PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKTI PRIMENE ELEKTRONSKOG POSLOVANJA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Pregledni rad

DOI 10.7251/DEFSR4319107S	UDK 352.075:004.738.5	COBISS.RS-ID 8417048

prof. dr Žaklina Spalević [1]
Univerzitet Sinergija, Pravni fakultet Bijeljina

prof. dr Kosana Vićentijević
Univerzitet Sinergija, Fakultet za poslovnu ekonomiju Beograd

docent dr Dušan Jerotijević
Univerzitet Union – Nikola Tesla, Poslovni i pravni fakultet Beograd

Apstrakt

Primena elektronskog poslovanja je rezultat, primene informaciono komunikacionih tehnologija (ICT) u savremenom poslovanju. Široka lepeza informatičkih i finansijskih inovacija intenzivira konkurenciju, utiče na unapređenje poslovnih procesa u privrednom okruženju, u poslovanju između privrednih subjekata i njima povezanih institucija i fizičkih lica. Primenom ICT, kao servisa implementiranih za kvalitetnije elektronske usluge za građane u javnom sektoru, posebno na nivou jedinica lokalne samouprave uvećava se kvalitet usluga javnog sektora.

Predmet istraživanja u radu je analiza karakteristika, faktora razvoja

1 Autor za korespondenciju: prof. dr Žaklina Spalević: Univerzitet Sinergija, Pravni fakultet Bijeljina, e-mail: zspalevic@sinergija.edu.ba

i ekonomskih efekata elektronskog poslovanja u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Cilj rada je da ukaže na moguće ekonomske koristi, nove načine: komunikacije, pristupa servisima, edukaciji, prihvatanja povratnih informacija, organizovanja i dostavljanja informacija. U radu se posebno naglašava neophodnost inoviranja i upotpunjavanja zakonske regulative u ovoj oblasti. Polazna hipoteza u radu je da je elektronsko poslovanje u jedinicama lokalne samouprave, neophodno, da pozitivno utiče na brzinu i efikasnost poslovanja i da uspešnost zavisi od efikasne zaštite finansijske privatnosti korisnika.

Ključne reči: *elektronsko poslovanje, pravni aspekti, ekonomski aspekti, lokalna samouprava.*

UVOD

Elektronsko poslovanje (*E-business*) podrazumeva poslovne aktivnosti koje se odvijaju putem Interneta. Ovo ne podrazumeva samo kupovinu i prodaju, već organizaciju poslovanja privrednih subjekata u mrežnom okruženju, organizovanje poslovne komunikacije prema klijentima i brigu o klijentima. Osim navedenog *E-business* podrazumeva uvođenje i unapređenje navedenog vida poslovanja u jedinicama lokalne samouprave, za korisnike njihovih usluga. Elektronska tehnologija podrazumeva kombinovanu upotrebu informacionih tehnologija i telekomunikacija. Ova vrsta tehnologije omogućava slanje velikog broja informacija, na velike daljine u kratkom vremenskom periodu. To omogućava jedinicama lokalne samouprave, koje u svom poslovanju koriste elektronsku tehnologiju, da ostvare značajne uštede u troškovima poslovanja, efikasnije obavljaju administrativne i poslovne zadatke. Prednosti elektronskog u odnosu na tradicionalno poslovanje jedinica lokalne samouprave su vezane za povećanje kvaliteta, agilnosti, za dodatne usluge sa jedne strane, i za sniženje administrativnih troškova. Takođe se intezivira zajednički nastup na elektronskom tržištu vezan za razvoj elektronskih partnerstva. U nastavku rada se navode elementi koji pored pristupa Internetu,

se podrazumevaju za bezbednu primenu i unapređenje elektronskog poslovanja u jedinicama lokalne samouprave.

Digitalni ili elektronski potpis (*Digital Signature)* se koristi za potpisivanje elektronskih dokumenata i ima pravnu snagu svojeručnog potpisa. Elektronska zamena za rukom napisan potpis jeste digitalni potpis, koji nije digitalna slika ručnog potpisa. Elektronski potpis štiti integritet elektronski potpisane poruke. To je tehnologija koja se primenjuje u sistemima elektronskog poslovanja koja omogućava proveru potpisnika i obezbeđuje tačnost elektronskih dokumenata.

Elektronski dokument je dokument u elektronskom obliku koji se koristi u pravnim poslovima i drugim pravnim radnjama, kao i u upravnom, sudskom i drugim postupcima pred državnim organom. U Republici Srbiji, u Zakonu o elektronskom dokumentu, elektronskoj indentifikaciji i uslugama od poverenja o elektronskom poslovanju navedeno je da je: elektronski potpis skup podataka u elektronskom obliku koji su pridruženi ili logički povezani sa drugim (potpisanim) podacima u elektronskom obliku tako da se elektronskim potpisom potvrđuje integritet tih podataka i identitet potpisnika („Službeni glasnik RS", br. 94/2017). Kvalifikovani elektronski potpis je napredni elektronski potpis koji je kreiran kvalifikovanim sredstvom za kreiranje elektronskog potpisa i koji se zasniva na kvalifikovanom sertifikatu za elektronski potpis. Najznačajnija polja primene elektronskog potpisa su: elektronsko bankarstvo (*e-Banking*), elektronska trgovina (*e-Commerce*), elektronsko poslovanje (*e-Business*), elektronska uprava (*e-Government*), elektronsko zdravstvo (*e-Healthcare*), platni sistemi na bazi čip kartica.

Najpopularnije aplikacije u kojima se koristi elektronski potpis su: zaštićene web transakcije, zaštićene e-mail poruke, zaštićen *FTP* servis, formiranje *VPN* (*IPSec*) mreža, bezbedno upravljanje dokumentacijom, bezbena plaćanja putem Interneta itd. Do sredine 80-tih godina, vlade širom sveta su bile posvećene unapređivanju internih operacija i aktivnosti, a sa pojavom Interneta, akcenat je stavljen na odnose s privrednim subjektima i građanima (Ho, 2002). Time je došlo do intenzivnijeg razvoja koncepta e-Uprave.

Portal e-uprave postoji od 2010. godine u Republici Srbiji (eUprava,

2018). Republika Srbija je od 2014. godine do 2016. godine imala najveći indeks razvoja e-Uprave u Evropi, pokazuje istraživanje e-Uprave UN iz 2016. godine.

Na osnovu ukupnog indeksa razvoja, Srbija je bila na 69 mestu u 2014. godini, ali se 2016. godine nalazila na 39, na globalnoj listi UN-a, što čini skok od 30 mesta, najveći u Evropi, navedeno je u saopštenju UN iz 2016. godine (UNPAN, 2018). Istraživanje takođe pokazuje da je Republika Srbija bila vodeća zemlja regiona u oblasti e-participacije – uključivanje građana u javne rasprave, komentarisanje zakona i odluka državnih institucija na Internetu. Na globalnoj listi u ovoj kategoriji za 2016. godinu Srbija se nalazila na 17 mestu od 193 zemlje navodi se u *ANSA med* (ANSA *med*, 2018).

Imajući u vidu aktuelnost elektronskog poslovanja i njegov značaj za savremeno poslovanje e-Uprave u radu su razmotreni pravni aspekti, kao i ekonomski efekti njegove primene u ovoj oblasti. Glavna hipoteza u radu od koje se pošlo je da je elektronsko poslovanje u jedinicama lokalne samouprave, kao vid tržišnog komuniciranja, neophodan, da pozitivno utiče na brzinu i efikasnost poslovanja i da uspešnost zavisi od efikasne zaštite finansijske privatnosti korisnika. Efikasnost elektronskog poslovanja jedinca lokalne samouprave se postiže kada se ostvari jedinstvo dokumentacije, podataka i procesa (bez papirnih dokumenata).

PRAVNI ASPEKTI UNAPREĐENJA ELEKTRONSKOG POSLOVANJA

Internet je postao neizostavan deo svakodnevnog života u savremenom društvu. On je doneo sa sobom mnoge pogodnosti. Pre svega, omogućio je ljudima da nesmetano komuniciraju jedni sa drugima, bez obzira na međusobnu udaljenost (Vrućinić, i Rodić, 2016). Primena elektronskog poslovanja, je zahtevala pravnu podršku normiranjem pitanja zaštite integriteta elektronskog dokumenta i identiteta digitalnog potpisa.

U Republici Srbiji, Strategija razvoja industrije informacionih tehnologija za period od 2017. godine do 2020. godine doneta je na osnovu člana 45. stav 1. Zakona o Vladi, a objavljena je 30. novembra 2016. godine („Službeni glasnik RS“, broj 95/2016). Glavni strateški prioriteti iz

navedenog dokumenta u ovoj oblasti su: razvoj uspešnih preduzeća i proizvoda u oblasti informacionih tehnologija, unapređivanje administrativnog okruženja pogodnog za razvoj IT industrije, jačanje kadrovskih potencijala, modernizacija poslovanja u svim privrednim granama upotrebom IT.

Strategija razvoja informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2017. godine do 2020. godine je doneta na osnovu člana 45. stav 1. Zakona o Vladi, a objavljena je 30. maja 2017. godine („Službeni glasnik RS", broj 53/2017). U navedenoj strategiji se ističe da se elektronska uprava razvija, da je broj elektronskih usluga organa javne vlasti u porastu, čime se građanima omogućuje olakšano pribavljanje različitih dokumenata koji su im potrebni.

Javna preduzeća koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa, kao i privredna društva, upotrebljavaju informacione sisteme u velikoj meri, a u pojedinim delatnostima, kao što je, na primer, delatnost proizvodnje, distribucije i snabdevanja električnom energijom, poslovi se u znatnoj meri oslanjaju na *ICT* sisteme.

Oblast informacione bezbednosti u Republici Srbiji, regulisana je sledećim propisima: Zakon o informacionoj bezbednosti („Službeni glasnik RS", broj 6/16), Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala („Službeni glasnik RS", br. 61/05 i 104/09), Krivični zakonik („Službeni glasnik RS", br. 85/05, 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16), Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS", broj 104/09), Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS", br. 97/08, 104/09 - dr. zakon, 68/12 - US i 107/12), Zakon o elektronskim komunikacijama („Službeni glasnik RS", br. 44/10, 60/13 - US i 62/14), Zakon o potvrđivanju Konvencije o visokotehnološkom kriminalu („Službeni glasnik RS", broj 19/09), Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema („Službeni glasnik RS", broj 19/09), Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", broj 1/10), Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji („Službeni glasnik RS", br. 88/09, 55/12 - US i 17/13).

Napominjemo da je donošenjem Zakona o elektronskm potpisu („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004) i Zakona o elektronskom dokumentu („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009), počeo proces razvoja pravnog okvira koji je bio neophodan za početni razvoj elektronskog poslovanja u Republici Srbiji.

Stupanjem na snagu Zakona o elektronskm dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, prestao je da važi Zakon o elektronskom potpisu („Službeni glasnik RS”, br. 94/2017).

Novi Zakon uređuje elektronski potpis, elektronski pečat, vremenski žig, elektronsku dostavu i elektronsko čuvanje dokumenata, što će omogućiti jednostavnu i jeftinu upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata, razmenu dokumentacije u elektronskom obliku i uništavanje papirne dokumentacije kada je obezebeđena usluga kvalifikovanog elektronskog čuvanja.

Za primenu Zakona predviđeno je donošenje 17 podzakonskih akata kojima će se definisati e-identifikacija, e-dostavljanje, e-čuvanje, e-potpis u „klaudu“ i druge usluge od poverenja u elektronskom poslovanju i uspostavljanje mreže pružalaca usluga od poverenja – Član 72. Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju („Službeni glasnik RS“ br. 94/2017). Do sada donete podzakonska akta ovog Zakona: Uredba o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja („Službeni glasnik RS“, broj 37/2018), ova uredba je stupila na snagu 19. maja 2018. godine, Pravilnik o Registru kvalifikovanih sredstava za kreiranje elektronskih potpisa i elektronskih pečata („Službeni glasnik RS“, broj 31/2018), ovaj pravilnik je stupio na snagu 5. maja 2018. godine, Pravilnik o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa („Službeni glasnik RS“, br. 26/2008, 13/2010 i 23/2015), dopune ovog Pravilnika stupile su na snagu 10. marta 2015. godine, Pravilnik o Registru sertifikacionih tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, broj 26/2008), ovaj pravilnik je stupio je na snagu 22. marta 2008. godine, Pravilnik o evidenciji sertifikacionih tela („Službeni glasnik RS“, br.

48/2005, 82/2005 i 116/2005), dopuna ovog Pravilnika stupila je na snagu 30. decembra 2005. godine, Pravilnik o Registru pružalaca kvalifikovanih usluga od poverenja („Službeni glasnik RS", broj 31/2018), ovaj pravilnik je stupio na snagu 5. maja 2018. godine, Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju kvalifikovani elektronski sertifikati („Službeni glasnik RS", broj 34/2018), ovaj pravilnik je stupio na snagu 12. maja 2018. godine, Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava kvalifikovano sredstvo za kreiranje elektronskog potpisa odnosno pečata i uslovima koje mora da ispunjava imenovano telo („Službeni glasnik RS", broj 34/2018), ovaj pravilnik je stupio na snagu 12. maja 2018. godine.

Naglašavamo još dva zakona koja targetiraju digitalni potpis: Zakon o informacionoj bezbednosti („Službeni glasnik RS", br. 6/2016 i 94/2017) i Zakon o informacionom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS", br. 12/96).

Zakonom o informacionoj bezbednosti se uređuju mere zaštite od bezbednosnih rizika u informaciono-komunikacionim sistemima, odgovornosti pravnih lica prilikom upravljanja i korišćenja informaciono-komunikacionih sistema i određuju se nadležni organi za sprovođenje mera zaštite, koordinaciju između činilaca zaštite i praćenje pravilne primene propisanih mera zaštite.

Zakonom o informacionom sistemu Republike Srbije uređuju se prava i obaveze državnih organa i organizacija, organa teritorijalne autonomije i organa lokalne samouprave kad obavljaju poverene poslove državne uprave, kao i preduzeća, ustanova i drugih organizacija kad obavljaju poverena upravna ovlašćenja, u vođenju propisanih evidencija, organizovanju, korišćenju i razmeni podataka koje vode i druga pitanja od značaja za funkcionisanje i razvoj informacionog sistema Republike Srbije.

EKONOMSKI EFEKTI PRIMENE ELEKTRONSKOG POSLOVANJA

Razvoj *ICT* utiče na dinamičke promene u privredi, kao i na transformaciju državne uprave. U određenoj meri, materija primene digitalnog potpisa sadrži dodirne tačke, odnosno neke od aktivnosti koje se

mogu kvantifikovati na poslovanje privrednih subjekata, građana i e-Uprave. Efekti su višestruki od povećanja efikasnosti poslovanja, smanjenja troškova obrade podataka do snižavanja cene usluga korisnicima.

Bosna i Hercegovina ima razjedinjen sistem jedinica lokalne samouprave, monotipski u Republici Srpskoj i nemonotipski u Federaciji BiH, sa različitom strukturom nadležnosti i sa različitom regulativom teritorijalne organizacije i funkcionisanja. Različitost je i u pogledu organa jedinica lokalne samouprave po entitetima (Bašić, i Bašić, 2015).

Razvoj servisa za e-Upravu u mnogome doprinosi društvenom i ekonomskom razvoju zemlje, pre svega poboljšanju dostupnosti javnih usluga. Ovo uključuje: pružanje *on-line* usluga, dobijanje dozvola, dokumenata, plaćanja itd. Efikasno funkcionisanje e-Uprave može da poveća efikasnost javnog sektora i produktivnost njenih zaposlenih, poboljša međuinstitucionalnu saradnju i poveća iskorišćenost kapaciteta i resursa.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, objavljenim u okviru dokumenta „Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2016", utvrđeno je da 98,6% preduzeća koristi elektronske servise javne uprave, a preko 1.510.000 lica koristi elektronske servise javne uprave.

Na osnovu podataka objavljenih na sajtu *Internet live stats* iz 2016. godine, prvo mesto u svetu zauzima Kina sa 721,434,547 korisnika, slede Indija, U.S., Brazil, na 72 mestu je Srbija sa 4,758,861 korisnika interneta. Razlozi postojanja ovolikih razlika u penetraciji Interneta u globalnim okvirima su, pre svega, ekonomske prirode, ali postoje i drugi razlozi poput digitalne nepismenosti, nedovoljnog poznavanja engleskog jezika, nedovoljno razvijene infrastrukture za pristup Internetu, otpora uvođenju i prihvatanju novih tehnologija i sl. (Simović, 2015).

Državni aparat je često izložen kritikama, pre svega zbog sporog procesa komunikacije na svim društvenim nivoima. Zbog toga mnoge države imaju zajednički cilj, da na zahteve drugih institucija, privrede i građana odgovaraju na brz i efikasan način, da umanje prilike za proneveru novca kroz netransparentno i neobjektivno odlučivanje, promovišu učešće javnosti u donošenju odluka od javnog značaja, podstiču političku odgovornost i sl. (Schuppan, 2009).

U Francuskoj je 2000. godine donet Zakon o elektronskom potpisu, kojim je priznata ekvivalentnost digitalnog potpisa sa potpisom na tradicionalan način (Loi, 2000).

Predlog zakona o elektronskoj upravi, koji je usvojila Vlada Republike Srbije, bi trebalo da omogući jednostavnije, transparentnije i efikasnije funkcionisanje elektronskih javnih servisa. Jedan od ključnih ciljeva ovog zakona jeste da se olakša elektronska komunikacija građana, pravnih lica i nevladinih organizacija sa organom uprave. Zakon je, takođe, jedan od stubova funkcionisanja e-Uprave, neophodan za usklađivanje i harmonizaciju sa važećim evropskim propisima.

Pojedine prednosti primene elektronskog poslovanja u jedinicama lokalne samouprave su: smanjenje korumpiranosti, jasnije tumačenje administrativnih potreba i zakonskih odluka, lakši pristup informacijama, uvećan prihod kroz redovniju naplatu poreza i taksi, smanjenje troškova. Kroz navedene prednosti se postižu sledeći ciljevi: kvalitetnije usluge prema građanima i privrednim subjektima, jasniji propisi i procedure i manje mogućnosti koruptivnih aktivnosti, bolja kontrola troškova jedinica lokalne samouprave i njihovih potraživanja.

UNAPREĐENJE ELEKTRONSKOG POSLOVANJA U POJEDINIM JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE BOSNE I HERCEGOVINE

Korišćenje novih *ICT* predstavlja način da se javna uprava u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj transformiše i unapredi odnose sa građanima (*Government-to-Consumer - G2C*), privrednim subjektima (*Government - to - Business - G2B*), ali i između uprava različitog nivoa upravljanja (*Government - to - Government - G2G*), s ciljem postizanja veće transparentnosti i efikasnosti rada uprave.

Savremena javna uprava pokriva raznovrsne delatnosti, počevši od vođenja javnih poslova, čija je svrha zadovoljavanje javnih interesa, u okviru kojih javna uprava obavlja niz pravnih i materijalnih aktivnosti. Priprema zakone i druge propise, donosi pravne akte koji mogu imati pojedinačni i opšti karakter, pruža javne usluge koje se tiču zaštite sigurnosti države, lica

i imovine (vojska i policija) pruža socijalne i kulturne usluge (zdravstvo, školstvo, socijalna zaštita, kultura i dr.) te ekonomske i finansijske usluge (snabdevanje energijom, prevoz, finansije i dr), opslužuje i priprema akte za vladu, te vrši administrativne poslove za parlament i sudove (Kunić, 2009).

Kada se govori o socijalnom kapitalu i politici, smatramo važnim pomenuti i koncept socijalne politike, sa aspekta jedinica lokalne samouprave. Za socijalnu politiku se može reći da je oblast javne politike čiji je glavni cilj poboljšanje socijalne situaciju, posebno kada je reč o ugroženim grupama kojima je neophodna pomoć, kako bi se poboljšao sveopšti društveni poredak (Kovačević, 2017).

Intenzitet promena u tehnološkoj i privrednoj sferi društvenog života, koji je bez presedana u dosadašnjoj istoriji čovečanstva, zahteva od uprave da ne bude kočnica ekonomskog razvoja (Vlaški, 2015). Ponekad, ljudi žele promene i nova iskustva, jer nisu zadovoljni starim praksama i procedurama, što možemo primetiti u e-upravi koju treba stalno usavršavati i inovirati i približavati korisnicima. Otpor prema promenama, pa i e-upravi, je uzrokovan stavovima pojedinaca na koje utiču mnogi ekonomski, psihološki i socijalni faktori (Perić, 2018).

E-uprava obuhvata celokupnu organizaciju javnog menadžmenta, u cilju povećanja efikasnosti, transparentnosti, pristupa informacijama, reaktivnosti na zaheteve i potrebe građana, putem strateškog korišćenja informaciono komunikacionih tehnologija (Dimitrijević, 2009). Pod uticajem međunarodnih i domaćih doktrina i prakse danas je prisutno u osnovi ukupno i neprekidno novo oblikovanje javne uprave na svim nivoima vlasti s ciljem primene opštih standarda i principa koji se tiču rada dobre i kvalitetne uprave (SIGMA, 2001). Putem reforme koja je zasnovana na modelu zemalja članica Evropske unije, a prilagođena poretku, pravnoj teoriji, zakonskom okviru i praksi, cilj je i Bosne i Hercegovine da se pridruži savremenim upravnim sistemima koji se temelje na novim znanjima, elektronskoj tehnologiji i informacionim sistemima (Marković, 2004).

Ključna obeležja lokalne samouprave su: autonomija i samostalnost, decentralizacija i demokratizacija, dobrovoljnost u delovanju. Ovakva obeležja lokalnu samoupravu čine značajno različitom od državne uprave, koju karakteriše hijerarhijski odnos, podređenost nižih organa višim,

centralizacija i pretežno prinuda u djelovanju (Bašić, i Bašić, 2015). Lokalna samouprava u Republici Srpskoj je poverena opštinama i gradovima, a izvršavaju je građani i organi jedinica lokalne samouprave.

Građani neposredno učestvuju u lokalnoj samoupravi i kada je u pitanju odlučivanje o: izgradnji komunalnih objekata, pokretanju inicijative za donošenje i izmenu propisa i akata iz nadležnosti opštine, preporukama i prigovorima na rad organa lokalne samouprave, izdvajanje i pripajanje naseljenih mesta iz/u sastav opštine i slično preko referenduma, zbora građana, građanske inicijative, mesnih zajednica, panela građana, predloga, sati građana u skupštini opštine i drugih zakonom definisanih oblika.

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini definisana je zakonima o lokalnoj samoupravi – entitetski zakon u Republici Srpskoj, entitetski okvirni zakon i kantonalni zakoni u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pored organizacije, nadležnosti i zadataka opština, ovi zakoni: Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS", broj 101/04, 42/05 i 118/05), Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH", broj 49/06), Zakon o lokalnoj samoupravi Tuzlansko-podrinjskog kantona („Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona", broj 6/98), Zakon o lokalnoj samoupravi Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona", broj 13/98.), i dr. (u preostalih osam kanotona), sadrže prava i uputstva za rad opština u skladu sa osnovnim principima vladavine zakona: poput nezavisnog pravosuđa, podele nadležnosti, stvaranja uslova za zaštitu ljudskih prava i prava manjina, mehanizama participacije za građane, dužnostima i obavezama opštine da radi na efikasan, efektivan i otvoren način radi zadovoljenja potreba građana, kao i mehanizme koji će osigurati odgovornost opštine (Miličević, i ostali, 1999).

Teritorijalne jedinice u Federaciji Bosne i Hercegovine obuhvataju 10 kantona, 6 gradova, 79 opština i 3337 naseljenih mesta. U radu analiziramo doprinos e-uprave razvoju sledećih opština: Drvar, Bosanski Petrovac, Bosanko Grahovo, Glamoč. Od navedenih opština samo Glamoč nema dostupnu zvaničnu web prezentaciju. U Tabeli 1. su prema izveštaju Svetske banke, navedeni bruto domaći proizvodi Bosne i Hercegovine i Republike Srbije i njihove promene po periodima od 1990-2015. godine.

Tabela 1. Rezultati istraživanja Svetske banke

Zemlje	Bruto domaći proizvod (*gross domestic product*)		
	Prosečan godišnji rast (*average annual % growth*)		
	1990-2000.g.	2000-09.g.	2009-15.g.
Bosna i Hercegovina	*28.5*	5.3	1.1
Republika Srbija	*0.7*	5.5	0.4

Izvor podataka: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447

Pored prikupljanja i obrade podataka opšti zadaci e-Uprave su stvaranje i distribucija elemenata i informacija koji su neophodni za proces odlučivanja (Prohaska, 2012). Ovo je posebno nephodno sprovesti u opštinama izdvojenim u Tabeli 2., u kojoj je prikazano ekonomsko stanje istih. Ove četiri opštine prestavljaju povratničke opštine u kojima živi oko 15.000 osoba srpske nacionalnosti. Iako predstavnici navedenih opština pokušavaju da integrišu nova znanja u ekonomsko okruženje, mogućnosti za zapošljavanje su veoma male, jer je organizacija prosvetnih i zdravstvenih institucija, kao javnih preduzeća koja su odgovorna za prirodna dobra (šume i vode) na nivou kantonalnih vlasti. Ljudi se mahom bave ličnom poljoprivrednom proizvodnjom i iskorišćavanjem ličnih šumskih resursa.

Integracija poslovnih procesa i komunikacija među poslovnim subjektima putem interneta omogućava efikasniju ponudu proizvoda i usluga te njihovu kupovinu i prodaju na tržištu. Opseg e-trgovine u odnosu na konvencionalnu trgovinu još uvek je prilično nizak u Bosni i Hercegovini. Samo 18,9% prometa ostvaruje se putem internet prema podacima iz 2016. godine (Federalni zavod za statistiku, 2018). Potrebno je uspostavljanje čvršćih mehanizama za nadzor nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama, uključujući i nezavisno telo čije bi odluke bile obavezujuće. Pored klasičnih kanala komunikacije, jedinice lokalne samouprave moraju koristiti i savremenije načine komunikacije sa građanima, odnosno online komunikaciju, e-konsultacije i sl. Svaka opština treba da ima svoju zvaničnu *web* stranicu (Federalni zavod za statistiku, 2018).

Tabela 2. Socijalno ekonomski pokazatelji nekih jedinica lokalne samouprave

Kanton	Drvar	Bosanko Grahovo	Bosanski Petrovac	Glamoč
	Zapadno-bosanski kanton	Zapadno bosanski kanton	Unsko-sanski kanton	Zapadno-bosanski kanton
Stanovništvo u 2016. godini	6.511	2.311	6.924	3.658
Odsutno stanovništvo	-9.195	-6.000	-8.334	-8.935
Radno aktivno stanovištvo (%)	62,0	61,9	64,6	62,0
Nezaposleni	537	1.158	1.034	303
Broj zaposlenih	943	351	1.127	523
Aktivno stanovništvo	1.480	1.509	2.161	826
Radno aktivno stanovništvo	4.040	1.431	4.470	2.269
Nezaposlenost (%)[1]	13,3	80,9	23,1	13,4
Nezaposlenost (%)[2]	36,3	76,7	47,8	36,7
Broj penzionera	242	80	579	231
Pokrivenost uvoza izvozom u %	1451,56	490,97	195,47	3215,61
Poljoprivredna površina (ha)	17.941	47.665	28.400	60.769
Broj privrednih subekata	526	168	466	345

Izvori podataka: Federalni zavod za statistiku, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, posredovanjem Agencije za statistiku BiH

Prema istraživanju *Federalnog zavoda za istraživanje* razvoja objavljenom u toku 2017. godine, izrazito nerazvijene opštine u Federaciji Bosne i Hercegovine su: 1) Sapna, 2) Donji Vakuf, 3) Drvar, 4) Glamoč, 5) Vareš, 6) Ključ, 7) Domaljevac-Šamac, 8) Pale, 9) Foča, 10) Bosanko Grahovo (Federalni zavod za programiranje razvoja, 2018).

Kada su u pitanju opštine navedene u Tabli 2., mogućnosti za primenu *ICT* su velike (državna administracija, javne ustanove, zdavstveni sistem, poslovni sistemi, e-trgovina itd.).

Zahtevi vezano za *ICT* koje bi ove opštine trebalo da implementiraju u e-Upravu, da bi se popravio ekonomski položaj: razviti internet aplikacije koje smanjuju operativne troškove, prvenstveno u vezi sa primenom papirnih dokumenata, prihvatiti, razviti i investirati u e-trgovinu posebno u oblasti poljoprivredne delatnosti i turizma. Posebna pažnja bi trebala da se obratiti na aplikativnu informatičku edukaciju stanovništva koja bi se ogledala u: obučavanju poljoprivrednih proizvođača za korišćenje mobilnih uređaja i računara u cilju prihvatanja novih znanja i iskustava kao dodata vrednost, u proizvodnji zdrave hrane, upućivanju pojedinaca, grupa i zadruga na formiranje elektronskih prodavnica zdrave hrane koje bi njihove prozvode predstavile širokom tržištu, obučavanju stanovništava za moguće bavljenje ekološkim turizmom, konkretno formiranje porodične turističke ponude i izlazak na elektronsko turističko tržište.

Uvođenje e-Uprave u navedenim opštinama bi dovelo do sledećih prednosti: smanjili bi se operativni troškovi (papirnih dokumenata), smanjile se greške u poslovanju, dostupnost i razmenljivost informacija bi se povećala, omogućio bi se ekonomski razvoj, povećao bi se broj raspoloživih usluga, poboljšao bi se i unapredio rad administracije. Sve navedene prednosti primene e-Uprave u navedenim opštinama bi dovele do izgradnje e-društva, baziranog na znanju.

Efikasnost sistema jedinica lokalne samouprave zavisi od raspoloživih resursa, nivoa organizovanosti kao i kadrovske i tehničke opremljenosti pojedinih delova. Ona se može povećati primenom složenog skupa mera u domenu unapređenja organizovanosti lokalne zajednice, unapređenja kadrova i primenom *ICT*. Ove aktivnosti vode modernizaciji jedinica lokalne samouprave koja ima višestruke ciljeve: da se omogući građanima da

jednim kontaktom sa upravom i javnim preduzećima ostvare svoja prava i obaveze, da se skrati vreme odziva uprava i javnih preduzeća na zahtev fizičkih i pravnih lica, da se poveća efikasnost rada, kao i nivo kvaliteta rada, da se omogući intenzivno praćenje finansijskih tokova, da se omogući transparentnost rada jedinice lokalne samouprave (Trajković, i Mikarić, 2013).

Jedinice lokalne samouprave sa savremenim elektronskim poslovanjem su praktične, interaktivne sa građanima i transparentne.

MEĐUNARODNI ASPEKTI JEDINICA LOKALNE UPRAVE

Osnovna funkcija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je da smanji nedostatak zajedničkih evropskih standarda za određivanje i očuvanje prava lokalnih vlasti, koje su najbliže građanima, te da građanima omogući potpuno učestvovanje u odlučivanjima koja se odnose na njihovo svakodnevno okruženje.

Povelja polazi od principa da će se lokalna samouprava uređivati zakonom, s tim što se smatra poželjnim da se ova pitanja urede i Ustavom. Ona podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u granicama zakona regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. *European Charter of Lokal Self - Governent* je akt Saveta Evrope-ETS No. 122, usvojen u junu 1985. godine, otvoren za potpisivanje 15. oktobra 1985. godine, a stupio je na snagu 15. septembra 1988. godine. Povelju su prihvatile (ratifikacija, pristupanje) mnoge zemalje - članice Saveta Evrope: Austrija (1987), Bugarska (1995), Češka (1999), Danska (1988), Estonija (1994), Finska (1991), Grčka (1989), Holandija (1991), Hrvatska (1997), Island (1991), Italija (1990), Kipar (1988), Letonija (1996), Lihtenštajn (1988), Litvanija (1999), Luksemburg (1987), Mađarska (1994), Makedonija (1997), Malta (1993), Moldavija(1997), Nemačka SR (1998), Norveška (1989), Poljska (1993), Portugalija (1990), Rumunija(1998), Rusija (1998), Slovenija(1998), Španija (1988), Švedska (1989), Turska (1992), Ukrajina (1997), Velika Britanija (1998) i dr.

Bosna i Hercegovina je pristupila Savetu Evrope 24. 4. 2002. godine

kao 44. članica. Njeno pristupanje Savetu Evrope sadrži niz obaveza koje treba ca svojim entitetima da ispuni u predviđenom roku. Posebna obaveza usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa Poveljom za Bosnu i Hercegovinu nastala je ratifikovanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi 12. jula 2002. godine, što svakako ne predstavlja jednostavan posao s obzirom na složenost ustavnog uređenja i, s tim u vezi, činjenicu da je materija lokalne samouprave u nadležnosti entiteta (Blagojević, 2005).

Švajcarska je savezna parlamentarna republika koju čine 26 kantona, s tim što su tri kantona podeljena na polukantone, i tako je relevantan broj za izbor u Veće kantona 23. Svaki kanton ima svoj glavni grad. Oni su konstituenti, federalne jedinice, Švajcarske federacije . Svaki kanton je jednak i ima svoj ustav, zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast. Vlada svakog kantona se sastoji od pet do sedam članova (zavisno od kantona).

Sve nadležnosti koje prema ustavu ne pripadaju vladi, ili nisu zakonom dodeljene federalnom nivou, su u nadležnosti kantona (organizacija kantona, školski sistem, ponekad zdrastvo, ponekad planiranje i gradnja, policija, sudstvo). U nekim područjima vlada ima velike nadležnosti, tako da to ponekad izaziva tenzije imeđu kantona i vlade.

Najveći kanton po površini je Graubinden koji pokriva 17,2% površine Švajcarske, a kanton sa najviše stanovnika je Cirih .

Kantoni su konstituenti, federalne jedinice Švajcarske federacije . Ima ih ukupno 26, s tim što su tri kantona podeljena na polukantone, i tako je relevantan broj za izbor u Veće kantona 23.

Bez obzira na to, kantoni su jednaki i svi imaju svoj ustav, zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast. Znamenita specifičnost dva mala kantona u Švajcarskoj (Apencel, Ineroden i Glarus) su i *Landsgemeinde* - skupštine svih punoletnih građana (nalik antičkim polisima) na kojima se donose odluke o kantonalnom zakonodavstvu i o izboru predstavnika za Veće kantona .

Ovlašćenja kantona određena su sa jedne strane negativno prema Ustavu, a s druge strane ograničena su autonomijom konstitutivnih opština kantona. Svaki kanton za sebe određuje stepen samouprave opština. S druge strane, svi poslovi koji nisu izričito dati federalnoj vlasti su u nadležnosti kantona. Ponovimo još jednom da se u Ustavu izuzetno

često javlja princip preklapanja i saradnje federalne i kantonalnih vlasti. Od oblasti koje su nominalno potpuno u nadležnosti kantona (mada se i tu javlja mogućnost pomoći federacije) najbitnije su osnovno i srednje obrazovanje, kultura , regulisanje lokalnih crkvenih pitanja, urbanizam, jezik kantona, zaštita kulturnog i istorijskog nasleđa, staranje o određenim socijalnim kategorijama i lokalni porezi (Kantoni Švajcarske, 2018).

Da bi se uspešno primenilo elektronsko poslovanje u jedinicama lokalne samouprave, pored pravne regulative, ekonomskih pokazatelja i ICT potrebno je obezbediti stručnu obučenost zaposlenih, spremnost rukovodilaca da implementiraju nove oblike poslovanja. Potrebna je i informatička pismenost gađana, ali i stimulacije koje će podstaći građane da primenjuju nove oblike elektronskog poslovanja sa jedinicama lokalne samouprave.

ZAKLJUČAK

Uvođenje digitalnog potpisa u oblasti e-Uprave veoma je značajno, jer sistem elektronskog poslovanja ima brojne prednosti u odnosu na tradicionalni sistem koji je podrazumevao dominantu upotrebu manuelnog rada i papira (*paper based technology*). U radu je dokazana glavna hipoteza, kroz pregled zakonske regulative i ekonomskih efekata elektronskog poslovanja u jedinicama lokalne samouprave, da doprinosi uspešnosti i brzini poslovanja korisnicima usluga jedinica lokalne samouprave.

Primena elektronskog poslovanja u jedinicama lokalne samouprave, doprinosi uspešnosti demokratskog društva, kroz dobro i efikasno sprovedene procedure *ICT*. U Bosni i Hercegovini postoji razjedinjen sistem jedinica lokalne samouprave na entitetskoj osnovi, sa veoma niskim stepenom međusobne saradnje, što uveliko usložnjava i koči funkcionisanje jedinica lokalne samouprave na državnom nivou. Ne postoji jedinstvo regulacije i usklađenosti funkcionisanja jedinica lokalne samouprave na državnom nivou sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi niti sa dokumentima Veća Evrope, što je u suprotnosti sa težnjom Bosne i Hercegovine u procesu evroatlanskih integracija sa ostatkom Evrope.

Razvijene zemlje su prepoznale prednosti elektronskog poslovanja i omogućile primenu na nivou jedinica lokalne samouprave, dok zemlje u razvoju imaju tendenciju da preuzmu i implementiraju u e-Upravi navedene prednosti. Situacija u e-Upravi u Republici Srbiji, u oblasti digitalnog potpisa se konstantno poboljšava.

Prevashodno se unapređuje zakonska regulativa, a zatim se planiranje u ovoj oblasti sprovodi i na strateškom nivou, ali i na operativnim nivoima.

Uvođenje portala e-Uprave u Republici Srbiji značajno je poboljšalo transparentnost i informisanost, ali je neophodno dalje unapređivati pojedine delove sistema. To se pre svega odnosi na postupke međunarodnih organizacija i finansijskih institucija, kreiranje portala na engleskom jeziku i slično.

Republika Srbija, takođe, čini sve neophodne aktivnosti da izvrši harmonizaciju sa Evropskom Unijom u ovoj oblasti, a jedana od aktivnosti je standardizovana primena sistema indikatora za merenje uspešnosti sistema e-Uprave.

Republika Srbija bi trebalo da zajedno sa Republikom Srpskom učini poseban napor za primenu servisa Elektronske uprave i elektronskog potpisa kao posebnog verifikacionog sredstva u dokazivanju identiteta u Cyber okruženju, u srpskim povratničkim sredinama na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine. Ovo se pre svega odnosi na olakšavanje pribavljanja lične dokumentacije, prava na školovanje i zdravstvenu zaštitu, olakšavanje komunikacije na lokalnom i globalnom nivou, kao i njihovom samostalnom obavljanju privrednih delatnosti u oblasti poljoprivrede, manufakturnoj preradi poljoprivrednih proizvoda i ekološkom turizmu.

Rad primljen: 23. 3. 2019.
Rad prihvaćen: 1. 11. 2019.

LITERATURA

- ANSA *med*. (2018). *Serbia: highest e-government development, UN survey says*. http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/economics/2016/10/19/serbia-highest-e-government-development-un-survey-says_46b62594-0d24-4157-a22e-48c6d27c5fc4.html . pristupljeno 08.08.2018.
- Bašić, D., i Bašić, S. (2015). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na Republiku Srpsku. *Defendologija*, Broj 36, 33-42.
- Blagojević, M. (2005). *O pojmu lokalne samouprave i njenim zakonskim osnovama u Republici Srpskoj*. Doboj, str. 8.
- Bosansko Grahovo. (2018). http://www.bosanskograhovo.ba/ba/ . pristupljeno 08.08.2018.
- eUprava. (2018). http://www.euprava.gov.rs/ . pristupljeno 08.08.2018.
- *Evropski principi za javnu administraciju*, (SIGMA, dokument. br. 27). (2001). Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, str. 111-120.
- FEDERALNI ZAVOD ZA PROGRAMIRANJE RAZVOJA, Istraživanja I analize. (2018). http://www.fzzpr.gov.ba/bs/pubs/3/3/publikacije . pristupljeno 08.08.2018.
- Ho, A. T. K. (2002). Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. *Public Administration Review*, 62(4), 434-444.
- Kovačević, B. (2017). Socijalni kapital i politika: od gubitka do povjerenja u institucije do društva blagostanja. *Defendologija*, Broj 39-40, 47-56.
- Kunić, P. (2009). *Savremene tendencije u reformi javne uprave*. Moderna uprava, 2. str. 9-20.
- Loi no 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaption du droit de la preuve aux tehnologies de l'information et relative à la signature électronique (JO no 62 du 14 mars 2000, p. 3968).
- Marković, Lj. (2004). *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva Sarajevo. str. 25-28.
- MEGAZINE. (2018). http://www.bosanskipetrovac.gov.ba/. pristupljeno 08.08.2018.

- Miličević, N., i ostali. (1999). *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo. str. 44.
- Opština Drvar. (2018). http://www.opstinadrvar.net/ . pristupljeno 08.08.2018.
- Perić, M. (2018*). Upravljanje promenama u finansijama korporacije u funkciji unapređenja korporativnog upravljanja*, Doktorska disertacija. Beograd: BBA. str. 183.
- Prohaska, A. (2012). *Elektronska uprava u Republici Srpskoj*, Master rad. Beograd: Univerzitet Singidunum. str. 26.
- SAOPĆENJE PRIOPĆENJE FIRST RELEASE. (2018). *Upotreba informaciono-komunikacijskih tehnologija u preduzećima, 2016*. http://fzs.ba/wp-content/uploads/2017/06/FR-IKT-P_2016.pdf . pristupljeno 08.08.2018.
- Savez općina i gradova, Federacije Bosne i Hercegovine. (2018). http://www.sogfbih.ba/index.php?lang=ba&sel=80&view=25 . pristupljeno 08.08.2018.
- Schuppan, T. (2009). *E-Government in developing countries: Experiences from sub-Saharan Africa*. Government Information Quarterly, 26. str. 118-127.
- Simović, V. (2015). Podizanje nivoa informatičke konkurentnosti i razvoj različitih servisa e-poslovanja. Tematski zbornik *Strukturne promene u Srbiji* – dosadašnji rezultati perspektive. Beograd: Institut eknomskih nauka Beograd. str. 540-552.
- Strategija razvoja informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2017. do 2020. godine. (2017). Službeni glasnik RS, broj 53/2017.
- Trajković, D., i Mikarić, B. (2013), Elektronsko poslovanje u lokalnoj samoupravi. *Trendovi u poslovanju*, Broj I, Sveska 1/2013. 81-88.
- UNPAN. (2018). *Serbia: highest e-government development, UN survey says*. **http://www.unpan.org/Library/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/PublicEGovernanceSurveyintheNews/tabid/651/mctl/ArticleView/ModuleId/1555/articleId/51896/Default.aspx** . pristupljeno 08.08.2018.
- Vikipedija. (2018). *Kantoni Švajcarske*. https://sr.wikipedia.org/wiki/%

D0%9A%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%B8_%D0%A8%D0%B2%D0%B0%D1%98%D1%86%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B5 . septembar 2018.

- Vlaški, B., (2015). Sadržina i prav(n)a priroda koncepta dobre uprave. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Broj 71, Godina LIV, str. 277-292.
- Vrućinić, Ž., i Rodić, M. (2016). Povezanost vaspitnih dimenzija i problematične upotrebe interneta kod mlađih adolescenata. *Defendologija*, Broj 37-38. 63-80.
- WORLD BANK GROUP. (2018). *World Development Indicators 2017*. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447 . pristupljeno 08.08.2018.
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj indentifikaciji i uslugama od poverenja o elektronskom poslovanju. (2017). Službeni glasnik RS, br. 94/2017. Sve što se odnosi na fusnote koje se odnose na Službeni glasnik RS, možete naći na sajtu https://www.paragraf.rs/.

(Footnotes)

1 Stepen nezaposlenosti se izračunava tako što se broj nezaposlenih podeli sa radno aktivnim stanovništvom (stanovništvo staro od 15 – 65 godina i pomnoži sa 100).

2 Stepen nezaposlenosti se izračunava tako što se broj nezaposlenih podeli sa aktivnim stanovništvom (radnom snagom tj. zaposleni+nezaposleni) i pomnoži sa 100.