

ANALIZA

PRAVNOG OKVIRA RADI EFIKASNE PRIMENE
ELEKTRONSKE UPRAVE U JEDINICAMA
LOKALNE SAMOUPRAVE



LOKALNI INDEKS E-UPRAVE

Sadržaj

UVOD	3
1. SAŽETAK	1
2. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA	2
2.1. USTAV REPUBLIKE SRBIJE	3
2.2. STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI ZA PERIOD OD 2021. DO 2030. GODINE	5
2.3. STRATEGIJA RAZVOJA INFORMACIONOG DRUŠTVA I INFORMACIONE BEZBEDNOSTI U REPUBLICI SRBIJI ZA PERIOD OD 2021. DO 2026. GODINE	7
2.4. PROGRAM RAZVOJA ELEKTRONSKE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI ZA PERIOD OD 2020. DO 2022. GODINE SA AKCIONIM PLANOM ZA NJEGOVO SPROVOĐENJE	8
2.5. PROGRAM ZA REFORMU SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI ZA PERIOD OD 2021. DO 2025. GODINE	10
2.6. ZAKON O ELEKTRONSKOJ UPRAVI	13
2.7. ZAKON O INFORMACIONOJ BEZBEDNOSTI	16
2.8. ZAKON O ELEKTRONSKOM DOKUMENTU, ELEKTRONSKOJ IDENTIFIKACIJI I USLUGAMA OD POVERENJA U ELEKTRONSKOM POSLOVANJU	19
2.9. ZAKON O REGISTRU ADMINISTRATIVNIH POSTUPAKA	21
2.10. ZAKON O DRŽAVNOJ UPRAVI	25
2.11. ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI	27
2.12. UREDBA O KANCELARIJSKOM POSLOVANJU ORGANA DRŽAVNE UPRAVE	30
2.13. ZAKON O PORESKOM POSTUPKU I PORESKOJ ADMINISTRACIJI	32
2.14. ZAKON O POREZIMA NA IMOVINU	33
2.15. ZAKON O POSTUPKU UPISA U KATASTAR NEPOKRETNOSTI I VODOVA	34
2.16. ZAKON O PLANIRANJU I IZGRADNJI	35
3. ZAKLJUČAK	37

UVOD

Uspostavljanje elektronske uprave, kao jedan od prioriteta Vlade Republike Srbije, se aktivno sprovodi poslednjih nekoliko godina. Donošenjem odgovarajućih propisa (Zakon o elektronskoj upravi, Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i Zakona o informacionoj bezbednosti) uspostavljen je pravni okvir za razvoj elektronske uprave. Zahvaljujući tome, moguće je sprovođenje upravnih postupaka elektronskim putem kao što su: prijava rođenja deteta, objedinjena procedura izdavanja građevinskih dozvola, podnošenje zahteva za izdavanjeličnih dokumenata, upis u vrtić, upis u osnovne i srednje škole, upis prava svojine na nepokretnostima, podnošenje poreske prijave, itd.

Pored navedenih rezultata, značaj uvođenja elektronske uprave u Srbiji postao je još vidljiviji tokom trajanja vanrednog stanja 2020. godine zbog virusa Covid-19, u domenu digitalizacije postupaka u zdravstvu, čime je pokrenuta digitalna reforma jedne od, za građane najbitnije, državne funkcije.


Ostvareni rezultati u digitalizaciji u Srbiji su potvrđeni i napredovanjem na međunarodnim listama, kao što je lista Ujedinjenih nacija o razvoju elektronske uprave za 2020. godinu (UN E-Government Survey), u okviru koje postoji i indeks e-participacije. Cilj e-participacije je da se unapredi pristup informacijama i javnim uslugama, kao i da se promoviše učestvovanje u postupku donošenja odluka koje utiču kako na pojedinca, tako i na društvo u celini. Prema tom indeksu Srbija se nalazi na 41. mestu od 193 zemlje sveta, što govori o brzom napretku imajući u vidu da je 2014. godine bila na 81. mestu. Tu je i eGovernment Benchmark 2020 koji vodi EU. Prema tom rangiranju, Srbija je u delu usresređenost na korisnika (user centricity) ima ukupnu ocenu 70, dok je EU prosek 86,5. Sa druge strane, najveći rast, od 2016/2017 godine je ostvaren u delu koji se odnosi na elektronska dokumenta (za 18%).

Međutim, još uvek nisu svi upravni postupci pojednostavljeni, te se ne sprovode elektronski što i dalje stvara dodatne troškove za građane, privredu i samu državnu upravu. Istovremeno, mali broj građana koristi dostupne servise kao što je elektronski potpis, elektronski pečat.

S obzirom da se značajan deo usluga za građane i privredu sprovodi u jedinicama lokalne samouprave, jedan od ključnih elemenata razvoja elektronske uprave počiva na spremnosti i kapacitetima lokalnih samouprava da pokrenu digitalnu transformaciju upravnih postupaka. Pored toga elektronska uprava imaju funkciju alata koji doprinosi većoj transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javne uprave. Stoga dalje unapređenje rada elektronske uprave i uspešno uspostavljanje novih elektronskih servisa potrebno je približiti elektronsku upravu građanima, a postupke optimizovati i pojednostaviti.

Kako bi se uspešno nastavilo sa sprovođenjem elektronske uprave NALED, uz podršku Evropske komisije, sprovodi projekat uspostavljanja lokalnog indeksa eUprave (Local e-Governance Index - LEI) za jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji.

U okviru ovog projekta, jedan od prvih koraka je sprovođenje analize pravnog okvira radi efikasne primene elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave, jer u jedinicama lokalne samouprave građani ostvaruju prvi kontakt kada je u pitanju uprava/elektronska uprava. Ovom analizom daje se pregled prava



i obaveza lokalne samouprave u uspostavljanju elektronske uprave, ali i osvrt na nesavršenosti, nedorečenosti ili nedostatke u pravnom okviru koje otežavaju brzu i efikasniju digitalizaciju, kojom se unapređuju usluge za građane, ali i pojednostavljuje postupanje službenika.

1. SAŽETAK

Za razvoj elektronske uprave potrebno je istovremeno raditi na unapređenju sistema lokalne samouprave, te je potrebno sprovoditi sve definisane mere i aktivnosti iz relevantnih dokumenata javnih politika, kao i da se donesu pojašenja radi uspešnog izvršenja istih.

Potrebna je reforma sistema jedinice lokalne samouprave ili kroz izmenu Ustava ili kroz izmenu postojećeg pravnog okvira kako bi se uveo princip supsidijarnosti.

Tokom sprovođenja definisanih mera i aktivnosti preporuka je da se razmotre iskustva jedinica lokalnih samouprava koje imaju sertifikat povoljnog poslovnog okruženja.

U vezi sa Zakonom o elektronskoj upravi preporuka je da se: donese uputstvo koje jasno i nedvosmisleno pojašnjava ko je nadležan za upostavljanje softverskog rešenja; definišu jasni koraci za podsticanje jedinice lokalne samouprave da pristupe JIK mreži; razmotre posebni limiti kada je u pitanju zapošljavanje deficitarnog kadra i da se ispune sve propisane obaveze.

U oblasti informacione bezbednosti potrebno je izvršiti izmenu i dopunu podzakonskog akta kako bi se definisao rok za uspostavljanje IKT sistema od posebnog značaja.

Potrebno je definisati u kojim postupcima se upotrebljava konkretan kvalifikovan elektronski sertifikati pojednostaviti dostupna digitalnih rešenja kako bi se podstakao da što veći broj građana koristi digitalneservice jer ih trenutno svega 7% građana koristi.

U vezi sa Registrom administrativnih postupaka preporuka je: precizirati da li će nadležni organ biti u obavezi da ispravi pogrešan podatak koji je unet u Registar ako na to ukaže stranka, kao i u slučaju da je odbijen zahtev kakav efekat ima postupanje u skladu sa pogrešno unetim podacima; precizirati rokove zaupis administrativnih postupaka u Registar administrativnih postupaka, kako bi organi jedinice lokalne samouprave blagovremno otpočeli sa unošenjem u taj registar postupaka iz svoje nadležnosti;

Raditi na promociji dostupnih zakonskih instrumenata (sporazum o međuopštinskoj saradnji i zajedničko izvršavanje poverenih poslova) kako bi se nadoknadio nedostatak kapaciteta za izvršavanje poslova.

Potrebno je odrediti koji izvorni i povereni poslovi se mogu sprovesti elektronski, kako bi se isti pojednostavili i digitalizovali i onda sprovodili kroz elektronsku upravu.

Primeri iz drugih sektorskih propisa pokazuju da je, uprkos ograničenim kapacitetima, moguće pojednostaviti i digitalizovati upravni postupak (jednostavan/složen) i uspešno isti elektronski sprovesti.

Preporuka je da se donese Uputstvo o kancelarijskom poslovanju državne uprave kako bi jedinice lokalne samouprave mogle da se na odgovarajući način pripreme za korišćenje Pisarnice i drugih servisa propisanih ovom Uredbom.

2. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Osnovni pravni okvir za elektronsku upravu se sastoji od sledećih propisa: Zakon o elektronskoj upravi, Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i Zakon o informacionoj bezbednosti. Navedenim aktima propisuje se uspostavljanje i sprovođenje elektronske uprave i od strane jedinica lokalnih samouprava. Sa ciljem potpunog sagledavanja položaja i funkcionisanja jedinice lokalne samouprave važni su Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt u zemlji, Zakon o državnoj upravi, Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i dokumenti javnih politika kao što su Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje.

Analiza pravnog okvira urađena je kao desk analiza stanja, a obuhvatila je sledeće propise koji u najširemsmislu uređuju elektronsko postupanje lokalnih samouprava:

- Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, broj 98/2006);
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine („Sl. glasnik RS“, broj 42/2021);
- Strategija razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine („Sl. glasnik RS“, broj 86/2021)
- Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje („Sl. glasnik RS“, broj 85/2020);
- Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine („Sl. glasnik RS“, broj 73/2021);
- Zakon o elektronskoj upravi („Sl. glasnik RS“, broj 27/2018);
- Zakon o informacionoj bezbednosti („Sl. glasnik RS“, 6/2016, 94/2017, 77/2019);
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju („Sl. glasnik RS“, broj 94/2017, 52/2021);
- Zakon o registru administrativnih postupaka („Sl. glasnik RS“, broj 44/2021);
- Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS“, broj 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 - dr. zakon, 47/2018);
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, broj 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018);
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Sl. glasnik RS“, broj 21/2020, 32/2021).

Sa ciljem da se detaljnije predstavi način uređivanja postupaka koje sprovede jedinice lokalne samouprave, analiza je obuhvatila i posebne propise, koji detaljnije uređuju određene izvorne i poverene poslove lokalnih samouprava:

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Sl. glasnik RS“, broj 80/2002, 84/2002 - ispravka, 23/2003 - ispravka, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakonik

, 62/2006 - dr. zakon , 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon , 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispravka, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - Autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020)

- Zakon o porezima na imovinu („Sl. glasnik RS“, broj 26/2001, 45/2002 - SUS, 80/2002 -dr. zakon, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - US, 86/2019, 144/2020);
- Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova („Sl. glasnik RS“, broj 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020)
- Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, broj 72/2009, 81/2009 - ispravka, 64/2010 - US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - US, 50/2013 - US, 98/2013 -US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021).
- Pravilnik o načinu i postupku dostavljanja podataka Poreskoj upravi od strane jedinice lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, broj 80/2016);
- Pravilnik o podnošenju poreske prijave elektronskim putem („Sl. glasnik RS“, broj 113/2013, 104/2018);
- Uredba o načinu dostavljanja dokumenata u postupku upisa u katastar i načinu izdavanja izvoda iz katastra elektronskim putem („Sl. glasnik RS“, broj 50/2018);


Pored navedenih propisa, analizirane su pojedine relevantne odredbe drugih propisa koje utiču na uspostavljanje i funkcionisanje elektronske uprave, kao što su: Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Uredba o uslovima i načinu zajedničkog izvršavanja poverenih poslova, Uredba o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave i Uredba o načinu vođenja metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa Servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava.

2.1. Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, broj 98/2006) predstavlja najviši pravni akt u Srbiji koji reguliše osnovna prava i slobode svih građana, podelu vlasti, jezik i pismo, kao i položaj i nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Radi efikasne primene elektronske uprave u jedinici lokalne samouprave potrebno je osvrnuti na odredbe Ustava koji propisuju položaj i nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

U delu Ustava koji uređuje lokalnu samoupravu, članom 188. stav 1. Ustava je propisano da jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd. U narednom članu, 189. stavu 3. Ustava propisano je da grad ima nadležnosti koje su Ustavom poverene opštini, a zakonom mu se mogu poveriti i druge nadležnosti. S tim u vezi, stav 4. istog člana koji propisuje da statutom grada može se predvideti da se na



teritoriji grada obrazuju dve ili više gradskih opština, kao i da statutom grada se uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine. Prema Ustavu gradske opštine ne spadaju u kategoriju jedinice lokalne samouprave, te one nemaju ustavne nadležnosti, nije im zagarantovan položaj i nemaju prava koja inače pripadaju jedinicama lokalne samouprave.

Konkretno, ova mogućnost propisana Ustavom, daje prostor da jedan grad statutom prenese odnosno poveri određena ovlašćenja gradskoj opštini kako bi sebe rasteretio dodatnih obaveza, a pri tom gradska opština može da ima manje nadležnosti nego što inače imaju jedinice lokalne samouprave. U praksi, ovo je stvorilo situaciju da pojedine gradske opštine su daleko razvijenije u odnosu na druge opštine koje nemaju dovoljno finansijskih i kadrovskih kapaciteta, a pritom moraju sve Ustavom i zakonom propisane obaveze da izvršavaju.

Sa druge strane, važna je i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja definiše načelo supsidijarnosti. Konkretno, član 4. stav 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje da: „Javne poslove će prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima. Ustupanje poslova drugom organu vlasti trebalo bi da se zasniva na proceni obima i prirode zadatka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede“. Iako je ova povelja uneta u pravni sistem Srbije Zakonom o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, broj 70/2007) Srbija se nije obavezala na poštovanje ovog načela. To se i u praksi pokazuje time što sve jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove bez obzira na to da li poseduju odgovarajuće kapacitete za konkretne poslove ili ne.

Pored toga, tu je i član 177. Ustava koji propisuje razgraničenje nadležnosti. Konkretno, stav 1. ovog člana propisuje da jedinice lokalne samouprave nadležne su u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija. Na kraju, stav 2. istog člana propisuje da pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja određuju se zakonom.

Na osnovu navedenog može se zaključiti da odredba Ustava koja daje mogućnost da gradovi osnivanjem gradskih opština premoste određene probleme prenošenjem određenih nadležnosti na gradske opštine nepovoljno utiče na uspostavljanje elektronske uprave. Naime, dovodi do situacije da se opštine, pogotovo manje razvijene, nađu u neravnopravnom položaju jer one imaju sve obaveze propisane Ustavom i zakonom, dok gradske opštine mogu imati manje nadležnosti i time manje obaveza u odnosu na opštine. S tim u vezi, u Srbiji se ne sprovodi načelo supsidijarnosti definisano Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koje podrazumeva da javne poslove treba da obavljaju oni organi koji su najbliži građanima pod uslovom da mogu efikasnije i ekonomičnije da obavljaju pomenute poslove.

Predlog: *S obzirom na okolnosti, postoje dva predloga za rešenje ovog problema. Prvi predlog je da se u narednom periodu, kada je planirana izmena Ustava Republike Srbije, izvrše izmene u delu koji se odnosi na nadležnosti jedinice lokalne samouprave tako da jedinica lokalne samouprave obavljaju poslove spramsvojih mogućnosti odnosno kapaciteta. Ukoliko nije moguće sprovesti prvi predlog, onda je predlog da se izvrše izmene pravnog okvira kako bi se obezbedila potpuna usklađenost sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i na osnovu toga uspešno primenjivalo načelo supsidijarnosti u praksi.*

2.2. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine

Vlada Republike Srbije je 8. aprila 2021. godine, usvojila Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine („Sl. glasnik RS“, broj 42/2021)¹ koja je objavljena 27. aprila 2021. godine i predstavlja jedan od ključnih dokumenata javne politike koji se odnosi na razvoj elektronske uprave, ali i na razvoj sistema lokalne samouprave.

Ovaj dokument javne politike ima za opšti cilj poboljšanje rada javne uprave i kvaliteta kreiranja javnih politika u skladu sa evropskim Principima javne uprave i obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima, kao i profesionalne javne uprave koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda. U okviru Akcionog plana za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine (u daljem tekstu: Akcioni plan 2021-2025) od ukupno 5 posebnih ciljeva jedan cilj se tiče elektronske uprave. Konkretno, to je poseban cilj 5 (Javna uprava na efikasan i inovativan način pruža usluge koje odgovaraju potrebama krajnjih korisnika i unapređuju njihovo iskustvo). Kada je u pitanju lokalna samouprava to je poseban cilj 8 (Uspostavljen sistem lokalne samouprave koji omogućava delotvorno i održivo ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu) koji se spominje u okviru Analize situacije po tematskim oblastima u izveštaju o sprovedenoj analizi efekata i opisom mera (dalje u tekstu: Analiza situacije) i za koji se navodi da će se sprovesti u okviru Programa reforme sistema lokalne samouprave².

Analiza situacije sadrži i najnoviji osvrt u vezi pružanja usluga (koji obuhvata razvoj elektronske uprave i regulatornu reformu i pojednostavljenje upravnih postupaka) i stanje sistema lokalne samouprave. Podaci iz ove analize pokazuju da su postignuti rezultati reforme u oblasti pružanja usluga i sistema lokalne samouprave u poslednjih nekoliko godina, ali da dalji razvoj pružanja usluga nije moguć bez razvoja sistema lokalne samouprave.

Međutim, još uvek postoji izazovi u vezi sa daljim razvojem pružanja usluga, kao i sa daljim razvojem u sistema lokalne samouprave.

Konkretno, kada je u pitanju pružanje usluga izazovi su sledeći:

- Resursi potrebni za pružanje usluga (ljudski, finansijski, tehničko-tehnološki) nisu adekvatno raspoređeni ni po oblastima pružanja usluga, ni između različitih nivoa vlasti zbog čega se pojedini organi državne uprave suočavaju sa poteškoćama u pružanju usluga građanima i obezbeđenju njihovog kvaliteta.

¹ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, (<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/42/1/reg>, 29.4.2021.).

² Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine („Sl. glasnik RS“, broj 73/2021)

- Tehničko-tehnološka opremljenost javne uprave još uvek nije na dovoljnom nivou kako bi pružanje elektronskih usluga, kao savremenog načina pružanja usluga i komunikacije javne upravesa građanima i privredom, bilo široko dostupno.
- U javnoj upravi ne postoji objedinjen sistem za praćenje, vrednovanje i izveštavanje o kvalitetu pruženih javnih usluga kako bi se na sistematičan način obezbedio njihov kvalitet, a javnost informisala o tome.

Ovi izazovi su direktno povezani sa izazovima koji postoje u okviru sistema lokalne samouprave i time direktno utiču na dalji razvoj pružanja usluga:

- Asimetrična decentralizacija zbog koje postoji nesrazmera između veličine jedinice lokalne samouprave i poslova koji su joj dodeljeni.
- Odsustvo srazmernosti u broju funkcija po zaposlenom jer nije moguće propisati sva radna mestau malim jedinicama lokalne samouprave. Opisi poslova jednog radnog mesta obuhvataju posloveviše radnih mesta.
- Za poslove koji se dodeljuju jedinici lokalne samouprave nisu obezbeđeni potrebni finansijski, kadrovski i drugi resursi, niti su odgovarajuće politike i propisi doneti uz odgovarajuće konsultacije.

S tim u vezi, u okviru Akcionog plana 2021-2025 u posebnom cilju 5 su definisane tri mere usmerene na rešavanje sledećih izazova:

1. Unapređenje razvoja usluga po meri krajnjih korisnika kroz unapređenje procesa razvoja novih usluga i optimizaciju postojećih (mera 5.1.)
2. Povećanje ljudskih i tehničko-tehnoloških kapaciteta javne uprave za pružanje usluga krajnjim korisnicima (mera 5.2.)
3. Unapređenje sistema kontrole i obezbeđivanja kvaliteta pružanja usluga (mera 5.3.)

Razvoj elektronske uprave zavisi od razvoja sistema lokalne samouprave. Utvrđeno je da bez odgovarajućih tehničkih, ljudskih i finansijskih resursa i ostalih elemenata nije moguće uspešno sprovoditelektronsku upravu. S tim u vezi, aktivnosti za unapređenje odnosno rešavanje izazova su podeljene krozdva dokumenta. U okviru Akcionog plana 2021-2025 definisane su mere koje imaju za zadatak da reše navedene izazove u vezi za pružanjem usluga. Pored toga, planirano je da se mere za rešavanje izazova uvezi razvoja sistema lokalne samouprave sprovode u okviru Programa reforme sistema lokalne samouprave.

2.3. Strategija razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine

Strategija razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine („Sl. glasnik RS“, broj 86/2021) predstavlja međusektorsku strategiju kojom se utvrđuju ciljevi i mere za razvoj informacionog društva i informacione bezbednosti.

Ovaj dokument javne politike je bitan za razvoj elektronske uprave jer se njime definišu ciljevi, aktivnosti i mere u oblasti informacione bezbednosti koja predstavlja neizostavan element kada je u pitanju uspostavljanje i funkcionisanje elektronske uprave.

Opšti cilj Strategije je razvijeno informaciono društvo i elektronska uprava u službi građana i privrede i unapređena informaciona bezbednost građana, javne uprave i privrede. Ovaj opšti cilj se realizuje kroz tri posebna cilja:

- Poseban cilj 1 - Unapređenje digitalnih znanja i vještina građana, podizanje kapaciteta zaposlenih u javnom i privatnom sektoru za korišćenje novih tehnologija i unapređenje digitalne infrastrukture u obrazovnim ustanovama.
- Poseban cilj 2 - Digitalizacija usluga i poslovanja u javnom i privatnom sektoru
- Poseban cilj 3 - Unapređenje informacione bezbednosti građana, javne uprave i privrede.

Pored toga, u okviru ove strategije, identifikovani su izazovi koji postoje kada je u pitanju informaciona bezbednost. Ističu se izazovi kod IKT sistema od posebnog značaja, a posebno oni koji spadaju u grupu organa javne vlasti suočavaju se sa problemima u primeni mera zaštite usled različitih razloga:

- nedostatka zaposlenih;
- nedostatka zaposlenih sa adekvatnim znanjem;
- česta fluktuacija zaposlenih;
- neodgovarajuća oprema;
- nedovoljno razvijena svest rukovodstva o značaju informacione bezbednosti.

Slede izazovi koji se odnose na kapacitete Nacionalnog CERT-a, CERT-a organa vlasti i samostalnih operatera IKT sistema. Iako su povećani kapaciteti Nacionalnog CERT-a, navodi se da ulaganja u kapacitete Nacionalnog CERT su i dalje potrebna i očekuje se da će novo usvojene odredbe Zakona o informacionoj bezbednosti koji se tiču kapaciteta Nacionalnog CERT-a doprineti daljem unapređenju njegovog rada.

Takođe, dalje se navodi da je izuzetno važno podizati kapacitete CERT-a organa vlasti koji obavlja poslove koji se odnose na zaštitu od incidenata u IKT sistemima organa vlasti. Postoji značajan broj organa javne vlasti koji spadaju u IKT sisteme od posebnog značaja i koji su u okviru Jedinствене informaciono- komunikacione mreže elektronske uprave i u tom smislu je važno da se uspostave mehanizmi razmene informacija sa CERT-om organa vlasti, ali i podignu njegovi kapaciteti za reagovanje u slučaju incidenta.

Kada su u pitanju kapaciteti za informacionu bezbednost, navodi se da su trenutno nevodoljni jer u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija je u 2018. godini zaposlen je jedan inspektor za informacionu bezbednost, s tim da je inspeksijski nadzor započeo u 2019. godini. Zaključno sa decembrom 2020. godine ukupno je izvršeno 34 inspekcija.

Što se tiče prijave incidenta koji značajno ugrožavaju informacionu bezbednost, navodi se da trenutno postoji veoma mali broj prijavljenih incidenata u prethodnom periodu. Kao razlog se ističe da IKT sistemi od posebnog značaja ne žele da prijave incidente usled bojazni od ugrožavanja reputacije, ne znaju gde treba da prijave incidente ili uspevaju sami da incidente saniraju i usled toga odlučuju da iste i ne prijave.

Da bi se incidenti prijavljivali neophodno je prvobitno informisati operatore IKT sisteme od posebnog značaja o važnosti prijave incidenata, ali i stvoriti poverenje između IKT sistema od posebnog značaja i nadležnih institucija kako bi IKT sistemi od posebnog značaja bili sigurni da podaci o incidentu koje prosleđuju neće naneti štetu njihovom poslovanju.

Strategija je identifikovala izazove koji i dalje postoje i onemogućavaju nesmetano funkcionisanje u oblasti informacione bezbednosti. S tim u vezi definisane mere i aktivnosti su jasne i precizne te je neophodno ih potpuno sprovesti kako bi se unapredila ova oblast koja od značaja za funkcionisanje elektronske uprave.

2.4. Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje

Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje („Sl. glasnik RS“, broj 85/2020) predstavlja dokument javne politike kojim Vlada planira razvoj elektronske uprave u Republici Srbiji za taj period.

Ovim programom definisan je opšti cilj, a to je razvoj efikasne i korisnički orijentisane uprave u digitalnom okruženju. Na osnovu toga definisana su četiri posebna cilja u okviru ovog programa:

- Poseban cilj 1 - razvoj infrastrukture u elektronskoj upravi i obezbeđivanje interoperabilnosti,
- Poseban cilj 2 - unapređenje pravne sigurnosti u korišćenju elektronske uprave,
- Poseban cilj 3 - povećanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi kroz unapređenje korisničkih servisa
- Poseban cilj 4 - otvaranje podataka u javnoj upravi.

Konkretno, nekoliko ciljeva su posebno važni za jedinice lokalne samouprave jer definišu aktivnosti i mere koje je potrebno sprovesti da bi se uspešno uspostavila elektronska uprava.

U okviru prvog posebnog cilja (Razvoj infrastrukture u elektronskoj upravi i obezbeđivanje interoperabilnosti) je definisano nekoliko mera za realizaciju navedenog:

- *Uspostavljanje Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Kragujevcu - Data centar Kragujevac i unapređenje Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Beogradu - Data*

centar Beograd (mera 1.1.). Ova mera obuhvata migraciju (prebacivanje) registara u data centre, kao i softverska rešenja.

- *Unapređenje Jedinstvene informaciono-komunikacione mreže elektronske uprave* (mera 1.2.). U okviru ove mere planirano je da se poveća broj lokalnih samouprava koje su povezane sa Jedinstvenom informaciono-komunikacionom mrežom elektronske uprave (u daljem tekstu: JIK mreža).
- *Uspostavljanje jedinstvene Pisarnice i eArhive i integracija sa postojećim sistemima* (mera 1.3.). U okviru ove mere planirano je da se vremenom poveća broj organa koji primarno koriste Pisarnicu, kao i broj organa koji su postojeća softverska rešenja integrisali u Pisarnicu i eArhivu.
- *Razvoj ostalih zajedničkih (deljenih) IT servisa za potrebe javne uprave* (mera 1.4.). U okviru ove mere cilj je da se vremenom poveća procenat organa koji su integrisani u kolaboracioni sistem.
- *Izrada arhitekture i implementacija Platforme za podršku razvoju i korišćenju usluga eUprave* (mera 1.5.). Kako se navodi u objašnjenju ove mere, uspostavljanje platforme za implementaciju elektronske uprave, osim što će osigurati interoperabilnost postojećih sistema i aplikacija, predstavlja rešenje i za institucije koje koriste zastarele sisteme ili ih uopšte nemaju, jer će i njima omogućiti da se uključe u proces pružanja usluga.
- *Uspostavljanje novih i unapređenje postojećih registra i evidencija u elektronskom obliku kao podrška razvoju usluga elektronske uprave* (mera 1.6.). Ova mera takođe zavisi od Metaregistra, ali pored toga, kako se navodi u objašnjenju planirano je upostavljanje novih i unapređenje postojećih evidencija u elektronskom obliku, kao i nekih informacionih sistema (Jedinstveni registar socijalna karta, Informacioni sistem socijalne zaštite, digitalizacija registra poljoprivrednih gazdinstava (eAgrar) itd.)
- *Unapređenje ljudskih kapaciteta javne uprave za uspostavljanje i primenu informacionih tehnologija u elektronskoj upravi* (mera 1.8.). Ova mera podrazumeva sertifikovanje službenika u javnoj upravi za ITIL³, povećanje broja radnih mesta za IT službenike u jedinicama lokalne samouprave i povećanje broja javnih službenika koji su obučeni za rad u digitalnom okruženju.
- *Unapređenje informacione bezbednosti i standarda* (mera 1.9.). Ova mera podrazumeva, između ostalog, da se poveća broj jedinica lokalne samouprave koje imaju usvojen Akt o informacionoj bezbednosti i usvojen plan oporavka u slučaju katastrofe.

U okviru četvrtog posebnog cilja (Otvaranje podataka u javnoj upravi) definisano je nekoliko mera za realizaciju navedenog:

- *Obezbeđenje implementacije zakonskog okvira za otvorene podatke* (mera 4.1.). U okviru ove mere planirano je da se poveća broj organa javne uprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja koji dele/objavljaju otvorene podatke na Portalu otvorenih podataka.
- *Unapređenje Portala otvorenih podataka* (mera 4.2.). Ova mera podrazumeva povećanje broja mašinski čitljivih setova podataka koji su objavljeni na Portalu otvorenih podataka i koji se redovno ažuriraju.
- *Podrška korišćenju otvorenih podataka* (mera 4.3.). Ova mera obuhvata aktivnosti usmerene na sprovođenje kampanja i uvođenje čvrstih mehanizama za oslobađanje potencijala otvorenih

³ Information Technology Infrastructure Library



podatka. Odnosi se na širok spektar potencijalnih korisnika van uprave, ali i na institucije javne uprave.

- *Uvođenje koncepta "pametnog grada"/eGrad (mera 4.4.).* Koncept pametnog grada pretpostavlja integrisanje informaciono-komunikacionih tehnologija i koncepta otvorenih podataka u rutinske poslove i praćenje stanja u oblastima koje su od značaja za funkcionisanje zajednice u urbanim uslovima.

Iako u Programu za razvoj elektronske uprave su jasno navedeni posebni ciljevi i mere za realizaciju istih, kod pojedinih mera postoje određene nedoumice:

- Nije pojašnjeno na koji način će se omogućiti organima jedinice lokalne samouprave da koriste Jedinственu elektronsku pisarnicu jer Uputstvo za primenu Uredbe o kancelarijskom poslovanju nije doneto u roku propisan predmetnom uredbom. Pored toga, primena navedene uredbe je odložena za 1. februar 2022. godine.
- Nije definisano na koji način je planirano da se reši problem odsustva jedinica lokalnih samouprava iz zajedničkih servisa i koji su neophodni resursi za pružanje zajedničkih servisa celokupnom sistemu javne uprave.
- U domenu razvoja infrastrukture, nije definisano na koji način je planirano da se reši problem interoperabilnosti softverskih rešenja, kao i skalabilnosti infrastrukture.


Preporuka:

- *Da se donese Uputstvo o primeni Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave kakobi bilo jasnije definisano na koji način će se omogućiti jedinicama lokalne samouprave da koriste Jedinственu elektronsku Pisarnicu;*
- *Da se definišu konkretni koraci za uključivanje jedinica lokalnih samouprava u zajedničke servise,*
- *Da se odredi na koji način će se obezbediti resursi za pružanje servisa celokupnom sistemu javne uprave,*
- *Da se odredi na koji način se planira rešiti problem nedovoljne interoperabilnosti softverskih rešenja i nedostatak skalabilnosti infrastrukture.*

2.5. Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine

Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine („Sl. glasnik RS“, broj 73/2021) predstavlja dokument javne politike čiji je opšti cilj uspostavljanje sistema lokalne samouprave koji omogućava efikasno i održivo ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu.

U skladu sa Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, donet je Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine. U okviru ovog programa, a u cilju realizacije opšteg cilja definisana su četiri posebna cilja, koji imaju zadatak da reše izazove u vezi razvoja sistema lokalne samouprave. Od definisanih četiri sledeća dva ciljasu važna za dalji razvoj sistema lokalne samouprave i time elektronske uprave.



Prvi je poseban cilj 3 (unapređena organizacija i kapaciteti lokalne samouprave) i dve mere u okviru tog cilja.

Podrška organizacionoj i funkcionalnoj transformaciji lokalne samouprave i ujednačavanju organizacionih oblika koje osnivaju jedinice lokalne samouprave za sprovođenje svojih nadležnosti i poslova (mera 3.3.). U okviru ove mere planirano je:

- *Priprema funkcionalno-organizacionih modela lokalne uprave* i obezbeđivanje tehničke i finansijske podrške za njihovu primenu u jednom broju pilot - jedinica lokalne samouprave⁴.
- *Izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi* kako bi se uredili organizacioni oblici prema prirodi poslova koje obavljaju jedinice lokalne samouprave.

Nastavak razvoja međuopštinske saradnje u sprovođenju nadležnosti lokalne samouprave (mera 3.4.).

Ovom merom planirane su sledeće aktivnosti:

Podrška praktičnom ostvarivanju međuopštinske saradnje kroz savetodavnu (stručnu i tehničku) i finansijsku podršku jedinicama lokalne samouprave u procesu uspostavljanja međuopštinske saradnje i alati za njeno ostvarivanje (modeli međuopštinskih sporazuma, smernice za zaključivanje i sprovođenje procesa itd.).

- *Pravne reforme koje treba da unaprede normativni okvir za ostvarivanje međuopštinske saradnje.* Usklađivanje sektorskih propisa u cilju intenziviranja međuopštinske saradnje u posebnim oblastima (kao što su: Zakon o javnim preduzećima, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o prevozu putnika, Zakon o vodama i dr.), kao i izrada posebne analize o mogućnosti za uspostavljanje obaveznog oblika međuopštinske saradnje i funkcionalnog povezivanja jedinica lokalnih samouprava u obavljanju pojedinih poslova lokalne samouprave radi izmene i dopune Zakona o lokalnoj samouprave.
- *Izrada ex ante analize mogućnosti za uspostavljanje jedinstvenog nacionalnog fonda za finansiranje međuopštinske saradnje* i, u skladu sa njenim nalazima, definisati preporuke za njegovo pravno i institucionalno uspostavljanje.

Sledi poseban cilj 4 (unapređenje kvaliteta i dostupnosti usluga lokalnih organa uprave, komunalnih usluga i usluga javnih ustanova) u okviru kojeg se dve mere posebno ističu u vezi razvoja usluga (elektronskih usluga).

Izrada i unapređenje osnovne metodologije i alata za praćenje ostvarivanja nadležnosti i poslova lokalne samouprave (mera 4.1.). Konkretno, u okviru ove mere planirano je sledeće:

⁴ U ukupnom procesu podrške za organizacionu i funkcionalnu transformaciju lokalne uprave, ali i ustanova i organizacija koje osnivaju jedinice lokalne samouprave, posebna pažnja biće posvećena malim jedinicama lokalne samouprave (ispod 20.000 stanovnika). Za potrebe transformacije funkcija koje se vrše u ovim jedinicama lokalne samouprave, koje najčešće imaju najveće izazove u vršenju odgovornosti lokalne samouprave, biće pripremljen poseban plan podrške razvoju njihovih kadrovskih, finansijskih i tehničkih kapaciteta.

- *Ažuriranje liste nadležnosti i poslova jedinica lokalne samouprave* uz istovremeni proces verifikacije stepena uspostavljenih poslova u prioritarnim oblastima iz jedinstvenog popisa poslova na uzorku od 45 jedinica lokalnih samouprava.
- *Priprema analiza*: 1) analiza pravilne raspodele postojećih nadležnosti jedinice lokalne samouprave u cilju preciznog definisanja poslova koji se obavljaju u jedinici lokalne samouprave i eliminisanja preklapanja ili sukoba nadležnosti različitih nivoa javne uprave odnosno nezaokruženosti pojedinih nadležnosti jedinice lokalne samouprave; 2) analiza mogućnosti za prenošenje novih poslova javne uprave u cilju efikasnije raspodele odgovornosti između različitih nivoa vlasti.
- *Izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi* radi definisanja novih modaliteta poveravanja ili prenošenja nadležnosti prema jedinici lokalne samouprave (kao što su redefinisane pretpostavke poveravanja poslova jedinici lokalne samouprave, prenošenje poslova različitim intenzitetom prenosa kroz proširivanje nadležnosti gradova, prenošenje poslova jedinice lokalne samouprave u više koraka, uvođenje mogućnosti fakultativne odnosno uslovne nadležnosti jedinice lokalne samouprave itd.).


Unapređenje kapaciteta lokalne samouprave za pružanje upravnih usluga (mera 4.2.). U okviru ove mere planirano je:

- *Unapređivanje efikasnosti upravnih postupaka izvornih poslova jedinice lokalne samouprave.*
- *Uspostavljanje jedinstvenih upravnih mesta za pružanje lokalnih upravnih usluga, koja je započeta u prethodnom periodu i kako bi se unapredio kapacitet lokalne samouprave za pružanje upravnih usluga i za dostupnost i efikasnost ovih usluga prema građanima i privredi.*
- *Izgradnja stručnih i tehničkih kapaciteta lokalne samouprave za sprovođenje i unapređenje elektronske uprave, razmatranje potencijala za funkcionisanje međuopštinskih IKT centara i uspostavljanje sistema za praćenje napretka i merenje stepena razvoja elektronske uprave u jedinici lokalne samouprave, zadovoljstva korisnika i razmenu najbolje prakse i inovativnih rešenja jedinice lokalne samouprave.*

U okviru ove programa postoji analiza trenutnog stanja elektronske uprave u sistemu lokalne samouprave. Podatak koji se posebno ističe jeste da u pružanju elektronskih usluga građanima i privredi prednjače jedinice lokalne samouprave koje su obezbedile sertifikat u skladu sa Programom za sertifikaciju opština sa povoljnim poslovnim okruženjem, jer su njihovi portali po pravilu pregledniji i sadrže obrasce i dovoljne informacije za sprovođenje administrativnih procedura.

Takođe, detaljnijim uvidom uočeno je da pojedine mere i aktivnosti su nastavak aktivnosti iz Programa razvoja elektronske uprave. Konkretno, to je uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta. Naime, prema dostupnim podacima zaključno sa oktobrom 2020. godine fizička upravna mesta su otvorena u 10. opština.⁵ Ovo predstavlja još uvek nedovoljan broj s obzirom da u Srbiji ima 174 jedinica lokalne samouprave. Zbog toga je ova mera uneta u Program za reformu sistema lokalne samouprave. Pored toga,

⁵ Analiza situacije po tematskim oblastima sa izveštajem o sprovedenoj analizi efekata i opisom mera, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030 godine



tu je i aktivnost „Unapređenje efikasnosti upravnih postupaka“ u mere 4.2.m koja je predstavljak nastavak aktivnosti iz mere „Standardizacija i optimizacija elektronskih usluga u cilju unapređenja korisničkih servisa“ (3.5. u Programu za razvoj elektronske uprave).

Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine je jasno definisao ciljeve i mere kako bi se uklonili problemi koji postoje kada je u pitanju lokalna samouprava. Jedan deo mera i aktivnosti u okviru ovog programa predstavlja nastavak aktivnosti iz Programa za razvoj elektronske uprave, kao što je uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta i unapređenje efikasnosti upravnog postupka. Pored toga, jedinice lokalne samouprave koje su obezbedile sertifikat u skladu sa Programom za certifikaciju opština sa povoljnim poslovnim okruženjem su se istakle kada je u pitanju pružanju elektronskih usluga građanima i privredi jer su njihovi portali pregledniji i sadrže obrasce i dovoljne informacije za sprovođenje administrativnih procedura.

Predlog: Razmotriti da se tokom sprovođenja definisanih mera i aktivnosti uzmu u obzir iskustva jedinica lokalnih samouprava koje imaju sertifikat povoljnog poslovnog okruženja kako bi se napravio odgovarajući model sa preporukama za uspostavljanje elektronske uprave.

2.6. Zakon o elektronskoj upravi

Zakon o elektronskoj upravi („Sl. glasnik RS“, broj 27/2018) uređuje obavljanje poslova organa⁶ upotrebom informaciono-komunikacionih tehnologija, odnosno propisuje uslove za uspostavljanje, održavanje i korišćenje interoperabilnih informaciono-komunikacionih tehnologija organa (u daljem tekstu: elektronska uprava).

Zakon o elektronskoj upravi je donet 2018. godine jer je bilo neophodno da se sprovede harmonizacija sa evropskim propisima, kao i da se uklone pravne prepreke kako bi se olakšala elektronska komunikacija građana, pravnih lica i nevladinih organizacija sa organom uprave, kao i između organa uprave. Cilj je bio da se omoguće jednostavniji, otvoreniji, transparentniji, sigurniji, korisniji i efikasniji elektronski javni servisi. Pored toga, preciznom regulacijom načina korišćenja informaciono-komunikacione infrastrukture, registara i softverskih rešenja u javnoj upravi olakšava se komunikacija i postupanje između samih organa i građana.

Na početku, ovaj zakon propisuje u članu 2. stav 1. da je organ dužan da elektronski postupi i elektronski komunicira u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim na osnovu njega. Doduše, ovim zakonom propisane su obaveze organa koje mora da ispuni kako bi se uspostavila elektronska uprava. Konkretno, članom 31. stav 1. Zakona propisano je dvadeset uslova za uspostavljanje elektronske uprave koje jedinice lokalne samouprave mora da ispuni.

⁶ Organa uprave državnih organa i organizacija, organa i organizacija pokrajinske autonomije, organa i organizacija jedinica lokalne samouprave, ustanova, javnih preduzeća, posebnih organa preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravnih i fizičkih lica kojima su poverena javna ovlašćenja

Prva tri uslova koje jedinica lokalne samouprave treba da ispuni su uspostavljanje odgovarajuće organizacije poslova za elektronsku upravu, obezbeđenje neophodnih kadrova, te nabavka neophodne opreme (softver i hardver) za konkretne poslove, jer to predstavlja bazu na osnovu koje je moguće sprovesti ostale obaveze propisane ovim zakonom.

Kada je u pitanju uspešnost ispunjavanja ova tri navedena uslova, prema dostupnim podacima mali broj jedinica lokalne samouprave je uspeo da obezbedi neophodno. Konkretno, iz Izveštaja o informacionim sistemima, informacionoj bezbednosti i zaštiti podataka o ličnosti u lokalnim samouprava u Republici Srbiji, na uzorku od 69 lokalnih samouprava, možemo zaključiti da:

- polovina zapošljava jednog IT stručnjaka sa višom ili visokom stručnom spremom, skoro četvrtinadva, dok samo 6% tri i više.⁷
- od 20% lokalnih samouprava koje ne zapošljavaju uopšte lice zaduženo za IT, neke angažuju i eksterne kompanije za poslove u vezi sa održavanjem mreže ili sistema.⁸
- većina (73%) lokalnih samouprava je odgovorilo da ima mrežnog administratora, a 27% da nema uopšte ili da nema lice koje je zaduženo samo za ove poslove.⁹
- nadležnost za upravljanje informacionim sistemima je najčešće na nivou odeljenja (44% lokalnih samouprava), odseka (13%), službi (10%) ili grupa (3%), dok 26% lokalnih samouprava nema posebnu organizacionu jedinicu koja se bavi održavanjem informacionih sistema.¹⁰
- kada su u pitanju operativni sistemi najviše se koriste Windows 7 (97%) i Windows 10 (98%), ali većina ima i određeni broj XP (62%) ili Linux operativne sisteme(32%).
- ukupno 85% lokalnih samouprava koristi više operativnih sistema simultano.¹¹

Zabrana zapošljavanja, koja je trajala od kraja 2013. do početka 2021. godine i koja se sprovodila kroz ranije važeći Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Sl. glasnik RS“, broj 68/2015, 81/2016 - US, 95/2018), predstavljala je barijeru za obezbeđivanje adekvatnog broja radnika u IT odeljenju. Izmenom Zakona o budžetskom sistemu, novim članom 27k je omogućeno korisnicima javnih sredstava da u periodu od 1. januara 2021. godine do 31. decembra 2023. godine bez posebnih dozvola i saglasnosti zaposle pripravnike na neodređeno i na određeno vreme. Broj pripravnika koji možeda se zaposli je do 70% ukupnog broja lica kojima je prestao radni odnos na neodređeno vreme po bilo kom osnovu u prethodnoj kalendarskoj godini¹² (član 27k stav 1. Zakona). Detaljniji uslovi su propisani Uredbom o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava („Sl. glasnik RS“, broj 159/2020). Iako su citirane izmene donekle relaksirale

⁷ Izveštaj o informacionim sistemima, informacionoj bezbednosti i zaštiti podataka o ličnosti u lokalnim samoupravama – Analiza stanja u 2019. godini u odnosu na 2018. godinu i preporuke za unapređenje, (<https://www.naled.rs/htdocs/Files/05064/Analiza-infomacionih-sistema-lokalnih-samouprava-2020.pdf>, 12.5.2021.).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² (umanjen za broj novozaposlenih na neodređeno vreme i određeno vreme u svojstvu pripravnika u toj kalendarskoj godini)

prilično rigidan sistem zapošljavanja neophodnih stručnjaka, limiti utiču na obezbeđivanje najpotrebnijih najređih kadrovima, a to su IT stručnjaci, koji su ključni za digitalizaciju. Zbog toga potrebno je razmotriti se u odnosu na deficitarne kadrove propisuju posebni limiti.

Pored navedenog, bitan je uslov za efikasnu implementaciju elektronske uprave predstavlja uspostavljanje registra i evidencije u elektronskom obliku (član 10. stav 1. Zakona). Rok za uspostavljanje, propisan članom 50. Zakona, je istekao 14. aprila 2021. godine (36 meseci nakon stupanja Zakona na snagu).

Takođe, članom 16. stav 1. Zakona je propisano da organ je dužan da izradi softversko rešenje koje omogućava korišćenje usluga elektronske uprave, u skladu sa propisima kojima se uređuju elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju i zakonom kojim seuređuje zaštita podataka o ličnosti. U prelaznim i završnim odredbama, u članu 52. je propisano da će softversko rešenje iz člana 16. ovog zakona nadležni organ izraditi u roku od 36 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Nadležni organ po ovom zakonu je ITE Kancelarija¹³ - a Zakon ipak nije jasan ko ima obavezu da obezbedi softversko rešenje i hardver za tu uslugu. Ovu pravnu prazninu treba što pre otkloniti jasnim uputstvom u vezi sa realizacijom ove obaveze.

Pored obaveza iz Zakona o elektronskoj upravi, tu su i obaveze iz sledećih podzakonskih akata: Uredba o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave, Uredba o načinu vođenja metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa Servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava propisane su sledeće obaveze i mogućnosti jedinice lokalne samouprave, Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa, Uredba o načinu rada Portala otvorenih podataka, Uredba o organizacionim i tehničkim standardima za održavanje i unapređenje Jedinstvene informaciono-komunikacione mreže elektronske uprave i povezivanje organa na tu mrežu i Pravilnik o načinu na koji organi vrše uvid, pribavljaju, obrađuju i ustupaju, odnosno dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija iz registara u elektronskom obliku, a koji su neophodni za odlučivanje u upravnom postupku.

Jedinica lokalne samouprave ima veliki deo obaveza u vezi sa uspostavljanjem elektronske uprave. Naime, ukoliko jedinica lokalne samouprave ne ustanovi neophodnu organizaciju poslova, ne obezbedi potrebne kadre i opremu, teško je sprovesti ostale propisane obaveze. Međutim, iako je sam Zakon propisao dužnost da jedinica lokalne samouprave elektronski upravno postupa, postoji odredba koja značajno utiče da uspostavljanje elektronske uprave. Radi se o članu 8. stav 1. Zakona kojim je propisana mogućnost da jedinica lokalne samouprave poslove elektronske uprave obavlja preko JIK mreže ili na drugi bezbedan način, a skladu sa propisima kojima se uređuje pitanje informacione bezbednosti. Drugim rečima, jedinica lokalne samouprave nije u obavezi da koristi JIK mrežu, ali mora na način koji je u skladu sa propisima o informacionoj bezbednosti. Ovo se nadovezuje na Program razvoja elektronske uprave jer se postavlja pitanje na koji način će se podstaći da jedinice lokalne samouprave povežu sa JIK mrežom kad im sam zakon daje mogućnost da mogu na drugi način.

¹³ Član 8. stav 3. Zakona o elektronskoj upravi

Iako je ITE Kancelarija uspostavila Servisnu magistralu¹⁴, Portal eUprave¹⁵ i JIK mrežu¹⁶ na osnovu dostupnih podataka u okviru Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine, u toku je uspostavljanje Metaregistra, ePisarnice i eArhive. Drugim rečima, nisu sve planirane aktivnosti uspešno sprovedene koje su neophodne da bi se ispunile ostale obaveze propisane zakonom.

Trenutna mogućnost zapošljavanja u javnoj upravi ne ide u prilog jedinicama lokalne samouprave, te je važno razmotriti posebne limite za zapošljavanje deficitarnog kadra – IT stručnjaci.

Na kraju, uočena je nejasnoća u samom Zakonu koja pravi problem u implementaciji elektronske uprave. Naime, Zakon je propisao članom 16. stav 1. da je jedinica lokalne samouprave dužna da izradi softversko rešenje koje omogućava korišćenje usluga elektronske uprave, u skladu sa propisima kojima se uređuju elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju i zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, dok je u članu 52. propisano da će softversko rešenje iz člana 16. ovog zakona nadležni organ izraditi u roku od 36 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Nadležni organ u okviru ovog zakona je ITE Kancelarija. Zbog toga postoji problem u utvrđivanju ko je odgovoran za uspostavljanje softverskog rešenja. Drugim rečima, nije jasno da li treba jedinica lokalne samouprave ili nadležni organ da uspostavi softversko rešenje.

Preporuka: predlog je da se donese uputstvo koje jasno i nedvosmisleno pojašnjava ko je nadležan za uspostavljanje softverskog rešenja jer trenutno stanje stvarna ozbiljnu pravnu nedoumicu koja značajno utiče na uspostavljanje elektronske uprave u praksi. Sledi predlog da se definišu jasni koraci za podsticanje jedinice lokalne samouprave da pristupe JIK mreži. Potrebno je razmotriti posebne limite kada je u pitanju zapošljavanje deficitarnog kadra, a to su IT stručnjaci koji su neophodni za elektronsku upravu. Na kraju, preporuka je da se ispune sve propisane obaveze (uspostavljanje Metaregistra itd.) kako bi mogle ostale aktivnosti da se sprovedu.

2.7. Zakon o informacionoj bezbednosti

Zakon o informacionoj bezbednosti ("Sl. glasnik RS", broj 6/2016, 94/2017, 77/2019) je donet 2016. godine, s tim da je poslednja izmena i dopuna zakona bila 2019. godine, a koje su izvršene iz dva razloga. Prvi je preostalo usklađivanje sa odredbama Direktive EU o merama za visok nivo bezbednosti mrežnih i informacionih sistema u Evropskoj uniji broj 2016/1148 (NIS direktive) radi postizanja potpune usaglašenosti, a drugi je unapređenje postojećih zakonodavnih rešenja na bazi potreba utvrđenih na osnovu dosadašnje primene zakona.

¹⁴ Servisna magistrala je centralizovana softversko-hardverska platforma za integraciju i upravljanje elektronskim uslugama organa;

¹⁵ Portal eUprava nacionalni veb portal eUprava kao jedinstvena pristupna tačka elektronskoj upravi organa

¹⁶ Jedinstvena informaciono-komunikaciona mreža je informaciono-komunikaciona mreža koja omogućava prenos podataka između organa kojom upravlja nadležni organ;

Ovim zakonom 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 je članom 6. stav 1. tačka 1. propisano da u okviru IKT sisteme od posebnog značaja spadaju i sistemi koji se koriste u obavljanju poslova u organima vlasti, u okviru kojeg i **spadaju sistemi jedinice lokalne samouprave.**

Zakon je članom 6a stav 1. propisao sledeće obaveze operatora IKT sistema od posebnog značaja:

- 1) da upiše IKT sistem od posebnog značaja kojim upravlja u evidenciju operatora IKT sistema od posebnog značaja;
- 2) da preduzme mere zaštite IKT sistema od posebnog značaja;
- 3) da donese akt o bezbednosti IKT sistema;
- 4) da vrši proveru usklađenosti primenjenih mera zaštite IKT sistema sa aktom o bezbednosti IKT sistema i to najmanje jednom godišnje;
- 5) da uredi odnos sa trećim licima na način koji obezbeđuje preduzimanje mera zaštite tog IKT sistema u skladu sa zakonom, ukoliko poverava aktivnosti u vezi sa IKT sistemom od posebnog značaja trećim licima;
- 6) da dostavlja obaveštenja o incidentima koji značajno ugrožavaju informacionu bezbednost IKT sistema;
- 7) da dostavi tačne statističke podatke o incidentima u IKT sistemu.

Evidencija operatora IKT sistema od posebnog značaja (član 6b Zakona)

- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja je dužna da IKT sistem kojim upravlja upiše u evidenciju IKT sistema od posebnog značaja koju uspostavlja i vodi nadležni organ (Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija). Konkretno, dužna je da nadležnom organu dostavi zakonom propisane podatke najkasnije 90 dana od dana usvajanja Pravilnika o podacima koji sadrži evidencija operatora informaciono-komunikacionih sistema od posebnog značaja („Sl. glasnik RS“, broj 9/2020), odnosno 90 dana od dana uspostavljanja IKT sistema od posebnog značaja.

Mere zaštite IKT sistema od posebnog značaja (član 7. Zakona)

- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja odgovara za bezbednost IKT sistema i preduzimanje mera zaštite IKT sistema. Ukupno 28 mera zaštite IKT sistema je propisano zakonom, dok detaljnije odredbe u vezi ovoga su propisane Uredbom o bližem uređenju mera zaštite informaciono-komunikacionih sistema od posebnog značaja ("Sl. glasnik RS", broj 94/2016).

Akt o bezbednosti IKT sistema od posebnog značaja (član 8. Zakona)

- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja dužna je da donese akt o bezbednosti IKT sistema, kojim se određuju mere zaštite, a naročito principi, način i procedure postizanja i održavanja adekvatnog nivoa bezbednosti sistema, kao i ovlašćenja i odgovornosti u vezi sa bezbednošću i resursima IKT sistema od posebnog značaja.
- Akt o bezbednosti IKT sistema mora da bude usklađen s promenama u okruženju i u samom IKT sistemu.
- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja je dužna da samostalno ili uz angažovanje spoljnih eksperata vrši proveru usklađenosti primenjenih mera IKT sistema sa Aktom o bezbednosti IKT sistema i to najmanje jednom godišnje i da o tome sačini izveštaj.

Poveravanje aktivnosti u vezi sa IKT sistemom od posebnog značaja trećim licima (član 9. Zakona)

- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja može poveriti aktivnosti u vezi sa IKT sistemom trećim licima, u kom slučaju je obavezna da uredi odnos sa tim licima na način koji obezbeđuje preduzimanje mera zaštite tog IKT sistema u skladu sa zakonom.
- Poveravanje aktivnosti vrši se na osnovu ugovora zaključenog između operatora IKT sistema od posebnog značaja i lica kome se te aktivnosti poveravaju ili posebnim propisom. Izuzetno, ukoliko su aktivnosti u vezi sa IKT sistemom poverene propisom, tim propisom se mogu drugačije urediti obaveze i odgovornosti operatora IKT sistema od posebnog značaja u vezi poverenih aktivnosti.

Obaveštavanje o incidentima (član 11. Zakona)

- Jedinice lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja vrši obaveštavanje o incidentima u IKT sistemima koji mogu da imaju značajan uticaj na narušavanje informacione bezbednosti preko veb stranice Nadležnog organa ili Nacionalnog CERT-a¹⁷ u jedinstveni sistem za prijem obaveštenja o incidentima kojeg održava Nadležni organ.
- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja dostavlja završni izveštaj o incidentu organu koga su u skladu sa ovim zakonom obavestavali o incidentu u roku od 15 dana od dana prestanka incidenta, a koji obavezno sadrži vrstu i opis incidenta, vreme i trajanje incidenta, posledice koje je incident izazvao, preduzete aktivnosti radi otklanjanja posledica incidenta i, po potrebi, druge relevantne informacije.

Incidenti u IKT sistemima od posebnog značaja koji mogu da imaju značajan uticaj na narušavanje informacione bezbednosti (član 11a Zakona)

- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja je dužna da prijavi taksativno navedene incidente koji mogu da imaju značajan uticaj na narušavanje informacione bezbednosti¹⁸, kao i incidente koji su doveli do značajnog povećanja rizika od nastupanja prethodno navedenih posledica.

¹⁷ Nacionalni centar za prevenciju bezbednosnih rizika u IKT sistemima

¹⁸ Član 11a stav 1. tačka 1-6.

Dostavljanje statističkih podataka o incidentima (član 11b)

- Jedinica lokalne samouprave, kao operator IKT sistema od posebnog značaja dužna je da, pored obaveštavanja o incidentima, dostavi Nacionalnom CERT-u statističke podatke o svim incidentima u IKT sistemu u prethodnoj godini najkasnije do 28. februara tekuće godine.

Izmenom i dopunom iz 2019. godine je uvedeno nekoliko novina. Prvenstveno, članom 6a Zakona izvršenje jasan pregled obaveza operatora IKT sistema od posebnog značaja. Drugo, članom 6b Zakona uvedena je obaveza upisa operatora IKT sistema od posebnog značaja u evidenciju, kao i dostavljanje statističkih podataka o incidentima, propisano članom 11b stav 1. Zakona. S tim u vezi, članom 31. Zakona propisana je novčana kazna za prekršaj operatora IKT sistema od posebnog značaja ako ne izvrši upis u evidenciju uz zakonom propisanim rokom i ako ne dostavi statističke podatke propisane zakonom.


Obaveze operatora IKT sistema od posebnog značaja propisane Zakonom o informacionoj bezbednosti su jasno definisane. Međutim, postoje određeni izazovi koje je potrebno rešiti. Naime, detaljnijim uvidom u član 6b kojim se propisuje evidencija operatora IKT sistema od posebnog značaja, u stavu 4. istog člana je propisana obaveza operatora IKT sistema od posebnog značaja da IKT sistem od posebnog značaja upiše u evidenciju u roku od 90 dana od dana usvajanja Pravilnika o podacima koje sadrži evidencija operatora informaciono-komunikacionih sistema od posebnog značaja, odnosno u roku od 90 dana od dana uspostavljanja IKT sistema od posebnog značaja. Drugim rečima, postoje dve situacije. Prva se odnosi gde je rok za upis u evidenciju 90 dana od dana usvajanja predmetnog pravilnika. Druga situacija se odnosi na one jedinice lokalne samouprave koje nisu do sada uspostavile IKT sistem od posebnog značaja i one imaju rok od 90 dana od dana uspostavljanja IKT sistema od posebnog značaja da isti upišu u evidenciju. Problem koji postoji u ovoj situaciji je da u zakonu nije propisan rok do kada je potrebno upostaviti IKT sistem od posebnog značaja, kao ni u važećim podzakonskim aktima. Ilustrativno, ukoliko jedinica lokalne samouprave uspostavi novo javno komunalno preduzeće ili novi organ uprave, potrebno je uspostaviti IKT sistem od posebnog značaja, ali to može da se oduži pošto nije propisan rok za upostavljanje navedenog sistema.

Predlog: *Predlog je da se u izvrši izmena i dopuna važećeg podzakonskog akta koji bi definisano rok za uspostavljanje IKT sistema od posebnog značaja.*

2.8. Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju

Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju („Sl. glasnik RS“, broj 94/2017) se uređuje elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju.

Ovaj zakon je donet 2017. godine i predstavlja prvi propis sa kojim se počelo unapređivanje regulative u vezi sa elektronskim poslovanjem. Iako se ovim zakonom reguliše oblast koja se primarno odnosi na



pružaoce usluga od poverenja (kao što su elektronski potpis, elektronska dostava itd.) odnosno na pružaoce kvalifikovanih usluga od poverenja (izdavanje kvalifikovanih sertifikata za elektronski potpis, usluga validacije kvalifikovanog elektronskog potpisa itd.) pomoću kojih se olakšava elektronsko poslovanje, ovaj zakon je bitan za jedinice lokalne samouprave jer kvalifikovani elektronski potpis i nivo elektronske identifikacije (šema elektronke identifikacije) se koriste za pristup uslugama elektronske uprave.

U trenutku sprovođenja ove analize, 24. maja 2021. godine je objavljen Zakon o izmeni i dopuni Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju („Sl. glasnik RS“, broj 52/2021), a koji je stupio na snagu 1. juna 2021. godine.

Razlozi za izmenu i dopunu zakona, kako je navedeno u obrazloženju predloga zakona, su:

- Izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata za građane nije omasovljeno u meri u kojoj je to poželjno za podsticanje upotrebe kvalifikovanog elektronskog potpisa, odnosno pečata, kojima zakon daje najviše poverenje u pogledu bezbednosti i pouzdanosti korišćenja;
- Mali broj registrovanih šema elektronske identifikacije;
- Nerazvijene kvalifikovane usluge od poverenja koje se odnose na dostavu i čuvanje.

Posebno se ističe podatak da zaključno sa 28. februarom 2021. godine ukupno je važećih preko 600 hiljada kvalifikovanih elektronskih sertifikata, a do sada je izdato oko 850 hiljada sertifikata¹⁹, što predstavlja nedovoljan broj u odnosu na ukupan broj stanovnika u zemlji. Drugim rečima, svega 7% stanovništva koristi elektronski potpis.²⁰

Sa ciljem da se dalje unapredi primena elektronskog dokumenta u praksi u Zakonu se nekoliko novina ističu kao ključne:

- Dodat je novi član 15. koji propisuje da elektronsko opštenje i elektronsko dostavljanje između organa javne vlasti i stranaka vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak, zakonom kojim se uređuje elektronska uprava i drugim propisima, kao i putem usluge kvalifikovane elektronske dostave.
- Dopunom člana 33. Zakona propisana je mogućnost izdavanja kvalifikovanog elektronskog sertifikata putem identifikacije na daljinu, što do sada nije bilo moguće, budući da je bilo propisano obavezno fizičko prisustvo lica kome se izdaje sertifikat.
- Novim članom 36a Zakona je propisana obaveza organa javne vlasti da omogućе upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata i kvalifikovanih elektronskih vremenskih žigova svih pružalaca usluga od poverenja u svojim softverskih rešenjima.
- Članom 37. Zakona definiše se na koji način državni organ može postati pružalac kvalifikovane usluge od poverenja.

¹⁹ Postoji obaveza obnavljanja kvalifikovanog elektronskog sertifikata i na osnovu toga postoji razlika u roku važenja kvalifikovanog elektronskog sertifikata (npr. pet godina važi kad izda MUP, dok u Privrednoj komori Srbije važi tri godine).

²⁰ Analiza situacije po tematskim oblastima sa izveštajem o sprovedenoj analizi efekata i opisom mera, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030 godine.

- U članu 51. Zakona, koji reguliše pravno dejstvo elektronskog pečata, izvršena je dopuna stava 3.čime je propisano da akt organa javne vlasti koji se donosi u vršenju javnih ovlašćenja umesto pečata odnosno potpisa službenog lica i pečata u obliku elektronskog dokumenta sadrži kvalifikovani elektronski pečat tog organa ili kvalifikovani elektronski potpis ovlašćenog lica organa javne vlasti.

Izmenama i dopunama zakona se očekuje da će se pojednostaviti upotreba kvalifikovanih elektronskih sertifikata kroz aplikacije na mobilnim telefonima i time povećati broj korisnika kvalifikovanih elektronskih potpisa, ali doprineti da se optimizuju postupci koji se sprovode od strane jedinice lokalne samouprave.

Međutim, postoji jedna nejasnoća kada je u pitanju primena mesto kvalifikovanog elektronskog pečata u elektronskoj proceduri. Konkretno, postoji problem ko, kada i u kojim postupcima bi trebao da upotrebljava kvalifikovani elektronski potpis, koji je do sada bio u isključivoj upotrebi, a ko, kada i u kojim postupcima kvalifikovani elektronski pečat. Naime, eIDAS EU regulativa je jasna po pitanju da u oba slučajamora biti utvrđivo koje konkretno fizičko lice je upotrebilo kvalifikovani elektronski sertifikat.

Preporuka: *Predlog je da se definiše stav ili pak propiše pravilo o tome koji će se od ovih sertifikata (elektronski potpis i elektronski pečat) upotrebljavati u elektronskim procedurama kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou. S tim u vezi, razlog opredeljenja treba da bude način opoziva sertifikata i upotreba istog kroz automatizovane procese. Pored toga, preporuka je raditi na aktivnostima na pojednostavljenju upotrebe kvalifikovanih elektronskih sertifikata kako bi se povećao broj korisnika.*

2.9. Zakon o registru administrativnih postupaka

Zakon o registru administrativnih postupaka („Sl. glasnik RS“, broj 44/2021) je stupio na snagu 7. maja 2021. godine. Ovim zakonom uređuje se uspostavljanje, upravljanje i vođenje, sadržina, način korišćenja i druga pitanja od značaja za upravljanje Registrom administrativnih postupaka (u daljem tekstu: Registar), definišu načela za uređenje i sprovođenje administrativnih postupaka i utvrđuju ovlašćenja za donošenje metodoloških pravila kojima se uređuju administrativni postupci (u daljem tekstu: Metodologija), kao i sadržaj Registra vidljiv na portalu eUprave.

Razlog za donošenje ovog zakona je bio da se na jednom mestu nalaze sve informacije o administrativnim postupcima koji su propisani republičkim propisima i propisima autonomne pokrajine, dokumentima i podacima potrebnim za njihovo sprovođenje, što će omogućiti značajne direktne i indirektne uštede u vezi sa podnošenjem brojnih zahteva, odnosno ispunjavanjem poslovnih obaveza, kao i efikasniji rad javne uprave.

Zakon je propisao da Registar uspostavlja i njime upravlja Republički sekretarijat za javne politike uz tehničku podršku Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu (član 4. stav 1. Zakona).

U Registar se elektronskim putem upisuju svi postupci koje, na zahtev privrednih subjekata i građana sprovode organi, kao i sve promene o tim postupcima (član 6. Zakona).

Što se tiče podataka koji se u upisuju u Registar, Zakona propisuje da podaci iz Registra će biti javno dostupni preko Portala eUprava (član 8. stav 1.), kao i da na Portalu eUprava će biti dostupni svi podaci osvakom postupku potrebni za uredno podnošenje zahteva preko Portala eUprava (član 8. stav 2.).

Kako bi se obezbedila pravna sigurnost i jedinstven pristup u propisivanju administrativnih postupaka, a sve sa ciljem da svaki postupak sadrži propisom definisane elemente, propisana su načela za uređenje i sprovođenje postupka (član 9. stav 1. Zakona):

- **Načelo efikasnosti**²¹
- **Načelo delotvornosti i ekonomičnosti**²²
- **Načelo određenosti**²³
- **Načelo korelacije cene usluge**²⁴
- **Načelo odgovornosti**²⁵

Važan elemenat upisa u Registar je sistem kontrole usklađenosti postupka sa načelima uređenja i sprovođenja postupka i Metodologijom (prethodna i naknadne kontrola). Konkretno, Zakon je propisao da prethodna kontrola usklađenosti postupka sa metodologijom, podrazumeva davanje mišljenja nadležnog organa na propis kojim se uređuje administrativni postupak, pre slanja propisa na usvajanje (član 10. stav 1.). S obzirom da se administrativni postupci vode na tri nivoa vlasti, izvršena je sledeća podela:

- **Na republičkom nivou** prethodnu kontrolu usklađenosti postupka, odnosno upisanih podataka o postupku sa metodologijom, vrši nadležni organ (Republički sekretarijat za javne politike), ako je pravni osnov za upis postupka, odnosno podatka, propis koji Vlada predlaže Narodnoj skupštini, odnosno donosi (član 10. stav 2. Zakona).
- **Na pokrajinskom nivou** prethodnu kontrolu usklađenosti postupka sa metodologijom vrše pokrajinski, organi, odnosno službe nadležne za propise (član 10. stav 4. Zakona).
- **Na nivou jedinica lokalnih samouprava** prethodnu kontrolu usklađenosti postupka sa metodologijom vrši lokalni organ uprave ili ovlašćena lica u okviru uprave, u skladu sa odlukom ili internim aktom jedinice lokalne samouprave (član 10. stav 5. Zakona).


²¹ podrazumeva da se prilikom propisivanja postupaka, kada je reč o postupcima koji su povezani i međuzavisni, preispita opravdanost i mogućnosti za njihovo spajanje ili sprovođenje, putem jedinstvenog upravnog mesta, odnosno kroz objedinjeno postupanje u zavisnosti od nadležnosti za sprovođenje, ili ukinu ukoliko ne postoji opravdanost za njihovo dalje postojanje

²² podrazumeva da se postupci propisuju na način koji omogućava njihovo vođenje uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, uz pribavljanje podataka po službenoj dužnosti, propisivanje jednostavnih i jasnih obrazaca zahteva, kao i elektronsko vođenje postupka kada su za to ispunjeni uslovi.

²³ podrazumeva da svi podaci neophodni za odlučivanje, odnosno dokazi, rokovi i visina cene usluge, takse i druge dažbine budu precizno određeni ili jasno određeni.

²⁴ odnosno taksi koje se naplaćuju u postupku sa troškovima koji nastaju u postupanju, koje podrazumeva da cena usluge, odnosno taksa mora odgovarati troškovima sprovođenja postupka i mora biti utvrđena u apsolutnom iznosu, osim u slučaju koncesija i naknada za korišćenje javnih dobara.

²⁵ podrazumeva utvrđivanje odgovornosti u slučaju nepoštovanja načela utvrđenih ovim zakonom.



Prethodna kontrola se sprovodi tako što obveznik upisa, u postupku donošenja propisa na osnovu kojeg će se postupak upisati u Registar, u okviru obrazloženja propisa navodi opis postupka, sve njegove bitne elemente, svrhu postupka kao i način na koji će se postupak sprovoditi od njegovog početka do kraja (član 10. stav 6. Zakona).

Kada je u pitanju naknadna kontrola Zakon propisuje da naknadna kontrola predstavlja kontrolu usklađenosti postupka sa načelima uređenja i sprovođenja postupka i metodologijom, nakon donošenja i upisa propisa u Registar, a nakon usvajanja propisa kojim su postupci uređeni i to potvrđivanjem u skladu sa zakonom (član 11. stav 1.). Naknadnu kontrolu vrši nadležni organ (član 11. stav 2.) i ako u postupku naknadne kontrole, nadležni organ oceni da propisani postupak upisan u Registar nije u skladu sa Metodologijom, predložiće Vladi da zaduži nadležni organ državne uprave za pripremu, predlaganje, odnosno donošenje tog propisa da isti uskladi sa Metodologijom, odnosno da drugom organu preporuči da obezbedi to usaglašavanje (član 11. stav 3.). Ako je predlagač odnosno donosilac propisa organ državne uprave propisano je da se obavezno se pribavlja mišljenje tog organa pre donošenja odluke Vlade (član 11. stav 4.).

Kada je u pitanju upis postupka u Registar, propisano je da obveznik upisa je u obavezi da upiše, odnosno ažurira svaki postupak za koji je nadležan u smislu ovog zakona, u skladu sa ovim zakonom i Metodologijom donetom na osnovu ovog zakona i to u roku propisanom ovim zakonom (član 12. stav 1. Zakona).

Na osnovu navedenog propisano je da obveznik upisa:

- rešenjem imenuje i razrešava administratora organa za postupke i bez odlaganja o tome obaveštava Republički sekretarijat za javne politike, koji mu obezbeđuje pristup Registru (član 12. stav 2. Zakona).
- određuje ovlašćena lica koja vrše upis i ažuriranje svih postupaka iz nadležnosti organa u Registar, i o tome obaveštava Republički sekretarijat za javne politike (član 12. stav 3. Zakona).

U delu koji se odnosi kontrolu upisa podataka o postupku, propisano je da kontrolu upisa postupka vrši nadležni organ za prethodnu kontrolu usklađenosti postupka. Konkretno, ako nadležni organ utvrdi da:

- upis nije izvršen od strane obveznika upisa, odnosno da nije potvrđen, nadležni organ će pozvati obveznika upisa da u roku od osam dana izvrši upis, odnosno potvrđivanje (član 13. stav 3. Zakona).
- propisani postupak nije tačno i ažurno upisan u Registar, pozvaće obveznika upisa da ga bez odlaganja ispravi, odnosno ažurira (član 13. stav 4.).

U prelaznim i završnim odredbama (član 17. Zakona) je propisano da:

- **Obveznici upisa su dužni da najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu uredbe** (onačinu funkcionisanja Registra i sadržaj portala...), **izvrše upis postupaka koji se odnose na privredne subjekte u Registar**, u skladu sa ovim zakonom i Upustvom za popis administrativnih postupaka, uz potvrdu administratora organa. Predmetna uredba treba da se donese u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona (član 17. stav 1. Zakona).

- **Obveznici upisa su u obavezi da popišu sve administrativne zahteve koji se odnose na poslovanje u Republici Srbiji**, a koji predstavljaju uslov za poslovanje i poslovno nastanjivanje, najkasnije do 1. januara 2023. godine (član 17. stav 2. Zakona).
- **Izuzetno, jedinice lokalne samouprave svoju obavezu upisa postupaka mogu da izvrše do 1. januara 2024. godine (član 17. stav 4. Zakona).**
- **Obveznici upisa su u obavezi da sve postupke iz svoje nadležnosti koji se odnose na građane** upišu i ažuriraju podatke o njima u Registru, u skladu sa ovim zakonom, i to najkasnije do 1. januara 2023. godine (član 17. stav 3. Zakona).
- **Republički sekretarijat za javne politike i Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu** dužni su da najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona omogućavaju dostupnost podataka iz Registara za postupke koji su ažurirani u Registru, a u skladu sa ovim zakonom i podzakonskim propisima donetim na osnovu ovog zakona (član 17. stav 5. Zakona).
- **Republički sekretarijat za javne politike i obveznici upisa dužni su da u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu zakona imenuju administratora organa i ovlašćena lica (član 17. stav 6. Zakona).**
- **Republički sekretarijat za javne politike je dužan da u roku od deset dana od ispunjenja obaveze (imenovanja administratora/ovlašćenog lica), omogući obveznicima upisa korisnički pristup Registru** radi svih budućih upisa, ispravki i dopuna podataka u elektronskoj evidenciji Registra u skladu sa zakonom (član 17. stav 7. Zakona).
- **Podaci iz Registara koji se odnose na postupke propisane republičkim propisima, od značaja zaprava i obaveze građana biće javno dostupni počev od 1. januara 2023. godine (član 17. stav 8. Zakona).**
- **Registrom će biti obuhvaćeni svi administrativni postupci za građane i privredne subjekte najkasnije do 1. januara 2025. godine**, u kojem roku će biti javno dostupni na Portalu eUprava, udelu koji se odnosi na Registar (član 17. stav 9. Zakona).
- **Jedinice lokalnih samouprava su u obavezi da donesu odluke ili interne akte najkasnije do 1. januara 2023. godine (član 17. stav 10. Zakona).**

U trenutku sprovođenja ove analize, na Portalu eUprava je uspostavljen [Registar administrativnih postupaka](#). Trenutno su dostupni podaci o 1649 administrativnih postupaka za 81 organ javne uprave (republički i pokrajinski organi).

Zakon o registru administrativnih postupaka značajno doprinese daljem razvoju elektronske uprave kroz uspostavljanje Registra i evidentiranjem svih administrativnih postupaka u skladu sa definisanom metodologijom. Ostaje samo pitanje o efikasnosti sprovođenja definisanih aktivnosti ako se uzmu u obzir koja ograničenja postoje kod jedinica lokalne samouprave. Međutim, potrebno je razjasniti određena pitanja.

Prvo, u kojoj meri će upis u Registar obavezivati organe koji sprovode pojedinačne postupke, tj. da li se stranka u postupku može pozvati na npr. duži rok ili nižu taksu, ako je takav podatak pogrešno unet u Registar, slično kao kada je pogrešno naveden u pouci o pravnom leku, koju sadrži pojedinačni akt organa. Iako je Zakonom propisano da ukoliko nadležni organ utvrdi da propisani postupak nije tačno i ažurno upisan u Registar, pozvaće obveznika upisa da ga bez odlaganja ispravi, odnosno ažurira. Međutim, u

slučaju da nadležni organ ne utvrdi da propisani postupak nije tačno i ažurno upisan, već da stranka prilikom pokretanja postupka ukaže na to da je određen podatak u vezi ovog postupka netačan, postavljase pitanje na koji način će se rešavati.

Pored toga, potrebno je pojašnjenje u vezi rokova upisa. U Zakonu se navodi rok do 1. januara 2023. godine da obveznici upisa izvrše predmetni upis, dok krajnji rok da svi administrativni postupci za građanji privredne subjekte budu obuhvaćeni registrom je 1. januar 2025. godine. Drugim rečima, ako je propisan jedan rok do kada moraju obveznici upisa da izvrše upis administrativnog postupka u Registar, zašto je propisani drugi tj. krajnji rok do kada treba da budu obuhvaćeni svi administrativni postupci za građane i privredne subjekte.

Predlog: *Ministarstvo nadležno za državnu upravu u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za javne politike izradi uputstvo za primenu Zakona o registru administrativnih postupaka u kome će se:*

- *zauzeti jasan stav o tome da li će nadležni organ biti u obavezi da ispravi pogrešan podatak (koji se odnosi na zakonske rokove za postupanje i visinu takse) koji je unet u Registar ako na to ukaže stranka, kao i u slučaju da je odbijen zahtev kakav efekat ima postupanje u skladu sa pogrešno unetim podacima o nadležnosti, predmetu postupka i obavezim dokazima koji se prilažu uz zahtev;*
- *precizirati rokove za upis administrativnih postupaka u Registar administrativnih postupaka, kako bi organi jedinice lokalne samouprave blagovremno otpočeli sa unošenjem u taj registar postupaka iz svoje nadležnosti;*

2.10. Zakon o državnoj upravi

Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS“, broj 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 - dr. zakon, 47/2018) uređuje položaj i funkcionisanje državne uprave, kao i odnos organa državne uprave sa jedinicama lokalne samouprave.

Zakon o državnoj upravi je važan zbog činjenice da, između ostalog, propisuje i obavljanje poverenih poslova, kao i način prevazilaženja nemogućnosti efikasnog izvršavanja poverenih poslova.

U pitanju je član 75. Zakona o državnoj upravi koji reguliše odnos organa državne uprave sa organima opština, gradova i grada Beograda, a koji je bio dopunjen 2018. godine sa nekoliko odredbi koje se odnose na zajedničko izvršavanje određenih poverenih poslova.

- Organ državne uprave, pored ovlašćenja da vrši nadzor nad organima²⁶ u vršenju poverenih poslova, može predložiti organima dve ili više opština, odnosno organima opština i gradova, da zajednički obezbede izvršavanje određenih poverenih poslova pošto utvrdi da nisu u mogućnosti da te poslove efikasno izvršavaju (član 75. stav 3. Zakona).

²⁶ opština, gradova i grada Beograda

- Organi opština, odnosno opština i gradova, su dužni da se o predlogu izjasne u roku od 30 dana (član 75. stav 4.).
- Ukoliko se prihvati predlog organa državne uprave da zajednički obezbede izvršavanje određenih poverenih poslova, ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu se dostavlja sporazum o saradnji kojim se uređuje zajedničko izvršavanje poverenih poslova (član 75. stav 5. Zakona).
- Saglasnost za zajedničko izvršavanje poverenih poslova daje Vlada na predlog ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva odgovornog za izvršavanje poverenih poslova (član 75. stav 6.).

Detaljniji uslovi i način zajedničkog izvršavanja poverenih poslova uređuju se Uredbom o uslovima i načinu zajedničkog izvršavanja poverenih poslova („Sl. glasnik RS“, broj 19/2021). Ova Uredba je bila usvojena 4. marta 2021. godine i stupila je na snagu 13. marta 2021. godine. U članu 2. stav 7. ove Uredbe je propisano da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu i samostalno predložiti ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu da zajednički izvršavaju određene poverene poslove.

Iako su ove zakonske mogućnosti propisane još u junu mesecu 2018. godine, sa ciljem da se nadomesti nedostatak kapaciteta u brojnim jedinicama lokalne samouprave za sprovođenja elektronskih procedura (izdavanja lokacijskih uslova, građevinskih dozvola), a naročito zbog sprovođenja Zakona o elektronskoj upravi, možemo konstatovati da ih jedinice lokalne samouprave nisu dovoljno iskoristile.

Kako je prethodno navedeno, organ državne uprave je mogao da predloži organima jedinice lokalne samouprave da zajednički obezbede izvršavanje određenih poverenih poslova pošto utvrdi da nisu u mogućnosti da te poslove efikasno izvršavaju. Problem kod ove odredbe je to što je potrebno da nadležni organ države uprave prethodno utvrdi da nisu u mogućnosti da efikasno izvršavaju i tek onda podnese predlog. Sa druge strane, jedinice lokalne samouprave su te koje donose odluku da li da se obezbedi zajedničko izvršavanje poslova ili ne.

Pored toga, na osnovu Uredbe o uslovima i načinu zajedničkog izvršavanja poverenih poslova organi jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da samostalno predlože ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu da zajednički izvršavaju.

Mogućnost zajedničkog izvršavanja poslova propisana Zakonom o državnoj upravi je koristan instrument prevažilaženja problema kada je u pitanju odsustvo odgovarajućih kapaciteta za izvršavanje poverenih poslova u jedinici lokalne samouprave. Doduše, njegova primena u kranjem slučaju zavisi od same volje jedinice lokalne samouprave, te se u praksi pokazalo da je nedovoljno korišćeno.

Preporuka: *Predlog je da se u narednom periodu radi na većoj promociji korišćenja ovog instrumenta u manje razvijenim jedinicama lokalne samouprave, a naročito u oblasti elektronske uprave kroz saradnju jedinica lokalnih samouprava koje su uspešno uspostavile elektronsku upravu sa onom jedinicom lokalne samouprave koja nema potrebne kapacitete.*

2.11. *Zakon o lokalnoj samoupravi*


Zakonom o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, broj 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018) uređuju se pitanja koja se odnose na jedinice lokalne samouprave kao što su kriterijumiza njihovo osnivanje, nadležnosti, organi, nadzor nad njihovim aktima i radom, zaštita lokalne samouprave i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi predstavlja osnovi propis za jedinice lokalne samouprave koji, između ostalog, propisuje koje nadležnosti jedinice lokalne samouprave su izvorne. Izmenama i dopunama zakona iz 2018. godine se dodatno unapredio postojeći sistem, a naročito kroz sledeće novine: izmenjen je koncept utvrđivanja nadležnosti opštine/grada, tako što se umesto nabiranja poslova iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave navode oblasti u kojima jedinice lokalne samouprave imaju nadležnosti na osnovu posebnih-sektorskih zakona iz tih oblasti; veći stepen mogućnosti učestvovanja javnosti u javnoj raspravi, odnosno iniciranje sprovođenja javne rasprave o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave; preciznije definisanje položaja mesne zajednice radi otklanjanja nedostatka iz prakse i uvođenje mogućnosti ostvarivanja međuopštinske saradnje.

Zakonom o elektronskoj upravi propisano da jedinica lokalne samouprave je dužna da elektronski upravno postupa. Međutim, postavlja se pitanje da li su svi poslovi iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave odgovarajući za sprovođenje putem Portala eUprave ili na drugi način. Pored toga, Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano na koji način se može prevazići problem nedostatka kapaciteta za obavljanje poslova (izvornih ili poverenih).

Izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave su regulisane članom 20. stav 1. koji propisuje sledeće izvorne nadležnosti:

- 1) donosi svoj statut, budžet i završni račun, prostorni i urbanistički plan i program razvoja opštine, kao i strateške planove i programe lokalnog ekonomskog razvoja;
- 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, lokalni prevoz, korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora;
- 3) stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja;
- 4) stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete (predškolsko vaspitanje i obrazovanje i osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje), naučnoistraživačke i inovacione delatnosti, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture;
- 5) obezbeđuje ostvarivanje posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa;
- 6) stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine;
- 7) donosi i realizuje programe za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, preduzima aktivnosti za održavanje postojećih i privlačenje novih investicija i unapređuje opšte uslove poslovanja;

- 
- 8) stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda, zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu;
 - 9) stara se o zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta i sprovodi politiku ruralnog razvoja;
 - 10) stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, rodnoj ravnopravnosti, kao i o javnom informisanju u opštini;
 - 11) obrazuje i uređuje organizaciju i rad organa, organizacija i službi za potrebe opštine, organizuje službu pravne pomoći građanima i uređuje organizaciju i rad mirovnih veća;
 - 12) utvrđuje simbole opštine i njihovu upotrebu;
 - 13) upravlja opštinskom imovinom i utvrđuje stope izvornih prihoda, kao i visinu lokalnih такси;
 - 14) propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa;
 - 15) obavlja i druge poslove od lokalnog značaja određene zakonom (npr. u oblastima odbrane, zaštite i spasavanja, zaštite od požara, omladinske politike, zoohigijene i dr.), kao i poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom.

U stavu 2. istog člana je propisano da jedinstveni popis poslova, koji su u skladu sa ovim zakonom u nadležnosti opština, obezbeđuje Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave na osnovu podataka dobijenih od opština i organa državne uprave.

Prema dostupnim podacima iz Jedinstvenog popisa poslova, postoji ukupno 1168 poslova²⁷ u 27 oblasti (pojedini poslovi su u nadležnosti Grada Beograda ili Republike Srbije). U okviru Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine se navodi da sistem izvornih i poverenih nadležnosti nije u potpunosti uređen - neke izvorne nadležnosti nisu potpune ili su ograničene formalnim zakonskim rešenjima, dok se obim poverenih poslova razlikuje od jedne upravne oblasti do druge.

Što se tiče usluga jedinice lokalne samouprave koje su trenutno dostupne na Portalu eUprava, izvršena je podela u dve grupe: za građane i za privredu. Kada su u pitanju usluge za građane, koje se dele u 11 kategorija, sledeće usluge pruža jedinica lokalne samouprave:

- upis u jedinstveni birački spisak,
- izdavanje izvoda iz matične knjiga rođenih,
- upis u vrtić²⁸,
- lokalna poreska administracija
- dodela sredstava za finansiranje programa²⁹ i

²⁷ Ne postoji saglasnost oko brojeva. U Strategiji reforme javne uprave se navodi 1134 poslova, dok u Programu za reformu sistema lokalne samouprave se navodi 1412.

²⁸ Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju je propisano da predškolsku ustanovu može osnivati između ostalog i jedinica lokalne samouprave.

²⁹ Programi finansiranja iz oblasti turizma, socijalne zaštite itd.

- пријава проблема из надлежности комуналне милиције.

Kada se gleda samo po kriterijumu lokalne samouprave, trenutno je samo šest jedinica lokalne samouprave uspostavilo elektronske usluge, od kojih većina usluga je za izdavanje izvod matične knjige rođenih, dok ostalo su različiti poslovi (prijava problema iz nadležnosti komunalne milicije, upis u jedinstveni birački spisak i dodela sredstava za finansiranje programa). U prethodnom periodu je bilo dostupno više usluga, ali one su brisane kada je podignut novi Portal eUprava i kada je navaljen novi generator usluga.

Kada su u pitanju usluge za privredu koje su trenutno dostupne na Portalu eUprava, a spadaju u oblast jedinice lokalne samouprave, trenutno su samo dve jedinice lokalne samouprave uspostavile elektronske usluge i to finansiranje programa udruženja (oblast socijalne zaštite).

Ovo se suštinski poklapa sa informacijom iz Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine, u kojem se navodi da: „Trenutno na nacionalnom portalu eUprava, koji je jedinstvena tačka pristupa celokupnoj elektronskoj upravi RS, mali broj opštinskih i gradskih uprava ima objavljene „samostalne“ elektronske usluge (ako izuzmemo uslugu e-vrtić i informacioni sistem lokalnih poreskih administracija). Izvod iz matične knjige rođenih građani mogu da naruče preko portala eUprava posredstvom elektronske usluge tri lokalne samouprave: Loznice, Sremske Mitrovice i Pančeva, dok grad Zrenjanin, grad Niš i opština Krupanj imaju objavljene usluge u vezi sa javnim konkursima za (su)finansiranje programa i projekata u oblastima zaštite životne sredine, zaštite od požara, udruženja osoba sa invaliditetom itd. Dobar primer pružanja elektronskih usluga na portalu eUprava jeste aplikacija eVrtić i informacioni sistem lokalnih poreskih administracija.“³⁰

Pored ovoga, Zakon o lokalnoj samoupravi daje jednu mogućnost prevazilaženja nedostatka kapaciteta. Naime, članom 88. stav 1. Zakona je propisano da jedinica lokalne samouprave, njeni organi i službe, kao i preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, ostvaruju saradnju i udružuju se sa drugim jedinicama lokalne samouprave i njenim organima i službama u oblastima od zajedničkog interesa i radi njihovog ostvarivanja mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i ustanove, u skladu sa zakonom i statutom.

Naredni stav 2. propisuje da saradnja jedinica lokalne samouprave podrazumeva i ustupanje obavljanja pojedinih poslova iz okvira izvornih nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave ili preduzeću, ustanovi ili drugoj organizaciji čiji je ona osnivač. Detaljniji uslovi ostvarivanja saradnje su propisani članovima 88a- 88d.

Član 88a stav 3. propisuje da ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu vodi evidenciju o zaključenim sporazumima o saradnji.

Jedinica lokalne samouprave ima veliki broj poslova koji su u njenoj nadležnosti i pritom značajan broj se obavlja elektronskim putem. Međutim, kako je ranije navedeno, zbog zabrane zapošljavanja koja je postojala do početka 2021. godine, brojne jedinice lokalne samouprave nisu bile u mogućnosti da

³⁰ Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine, Stanje elektronske uprave u lokalnim samoupravama – rezultati i izazovi, strana 98.

obezbede neophodan kadar za nove poverene poslove koje je potrebno obaviti elektronskim putem i ispuniti sve obaveze propisane zakonom. Pored toga, nije dovoljno korišćena data mogućnost za zaključivanje sporazuma o saradnji, iako je to jedan od instrumenata koji može da doprinese kvalitetnom uspostavljanju elektronske uprave.

Preporuka: predlog je da se odrede koji sve poslovi (izvorni i povereni) se mogu obavljati elektronskim putem i kako bi se ti poslovi pojednostavili i onda digitalizovali, da bi se mogli uspešno sprovesti preko elektronske uprave. Pored toga, predlog je da u manje razvijenim jedinicama lokalne samouprave radi na promociji zaključivanja sporazuma o saradnji kroz osnivanje zajedničkih službi ili ustupanju pojedinih izvornih poslova drugoj jedinici lokalne samouprave u cilju kvalitetnijeg pružanja elektronske uprave.

2.12. Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave

Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Sl. glasnik RS“, broj 21/2020, 32/2021) je jedan od bitnijih podzakonskih akata koji treba da doprinese daljem razvoju elektronske uprave. Ovom uredbom se detaljnije propisuje kancelarijsko poslovanje, kao i pregled efikasnosti i ažurnosti rada organa kada vode upravni postupak rešavajući o pravima, obavezama i pravnim interesima stranaka. Uredba je stupila na snagu 14. marta 2020. godine, a njena primena je trebala da počne od 1. aprila 2021. godine. Međutim, dopunom Uredbe od 2. aprila 2021. godine, primena je odložena do 1. februara 2022. godine³¹. Pritom, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave još uvek nije donelo Uputstvo o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave.

Uredba o kancelarijskom poslovanju državne uprave je važna za elektronsku upravu jer se njom propisuje da organi, kao i organi jedinice lokalne samouprave, kancelarijsko poslovanje obavljaju elektronski, a naročito upotrebom softverskih rešenja kao što su Pisarnica i Sistem za upravljanje dokumentima.

Konkretno, prema članu 2. stav 2. Uredbe, kancelarijsko poslovanje naročito obuhvata prijem, digitalizaciju, klasifikaciju, evidentiranje, dostavljanje u rad organu, praćenje toka predmeta, potpisivanje i pečatiranje, obaveštavanje, čuvanje, izlučivanje³², uništavanje i arhiviranje dokumentarnog materijala

Sledi član 4. stav 1. kojim je propisano da organ jedinice lokalne samouprave preko softverskog rešenja - Pisarnice obavlja poslove kancelarijskog poslovanja u skladu sa ovom uredbom i propisima koji uređuju njegov rad i postupanje u postupcima za koje je nadležan. Stav 2. istog člana propisuje da Pisarnicu i Sistem za upravljanje dokumentima uspostavlja i tehnički održava ITE Kancelarija.

Postupak podnošenja, predaje i prijema podneska je defisan na sledeći način:

³¹ Do tada, primenjivaće se Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Sl. glasnik RS“, broj 80/1992, 45/2016 i 98/2016) i Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Sl. glasnik RS“, broj 40/2010 i 42/2017).

³² Izlučivanje je proces odvajanja dokumentarnog materijala kome je istekao rok čuvanja i njegovog uništavanja.

- **Podnošenje, predaja i prijem podnesaka se vrši elektronski preko Portala eUprava (član 6. Uredbe).** Postoji i mogućnost da učesnik preda podnesak u papirnom obliku, odnosno usmeno nazapisnik, osim ako je propisano isključivo elektronsko komuniciranje učesnika sa organom (član 6.stav 2. Uredbe).
- **Podnesak koji je predat u papirnom obliku se digitalizuje** u skladu sa propisima kojim se uređuje elektronski dokument i arhivska građa (član 8. stav 1. Uredbe).
- Nakon podnošenja, odnosno predaje, podnesku se putem Pisarnice **dodeljuje jedinstvena identifikaciona oznaka** i učesniku **izdaje potvrda o prijemu** na način na koji je podnesak predat (član 7. stav 1. Uredbe).
- **Pisarnica omogućava vođenje centralizovane evidencije o predmetima (član 9. stav 1. Uredbe).** U Pisarnici se ne vodi evidencija o dokumentarnom materijalu koji se odnosi na obavljanje kancelarijskog poslovanja unutar organa (član 9. stav 2. Uredbe).
- **Organi jedinice lokalne samouprave dokumentarni materijal među sobom razmenjuju elektronskim putem** u skladu sa zakonom (član 11. stav 1. Uredbe).
- **Administrator (kojeg imenuje rukovodilac organa jedinice lokalne samouprave) omogućava pristup predmetu preko Pisarnice** rukovodiocu organizacione jedinice, odnosno obrađivaču predmeta (član 13. stav 1. Uredbe).
- **Organ jedinice lokalne samouprave je dužan da preko Pisarnice omogući učesniku uvid u status predmeta (član 13. stav 3. Uredbe).** Sistem za upravljanje dokumentima omogućava praćenje statusa predmeta u Pisarnici (član 13. stav 4. Uredbe).
- **Obrađivač predmeta upoznaje se sa sadržinom podneska i priloga i upravlja dokumentarnim materijalom preko Sistema za upravljanje dokumentima** ili drugog odgovarajućeg softverskog rešenja (član 14. stav 1. Uredbe).
- **U toku rada na predmetu obrađivač elektronskim putem pribavlja podatke o činjenicama koje su neophodne za odlučivanje iz službenih evidencija preko Sistema za razmenu podataka ili na drugi propisan način (član 14. stav 3. Uredbe).** Izuzetno, ako podatke nije moguće pribaviti na prethodno naveden način, obrađivač predmeta ih pribavlja na drugi pogodan način (član 14. stav 4. Uredbe).
- **Pisarnica dostavlja dokumentarni materijal u Jedinstven elektronski sandučić** ili drugim elektronskim putem u skladu sa propisima i menja status predmeta u „poslato”, „objavljeno” ili neki drugi status (član 15. stav 1. Uredbe). Organ jedinice lokalne samouprave preko Pisarnice ličnu elektronsku dostavu akta vrši isključivo u Jedinstven elektronski sandučić i nakon dobijene potvrde o prijemu menja status predmeta u „dostavljen”, u skladu sa propisima kojima se uređuje elektronska uprava (član 15. stav 2. Uredbe).

U završnim odredbama uredbe, konkretno u članu 23. stav 1. je propisano da organi jedinice lokalne samouprave koji su uspostavili sopstveno softversko rešenje u kojem se vodi evidencija o predmetima pre stupanja na snagu ove uredbe dužni su da u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ove uredbe oveposlove obavljaju preko Pisarnice.

Pored toga, u narednom stavu 2. istog člana je propisano da organi jedinice lokalne samouprave koji su uspostavili sopstveno softversko rešenje za upravljanje dokumentima pre stupanja na snagu ove uredbe

dužni su da u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ove uredbe usklade taj sistem da odredbamaove uredbe ili preuzmu Sistem za upravljanje dokumentima koji uspostavi Služba Vlade.

Može se zaključiti da Uredba o kancelarijskom poslovanju će značajno doprineti daljem razvoju elektronske uprave. Međutim, odlaganje primene ove uredbe samo dodatno otežava njeno uspostavljanje. Drugo, rok od tri godine koji je dat članom 23. Uredbe za prelazak na obavljanje poslova preko Pisarnice je relativno dug, ali to se može, verovatno opravdati tehničkim uslovima u vezi sa prelaskom.


Preporuka: *Predlog je da se donese propisano Uputstvo o kancelarijskom poslovanju državne uprave kakobi jedinice lokalne samouprave mogle da se na odgovarajući način pripreme za korišćenje Pisarnice i drugihservisa propisanih ovom Uredbom.*

2.13. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji

Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Sl. glasnik RS“, broj 80/2002, 84/2002 - ispravka, 23/2003 - ispravka, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon , 62/2006 - dr. zakon , 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon , 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispravka, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - Autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020) uređuju se postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda na koje se ovaj zakon primenjuje (u daljem tekstu: poreski postupak), prava i obaveze poreskihobveznika, registracija poreskih obveznika i poreska krivična dela i prekršaji.

Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji je uvedena obaveza jedinici lokalne samoupraveda elektronski postupa kada je u pitanju lokalna poreska administracija. Konkretno, u članu 159. stav 1. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji je propisana obaveza jedinica lokalne samoupraveda vodi podatke koji su od značaja za utvrđivanje poreza na imovinu i drugih izvornih javnih prihoda propisanih zakonom, kao i podatke o naplati tih izvornih javnih prihoda u jedinstvenom poreskom informacionom sistemu jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: jedinstveni informacioni sistem lokalnih poreskih administracija), koji vodi ITE Kancelarija (159. stav 2. Zakona).

U članu 2. stav 1. Pravilnika o načinu i postupku dostavljanja podataka Poreskoj upravi od strane jedinice lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, broj 80/2016) propisana je obaveza jedinice lokalne samouprave da u roku od pet dana po isteku kalendarskog meseca dostavi Poreskoj upravi u elektronskom obliku naziv, odnosno ime i prezime, propisani poreski identifikacioni broj obveznika poreza na imovinu, podatke iz poreskih prijava koji su od značaja za utvrđivanje poreza na imovinu na osnovu kojih su doneta rešenja o utvrđivanju poreza na imovinu, kao i podatke o naplati poreza na imovinu, za taj mesec. Pored toga, u stavu 2. istog člana je propisana obaveza jedinice lokalne samouprave da na zahtev organizacione jedinice Poreske uprave, u elektronskom obliku dostavlja i podatke o utvrđivanju i naplati ostalih izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, osim prethodno navedenih prihoda, u roku koji ne može biti kraći od pet dana od dana prijema zahteva.



U Pravilniku o podnošenju poreske prijave elektronskim putem („Sl. glasnik RS“, broj 113/2013, 104/2018)u članu 6a je propisano da se odredbe tog pravilnika shodno primenjuju i na podnošenje poreskih prijava elektronskim putem upotrebom elektronskih servisa jedinica lokalnih samouprava. Drugim rečima, jedinica lokalne samouprave treba da omogući pristup poreskim obveznicima za podnošenje poreske prijave elektronskim putem preko svojih elektronskih servisa.

Na kraju, treba napomenuti da je izmenama i dopunama Zakonom o poreskom postupku i administraciji iz 2018. godine bilo propisano u članu 95. stav 2. da su jedinice lokalne samouprave imale rok, počev od 1. januara 2019. godine, da se povežu sa jedinstvenim informacionim sistemom lokalnih poreskih administracija.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji među prvim sektorskim propisima propisao obavezu jedinici lokalne samouprave da elektronski upravno postupa, kao i da od 2019. godine jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da se povežu sa jedinstvenim informacionim sistem lokalnih poreskih administracija. Na osnovu toga, može se zaključiti da jedinice lokalne samouprave, uprkos ograničenim kapacitetima, ipak mogu da uspešno pojednostave upravni postupak, u ovom slučaju podnošenje poreske prijave i da ga u potpunosti sprovedu elektronski. Te da za uz pravilnu raspodelu nadležnosti, u ovom slučaju da jedinstveni informacioni sistem lokalnih poreskih administracija vodi ITE Kancelarija, se mogu ostvariti ciljani rezultati.

2.14. Zakon o porezima na imovinu


Zakonom o porezima na imovinu („Sl . glasnik RS“, broj 26/2001, 45/2002 – SUS, 80/2002 - dr. zakon , 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 – US, 47/2013, 68/2014 – dr. zakon , 95/2018, 99/2018 – US, 86/2019, 144/2020) uređuje se koji su porezi na imovinu odnosno predmeti oporezivanja, kao i postupanje po tim porezima.

Zakon o porezima na imovinu je, kao i Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, propisao obavezu jedinici lokalne samouprave da elektronski upravno postupa. Konkretno, u članu 42a stav 2. je propisana obaveza jedinice lokalne samouprave da u elektronskom obliku, u roku od deset dana od danapravnosnažnosti, nadležnom poreskom organu dostavi: 1) akt kojim se stiče, odnosno prenosi pravo na nepokretnosti propisano zakonom 2) akt kojim se stiče, odnosno prenosi, pravo svojine ili druga prava na osnovu nasleđa i poklona, kao i prenosa apsolutnih prava.

Kako je prethodno navedeno jedinice lokalne samouprave su imale obavezu da se povežu sa jedinstvenim informacionim sistemom lokalnih poreskih administracija. S tim u vezi, jedinice lokalne samouprave su preko [Jedinstvenog informacionog sistema lokalne poreske administracije](#) učinile dostupnom uslugu podnošenja sledećih poreskih prijava:

- prijava o utvrđenom porezu na imovinu pravnih lica odnosno fizičkih lica
- prijava za utvrđivanje lokalne komunalne takse za isticanje firmi na poslovnom prostoru
- prijava za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine (eko naknada)

Ovaj dokument objavljen je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ovog dokumenta isključivo je odgovoran NALED i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.



Pored toga, dostupan je pregled utvrđenih obaveza i upit stanja (pregled stanja na računima obveznika).

Zakon o porezima na imovinu, uz Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji je potvrdio da za nastavak daljeg razvoja elektronske uprave je potrebno izvršiti izmene i dopune u drugim povezanim propisima kako bi se moglo uspešno primenjivati u praksi. Na ovom primeru, može se zaključiti da je neohodno pravilo sagledati konkretan postupak kako bi jedinice lokalne samouprave mogle da istovremeno rade na pojednostavljenu i digitalizaciji upravnih postupaka koji su povezani sa drugim postupcima, kao što je u ovom slučaju podnošenje poreskih prijavi, i upotpunili i unapredili svoju uslugu.

2.15. Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova

Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova („Sl. glasnik RS“, broj 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020) uređuju se pravila postupka upisa u katastar nepokretnosti i katastar vodova u njihovom održavanju, predmet i vrste upisa u tom postupku i pravila postupka izdavanja izvoda iz navedenih registara, kao i druga pitanja od značaja za održavanje katastra nepokretnosti i katastra vodova.

Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova je propisao obavezu jedinici lokalne samouprave da elektronski upravno postupa kada je u pitanju upis u katastar nepokretnosti. Konkretno, članom 18. stav 1. propisana je obavezu jedinice lokalne samouprave da podneske, dokaze i akte u postupku upisa u katastar nepokretnosti dostavlja u formi elektronskog dokumenta, kroz [e-šalter](#).

U Uredbi o načinu dostavljanja dokumenata u postupku upisa u katastar i načinu izdavanja izvoda iz katastra elektronskim putem („Sl. glasnik RS“, broj 50/2018) je članom članom 4. stav 1. propisana obaveza jedinice lokalne samouprave, kao korisnika e-šaltera, da obezbedi: minimalne tehničke uslove zakorišćenje e-šaltera u skladu sa korisničkim uputstvom za korišćenje e-šaltera, kvalifikovani sertifikat za elektronski potpis, odnosno elektronski pečat i da odredi lica koja su ovlašćena da, u njegovo ime, pristupaju e-šalteru. S tim u vezi, član 3. stav 2. Uredbe propisuje da korišćenje e-šaltera jedinici lokalne samouprave odobrava Republički geodetski zavod, odnosno njegova uža unutrašnja jedinica, obrazovanaza teritoriju jedinice lokalne samouprave.

Kada je u pitanju način dostave Zavodu preko e-šaltera, član 8. stav 1. Uredbe propisuje da dostavljanje podnesaka, isprava i drugih dokumenata, uključujući i podnošenje zahteva za upis u katastar, odnosno zahteva za izdavanje izvoda iz katastra preko e-šaltera, vrši se direktnim pristupom aplikaciji e-šaltera, u skladu sa korisničkim uputstvom.

Stav 9. istog člana Uredbe propisuje da podnesci, isprave i druga dokumenta izrađuju se u elektronskom obliku, na način i u skladu sa standardima opisanim u korisničkom uputstvu i overavaju kvalifikovanim elektronskim potpisom, odnosno kvalifikovanim elektronskim pečatom, u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

Izuzetno, stav 2. istog člana propisuje da jedinica lokalne samouprave može da vrši dostavu isprava i drugih dokumenata i preko aplikacije koja je putem veb servisa povezana sa aplikacijom e-šaltera. S tim u vezi, stav 4. istog člana propisuje da Zavod odobrava povezivanje navedene aplikacije sa aplikacijom e-šaltera ako su ispunjeni uslovi interoperabilnosti.

Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, kao i predmetna Uredba značajno doprineli i unapredili postupak upisa u katastar nepokretnosti. Ovi sektorski propisi su pokazali da je moguće pravilno definisati, pojednostaviti i propisati postupak u skladu sa svim drugim relevantnim propisima (Zakon o elektronskom dokumentu), jasno definisati uslove koje je potrebno ispuniti, ali na akcentu da je to moguće uspešno sprovesti u praksi.

2.16. Zakon o planiranju i izgradnji


Zakonom o planiranju i izgradnji („Sl . glasnik RS, broj 72/2009, 81/2009 – ispravka, 64/2010 – US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – US, 50/2013 – US, 98/2013 – US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. Zakon , 9/2020, 52/2021) uređuje se: uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata; vršenje nadzora nad primenom odredaba ovog zakona i inspekcijски nadzor; druga pitanja od značaja za uređenje prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i za izgradnju objekata.

Zakon o planiranju i izgradnji je u cilju poboljšanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola propisao obavezu jedinici lokalne samouprave da elektronski upravno postupa. Konkretno, članom 8a stav 1. propisana je obaveza jedinice lokalne samouprave da razmenu dokumenata i podnesaka u objedinjenoj proceduri obavlja elektronskim putem osim za dokumente i podneske koji sadrže tajne podatke i koji su označeni stepenom tajnosti u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka.

Naredni stav 2. istog člana propisuje da sva akta koja u vezi sa objedinjenom procedurom donose nadležni organi i imaoci javnih ovlašćenja, kao i podnesci i dokumenti koji se dostavljaju u objedinjenoj proceduri, uključujući i tehničku dokumentaciju, dostavljaju se u formi elektronskog dokumenta.

Sledi stav 3. istog člana koji propisuje da ako se u objedinjenoj proceduri dostavlja akt, odnosno dokument koji je prethodno izvorno sačinjen u papirnoj formi, dostavlja se primerak tog akta, odnosno dokumenta koji je digitalizovan i overen u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronsko poslovanje.

Zatim, članom 8v stav 1. Zakona je propisano da jedinica lokalne samouprave je dužna da objedinjenu proceduru sprovodi tako što vodi elektronsku, javno dostupnu bazu podataka o toku svakog pojedinačnog predmeta, od podnošenja zahteva za izdavanje lokacijskih uslova, do izdavanja upotrebne dozvole, koja sadrži i akta pribavljena i izdata u toj proceduri (u daljem tekstu: registar objedinjenih procedura), kao i da odredi lice (registratora) koje vodi registar objedinjenih procedura. Stav 3. istog člana propisuje da registrator je dužan da obezbedi objavljivanje lokacijskih uslova, građevinske i upotrebne dozvole u elektronskom obliku putem interneta, u roku od tri radna dana od dana njihovog izdavanja.



S tim u vezi, član 8g stav 1. Zakona propisuje da Agencija za privredne registre vodi jedinstvenu, centralnu, javnu, elektronsku bazu podataka, u kojoj su objedinjeni podaci iz svih registara objedinjenih procedura na teritoriji Republike Srbije, kao i akta sadržana u tim registrima ([Centralna evidencija objedinjenih procedura za izdavanje građevinskih dozvola](#)), preko registratora centralne evidencije i obezbeđuju dostupnost tih podataka i akata u skladu sa zakonom, kao i pristup aktima koje nadležni organi objavljuju u skladu sa zakonom.

Objedinjena procedura je toliko uspešno postavljena i toliko dobro funkcioniše u praksi da je njen rezultat potvrđen pozicijom na Doing Business listi, koju godišnje izdaje Svetska banka, te se u kategoriji izdavanje građevinskih dozvola nalazi na 9. mestu od ukupno 190 zemalja.³³

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da je moguće da se uspešno pojednostavi i digitalizuje jedan veoma složen postupak čiji rezultati ne doprinose samo boljem sprovođenju tog konkretnog postupka, već i da dođe do napretka u drugim oblastima što sveukupno unapređuje poslovno okruženje u Srbiji.

³³ Doing Business 2020, Economy profile Serbia
(<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/serbia/SRB.pdf>, 14.9.2021.).

3. ZAKLJUČAK

Sprovođenje reforme javne uprave kroz uspostavljanje elektronske uprave predstavlja dugotrajan proces koji zahteva uspešnu koordinaciju svih planiranih aktivnosti. Ovo je naročito važno jer uspešno funkcionisanje elektronske uprave nije moguće bez dobro uspostavljenog sistema lokalne samouprave. Naime, iako je sam Zakon o elektronskoj upravi jasno propisao obavezu jedinice lokalne samouprave da elektronski upravno postupa u svim upravnim postupcima i s tim u vezi uslove koje jedinica lokalne samouprave mora da ispuni, kao što su i drugi sektorski propisi (poreski postupak, upis u Katastar nepokretnosti i objedinjena procedura za izdavanje građevinskih dozvola itd.) i dalje postoje određeni izazovi koje je potrebno rešiti.


Na početku, neophodno je reformisati postojeći sistem lokalne samouprave propisan Ustavom. Jedinice lokalne samouprave neće moći da uspešno izvršavaju poverene poslove sve dok se ne uspostavi sistem na osnovu kojeg se poslovi dodeljuju na osnovu dostupnih kapaciteta i mogućnosti jedinice lokalne samouprave. S tim u vezi, potrebno je da se kroz naredne, planirane izmene Ustava izvrši izmena odredbikoje se odnose na funkcionisanje jedinice lokalne samouprave ili da se kroz izmenu postojećih propisa omogući sprovođenje u potpunosti načela supsidijarnosti koje propisuje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Takođe, s obzirom da je preko 1000 poslova (izvornih i poverenih) u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, potrebno je izvršiti analizu i odrediti koje poslove je moguće unaprediti tj. pojednostaviti, digitalizovati kako bi se efikasno sproveli kroz elektronski upravni postupak.

U cilju uspešnog realizovanja posebnih ciljeva i mera u okviru Programa za razvoj elektronske uprave preporuka je da se:

- donese Uputstvo o primeni Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave kako bi bilo jasnije definisano na koji način će se omogućiti jedinicama lokalne samouprave da koriste Jedinственu elektronsku Pisarnicu;
- definišu konkretni koraci za uključivanje jedinica lokalnih samouprava u zajedničke servise,
- odredi na koji način će se obezbediti resursi za pružanje servisa celokupnom sistemu javne uprave,
- odredi na koji način se planira rešiti problem nedovoljne interoperabilnosti softverskih rešenja i nedostatak skalabilnosti infrastrukture.

Kada je u pitanju sprovođenje Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine preporuka je da se tokom sprovođenja definisanih mera i aktivnosti uzmuu obzir iskustva jedinica lokalnih samouprava koje imaju sertifikat povoljnog poslovnog okruženja kako bi se napravio odgovarajući model sa preporukama za uspostavljanje elektronske uprave.

U Zakonu o elektronskoj upravi postoji nejasnoća ko je dužan da izradi softversko rešenje koje omogućava korišćenje usluga elektronske uprave, tačnije nije jasno da li je to obaveza jedinice lokalne samouprave ili ITE Kancelarija. Preporuka da se donose uputstvo u vezi sa realizacijom ove obaveze jer u suprotnom nećemoći uspešno da se sprovodi elektronska uprava. Takođe, predlog je da se definišu jasni koraci za podsticanje jedinice lokalne samouprave da pristupe JIK mreži. Radi obezbeđivanja neophodnog kadra,



potrebno je razmotriti posebne limite za zapošljavanje IT stručnjaka. Na kraju, preporuka je da se ispune sve propisane obaveze (uspostavljanje Metaregistra itd.) kako bi mogle ostale aktivnosti da se sprovedu.

U oblasti informacione bezbednosti, preporuka je da se u izvrši izmena i dopuna važećeg podzakonskog akta koji bi definisano rok za uspostavljanje IKT sistema od posebnog značaja jer trenutni problem je da uzakonu nije propisan rok do kada je potrebno upostaviti IKT sistem od posebnog značaja, čak ni u važećim podzakonskim aktima.

Što se tiče Zakona o elektronskom dokumentu nejasno je ko, kada i u kojim postupcima bi trebao da upotrebljava kvalifikovani elektronski potpis, koji je do sada bio u isključivoj upotrebi, a ko, kada i u kojim postupcima kvalifikovani elektronski pečat. Predlog je da se definiše stav ili pak propiše pravilo o tome koji će se od ovih sertifikata upotrebljavati u elektronskim procedurama kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou uz akcenat na tome da način opoziva sertifikata i upotreba istog bude kroz automatizovaneprocese. Pored toga, u narednom periodu potrebno je usredsrediti se na pojednostavljenje upotreba kvalifikovanih elektronskih sertifikata i time povećati broj korisnika kvalifikovanih elektronskih potpisa, jer dostupni podaci pokazuju da nedovoljan broj građana koristi dostupna digitalna rešenja.

U cilju nesmetanog funkcionisanja nedavno uspostavljenog Registra administrativnih postupaka predlog jeda ministarstvo nadležno za državnu upravu u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za javne politike izradi uputstvo za primenu Zakona o registru administrativnih postupaka u kome će se:

- zauzeti jasan stav o tome da li će nadležni organ biti u obavezi da ispravi pogrešan podatak (koji se odnosi na zakonske rokove za postupanje i visinu takse) koji je unet u Registar ako na to ukaže stranka, kao i slučaju da je odbijen zahtev kakav efekat ima postupanje u skladu sa pogrešno unetim podacima o nadležnosti, predmetu postupka i obavezanim dokazima koji se prilažu uz zahtev;
- precizirati rokove za upis administrativnih postupaka u Registar administrativnih postupaka, kako bi organi jedinice lokalne samouprave blagovremeno optočeli sa unošenjem u taj registar postupaka iz svoje nadležnosti;

U oblasti funkcionisanja lokalne samouprave potrebno je promovisati dostupne zakonske mehanizme u vidu sporazuma o međuopštinskoj saradnji i zajedničko izvršavanje poverenih poslova kako bi nadoknadi nedostatak odgovarajućeg kapaciteta za izvršavanje poslova (izvornih i poverenih) jer se u praksi pokazalo da ovi mehanizmi nisu dovoljno korišćeni. Takođe, preporuka je da se odrede koji sve poslovi (izvorni i povereni) se mogu obavljati elektronskim putem i kako bi se ti poslovi pojednostavili i onda digitalizovali, da bi se mogli uspešno sprovoditi preko elektronske uprave.

Kroz primere obaveza propisanih određenim sektorskih propisa (Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Zakon o planiranju i izgradnji itd.) prikazani su principi za uspešno sprovođenje elektronskih upravnih postupaka. Konkretno, neophodno je pravilno planiranje, pojednostavljenje, definisanje nadležnosti i sprovođenje kako bi se uspešno digitalizovao i elektronski sproveo upravni postupak, bez obzira da li je u osnovi jednostavan ili složen upravni postupak. Takođe, ti primeri iz sektorskih propisa pokazuju da je moguće i uz ograničene kapacitete, na početku, uspostaviti osnovne temelje za uspešno sprovođenje elektronske uprave.

Na kraju, potrebno je nastaviti sa svim planiranim aktivnostima za dalji razvoj elektronske uprave koje su propisane u okviru važećih dokumenata jer u suprotnom neće biti moguće u potpunosti da se iskoriste svi potencijali koje elektronska uprava donosi organima uprave, ali pre svega građanima i privredi.

U prilogu se nalazi pregled obaveza i mogućnosti jedinice lokalne samouprave kada je u pitanju elektronske uprave, koji potvrđuje da jedinica lokalne samouprave ima brojne obaveze, ali kako je prethodno navedeno, uz pravilnu organizaciju, alokaciju resursa i korišćenje dostupnih zakonskih instrumenata moguće je ispuniti sve navedeno.

Tabela 1 Obaveze i mogućnosti jedinice lokalne samouprave u oblasti elektronske uprave

eUprava - obaveze jedinice lokalne samouprave
Podnošenje zahteva za priključenje na JIK mrežu. ³⁴
Razmenjivanje podataka i dokumenata preko Servisne magistrale organa. ³⁵
Uspostavljanje i vođenje registara i evidencija u elektronskom obliku ³⁶ .
Upisivanje registra u Metaregistar ³⁷ .
Imenovanje administratora organa, nadležnog za pojedini registar, koji će izvršiti upis. ³⁸
Dostavljanje podataka iz evidencija drugom organu ako su ti podaci neophodni za vođenje tog registra, a radi izvršavanja poslova iz njihove nadležnosti ³⁹ .
Vođenje evidencije o svakom pristupu i uvidu u elektronske dokumente i podatke iz svoje nadležnosti. ⁴⁰
Omogućavanje interoperabilnosti (mogućnost rada različitih) informacionih sistema u skladu sa Listom standarda interoperabilnosti ⁴¹ .

³⁴ Član 8. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi.

³⁵ Član 9. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi.

³⁶ Član 10. stav 1-2. Zakona o elektronskoj upravi. Jedinica lokalne samouprave je dužna da uredi način prikupljanja, upravljanja, čuvanja, korišćenja podataka, upotrebu identifikacione oznake i druga pitanja od značaja za vođenje registara i evidencija koje se vode u elektronskom obliku, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Rok za uspostavljanje registra i evidencije u elektronskom obliku je istekao 14. aprila 2021. godine.

³⁷ Član 2. stav 2. Uredbe o načinu vođenja Metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava. Metaregistar je jedinstven javni elektronski registar osim elektronskim registrima uspostavljenim u Republici Srbiji, koji uspostavlja i vodi ITE Kancelarija.

³⁸ Ibid. Dužan je da odredi koji podatak iz registra je izvorni, a koji preuzet iz drugog registra i na koji način se vrši preuzimanje podataka.

³⁹ Član 11. stav 6. Zakona o elektronskoj upravi. Tražene podatke dostavlja odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana podnošenja zahteva.

⁴⁰ Član 11. stav 8. Zakona o elektronskoj upravi. Vodi podatke i to o: identitetu ovlašćenog lica (jedinstveni matični broj građana i lično ime), datumu i vremenu pristupa i skupu podataka kojima se pristupalo

⁴¹ Član 9. Uredbe o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave. Listu standarda interoperabilnosti propisuje Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija.

Ovaj dokument objavljen je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ovog dokumenta isključivo je odgovoran NALED i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

Podnošenje zahteva ITE Kancelariji za otvaranje naloga elektronske pošte ovlašćenog službenog lica⁴² i organa u elektronskom upravnom postupanju⁴³.

Podnošenje zahteva ITE Kancelariji radi uspostavljanja usluga elektronske uprave na [Portal eUprava](#).⁴⁴

Imenovanje aktom administratora⁴⁵ na Portalu eUprava i podnošenje zahtev za otvaranje naloga elektronske pošte administratora⁴⁶

Omogućavanje ponovne upotrebe podataka u mašinski čitljivom obliku i otvorenom obliku u skladu sa slobodnom licencom⁴⁷, osim ako posebnim zakonom nije drugačije utvrđeno⁴⁸.

Objavljivanje otvorenih podataka iz delokruga svoje nadležnosti na [Portal otvorenih podataka](#)⁴⁹ na način koji omogućava njihovo lako pretraživanje i ponovnu upotrebu⁵⁰, kao i da je njihov pristup omogućen bez naknade⁵¹.

Izrada i održavanje veb prezentacije, omogućavanje da sadržaj veb prezentacije bude dostupan i na mobilnim uređajima i pristupačan svakome, a naročito osobama sa invaliditetom⁵².

Autentikacija⁵³ korisnika u elektronskom upravnom postupanju u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju⁵⁴.

Autorizacija korisnika⁵⁵ u elektronskom upravnom postupanju u skladu sa zakonom⁵⁶.

⁴² Član 14. stav 2. Zakona o elektronskoj upravi.

⁴³ Član 42. stav 3. Zakona o elektronskoj upravi. Adresa elektronske pošte organa u elektronskom upravnom postupanju se objavljuje na veb prezentacijama organa, na Portalu eUprava i/ili na drugom veb portalu

⁴⁴ Član 17. stav 2. Zakona o elektronskoj upravi.

⁴⁵ Član 19. stav 1. tačka 2. Zakona o elektronskoj upravi.

⁴⁶ Član 14. stav 2. Zakona o elektronskoj upravi. Za svaki pojedinačni servis koji razvija, mora da sprovede isti postupak.

⁴⁷ Slobodna licenca omogućava slobodnu ponovnu upotrebu, u komercijalne ili nekomercijalne svrhe, koje uključuju umnožavanje, distribuciju, stavljanje na raspolaganje trećim licima, prilagođavanje i povezivanje sa drugim podacima, integrisanje u poslovne procese, proizvode i servise, izmene, kao i druge ponovne upotrebe.⁴⁸ Član 26. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi.

⁴⁹ Portal otvorenih podataka je zbirka otvorenih podataka koja služi za prikupljanje, kategorizaciju i distribuciju otvorenih podataka u posedu organa i omogućava njihovo lakše pretraživanje i ponovnu upotrebu. Ovaj portal vodi i održava Kancelarija za informacionu tehnologiju i elektronsku upravu.

⁵⁰ Član 27. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi.

⁵¹ Član 27. stav 3. Zakona o elektronskoj upravi. U slučaju da naplaćuje naknadu za ponovnu upotrebu iznos naknade ne sme prelaziti ukupan iznos troškova prikupljanja, proizvodnje, reprodukcije i davanja podataka.⁵² Član 28. stav 1-2 Zakona o elektronskoj upravi.

⁵³ Postupak utvrđivanja identiteta korisnika.

⁵⁴ Član 34. stav 2. Zakona o elektronskoj upravi.

⁵⁵ Dodeljivanje različitih nivoa pristupa.

⁵⁶ Član 35. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi.

Objavljivanje liste upravnih postupaka koji se mogu realizovati elektronskim putem, način vođenja elektronskog upravnog postupka i ograničenja pri elektronskom upravnom postupanju na svojoj veb prezentaciji, Portalu eUprava i/ili drugom veb portalu⁵⁷.

Priprema elektronskih obrazaca za podnošenje elektronskih podnesaka⁵⁸.

Omogućavanje prijema i dostavljanje elektronskog podneska preko Portala eUprava, drugoelektronskog jedinstvenog upravnog mesta ili drugim putem dostavljanja između organa i korisnika u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.⁵⁹

Registri i nalozi elektronske pošte, koji su pre stupanja na snagu ovog zakona smešteni na serverima van Republike Srbije, je potrebno u skladu sa zakonom smesiti na servere u Republici Srbiji, u roku od 18 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.⁶⁰

eUprava - mogućnosti jedinice lokalne samouprave

Obavljanje poslova elektronske uprave preko JIK mreže ili na drugi bezbedan način, u skladu sa propisima kojima se uređuje pitanje informacione bezbednosti.⁶¹

Izuzetno, korišćenje interne računarske mreže za obavljanje poslova elektronske uprave, ako je zbog prirode poslova, razloga bezbednosti ili drugih opravdanih razloga utvrđenih posebnim zakonom to propisano.⁶²

Pristupanje Servisnoj magistrali⁶³ organa preko JIK mreže ili na drugi bezbedan način⁶⁴, kao i pribavljanje i ustupanje podatke i elektronska dokumenta u okviru JIK mreže ili na drugi bezbedan način preko Servisne magistrale organa⁶⁵.

Uspostavljanje elektronskog jedinstvenog upravnog mesta na Portalu eUprava.⁶⁶

⁵⁷ Član 37. Zakona o elektronskoj upravi.

⁵⁸ Član 38. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi. Obrasci moraju biti jasni, pregledni i pripremljeni na način koji omogućava upis svih podataka neophodnih za efikasno i ekonomično vođenje postupka. Ukoliko je propisana obaveznost potpisivanja, elektronski podnesak se potpisuje registrovanom šemom elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti

⁵⁹ Član 39. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi. Omogućavanje prijema svih vrsta podnesaka u skladu sa zakonom preko Portala eUprava ili drugog veb portala u roku od 18 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

⁶⁰ Član 54. Zakona o elektronskoj upravi.

⁶¹ Član 8. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi.

⁶² Član 8. stav 2. Zakona o elektronskoj upravi.

⁶³ Sistem za razmenu podataka „eZup“

⁶⁴ Član 9. stav 3 Zakona o elektronskoj upravi.

⁶⁵ Član 12. stav 1. Zakona o elektronskoj upravi.

⁶⁶ Član 18. stav 2. Zakona o elektronskoj upravi.

U svrhu ponovne upotrebe nema obavezu da otvorene podatke izradi ili prilagodi ako to zahteva nesrazmeran utrošak vremena ili sredstava.⁶⁷

Odbijanje zahteva za ponovnu upotrebu ako se zahtev odnosi na: 1) podatke za koje se može ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja; 2) podatke u posedu organa kome je upućen zahtev čija je upotreba izvan delokruga poslova koje obavlja, u skladu sa zakonom; 3) podatke na kojima postoji isključivo pravo intelektualne svojine; 4) podatke organa koji pružaju usluge javnih medijskih servisa ili obavljaju radiodifuznu delatnost, a koji se odnose na medijske usluge u skladu sa zakonom koji uređuje delatnost javnih medijskih servisa i elektronskih medija; 5) podatke koji su rezultat istraživanja obrazovnih i naučnih ustanova, osim biblioteka u ustanovama visokog obrazovanja.⁶⁸

Lokalna poreska administracija – obaveze jedinice lokalne samouprave

Vođenje podataka koji su od značaja za utvrđivanje poreza na imovinu i drugih prihoda u okviru sistema Lokalne poreske administracije^{69, 70}

Omogućavanje pristupa poreskim obveznicima za podnošenje poreske prijave elektronskim putem preko svojih elektronskih servisa.⁷¹

e-šalter – obaveze jedinice lokalne samouprave

Dostavljanje podnesaka, dokaza i akata u postupku upisa u katastar nepokretnosti u formi elektronskog dokumenta, kroz [e-šalter](#).⁷²

Obezbeđivanje minimalnih tehničkih i ostalih uslova za korišćenje e-šaltera u skladu sa korisničkim uputstvom za korišćenje e-šaltera.⁷³

Izrada podnesaka, isprava i drugih dokumenata u elektronskom obliku u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i drugim propisima.⁷⁴

e-šalter – mogućnosti jedinice lokalne samouprave

⁶⁷ Član 27. stav 2. Zakona o elektronskoj upravi.

⁶⁸ Član 25. stav 5. Zakona o elektronskoj upravi.

⁶⁹ Jedinstveni poreski sistem informacioni sistem jedinice lokalne samouprave koji vodi ITE Kancelarija.

⁷⁰ Član 159. stav 1. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

⁷¹ Član 6a Pravilnik o podnošenju poreske prijave elektronskim putem.

⁷² Član 18. Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova.

⁷³ Član 4. Stav 1. Uredbe o načinu dostavljanja dokumenata u postupku upisa u katastar i načinu izdavanja izvod iz katastra elektronskim putem.

⁷⁴ Član 8. Stav 9. Uredbe o načinu dostavljanja dokumenata u postupku upisa u katastar i načinu izdavanja izvod iz katastra elektronskim putem.

Izuzetno, dostavljanje isprava i drugih dokumenata i preko aplikacije koja je putem veb servisa povezana sa aplikacijom e-šaltera⁷⁵.

eDozvole – obaveze jedinice lokalne samouprave

Obavljanje razmene dokumenata i podnesaka u objedinjenoj proceduri elektronskim putem⁷⁶

Ukoliko je u objedinjenoj proceduri dostavljen akt/dokument u papirnoj formi, dostavlja se digitalizovan primerak tog akta/dokumenta koji je overen u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronsko poslovanje.⁷⁷

Sprovođenje objedinjene procedure kroz Registar objedinjenih procedura.⁷⁸

⁷⁵ Član 8. Stav 2. Uredbe o načinu dostavljanja dokumenata u postupku upisa u katastar i načinu izdavanja izvod izkatastra elektronskim putem. Zavod odobrava povezivanje navedene aplikacije sa aplikacijom e-šaltera ako su ispunjeni uslovi interoperabilnosti.

⁷⁶ Član 8a stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji.⁷⁷ Član 8a stav 3. Zakona o planiranju i izgradnji.⁷⁸ Član 8v stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji.