskorišteni. U tom smislu, na spomenutoj petostepenoj skali razvoja web-prisustva (UN 2008), općine u Bosni i Hercegovini u prosjeku spadaju u drugu kategoriju razvijenosti, a to je „unapređena e-uprava“. To znači da lokalne uprave u Bosni i Hercegovini nude značajan obim informacija o samoj lokalnoj upravi, javnim politikama na lokalnom nivou i o lokalnoj zajednici uopće. Na sajtovima uglavnom postaje linkovi na arhivirane informacije i dokumentaciju, a građanima su u pojedinim općinama relativno lako dostupni i razni formulari koji se mogu preuzeti, popuniti i onda fizički dostaviti lokalnoj administraciji. Ipak, postoje problemi neažurnosti sadržaja, nefunkcionalnosti i manjka interaktivnosti.

---

<sup>182</sup> 37 pitanja nije bilo povezano sa aktuelnim procesima, a za njih 9 nije bilo jasno da li su povezani s tekućim procesima.

## 8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ovim istraživanjem pokušali smo sagledati faktore koji utječu na razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, te smo posebnu pažnju posvetili analizi političkih, pravnih, tehničkih i socio-ekonomskih aspekata razvoja e-uprave u kontekstu općih trendova reforme javne uprave i lokalne uprave u posljednjih desetak godina. U istraživanju naglasak je stavljen na strateška pitanja razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, a to su: zakonski preduvjeti za razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini; aktuelne politike, strateški pristupi i podsticaji za razvoj elektronske uprave; trendovi i perspektive razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini s obzirom na cijelokupan kontekst reforme javne uprave; ključni problemi, izazovi i ostvareni pomaci u domenu uvođenja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini. Pored ovih pitanja, razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini posmatrali smo u odnosu na ključne principe dobre uprave, a to su: transparentnost, odgovornost, interaktivnost i građanska participacija, pokušavši ustanoviti u kojoj mjeri lokalne uprave u Bosni i Hercegovini djeluju u skladu sa ovim principima dok razvijaju sisteme elektronske uprave.

Rezultati analize pokazali su da se Bosna i Hercegovina, pa tako i njene lokalne uprave, danas nalazi u prvoj fazi evolucije e-uprave, tj. da je u Bosni i Hercegovini riječ o birokratskom modelu e-vlade, gdje se informacione tehnologije prije svega koriste za unapređenje efikasnosti javne administracije i internih vladinih struktura, dok se tek javljaju naznake prelaska u drugu fazu razvoja – model menadžmenta informacijama – gdje se uspostavlja veza između građana i javne administracije razvojem osnovnih elektronskih javnih usluga. Bosna i Hercegovina je još uvijek daleko od naprednih faza evolucije elektronske uprave, poput modela građanske participacije, koji karakterizira snažna participacija u procesu donošenja odluka uz pomoć informacione tehnologije, ili najnaprednijeg modela e-uprave sa intenzivnim i složenim transakcijama umreženih društvenih, političkih i administrativnih aktera (prema: Mäenpää 2004, također vidjeti Analitički okvir, poglavljje 3, ovog izvještaja).

Proces uvođenja e-uprave i e-participacije u procesima odlučivanja na lokalnom nivou otežan je uslijed niza iznimno složenih faktora i problema:

- Najprije, Bosna i Hercegovina općenito značajno zaostaje u razvoju e-uprave u poređenju sa zemljama regionalnih trendovima u toj oblasti, što neminovno ima negativne posljedice i na razvoj lokalne e-uprave.
- Zatim, evidentno je odsustvo strateške vizije i manjak koordinacije kada je riječ o razvoju e-uprave u Bosni i Hercegovini.
- Razvoj e-uprave ugrožen je uslijed sukoba i konfuzije u nadležnostima između različitih administrativnih nivoa, te uslijed debalansa u uspostavljanju zakonskog i institucionalnog okvira između entiteta.
- Zakonski okvir je nedovršen i osporavan (također zbog sukoba nadležnosti).
- Razvoj lokalne e-uprave prilično je zanemaren u strateškim dokumentima.
- Same općine nesistematski pristupaju uvođenju e-uprave.
- Manjak komunikacije i koordinacije unutar javne uprave otežava razvoj lokalne e-uprave.
- Usljed ograničenih resursa, birokratizacije, manjka transparentnosti i odgovornosti, općine zaostaju u domenu e-uprave i e-participacije i još uvijek nisu stavile građane u centar pažnje kada je riječ o uvođenju e-uprave.

Slijedi detaljnija razrada identificiranih problema i faktora koji stoje na putu razvoja lokalne e-uprave, kao i e-uprave uopće, u Bosni i Hercegovini.

### ***Zaostajanje Bosne i Hercegovine u razvoju e-uprave***

Istraživanja pokazuju da Bosna i Hercegovina zaostaje u razvoju informacionog društva u odnosu na ostale zemlje u svijetu i regiji, posebno kada je riječ o vladinoj e-spremnosti. S druge strane, infrastrukturni kontekst i individualna spremnost korisnika javnih usluga u Bosni i Hercegovini rapidno se razvijaju, čime se povećava potencijal za apsorpciju informatički podržanih usluga i promociju participatornih potencijala. Drugim riječima, evidentan je rastući jaz između vladinih institucija, s jedne strane, i građana, s druge, kada je riječ o e-spremnosti i korištenju IKT-a u svakodnevnom radu. Sa stanovišta savremenog demokratskog društva koje želi ući u Evropsku uniju, neprihvatljivo je da je ukupan stepen razvoja e-uprave tako nizak, te da su vladine e-usluge namijenjene građanima i poslovnoj zajednici u Bosni i Hercegovini na tako rudimentarnom nivou da predstavljaju ozbiljnu smetnju u obavljanju osnovnih poslovnih transakcija i zahtjeva građana prema javnim institucijama. Ovakvo stanje nepotrebno povećava troškove, usporava poslovne i administrativne procese, umanjuje efikasnost poslovnih i administrativnih sistema i otežava život i rad građana. Ovaj jaz potencijalno može stvoriti tenzije i sve veći pritisak

na organe vlasti da uhvate korak sa svojim građanima i da adekvatno odgovore na potrebe građana i poslovne zajednice u domenu razvoja i isporuke e-usluga.

### ***Odsustvo strateške vizije i manjak koordinacije***

Bosna i Hercegovina je napravila određene važne korake u domenu razvoja elektronske uprave, ali i dalje ostaje jedina zemlja u regionu bez adekvatnog institucionalnog okvira i strateškog pristupa neophodnog za razvoj informacionog društva. Može se zaključiti da ne postoji koordinirana, zajednička politika razvoja e-uprave na nivou Bosne i Hercegovine, te da nedostaju jedinstveni standardi koji bi osigurali kvalitet usluga i praksi, kao i interoperabilnost baza podataka u različitim organima javne uprave. Postojeće strategije na nivou Bosne i Hercegovine više nisu ažurirane i relevantne, nema poređenja poslovnih pokazatelja (benchmarking), nema političkoga konsenzusa o strateškom pristupu razvoju e-uprave, nadležnosti su nejasne, pravna struktura nije usklađena i nema koordinacije aktivnosti na različitim administrativnim nivoima. Takvo stanje vodi ka neujednačenom razvoju e-uprave, dupliranju procesa i neefikasnom korištenju resursa, kao i do različitih, nerijetko nekompatibilnih i potencijalno skupih tehničkih rješenja, kao i neadekvatnih poslovnih procesa. Ovakvo je stanje zabrinjavajuće s obzirom na to da se u decentraliziranom društvu poput Bosne i Hercegovine napredna e-uprava može temeljiti samo na usaglašenoj politici e-upravljanja i na jedinstvenim standardima izgrađenim na načelima interoperabilnosti i zajedničke politike za razmjenu podataka i dokumenata na svim relevantnim administrativnim nivoima. Štaviše, moglo bi se reći da nivo i kompleksnost decentralizacije kakvu ima Bosna i Hercegovina zahtijeva snažniju i sistematicniju koordinaciju aktivnosti, planova i strategija između mnoštva administrativnih nivoa i teritorijalnih jedinica ako se želi postići razvoj funkcionalne, efikasne i ekonomski održive e-uprave.

### ***Sukob nadležnosti između različitih administrativnih nivoa i debalans između entiteta***

Nažalost, u slučaju Bosne i Hercegovine evidentan je sukob oko nadležnosti između različitih administrativnih nivoa, prije svega između RS-a i BiH, koji onemogućava donošenje usaglašenih i koherentnih državnih i entitetskih politika u domenu e-uprave, a ujedno ometa uspostavu efikasnog institucionalnog okvira koji bi omogućio snažan razvoj e-uprave u Bosni i Hercegovini. Situacija je dodatno komplikirana složenom administrativnom strukturom Federacije BiH, koja se sastoji od 10 kantona, koji imaju značajan stepen autonomije, te nije jasno ko je, na kom nivou i u kojoj

mjeri nadležan za razvoj e-uprave, te kako se koordiniraju aktivnosti između Federacije BiH, 10 kantona i mnoštva općina u ovom entitetu.

Ipak, u strateškom smislu najdalje je otišla RS, koja je razvila Strategiju razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015. godine i Strategiju razvoja elektronske vlade Republike Srpske (iz 2009. godine) te uspostavila neophodne institucije i donijela zakonski okvir za razvoj e-uprave.

No, slični strateški dokumenti, zakoni i institucije u Federaciji BiH do sada nisu uspostavljeni, što ukazuje na rastući jaz u toj oblasti između dva entiteta, barem što se tiče definiranja politika i strategija. Na nivou FBiH nije donešena strategija razvoja elektronske vlade, nisu usvojeni odgovarajući zakoni i ne postoji tijelo nadležno za razvoj informacionog društva. U značajnoj mjeri razlog ovome je što se FBiH do sada oslanjala na strategiju i zakonski okvir donesen na nivou Bosne i Hercegovine, što FBiH stavlja u izrazito loš položaj s obzirom na sukob nadležnosti između entiteta i države, koji onemogućava istinsko zaživljavanje zakona i potrebnih institucija na državnom nivou. Drugi razlog jeste dosadašnji izrazito pasivan odnos FBiH kada je riječ o razvoju e-uprave, čemu se korijeni mogu tražiti u kompleksnoj administrativnoj strukturi i nepovoljnim političkim procesima unutar ovog entiteta. Sve ovo rezultira stagnacijom u institucionalnim naporima u pravcu razvoja e-uprave u FBiH u poređenju sa RS-om.

Ovakvo zaostajanje FBiH za RS-om, ali prije svega zaostajanje za savremenim trendovima razvoja e-uprave i zanemarivanje potreba građana i poslovne zajednice u FBiH, može imati izrazito negativne i kompleksne posljedice na cijelokupan sistem lokalne uprave i uopće javne uprave u Bosni i Hercegovini ukoliko dođe do razvoja dva nepovezana, nekompatibilna sistema, koji su, uz to, i u različitim fazama razvoja. Neujednačenost u domenu strategija, politika, zakona i praksi između dva entiteta nije dobra osnova za koordinaciju aktivnosti između tih administrativnih jedinica i teško da iz takvog debalansa mogu proisteći usaglašene politike i strateški okvir za razvoj e-uprave na nivou Bosne i Hercegovine.

### ***Nepotpun i osporavan zakonski okvir***

Pravnim propisima na nivou Bosne i Hercegovine i na nivou entiteta ostvaren je dio formalnih preduvjeta za razvoj e-vlade, pa su, između ostalog, usvojeni: Zakon o elektronskom potpisu BiH<sup>183</sup> (2006) i Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom

---

<sup>183</sup> Zakon o elektronskom potpisu („Službeni glasnik BiH”, broj: 91/06).

prometu BiH<sup>184</sup> (2007), a na nivou RS-a: Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o elektronskom poslovanju i Zakon o elektronskom dokumentu<sup>185</sup>. Ovi su zakoni značajni jer uređuju pravni okvir kojim se priznaje komunikacija ostvarena korištenjem IKT-a, te se omogućava elektronska autentifikacija učesnika u toj komunikaciji, kao i korištenje i puna pravna valjanost elektronskog dokumenta, čime se unapređuje efikasnost procesuiranja postupaka u organima vlasti. Međutim, ovi zakoni nisu doneseni na nivou oba entiteta i, osim u slučaju RS-a, ne tiču se direktno razvoja e-uprave na lokalnom nivou. Osim toga, istraživanje je pokazalo da zbog sukoba nadležnosti, prije svega između RS-a i BiH, ni postojeći zakonski okvir nije na stabilnoj osnovi budući da određene relevantne institucije iz RS-a (npr. AIDRS, vidjeti ranija poglavlja) smatraju da određeni važni zakoni na nivou Bosne i Hercegovine (Zakon o elektronskom potpisu BiH, Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu BiH)<sup>186</sup> zadiru u nadležnosti entiteta, te se osporavaju ili će biti osporeni pred nadležnim institucijama.

### ***Zanemarivanje lokalne e-uprave u strateškim dokumentima***

Možemo reći da je u strateškim dokumentima za razvoj informatičkog društva i elektronske uprave u Bosni i Hercegovini prisutno određeno zanemarivanje općinskog nivoa uprave. Nedostatak planiranja u razvoju e-uprave na lokalnom nivou, manjak standarda i neadekvatna pravna rješenja smatraju se nekim od glavnih uzroka nedovoljnog razvoja e-uprave na općinskom nivou.<sup>187</sup> Prema tome, još uvijek nedostaju značajni koraci u strateškom planiranju razvoja lokalne e-uprave. Zbog toga razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini zavisi od neusaglašenih entitetskih politika (ili nedostatka takvih politika), zatim od samoinicijativnih aktivnosti pojedinih općina i od donatorskih intervencija. Također, aktuelne politike vezane za lokalnu upravu i samoupravu ne uzimaju u obzir intenzivan razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija i koncept e-uprave (Draganić et al. 2006, str. 56). Možemo reći da ne postoji jasna vizija i ciljevi razvoja lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, bez obzira na to o kojem administrativnom nivou govorili.

---

<sup>184</sup> Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu („Službeni glasnik BiH”, broj: 88/07).

<sup>185</sup> Vidjeti: <http://www.narodnaskupstinars.net/cir/zakoni>, kao i pregled zakona koje treba donijeti ili izmijeniti u poglavljju o e-legislativi Strategije razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, 2004, str. 35–27.

<sup>186</sup> Pisani komentar AIDRS-a na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. juna 2011, dostupno u arhivi autora.

<sup>187</sup> Vidjeti Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BiH, Razvojna agencija EDA, 2006, str. 46, kao i Strategiju razvoja lokalne samoprave RS-a.

### ***Nesistematski pristup općina uvođenju e-uprave***

Općine mogu same donositi odluke, usvajati pravilnike i definirati mehanizme učešća svojim statutima, pa nema zakonskih prepreka za razvoj e-uprave na nivou samih organa lokalne samouprave. Također, zakonski okvir omogućava i osnivanje upravnih organa na nivou općina koji bi rukovodili implementacijom e-uprave u općinama. Pa ipak, rezultati primarnog istraživanja pokazuju da su takve mogućnosti uveliko zanemarene, tako da veliki procenat općina/gradova nema donosene relevantne odluke, procedure niti strateške dokumente neophodne za razvoj e-uprave. U organima lokalne samouprave e-uprava je uglavnom adresirana u okviru određenih projektnih zadataka, općih razvojnih strategija i akcionalih planova, dok su specifični akti koji definiraju razvoj e-uprave vrlo rijetki. To znači da su potencijali za podsticanje elektronske uprave kroz donošenje različitih općinskih akata uveliko zanemareni, a evidentan je i nedostatak sistematskih rješenja u razvoju e-uprave na nivou općina. Dakle, kada je riječ o razvoju lokalne e-uprave, u praksi se nije daleko odmaklo u implementaciji ciljeva i zadataka zacrtanih postojećim strateškim dokumentima (Jungić 2008, str. 101).

Zato nije iznenadujući evidentan jaz u razvoju e-uprave koji se javlja između općina različitih kapaciteta. Nivo realizacije projekata e-uprave varira od općine do općine, uslijed razlika u veličini i budžetskim sredstvima svake od njih (veće i bogatije općine ranije su pristupile implementaciji različitih IT rješenja) ili zbog donatorskih podsticaja (e-Spremnost 2010, str. 55), te su velike razlike između manjeg broja općina koje uvode e-upravu i većine općina koja zaostaje u tom pogledu.

### ***Manjak komunikacije i koordinacije unutar javne uprave***

Sljedeći je važan problem protok informacija unutar javne uprave, a posebno unutar i između jedinica lokalne uprave. Općine nisu u potpunosti uvezane niti unutar sebe, a da ne govorimo o tome koliko nisu uvezane između sebe. Osim toga, postoji ogroman jaz između općina, s jedne strane, i viših nivoa vlasti, koji ne osiguravaju neophodne strategije, uputstva, zakone, agencije i ostalu podršku tim općinama. Često su važni akteri za e-upravu locirani izvan općina, dok je komunikacija i koordinacija s njima prilično otežana. Razvoj lokalne e-uprave od općina, ali i od drugih relevantnih javnih institucija na svim administrativnim nivoima, zahtijeva sveobuhvatnu i sistematsku reformu procesa i organizacije posla.

### ***Zaostajanje općina u domenu e-uprave i e-participacije***

Pored složenih kontekstualnih problema na koje teško da mogu značajno utjecati, općine u Bosni i Hercegovini suočavaju se s nizom internih problema i prepreka koje otežavaju uvođenje e-uprave i IKT-a. To su, prije svega, budžetska ograničenja i manjak softverskih resursa, a zatim i ograničenja u ljudskim resursima i znanju. Ovi problemi, kombinirani sa eksternim negativnim faktorima i birokratiziranom i neefikasnom općinskom administracijom, značajno ograničavaju razvoj lokalne e-uprave. Ono što se vidi iz našeg istraživanja jeste da su općine napravile značajan napredak kada se radi o uvođenju informacionih tehnologija i sistema usmjerenih na unapređenje efikasnosti općinske administracije i na reformiranje interne općinske strukture. No, evidentno je zaostajanje općina kada je riječ o uvođenju e-servisa i web-baziranih servisa za građane, a vrlo skromni rezultati postignuti su kada je riječ o korištenju IKT-a za podsticanje transparentnije i odgovornije lokalne uprave. Ovo je jasno vidljivo iz analize web-prisustva općina u Bosni i Hercegovini, koja je pokazala da lokalne uprave u Bosni i Hercegovini uglavnom ne koriste nove tehnologije kako bi građanima pružile kvalitetne informacije i ponudile širi spektar usluga putem web-aplikacija. Osim toga, općine ne nastoje koristiti IKT kako bi uključile građane u procese odlučivanja. Građani i dalje nisu u centru pažnje kada je riječ o uvođenju lokalne e-uprave.

# 9. PREPORUKE

## KREIRANJE STRATEŠKOG PRISTUPA RAZVOJU E-UPRAVE

Kako bi se stvorili preduvjeti za strateški pristup razvoju lokalne e-uprave i kako bi se uskladile i koordinirale aktivnosti u toj oblasti na različitim administrativnim nivoima, neophodno je poduzeti niz mjera.

- **Na nivou Bosne i Hercegovine, a uz učešće oba entiteta,** potrebno je što hitnije pokrenuti dijalog o strateškim pitanjima. To se može postići kreiranjem radnog tijela (npr. radne grupe) za koordinaciju i usaglašavanje politika i strateških okvira koje može biti sastavljeno od predstavnika relevantnih institucija iz oba entiteta, Distrikta Brčko i relevantnih ministarstava i agencija sa državnog nivoa, kao i od određenog broja nezavisnih stručnjaka. Ovo bi radno tijelo bilo zaduženo da:
  - definira i uskladi nadležnosti različitih nivoa vlasti kada je riječ o razvoju e-uprave i s tim povezanim aktivnostima strateškog planiranja, zakonskog okvira i izgradnje institucija;
  - kreira okvirni dokument i akcioni plan za koordinaciju i usaglašavanje pristupa, politika i aktivnosti u domenu razvoja e-uprave na različitim nivoima;
  - izradi usaglašenu politiku za kreiranje institucionalnog okvira koji će omogućiti adekvatnu koordinaciju razvoja informatičkog društva i e-uprave na svim administrativnim nivoima, uvažavajući nadležnosti različitih nivoa;
  - posebnu pažnju posveti kreiranju preduvjeta za uspostavu agencije za informatičko društvo i e-upravu, koja treba biti koordinator za standarde i interoperabilnost. Pri agenciji bi se trebalo uspostaviti šire savjetodavno tijelo koje bi bilo sastavljeno od predstavnika svih nivoa vlasti i relevantnih zainteresiranih strana.
- **Na nivou FBiH potrebno je** kreirati radnu grupu sastavljenu od predstavnika nadležnih ministarstava na nivou FBiH, zatim predstavnika svih 10 kantona, kao i od određenog broja nezavisnih eksperata. Zadaci ove radne grupe bili bi da se:

- definiraju strateški ciljevi razvoja e-uprave u FBiH i izradi strateški okvir i akcioni plan razvoja e-uprave u FBiH;
- definira usaglašena javna politika koja će podstaći harmoniziran razvoj e-uprave na svim administrativnim nivoima, od FBiH, preko kantona, pa do općina unutar FBiH.
- **Na nivou FBiH** potrebno je donijeti strateške planove u domenu elektronske uprave, koji su također relevantni i za razvoj lokalne uprave, uz uvažavanje prava na lokalnu samoupravu i uzimajući u obzir i nadležnosti kantona kada je u pitanju lokalna uprava. Također je neophodno osnivanje tijela nadležnog za definiranje i nadgledanje provođenja e-uprave na nivou FBiH (kao što u RS-u već postoji Agencija za informaciono društvo). U odsustvu takvog tijela, poslove koordinacije razvoja e-uprave u FBiH bi u ovoj fazi mogao obavljati Odsjek za IKT u Federalnom ministarstvu prometa i komunikacija (FMPIK).
- **Unutar FBiH** potrebna je uspostava nadležnih tijela za definiranje i nadgledanje razvoja e-uprave **na nivou svakog od 10 kantona**: „Postoji potreba za koordinacijom i oslanjanjem na postojeće IKT resurse s kantonima, a onda sa općinama. Realno su najznačajniji Zavod za informatiku i statistiku Kantona Sarajevo, odnosno Odjeljenje za informisanje, informacione sisteme, obezbjeđenje i tehničke poslove u Kantonu Tuzla (gdje će moguće IKT biti izdvojeno u posebno odjeljenje u okviru Zajedničke službe). Ostali kantoni, uglavnom, nemaju prave IKT službe, već prije kontakt osobe prema vanjskim ugovaračima. (...) Boljom komunikacijom između FBiH i kantona bi se moglo osigurati korištenje jedinstvenih propisa, a kasnije i određenih sistema.”<sup>188</sup>
- **Na nivou oba entiteta, i RS-a i FBiH**, a u koordinaciji sa državnim nivoom, i uz učešće lokalnih predstavnika, tj. uz konsultacije s lokalnim nivoima vlasti, potrebno je izraditi smjernice za razvoj elektronske uprave (s obzirom na aktuelno zanemarivanje lokalnog nivoa vlasti u strateškom planiranju), te promovirati izradu specifičnih akcionalih planova za razvoj e-uprave na nivou općina, u skladu sa standardnim smjernicama, ali i specifičnostima pojedinih općina. Preporuka je da se ne pišu pojedinačne općinske IKT strategije, jer su općine veoma slične u procesima koje obavljaju, nego da se napravi jedan kratak dokument koji bi ustvari bio akcioni plan s kratkim uvodom, prioritetima,

---

<sup>188</sup> Timur Gadžo, direktor Zavoda za informatiku i statistiku Kantona Sarajevo, pisani komentar na nacrt ovog izvještaja dostavljen 23. augusta 2011. (dostupno u arhivi autora).

aktivnostima, finansijskim i ljudskim resursima za svaku od općina zasebno. Odnosno, mogu se donijeti smjernice za općine o tome kako donijeti općinske akcione planove i što bi takvi aktioni planovi u idealnom slučaju trebali sadržavati.

- Uvesti sisteme monitoringa i poređenja poslovnih pokazatelja (benchmarking) implementacije Strategije razvoja elektronske vlade u **RS-u**, te iste ili slične mehanizme primijeniti i na adekvatne strateške dokumente u **FBiH** kada se oni tamo donesu.
- Nadležna tijela **na nivou svakog od entiteta** (AIDRS u **RS-u** i njen budući ekvivalent u **FBiH**, a uz moguću saradnju s Federalnim ministarstvom prometa i komunikacija, Ministarstvom za upravu i lokalnu samoupravu RS-a, kao i sa entitetskim savezima općina i gradova) treba da izrade standarde iz oblasti IT-a koji bi se odnosili i na lokalnu e-upravu. Trebalo bi insistirati na tome da svako opće rješenje ili rješenja koja općina razvija za svoje potrebe budu u skladu s navedenim standardima, što bi dovelo do lakšeg povezivanja informacionih sistema općina i razmjene informacija i dokumenata.
- Kako bi se pospješilo korištenje usluga e-uprave od građana i poslovnog sektora, neophodno je **na nivoima FBiH i RS-a** osmisliti i implementirati promotivne aktivnosti.

## KREIRANJE ADEKVATNOG ZAKONSKOG OKVIRA

Neophodno je unaprijediti zakonski i regulatorni okvir kako bi se podstaklo uvođenje i razvoj e-uprave i lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini, i to na sljedeći način:

- Predlažemo da se izmjeni zakonske regulative da prioritet uz pomoć plana tehničke realizacije projekata. Na ovaj način prvo se rade zakoni koji su važni za neko rješenje koje ima veliki prioritet.
- Potrebna je intervencija u zakonima o lokalnim samoupravama radi uspješne implementacije e-uprave, te je stoga potrebno propisati obavezu pružanja e-usluga za sve općine u Bosni i Hercegovini.
- Da bi se postigao traženi efekat, pravna regulacija treba uspostaviti tri glavna načela:

- načelo jedinstvenog stvaranja i prikupljanja podataka. To se odnosi na zabranu za upravna tijela da zahtjevaju dostavu i dokazivanje podataka, odnosno dostavu dokumenata koji su već prikupljeni od drugog upravnog tijela.
- načelo službene obavijesti. To se odnosi na obavezu tijela uprave koji je prvi stvorio/prikupio podatak o određenom građaninu („primarni administrator“) da ih po službenoj dužnosti šalje drugim upravnim tijelima, koja, prema zakonu, također raspolaže takvim podacima.
- načelo automatskog prenosa. To se odnosi na uvođenje obaveze međusobnog prenosa podataka između organa uprave elektronskim putem.
- Postizanje odgovarajuće pravne osnove može se temeljiti na različitim pristupima. Opseg ovih akata mogao bi uključivati tri skupine odnosa:
  - pružanje administrativnih usluga građanima elektronskim putem;
  - unutarnju razmjenu informacija i dokumenata, simultani protok papira i elektronskih dokumenata, dodjele zadataka, pohranu i arhiviranje elektronskih dokumenata i sl.;
  - automatsku razmjenu elektronskih dokumenata između upravnih tijela.
- Naročitu pažnju u pravnoj regulaciji treba posvetiti: procesima unutarnjeg životnog ciklusa dokumenata – prijem, prenos poslova, nadzor, kreiranje, potpisivanje, slanje, pohranjivanje itd. elektronskih dokumenata i istovremeni rad s papirnatim dokumentima. Ovaj proces revizije postojećih pravnih propisa i donošenja novih utjecat će na sve poslovne procese u upravama.
- Na **nivou FBiH** treba usvojiti Zakon o elektronskom dokumentu (koji već postoji na nivou RS-a).
- Na **nivou RS-a i FBiH** treba usvojiti podzakonske akte kojima bi se regulirale sljedeće oblasti: rad sa e-dokumentima, podnošenje takvih e-dokumenata, provjera identifikacije i integriteta poruke, snimanje poruke, opis i raspored zadataka u vezi sa e-dokumentima, kretanje takvih e-dokumenata unutar uprave i kontrole nad provedbom zadataka, slanje e-dokumenata drugim upravama i osobama, pohranjivanje i arhiviranje elektronskih dokumenata.
- Treba donijeti propise **sigurnosnih standarda i politika za sigurnost** u javnom sektoru, uključujući upute za autentifikaciju i autorizaciju e-izjava (e-komunikacije).
- Na **svim relevantnim nivoima** neophodno je donijeti propise za politike pružanja administrativnih e-usluga građanima i poslovnim subjektima (način

pružanja usluga, način podnošenja zahtjeva za uslugu, komunikacija sa specifičnim skupinama korisnika, povezivanje sa uslugama iz privatnog sektora, odgovornosti, sankcije, angažiranje vanjskih saradnika, tj. outsourcing itd.).

- **Na svim relevantnim nivoima** treba donijeti propise o uspostavi okvira interoperabilnosti (upute za registre, smjernice za arhitekturu e-vlade, metodologije za procjenu provođenja sistema u upravi itd.).
- **Na svim relevantnim nivoima** potrebno je izraditi propise koji bi osigurali da javni organi sami pribavljaju dokaze u upravnim procesima, tj. da u svrhu realizacije upravnih postupaka koriste podatke i dokumente koji su ranije dostavljeni i pohranjeni u drugim organima javne uprave. Time bi se povećala efikasnost interakcije između građana/poslovnih subjekata i javne uprave. U naprednoj fazi, realizacija svih usluga tijela javne uprave trebala bi se realizirati po „one-stop-shop“ principu.
- **Na nivou FBiH i RS-a** treba pravno regulirati obaveze lokalnih organa vlasti da poštuju određene standarde u razvoju e-uprave (poput elektronske komunikacije, kada za to budu ostvareni svi preduvjeti, poput web-prisustva i standarda web-prezentacije). Takva obaveza mora biti praćena i osiguranjem kapaciteta za ostvarenje novih obaveza. Potrebna je izrada smjernica za korištenje domena za općinske web-prezentacije (i zvanične e-mail adrese) kako bi se postigao uniforman način korištenja adrese, s prepoznatljivom domenom i načinom adresiranja za sve općine.
- **Na nivou FBiH** treba razviti procedure i standarde uređivanja web-stranica općina kako je to već uradio AIDRS za javne institucije u RS-u.

## PODSTICANJE PRIMJENE E-UPRAVE NA LOKALNOM NIVOU

- U cilju motivacije općina za implementaciju rješenja e-uprave, predlažemo da se u svakom od entiteta – RS i FBiH – formiraju radne grupe koje će na godišnjem nivou pratiti izvršavanje planova i ocjenjivati završene projekte.
- Treba pokrenuti redovne i kontinuirane promotivne aktivnosti na temu razvoja lokalne e-uprave, poput godišnjih konferencija, posebnih web-stranica, publikacija itd., bilo na nivou svakog od entiteta pojedinačno bilo u saradnji dva

entiteta, ili na nivou Bosne i Hercegovine, putem kojih bi se promovirali rezultati i dostignuća u razvoju lokalne e-uprave. Na ovaj način podstakao bi se takmičarski duh među općinama, što bi ih motiviralo da što brže i kvalitetnije uvedu e-upravu.

- S obzirom na to da se svaka općina bavi istim poslom, trebalo bi veći akcenat staviti na opća rešenja, koja bi se razvila jedanput, a zatim implementirala u više općina. Na ovaj način sigurno bi se obezbijedila značajna ušteda zato što je ukupan rad mnogo manji. Također, smanjuje se i rizik, jer ukoliko pilot projekti u pojedinim općinama uspiju, oni bi mogli biti implementirani i u drugim općinama, a neuspjeh propalih projekata bit će ograničen na samo jednu općinu. Osim toga, korištenje općih rešenja dovest će i do smanjivanja cijene održavanja sistema kao i do standardizacije poslovnih procesa.
- S obzirom na uočene probleme općina u smislu kadrovskih i finansijskih resursa, trebalo bi razmotriti i mogućnost da se u okviru svakog od entiteta (RS i FBiH), a uz saglasnost općina, centralno uspostave i administriraju određena IT rešenja, a da im općine pristupaju preko interneta. Praktično bi se općinama informacioni sistemi ponudili kao servis. Na ovaj bi se način ostvarila brža implementacija rješenja uz manje troškove jer bi se sistemi koristili čim se izvrši obuka zaposlenih u općini. S druge strane, od IT službe u općini (koja je, generalno, malobrojna i s nedovoljnim nivoom znanja) ne bi se tražilo da održava cijeli sistem, već samo da osigura dobru vezu sa centralnim servisom. Formiranjem ovakvog „oblaka“ izbjegla bi se potreba da se neko rješenje implementira na posebnim serverima u posebnim server salama u svakoj općini u kojoj se koristi, čime bi se ostvarila velika ušteda u prostornim, tehničkim, ljudskim i finansijskim resursima.
- Trebalo bi uraditi analizu usluga koje su fizička i pravna lica najviše koristila i njih staviti kao prioritet u realizaciji. To je pravi način da se poveća korištenje e-uprave.
- Jedinice lokalne samouprave moraju izvršiti adaptacije već uspostavljenih procedura za rad s papirnatim dokumentima i prilagoditi ih digitalnom svijetu te donijeti nove propise kojima bi se regulirao: rad sa e-dokumentima, podnošenje takvih e-dokumenata, provjera identifikacije i integriteta poruke, snimanje poruke, opis i raspored zadataka u vezi sa e-dokumentima, kretanje takvih e-dokumenata unutar uprave i kontrola nad provedbom zadataka, slanje e-dokumenata drugim upravama i osobama, pohranjivanje i arhiviranje elektronskih dokumenata.
- Treba imenovati upravne organe u lokalnoj upravi koji će biti odgovorni za izvršenje iz obaveza reguliranih gore spomenutim pravnim dokumentom, tj. za razvoj e-

uprave. Da bi se postigao uspjeh u implementaciji e-uprave, potrebno je osnivanje posebnog tijela uprave (odjela) za vršenje cjelokupnog nadzora nad radom svih upravnih tijela o ispunjavanju zadataka e-uprave u toj jedinici lokalne samouprave.

- Potrebno je kontinuirano razvijati informatičku obučenost službenika kako bi se oni ospozobili za rad u okruženju e-uprave. U cilju motivacije lokalne uprave da uvodi napredne tehnologije, predlaže se organizacija nekoliko radionica i seminara godišnje, na kojima bi se općinama objasnilo zašto je uvođenje e-uprave potrebno, te bi im se pomoglo da prebrode probleme.
- Treba razviti *online* podržane usluge (poput *online* provjera upisa u matične knjige i druge evidencije, *online* apliciranja za dokumente te elektronskih provjera statusa predmeta), elektronske provjere i obavještenja o statusu predmeta, pregled katastarskih podataka, *online* provjeru finansijske kartice za pravna lica<sup>189</sup>, i to na svim web-stranicama.

## UČEŠĆE I PRISTUP GRAĐANA, WEB 2.0 I DRUŠTVENE MREŽE

- Jedna od vrlo važnih stvari je osigurati e-pristupačnost usluga lokalne e-uprave, tj. osigurati da e-upravu koriste ljudi s posebnim potrebama, poput slabovidnih osoba.
- Neophodno je da općine razvijaju svoje web-servise u skladu sa Web 2.0 standardima i trendovima, stavljajući snažan fokus na kreiranje društvenih mreža oko web-servisa u okviru lokalne zajednice u kojoj djeluju. Korištenje socijalnih mreža u radu općinskih organa može imati veliki značaj jer omogućava aktivno učešće građana u procesima odlučivanja, uspostavlja mehanizme kontinuirane ocjene rada organa lokalne uprave, osigurava kanale i mehanizme za kreiranje i dostavljanje prijedloga građana i odličan je način za popularizaciju usluga e-uprave.<sup>190</sup> Na taj način povećava se transparentnost u radu općinske administracije i daje se snažan podsticaj učešću građana u životu lokalne zajednice i radu općinske administracije.

---

<sup>189</sup> Odnosi se na proceduru javnih nabavki u nekim općinama. Ponude često bivaju diskvalificirane zbog neizmirenih obaveza prema općini.

<sup>190</sup> Korisnici socijalnih mreža su i glavna ciljna grupa za promociju korištenja elektronskih usluga lokalne uprave.

## 10. BIBLIOGRAFIJA

- Ahokas, I. i Kaivo-oja, J. 2003, „Benchmarking European Information Society”, *Foresight – The journal of future studies, strategic thinking and policy*, god. 5, br. 1, str. 44–54.
- AIDRS 2008, „Primjena IT u organima lokalne uprave RS-a – Polazna razmatranja”.
- Albright, K. S. 2005, „Global measures of development and the information society”, *New Library World*, god. 106, br. 7–8, str. 320–331.
- Al-Osaimi, K., Alheraish, A. i Haj Bakry, S. 2006, „An Integrated STOPE Framework for e-Readiness Assessment”, 18 National Computer Conference, Saudi Computer Society, Riyadh, 26–29. mart.
- APEC 2000, *E-commerce readiness assessment guide*.
- The Austrian E-Government Act Federal Act on Provisions Facilitating Electronic Communications with Public Bodies*, dostupno na: [www.digitales.oesterreich.at/DocView.axd?CobId=19380](http://www.digitales.oesterreich.at/DocView.axd?CobId=19380) (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- B2B Metrics 2010, dostupno na: <http://www.b2b-metrics.de> (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Bakry, S. H. 2003, „Toward the development of a standard e-readiness assessment policy”, *International Journal on Network Management*, god. 13, br. 2, str. 129–137.
- Bertelsmann Foundation i Booz – Allen – Hamilton 2002, „E-Government – Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy”, dostupno na: <http://www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf> (stranica posjećena 25. maja 2011).
- BISER, *BISER*, dostupno na: <http://www.biser-eu.com> (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Blomgren-Bingham, L., O’Leary, R. i Nabatchi, T. 2005, „The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government”, *Public Administration Review*, god. 65, br. 5, str. 547–558.
- Bovaird, T. i Loeffler, E. 2002, „Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking ‘good local governance’ ”, *International Review of Administrative Sciences*, god. 68, br. 1, str. 9–24.

- bridges.org. 2005, *E-readiness Assessment Tools Comparison*, Report, Cape Town, bridges.org.
- bridges.org. 2005, *E-Ready for What? E-Readiness in Developing Countries: Current Status and Prospects toward the Millennium Development Goals*, Cape Town, bridges.org.
- Capgemini 2004, *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, Capgemini, European Commission Directorate General for Information Society.
- Capgemini 2005, *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, Capgemini, European Commission Directorate General for Information Society and Media.
- Choucri, N., Maugis, V., Madnick, S., Siegel, M., Gillet, S., O'Donnell, S., Best, M., Zhu, H., Haghseta, F. 2003, *GLOBAL e-READINESS –for WHAT?*, MIT Sloan, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA 02139, dostupno na: <http://ebusiness.mit.edu> (stranica posjećena u maju 2003).
- Commission of the European Communities 2001, *eEurope 2003+*.
- Commission of the European Communities 2002, *eEurope 2005: An information society for all*, Brussels.
- Commission of the European Communities 2005, *i2010 – A European Information Society for growth and employment*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/communications/com\\_229\\_i2010\\_3105\\_05\\_fv\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/communications/com_229_i2010_3105_05_fv_en.pdf) (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Commission of the European Communities 2006, *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, dostupno na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/docs/highlights/comm\\_pdf\\_com\\_2006\\_0173\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf) (stranica posjećena 8. juna 2011).
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) 2006, *Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina*, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1052891&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (stranica posjećena 5. augusta 2011).
- Corien, P. 2007, „E-government: A Comparative Study of the Multiple Dimensions of Required Regulatory Change”, *Electronic Journal of Comparative Law*, god. 11.3. (decembar 2007), dostupno na: <http://www.ejcl.org> (stranica posjećena 28. aprila 2011. i 21.maja 2008).

- Ćurčić, F. 2005, *Analysis of ICT sector status*, SEED (South East Enterprise Development), Sarajevo.
- Ćurčić, F., Zaimović, T., Šabić, Z., Vujičić, B. i Dautović, I. 2006, *E-Readiness Assessment Report for Bosnia and Herzegovina 2005*, UNDP, Sarajevo.
- Dada, D. 2006, „E-Readiness for Developing Countries”, *Electronic Journal on Information System in Development Countries*, god. 27, br. 6, str. 1–14.
- The Danish government, Local Government Denmark (LGDK) and Danish Regions, 2007, *The Danish e-government Strategy 2007-2010 – Towards better digital service, increase efficiency and stronger collaboration 2010*, dostupno na: [http://modernisering.dk/fileadmin/user\\_upload/documents/Projekter/digitaliseringstrategi/Danish\\_E-government\\_strategy\\_2007-2010.pdf](http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Projekter/digitaliseringstrategi/Danish_E-government_strategy_2007-2010.pdf) (stranica posjećena 21. decembra 2010).
- Danish Management 2004, *Central and East Europe IS Benchmark*.
- Dimitrijević, P. 2009, „Elektronska uprava i informaciono društvo”, *Moderna uprava*, br. 2, str. 125–138.
- Draganić et al. 2006, *Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH*, Razvojna agencija EDA Banja Luka, Banja Luka, dostupno na: [http://www.mdp.ba/text/LSG\\_strategija\\_finalno.pdf](http://www.mdp.ba/text/LSG_strategija_finalno.pdf) (stranica posjećena 15. maja 2011).
- Dunleavy, P. et al. 2005, „New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of public administration research and theory*, god. 16, br. 3, str. 467–494.
- Dutta, S. i Mia, I. (ur.) 2010, *The Global Information Technology Report 2009–2010*, World Economic Forum i INSEAD, Geneva.
- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2005, *Bosnia and Herzegovina – Country Report*, The Economist - Economist Intelligence Unit.
- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2008, *E-readiness rankings 2008*, White paper, The Economist – Economist Intelligence Unit.
- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2009, *E-readiness rankings 2009*, White paper, The Economist – Economist Intelligence Unit.
- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2003, *The 2003 e-readiness rankings*, White paper, The Economist – Economist Intelligence Unit & IBM.
- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2004, *The 2004 e-readiness rankings*, White paper, The Economist – Economist Intelligence Unit.
- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2005, *The 2005 e-readiness rankings*, White paper, The Economist – Economist Intelligence Unit.
- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2006, *The 2006 e-readiness rankings*, White paper, The Economist – Economist Intelligence Unit.

- The Economist – Economist Intelligence Unit, 2007, *The 2007 e-readiness rankings*, The Economist - Economist Intelligence Unit.
- e-Governance in Bulgaria (2001-2009) - short overview*, dostupno na: [http://edemegovshare2009.org/presentations/egovshare2009\\_9\\_12\\_2009/WGC/egov-share2009\\_pgospodinov.pdf](http://edemegovshare2009.org/presentations/egovshare2009_9_12_2009/WGC/egov-share2009_pgospodinov.pdf).
- European Commission 2004, *Multi-channel delivery of eGovernment services*, Interchange of Data between Administrations Programme.
- European eParticipation Summary Report 2009*, dostupan na: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/docs/reports/eu\\_e-participation\\_summary\\_nov\\_09.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/reports/eu_e-participation_summary_nov_09.pdf)
- Gajić, Z. (ur.) 2005/2006, *Preporuke za razvoj e-uprave*, Exit Centar, Banja Luka.
- Gaventa, J. 2004, „Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad”, *National Civic Review*, god. 93, br. 4, str. 16–27.
- Gregory, G. C. 2007, *Manuscript Submission for E-Government*, USC Bedrosian Center for Governance and Public Enterprise, Los Angeles.
- Grindle, M. S. 2009, *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Halmos, A. 2010, „The agenda of the EU eGovernment policy”, 5th Conference on eServices in European Civil Registration, Berlin, 6–7. maj 2010.
- Horváth, T. M. 2000. “Directions and Differences of Local Changes” u *Decentralization: Experiments and Reforms*, ur. Horváth, Tamás M. Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative, str. 19–60. dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf> (stranica posjećena 1. oktobra 2011.)
- INSEAD 2005, *eEurope 2005 - Study of the Degree of Alignment of the New Member States and the Candidate Countries*, dostupno na: [http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes/Misc\\_eEurope\\_2005.pdf](http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes/Misc_eEurope_2005.pdf) (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Irvin, R. i Stansbury, J. 2004, „Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?”, *Public Administration Review*, god. 64, br. 1, januar/februar, str. 55–65.
- Isanović, A. 2010, „Novi mediji, lokalna uprava i participatorne komunikacije u BiH”, u: Jusić, T. (ur.), *Komunikacija i zajednica*, Mediacentar, Sarajevo, dostupno na: <http://www.media.ba/mcsonline/bs/tekst/komunikacija-i-zajednica-gra-ani-mediji-i-lokalna-uprava-u-bih> (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Janssen, M. i Veenstra, A. F. 2005, „Stages of Growth in e-Government: An Architectural Approach”, *The Electronic Journal of e-Government*, god. 3, br. 4, do-

- stupno na: [http://scholar.google.co.uk/scholar?as\\_q=Stages+of+Growth+in+eGovernment%3A+An+Architectural+Approach](http://scholar.google.co.uk/scholar?as_q=Stages+of+Growth+in+eGovernment%3A+An+Architectural+Approach) (stranica posjećena 20. maja 2011).
- Jusić, M. 2011, *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, Analitika – Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, dostupno na: <http://www.analitika.ba/files/Analitika%20-%20Lokalna%20budzetska%20transparentnost.pdf> (stranica posjećena 3. maja 2011).
- Kremenović, O. 2006, *Lokalna samouprava*, Graformark, Laktaši.
- Krull, A. 2003, *ICT Infrastructure and E-readiness Assessment for Estonia*, PRAXIS Center for Policy Studies.
- Luyt, B. 2006, „Defining the digital divide: the role of e-readiness indicators”, *Aslib Proceedings*, god. 58, br. 4, str. 276–291.
- Malhotra, Ch., Chariar, V. N., Das, L. K. i Ilavarasan, P. V. 2007, *ICT For Rural Development: An Inclusive Framework for e-Governance*, GIFT Publishing, New Delhi.
- Mäenpää, O. 2004, „E-Governance: Effects on civil society, transparency and democracy”, rad predstavljen na konferenciji E-governance: challenges and opportunities for democracy, administration and law conference, IIAS-IISA, Seoul, str. 11–24.
- MDP inicijative 2011, *Monitoring implementacije Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj*, MDPI, Doboј.
- Mechling, J. 2002, *Building a Methodology for Measuring the Value of E-Services*, Booz – Allen – Hamilton, Final Report for the Social Security Administration.
- Micheletti, M. 2000, „End of Big Government: Is it Happening in the Nordic Countries?”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, god. 13, br. 2, str. 265–278.
- Michiel B. 2001, *E-governance in Developing Countries*, The International Institute for Communication and Development (IICD), IICD Research Brief, br. 1.
- Mišić-Mihajlović, S. i Jusić, M. 2010, „Komunikacija kao preduvjet za participaciju na lokalnom nivou: slučaj Bosne i Hercegovine”, u: Jusić, T. (ur.), *Komunikacija i zajednica: Građani, mediji i lokalna uprava u BiH*, Mediacentar, Sarajevo.
- Moynihan, D. 2007, „Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries”, u: Shah, A. (ur.), *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability Series*, World Bank, Washington DC, str. 55–91, dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> (stranica posjećena 10. marta 2011).

- OECD E-Leaders Conference 2008, *Future of eGovernment Agenda 2020: Main conclusions*, OECD, Hague, 6–7. mart 2008, dostupno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/12/42547008.pdf> (stranica posjećena 11. maja 2011).
- Olsen, J. P. 2005, „Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, god. 16, br. 1, str. 1–24.
- Osborne, D. i Hutchinson, P. 2004, *The Price of Government – Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, Basic Books, New York.
- Panopoulou, E., Tambouris, E. i Tarabanis, K. 2009, „eParticipation initiatives: How is Europe progressing?”, *European Journal of ePractice*, br. 7, dostupno na: [www.epracticejournal.eu](http://www.epracticejournal.eu) (stranica posjećena 22. maja 2011).
- Partnership on Measuring ICT for Development 2005, *Measuring ICT: the Global Status of ICT Indicators*, The United Nations Information and Communication Technologies Task Force, New York.
- Peart, M. N. i Diaz J. R. 2007, *Comparative Project on Local e-Democracy initiatives in Europe and North America*, dostupno na: <http://www.edemocracycentre.ch/files/ESF%20-%20Local%20E-Democracy.pdf> (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Peters, J. i Abud, M. 2009, „E-Consultation: enabling democracy between elections”, *IRPP Choices*, god. 15, br. 1, str. 2–26.
- Pina, V., Torres, L. i Royo, S. 2007, „Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local government? An empirical study”, *Public Administration*, god. 85, br. 2, str. 449–472.
- Rocheleau, B. i Wu, L. 2005, „e-Government and Financial Transactions: Potential Versus Reality”, *The Electronic Journal of e-Government*, god. 3, br. 4, str. 219–230, dostupno na: [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com) (stranica posjećena 22. septembra 2011).
- Sanderson, I. 2001, „Performance Management, Evaluation and Learning in ‘Modern’ Local Government”, *Public Administration*, god. 79, br. 2, str. 297–313.
- Saarenpää, A. 2004, *E-government and Good Government: An Impossible Equation in the new Network Society?* Stockholm Institute for Scandinavian Law, dostupno na: <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/47-12.pdf> (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Sistem ranog upozoravanja u BiH* 2009, UNDP, dostupno na: [http://www.undp.ba/upload/publications/Sistem\\_ranog\\_upozoravanja\\_2009.pdf](http://www.undp.ba/upload/publications/Sistem_ranog_upozoravanja_2009.pdf) (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Spahić, A. Uticaj standarda upravljanja kvalitetom na povećanje učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, dostupno na: <http://www.civilnodrustvo>.

- ba/files/docs/civilno/lokalni%20razvoj%20i%20administracija/Spahic-Upravljanje\_kvalitetom\_u\_opstinama\_i\_uticaj\_na\_ucesce\_gradjana.doc (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Stability Pact – Electronic South Eastern Europe Initiative eSEE, 2010, *eSEE Agenda+*, UNDP BiH, Sarajevo.
- Stoker, G. 1998, „Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal*, god. 50, br. 155, str. 17–28.
- Svjetska banka 2009, *Od stabilnosti do uspješnosti: Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini*, dostupno na: <http://www.sogfbih.ba/> FederationSword-site/FederationBos/ektronlink?uid=10ca5756dd639a03a83156b1ae0279ff (stranica posjećena 10. maja 2011).
- Trajkovik, V. 2011, *ICT for Local Governments: Standards, principles and Best Practices*, u: Zajaz, K., Glogorov, Z., Krabina, B. (ur.), NALAS, Strasbourg.
- Trechsel, H. A., Kies, R., Mendez, F. i Schmitter C. P. 2004, *Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe: E-democratizing the Parliaments and Parties of Europe*, dostupno na: [http://www.erepresentative.org/docs/6\\_Main\\_Report\\_eDemocracy-inEurope-2004.pdf](http://www.erepresentative.org/docs/6_Main_Report_eDemocracy-inEurope-2004.pdf) (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- UNCTAD 2005, *Information Economy Report 2005*, United Nations Conference on Trade and Development, New York.
- UNDP 2004, *Strategija razvoja Informacionog društva*, Sarajevo.
- UNDP BiH 2010, *Regional Disparity Assessment*, UNDP BiH, Sarajevo.
- UNDP i ICT Forum 2003, *Infrastructure of An Information Society, Legal Infrastructure of Information Society*, Conference material, Sarajevo.
- United Nations 2010, *e-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. United Nations, New York, dostupno na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (stranica posjećena 6. oktobra 2011).
- United Nations 2008, *e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, United Nations, New York, dostupno na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> (stranica posjećena 28. aprila 2011).
- United Nations 2005, *Global E-Government Development Report 2005*. United Nations, dostupno na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf> (stranica posjećena 28. septembra 2011).

- Vidas-Bubanja, M. 2007, eSEE inicijative u periodu februar 2002 – oktobar 2007. godine, eSEE inicijativa Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i eSEE Agenda +, Stability Pact for South Eastern Europe.
- Vilanek, J. i Walter, B. 2004, *Status future aspects of e-government in Austria*, dostupno na: [http://www.intosaiitaudit.org/intoit\\_articles/20\\_p42top44.pdf](http://www.intosaiitaudit.org/intoit_articles/20_p42top44.pdf) (stranica posjećena 1. novembra 2010).
- Ward, J., Sipior, C. i Burke, T. 2005, „Bridging the Digital Divide for e-Government inclusion: A United States Case Study”, *Electronic Journal of e-Government*, god. 3, br. 3, str. 137–146.
- Weber, M. 1987, „Bureaucracy”, u: Schafritz, J. M. i Ott, S. J. (ur.), *Classics of Organization Theory*, Pacific Grove CA, Brooks/Cole Publishing Company, str. 73–78.
- Welch, E. W., Hinnant, Ch. C. i Moon, M. J. 2005, „Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, god. 15, br. 3, str. 371–391.
- World Economic Forum, *The Global Information Technology Report (2004/05-2009/10)*, izvještaji dostupni na: <http://www.weforum.org> (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Yilmaz, S. i Beris, Y. 2008, „Good Governance and the Emergence of a New Accountability Agenda”, u: Peteri, G. (ur.), *Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency*, OSI/LGI, Budapest, str. 13–42, dostupno na: [http://lgi.osi.hu/publications/2008/383/Finding\\_the\\_Money\\_complete\\_WEB.pdf](http://lgi.osi.hu/publications/2008/383/Finding_the_Money_complete_WEB.pdf) (stranica posjećena 2. marta 2011).
- Zaimović, T. i Nazečić, N. (ur.), *eSEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector, Status and Usage Report: Building an Information Society for All*, UNDP, dostupno na: <http://www.undp.ba/upload/publications/eSEE%20ICT%20Status%20Report.pdf> (stranica posjećena 28. septembra 2011).
- Zaimović, T., Žunić, S., Šabić, Z., Čurčić, F., Nazečić, N., Avdagić, M., Vujičić, B. i Matar, Š. 2010, *e-Readiness Assessment Report for Bosnia and Herzegovina 2009* (Izvještaj o e-spremnosti za 2009. godinu), Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), Sarajevo.
- Zlokapa, Z. 2007, “Neće se samo izgraditi” u Zlokapa, Z. (ur), *Kocka do kocke - dobro je dobro graditi: modeli organizacije lokalne samouprave*, Razvojna agencija EDA, Banja Luka, str. 179–206, dostupno na: <http://www.edabl.org/Uploads/admin/kocka.pdf> (stranica posjećena 28. oktobra 2011).
- Zlokapa, Z., Pejanović, M., Zolić, H. i Arnautović, S. 2006, *Općine u Bosni i Hercegovini – Demografske, socijalne, ekonomske i političke činjenice*, Istraživačka studija Centra za razvoj lokalne i regionalne samouprave Fakulteta političkih nauka u Sarajevu, Promocult, Sarajevo.

## STRATEŠKI DOKUMENTI

Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015. godine 2010, Banja Luka.

Strategija razvoja elektronske vlade (2009–2012) 2008, Vlada RS-a, Banja Luka.

Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009–2015 2010, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS-a, dostupno na: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Documents/strategija%20razvoja%20lokalne%20samouprave%20u%20republici%20srpskoj%20z a%20period%202009-2015.pdf> (stranica posjećena 15. maja 2011).

Strategija razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini 2004, Vijeće ministara BiH i UNDP.

## ZAKONI

Zakon o principima lokalne samouprave FBiH („Službene novine FBiH”, broj: 49/06).

Zakon o lokalnoj samoupravi RS („Službeni glasnik RS-a”, broj: 101/04).

Zakon o elektronskom potpisu („Službeni glasnik BiH”, broj: 91/06).

Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu („Službeni glasnik BiH”, broj: 88/07).

Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske („Službeni glasnik RS-a”, broj: 59/08).

Zakon o elektronskom poslovanju Republike Srpske („Službeni glasnik RS-a”, broj: 59/09).

Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske („Službeni glasnik RS-a”, broj: 110/08).

Zakon o komunikacijama („Službeni glasnik BiH”, broj: 33/02).

Zakon o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH”, broj: 49/06).

## 11. O AUTORIMA I UREDNICIMA

Fuad Ćurčić, diplomirani MBA i inženjer kompjuterskih nauka sa Univerziteta Tennessee u Chattanooga, SAD. Radi kao konsultant za projekat Inovacije u biznisu (Excellece in Innovation) na formiranju (MTTC d.o.o. i Agrolink d.o.o.) dvije firme koje koriste informacione tehnologije u svom poslovanju, a radio je i za Ujedinjene nacije, ASA Prevent grupaciju, Sarajevsku regionalnu razvojnu agenciju, kao i za brojne IT privatne kompanije u Bosni i Hercegovini i Americi. Od 2001. godine član je Ćurčić fondacije, gdje obavlja funkciju člana Izvršnog odbora. Realizirao je brojne volonterske i društveno korisne projekte.

Vedad Silajdžić, doktorirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Radi na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu kao rukovodilac Katedre za poslovno pravo. Predavač je na predmetima Poslovno pravo i Međunarodno poslovno pravo na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, te na predmetu Employee relations na međunarodnom dodiplomskom studiju Ekonomskog fakulteta u Sarajevu (EFS) i Griffith College Dublin (GCD) Sarajevo Business School. Objavio je više naučnih i stručnih radova, a kooautor je i nekoliko univerzitskih udžbenika.

Mirna Jusić, magistrirala na Odsjeku za javnu politiku, u okviru programa decentralizirane uprave (Department of Public Policy, Decentralized Governance Stream) Central European University, Budimpešta, Mađarska (uz podršku stipendije za fiskalnu decentralizaciju, koju su joj dodijelili LGI/OSI i UNDP Ukrajina; studij završila uz nagradu za izvanredno akademsko postignuće na svom odsjeku – Outstanding Academic Achievement Award) (2009). Također je magistrirala na programu Upravljanje državom i humanitarni poslovi, Centar za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta La Sapienza, Rim, Italija, a diplomirala je novinarstvo na Ithaca College, Ithaca, New York, SAD. Radi kao istraživačica pri Centru za društvena istraživanja „Analitika“. Od 2004. do 2007. godine radila je kao dopisnica za Transitions Online Magazine iz Praga. Također je radila i kao konsulantica za komunikacije i informiranje za FAO projekt od 2006. do 2007. godine i povremeno kao

konsulantica za UNICEF BiH. Od aprila 2007. do septembra 2008. radila je kao urednica web-portala Mediacentar Online ([www.media.ba](http://www.media.ba)) u Mediacentru Sarajevo. Objavila je desetine analitičkih tekstova za Transitions Online i radila na pisanju ili uređivanju više istraživačkih izvještaja. Bavi se pitanjima reforme javne uprave, posebno lokalne uprave.

Sanela Hodžić, magistrica društvenih nauka iz oblasti rodnih studija (CIPS Sarajevo), diplomirala je psihologiju na Univerzitetu u Sarajevu. Koordinatorica je istraživačkih projekata u Mediacentru Sarajevo. Objavila je nekoliko istraživačkih radova vezanih za komunikacije i masovne medije u Bosni i Hercegovini. Njena istraživačka interesovanja obuhvataju pitanja medijskih sloboda, medijske reprezentacije i socijalne psihologije.

Tarik Jusić, doktorirao na Institutu za publicistiku i komunikologiju Univerziteta u Beču, Austrija; magistrirao političke nauke na Central European University, Budimpešta, Mađarska; i diplomirao novinarstvo na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Bosna i Hercegovina. Radi kao istraživač pri Centru za društvena istraživanja „Analitika“ ([www.analitika.ba](http://www.analitika.ba)), a angažiran je i kao docent na Sarajevo School of Science and Technology ([www.ssst.edu.ba](http://www.ssst.edu.ba)), gdje predaje na predmetu Mediji i politika. Od jula 2002. do novembra 2011. radio kao istraživač, programski direktor i programski savjetnik u Mediacentru Sarajevo ([www.media.ba](http://www.media.ba)). Gostujući je predavač na predmetu Metode društvenih istraživanja i akademsko pisanje u Centru za interdisciplinarnе postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu, u okviru magistarskog programa European Regional Master's Degree in Democracy and Human Rights in South East Europe (ERMA). Od 2006. do 2010. bio je urednik u *online* magazinu *Puls demokratije*. Objavio je više naučnih i stručnih radova i uredio nekoliko knjiga na temu razvoja medija u Bosni i Hercegovini.

## **ANEKS 1: LISTA INTERVJUIRANIH OSOBA**

### ***Obavljeni usmeni intervju***

Boris Maslo, direktor, Projekat upravne odgovornosti (GAP) (grupni intervju), 24. 03. 2011.

Ahmed Sijerčić, viši stručni saradnik za odnose s građanima, Projekat upravne odgovornosti (GAP) (grupni intervju), 24. 03. 2011.

Muris Čeljo, viši stručni saradnik za informacione tehnologije i nabavke, Projekat upravne odgovornosti (GAP) (grupni intervju), 24. 03. 2011.

Mersad Beglerbegović, savjetnik na kreiranju politika, Projekat upravne odgovornosti (GAP) (grupni intervju), 24. 03. 2011.

Saša Leskovac, direktor općinskih intervencija, Projekat upravne odgovornosti (GAP) (grupni intervju), 24. 03. 2011.

Ljubiša Vuković, Odjeljenje za opštu upravu, opština Teslić, 26. 04. 2011.

Drago Martinović, savjetnik za odnose sa javnošću, općina Široki Brijeg, 27. 04. 2011.

Snežana Mišić-Mihajlović, menadžer projekta/izvršna direktorica, MDP Doboј, 04. 05. 2011.

### ***Pisani odgovori***

Mladen Radivojević, samostalni stručni saradnik za baze podataka, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS-a, 15. 04. 2011.

Sabahudin Suljević, stručni saradnik za informacione tehnologije, Ured koordinatora za reformu javne uprave, 15. 04. 2011.

## **ANEKS 2: LISTA INSTITUCIJA I OSOBA KOJE SU DALE PISANE KOMENTARE NA IZVJEŠTAJ**

### ***Institucije***

Agencija za informaciono društvo RS-a

Federalno ministarstvo prometa i komunikacija FBiH

### ***Osobe***

Sljedeće osobe dale su pisane komentare na preliminarnu verziju izvještaja. Njihovi komentari odražavaju isključivo vlastite stavove i mišljenja i nužno ne predstavljaju zvanični stav institucija u kojima su zaposleni ili s kojima sarađuju.

Damir Baralić, recenzent izvještaja, direktor bivšeg Republičkog zavoda za informatiku i internet, Srbija

Ferid Mustafić, pomoćnik općinskog načelnika za informatiku i informiranje, općina Tešanj

Emir Arslanagić, IT konsultant, T-mobile Bosnia

Ljiljana Vasojević-Radovanović, šef Odsjeka za informatiku, Administrativna služba Grada Banja Luka

Mirsad Hasić, viši saradnik za informacione tehnologije, Itineris d. o.

Željko Knežević, pomoćnik ministra, Sektor za komunikacije i informatizaciju, Ministarstvo prometa i komunikacija BiH

Saša Leskovac, direktor općinskih intervencija, Projekat upravne odgovornosti

Simon Delakorda, direktor Instituta za e-participaciju, Slovenija

Maja Branković, asistentica na projektima, Transparency International BiH

Mladen Radivojević, samostalni stručni saradnik za baze podataka, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS-a

Timur Gadžo, direktor Zavoda za informatiku i statistiku Kantona Sarajevo

## **ANEKS 3:** **LISTA ORGANA LOKALNE UPRAVE** **(112 OPĆINA I DVA GRADA) IZ KOJIH SU** **POSLANI POPUNJENI UPITNICI**

### **Republika Srpska**

Grad Banja Luka	Opština Mrkonjić-Grad	Opština Šipovo
Opština Berkovići	Opština Nevesinje	Opština Jezero
Opština Bijeljina	Opština Novi Grad	Opština Pale
Opština Bratunac	Opština Petrovac-Drinić	Opština Istočni Stari Grad
Opština Čajniče	Opština Prijedor	Opština Trnovo
Opština Čelinac	Opština Prnjavor	Opština Osmaci
Opština Han-Pijesak	Opština Ribnik	Opština Kneževo
Opština Istočna Ilidža	Opština Rogatica	Opština Derventa
Opština Istočni Mostar	Opština Rudo	Opština Domaljevac-Šamac
Opština Istočno Novo Sarajevo	Opština Šamac	Opština Donji Žabar
Grad Istočno Sarajevo	Opština Sokolac	Opština Zvornik
Opština Kotor-Varoš	Opština Srbac	Opština Istočni Drvar
Opština Laktaši	Opština Teslić	Opština Novo Goražde
Opština Lopare	Opština Trebinje	Opština Gacko
Opština Ljubinje	Opština Ugljevik	Opština Gradiška
Opština Milići	Opština Vlasenica	Opština Kozarska Dubica
Opština Modriča	Opština Vukosavlje	Opština Oštara Luka

## Federacija BiH

Općina Bihać	Općina Novo Sarajevo	Općina Olovo
Općina Bosanska Krupa	Općina Orašje	Općina Glamoč
Općina Bosanski Petrovac	Općina Sanski Most	Općina Pale-Prača
Općina Bosansko Grahovo	Općina Stari Grad Sarajevo	Općina Srebrenik
Općina Breza	Općina Tešanj	Općina Zenica
Općina Bugojno	Općina Tomislav-Grad	Općina Ilidža
Općina Čitluk	Općina Travnik	Općina Banovići
Općina Doboј Jug	Općina Tuzla	Općina Bužim
Općina Doboј Istok	Općina Usora	Općina Cazin
Općina Foča-Ustikolina	Općina Velika Kladuša	Općina Donji Vakuf
Općina Goražde	Općina Vitez	Općina Odžak
Općina Gračanica	Općina Vogošća	Općina Hadžići
Općina Grude	Općina Posušje	Općina Fojnica
Općina Iljaš	Općina Trnovo	Općina Centar Sarajevo
Općina Kalesija	Općina Busovača	Općina Prozor-Rama
Općina Kladanj	Općina Gornji Vakuf-Uskoplje	Općina Sapna
Općina Konjic	Općina Ključ	Općina Teočak
Općina Kreševo	Općina Jajce	Općina Široki Brijeg
Općina Livno	Općina Kakanj	Općina Visoko
Općina Maglaj	Općina Čelić	Općina Zavidovići
Općina Novi Grad Sarajevo	Općina Žepče	Općina Živinice

[www.media.ba](http://www.media.ba)

