

April 2019.

# PROCENA

## STANJA ELEKTRONSKE UPRAVE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

SWISS PRO INDEKS RAZVOJA eUPRAVE



## UVOD

Procena stanja elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave (JLS) u Republici Srbiji, finansirana je od strane i u svrhe programa Swiss PRO - Podrška Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti. Intervenciju je u periodu od avgusta do decembra 2018. godine sproveo Development Consulting Group (DCG d.o.o.) u 60 izabranih JLS u Republici Srbiji. Iako je implementacija programa Swiss PRO usredsređena na 99 gradova i opština u regionu Šumadije i zapadne Srbije, te regionu Južne i istočne Srbije, uzorak procene obuhvata i JLS van teritorije sprovođenja programa odabranih na osnovu skupa opštih i posebnih kriterijuma i dogovorenih sa Vladinom Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu.

Procena, koja je u skladu sa potrebama aktuelnog nacionalnog razvoja eUprave, za opšti cilj ima utvrđivanje trenutnog nivoa sprovođenja eUprave na lokalnom nivou. Tačnije, da pruži informacije zasnovane na dokazima, kao i zaključke i preporuke koji iz njih proizilaze u vezi sa institucionalnim/organizacionim kapacitetima, kapacitetima za sprovođenje konkretnih politika i regulativa, kapacitetima eUprave, kapacitetima za komunikaciju sa korisnicima, kao i opštim IKT kapacitetima jedinica lokalne samouprave.

Krajnji rezultat celokupne intervencije jeste informisanje JLS i definisanje daljih koraka u pružanju boljih javnih usluga preduzećima i građanima, kroz unapređenje efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti lokalnih uprava u procesu uvođenja eUprave.

### Metodologija i alati korišćeni za procenu

U pripremnoj fazi, sprovedena je interna metoda istraživanja postojećih informacija i sličnih intervencija, kao pravnih i regulatornih normi, organizovani su uvodni sastanci sa ključnim zainteresovanim stranama a nakon odabira 60 JLS<sup>1</sup>, utvrđen je i plan poseta. U fazi pokretanja pripremljen je upitnik za procenu JLS, kao i upitnici za anketiranje građana i privatnog sektora. Definisani su scenariji za fokus grupe, konsultanti su organizovani u timove i napravljen je plan poseta JLS.

U svrhu ove aktivnosti, a radi preciznog prikupljanja i obrade podataka, izrađen je novi alat, koji pored procene veb prezentacija i eUsluga JLS, stavlja snažan naglasak na institucionalne, tehničke i kadrovske kapacitete JLS, kao i percepcije građana i preduzeća, njihove IT pismenost i spremnost da učestvuju u eUpravi. Ovaj **elektronski alat** služi kao baza podataka i generiše preliminarne izveštaje po opštinama, kao i sveobuhvatne statističke izveštaje, koji se mogu koristiti za kvalitativne komparativne i analize trendova.

U vremenskom okviru od 90 dana, u periodu oktobar-decembar 2018. godine, obavljeno je 60 terenskih procena. Održano je 76 fokus grupa sa ukupno 369 učesnika iz 60 JLS - 287 predstavnika JLS i 82 korisnika

<sup>1</sup> Spisak JLS obuhvaćene Procenom: Ada, Babušnica, Bački Petrovac, Bajina Bašta, Bečej, Bela Palanka, Bogatić, Boljevac, Čuprija, Golubac, Inđija, Ivanjica, Kanjiža, Kikinda, Knić, Knjaževac, Kovin, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Kula, Kuršumlja, Leskovac, Loznica, Ljubovija, Medveđa, Mionica, Negotin, Niš, Nova Varoš, Novi Pazar, Pančevo, Pirot, Plandište, Požarevac, Požega, Preševo, Prijepolje, Raška, Ruma, Šabac, Sečanj, Sid, Smederevo, Sokobanja, Srbobran, Sremska Mitrovica, Subotica, Surdulica, Svrlijig, Temerin, Topola, Tutin, Užice, Vladimirci, Vlasotince, Vranje, Vrbas, Vrnjačka Banja, Zrenjanin.

usluga JLS (20 OCD, 33 učesnika iz privatnog sektora i 29 građana). Pored toga, intervjuisano je 254 građana u opštinskim uslužnim centrima i njihovi odgovori su uključeni u rezultate onlajn ankete građana. Na onlajn anketu koja je sprovedena u periodu oktobar-januar 2019. godine odgovorilo je ukupno 698 korisnika eUsluga (542 građana i 156 predstavnika privatnog sektora).

Swiss PRO Indeks razvoja eUprave – (**Swiss PRO EGDI 2018**) je kombinacija novih kriterijuma i indikatora i postojećeg Indeksa razvoja eUprave iz 2014. godine (**EGDI 2014**) koji se koristio kao polazna osnova za praćenje ključnih pokazatelja. Novi alat je integrisan i ažuriran u skladu sa novim kretanjima i posebnim interesovanjem Kancelarije za ITE za percepcije korisnika eUprave. U poređenju sa EGDI 2014, proširena je lista usluga, dodati su indikatori za tehničke, institucionalne i kadrovske kapacitete, a dodata je i perspektiva korisnika eUprave. Swiss PRO EGDI 2018 ima tri skupa indikatora koji se odnose na:

1. pružanje elektronskih usluga,
2. kapacitet i spremnost JLS za realizaciju eUsluga, i
3. informatičku pismenost, percepciju i zadovoljstvo korisnika uslugama eUprave.

Ukupni zbir za prvi i drugi deo je 590 (430 + 152), a treći deo se merio samo kvalitativno.

## 1. REZIME PROCENE STANJA eUPRAVE NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI

Program podrške Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – Swiss PRO koji sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), za cilj ima unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti u 99 gradova i opština u regionu Šumadije i zapadne Srbije, i regionu Južne i istočne Srbije.

U tu svrhu program Swiss PRO sa jedne strane radi na unapređenju lokalnih kapaciteta da se vode principima dobrog upravljanja (DU) u razvoju i sprovođenju lokalnih sektorskih politika i propisa. Sa druge strane, program zajedno sa JLS i organizacijama civilnog društva stvara trajne kapacitete, unapređujući znanje i veštinu postojećeg kadra, kako bi se povećao obim i kvalitet javnih usluga za sve građane, a posebno one iz ranjivih grupa.

Ukupno gledano, ovakav pristup će doprineti poboljšanju vladavine prava na lokalnom nivou, povećanoj odgovornosti, transparentnosti, efikasnosti i delotvornosti JLS i u konačnom ishodu, poboljšanju kvaliteta života građana, posebno građana iz ranjivih grupa.

Među ključnim, opipljivim rezultatima ovog pristupa, nalazi se i poboljšanje postojećih propisa i institucionalnih, tehničkih i kadrovskih kapaciteta za unapređenje eUsluga odnosno digitalizaciju administrativnih procesa kao jedan od ključnih prioriteta Vlade Republike Srbije.

U protekloj deceniji u Srbiji sprovedene su različite, zasebne inicijative za uvođenje eUsluga koje nisu imale zajednički pristup niti sveobuhvatan pogled na eUpravu i digitalno okruženje. U cilju optimizacije relevantnih postojećih i budućih procesa, Swiss PRO je sproveo procenu postojećih kapaciteta i resursa eUprave u statistički relevantnom uzorku od 60 JLS. Kao rezultat dobijeni su polazni podaci koji će, na nivou čitave zemlje, informisati sve predstojeće aktivnosti neposredno vezane za eUpravu.

### Pravni i regulatorni okvir za eUpravu u Srbiji

Modernizacija odnosno digitalizacija društva kroz uvođenje IT tehnologija i eUsluga na centralnom i lokalnom nivou je jedan od ključnih ciljeva [Strategije reforme javne uprave Republike Srbije \(SRJU\)](#). Drugi elementi relevantnog strateškog okvira za digitalizaciju su [Strategija razvoja informacionog društva do 2020. godine \(Strategija 2020\)](#) i [Strategija razvoja elektronske uprave \(Strategija REU\)](#). Godine 2005. donete su [Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave \(Smernice\)](#) koje su poslednji put ažurirane 2015. godine, dok je [eUprava Republike Srbije \(Portal\)](#) prvi put uveden 2009. godine, kao centralno mesto za eUsluge. Tokom 2014. godine uvedena je [Lista standarda interoperabilnosti \(Lista standarda\)](#) ažurirana 2018. godine, a 2017. godine je pokrenut Nacionalni [Portal otvorenih podataka \(OGDP\)](#) dok je [Zakon o elektronskoj Upravi \(Zakon\)](#) usvojen 2018. godine. Konačno, u decembru 2018. godine, usvojen je paket od četiri ključna podzakonska akta kojima se uređuju sadržaj i struktura veb prezentacija organa, korišćenje servisne

magistrale organa i Portala eUprave, kao i tehnički standardi i komunikacija u vezi sa portalom eUprave i OGDG-om.

[Zakon o opštem upravnom postupku](#) koji je usvojen u martu 2016. godine se takođe oslanja na koncepte eUprave. Kao važan korak napred u sprovođenju reforme javne uprave u junu 2017. godine, uveden je [Informacioni sistem za elektronske upravne postupke](#) (eZUP), koji je značajno doprineo efikasnosti JLS i vidno je poboljšao njihovu komunikaciju sa građanima i privrednim subjektima. Ovaj pristup je omogućio korisnicima usluga da umesto dostavljanja štampanih primeraka prateće dokumentacije, ovlaste službenike lokalne uprave da te podatke povuku iz postojeće elektronske baze podataka. [Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu za period 2018 – 2020. godine](#) (POU), usvojen u decembru 2018. godine, se takođe fokusira na eUpravu i razmenu otvorenih podataka.

U poslednjih nekoliko godina razvijeno je više važnih eUsluga, kao što su izdavanje elektronskih građevinskih dozvola (CEOP), eBeba, ePapir i eInspektor. U skladu sa Strategijom regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine preduzeti su koraci za uspostavljanje *Jedinstvenog javnog registra upravnih postupaka*. Osnivanje [Srpsko-korejskog informatičko-pristupnog centra](#) (SKIP) 2017. godine takođe je značajno doprinelo razvoju eUprave.

#### Prethodne procene stanja i istraživanja eUprave u Republici Srbiji

Iako je u poslednjih pet godina sprovedeno nekoliko zasebnih ispitivanja eUprave, od samog usvajanja glavnog zakonodavnog i strateškog okvira nisu rađena integrisana istraživanja koja bi imala koenzistentan pristup i koja bi uključivala percepcije i stavove korisnika. [Kriterijumi za ocenjivanje veb prezentacija organa državne uprave](#) (Kriterijumi) su izrađeni 2012. godine, poslednji put su primenjeni za 2015. godinu kada su obuhvaćeni isključivo aspekti vezani za veb-sajtove, bez procene institucionalnih i kadrovskih kapaciteta organa javne uprave da uspostave i održavaju eUpravu. Ovaj podatak je zabrinjavajuć jer prema rezultatima Indeksa razvoja eUprave (EGDI 2014) te godine gotovo da nije bilo eUsluga niti ljudskih resursa za redovno ažuriranje i održavanje veb-sajtova. Takođe, prema istom istraživanju, koji se koristi dok se ne sprovede alat za samoprocenu veb prezentacija JLS najavljen još 2017. godine, sve izuzev jedne lokalne administracije imaju veb-sajtove. Rezultati pokazuju da su JLS iz regiona Beograda najbolje plasirane, dok su one najniže kotirane one iz Jablaničkog, Pčinjskog i Mačvanskog okruga, što ukazuje korelaciju sa nivoom društveno-ekonomskog razvoja i sprovođenje eUprave.

Prema [Globalnom indeksu otvorenih podataka za 2016.](#) (GIOP 2016) godinu koji pokriva 94 zemlje, Srbija zauzima 41. mesto. Na listi ključnih izazova za transformaciju Republike Srbije u skladu sa EU standardima našli su se dostupnost, upravljanje i razmena kvalitetnih podataka unutar države, kao i opšte razumevanje procesa formulisanja politika na osnovu podataka. Srbija se 2015. godine pridružila *Inicijativi otvaranja podataka* i sprovela [Ocenu spremnosti za otvaranje podataka](#) (Ocena spremnosti) što je za rezultat imalo prvi Akcioni plan za OGDG.

## 1.1. KLJUČNI NALAZI PROCENE STANJA eUPRAVE U 60 JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

U skladu sa indikatorima koje je koristio Swiss PRO EGDI 2018 odnosno kvaliteta elektronskih usluga, kapaciteta i spremnosti JLS za realizaciju eUsluga i informatičku pismenost, percepciju i zadovoljstvo korisnika uslugama eUprave, vojvođanske JLS su generalno bolje plasirane od drugih opština dok je grad Zrenjanin lider na listi, sa ispunjenih 67,8% indikatora. Visoko kotirani veliki gradovi kao što su Zrenjanin, Novi Pazar, Pančevo i Šabac, su prethodnih godina značajno investirali u izradu veb-sajta, hardver, softver i bezbednost podataka dok dobroplasirane opštine kao što su Knjaževac, Sremska Mitrovica, Vrnjačka Banja i Bečež imaju veći broj funkcionalnih eUsluga na portalu eUprava. Generalno gledajući, manje opštine očekivano imaju slabije rezultate.

### **Rangiranje gradova**

Najviše rangirani gradovi su Zrenjanin, Novi Pazar i Pančevo, dok su najniže rangirani Kruševac, Vranje i Užice. Tri vodeća grada imaju ažurirane veb-sajtove, nude najveći broj eUsluga, imaju obučene IT administratore i značajno su poboljšali svoje tehničke kapacitete<sup>2</sup> i to u skladu sa [Standardima interoperabilnosti](#) (*Interoperabilnosti*). Na suprotnom kraju liste, Kruševac ima slab rezultat za većinu pokazatelja iz prvog i drugog dela upitnika. Užice i Vranje nemaju razvijene eUsluge i njihovim veb-sajtovima su potrebna značajna poboljšanja u skladu sa uspostavljenim [Smernicama za izradu veb prezentacije](#) (*Smernice*).

### **Rangiranje opština**

Za razliku od najniže plasiranih - Preševo, Čuprija, Ljubovija i Svrlijig, opštine Knjaževac i Vrnjačka Banja u skladu sa propisanim standardima i pravnim okvirom imaju najbolje rezultate za većinu parametara. Ovo su jedine dve opštine koje imaju funkcionalne eUsluge na portalu eUprava dok je Vrnjačka Banja jedina koja koristi eZUP za internu razmenu podataka i dokumenata. Obe opštine imaju dobru unutrašnju organizaciju i komunikaciju, obučene ljudske resurse i upućene rukovodioce administracije.

### **JLS koje učestvuju u programu Swiss PRO**

U konkurenciji JLS [sa teritorije delovanja programa Swiss PRO](#) koje su uključene u istraživanje, većina JLS je postigla između 150 i 250 bodova (znatno ispod 50%). Najbolje plasirani je grad Novi Pazar sa stečenih 59,3% od ukupnog broja bodova (352,5 od 590) dok je najniže rangirana opština Preševo ispunila samo 10,6% od maksimalnog broja bodova (62,5). Identifikovane aktivnosti za unapređenje stanja po zadatim indikatorima detaljno su opisani u Akcionim planovima JLS, pripremljenim na osnovu rezultata procene.

### **Rangiranje prema statističkim regionima**

Takođe je zanimljivo pogledati rangiranje opština po statističkim regionima. Knjaževac kao najbolje rangirana opština u jugoistočnoj Srbiji ostvarila je 335,5 bodova (56,9%) dok je grad Novi Pazar, najbolje rangirana JLS u statističkom regionu Šumadije i Zapadne Srbije, ostvario 352,5 (59,3%). Apsolutni lider među JLS je vojvođanski grad Zrenjanin sa postignutih 401 bodom (68%) dok je Preševo u južnoj Srbiji najniže rangirana sa 62,5 bodova (10,6%). Čuprija je na kraju liste za region Šumadije i Zapadne Srbije sa

<sup>2</sup> (nedavno su nabavili novi hardver, licencirani softver i poboljšali ukupnu bezbednost IT sistema)

87 bodova (14,7%), dok je Kovin sa najnižim rezultatom u Vojvodini sa 114 bodova (19,3%). Slično kao u EGDI 2014, **ukupni rezultati po statističkim regionima pokazuju da su stanje i kapaciteti eUprave u jugoistočnoj Srbiji, sa nižim stepenom razvijenosti, nešto slabiji nego u drugim regionima, pa shodno tome vojvođanske JLS očekivano imaju najbolji ukupan učinak.**

#### **Poređenje nalaza sa EGDI 2014**

Prvi deo indeksa Swiss PRO istraživanja odnosi se na sadržaj i dizajn veb-sajtova i dostupnost eUsluga na veb-sajtu što korespondira sa EGDI 2014 te omogućava pouzdano poređenje rezultata JLS iz 2014. i 2018. godine. Rezultati pokazuju da su i ovde, kao i u slučaju ukupnog indeksa, Zrenjanin i Novi Pazar na samom vrhu a male opštine niže na listi učinka. U poređenju sa rezultatima EGDI 2014 približno jedna trećina od 60 JLS obuhvaćenih procenom (38%) nije ostvarila nikakav dalji napredak u pogledu sadržaja veb-sajta, dizajna i drugih karakteristika procenjenih u prvom delu, 16 opština (27%) je pokazalo poboljšanja, a kod 21 JLS (35%) se stanje pogoršalo. Većina JLS koje su popravile plasman su one koje su napravile novi veb-sajt i to u skladu sa *Smernicama*. Najuočljivije odstupanje u rezultatima zapaženo je kod Prijepolja i Preševa – obe su bile rangirane u prvoj grupi prema EGDI 2014, dok je za 2018. godinu njihov rang četvrta grupa.

#### **Status veb-sajta**

Skoro polovina opština (51,7%) ima zastarele veb-sajtove, koji ne odgovaraju standardima [Kancelarije za ITE](#), sa veoma lošom strukturom, sadržajem i dizajnom. To znači da je čak 31 JLS kandidat za izradu novog veb-sajta ili njegovo značajno poboljšanje. Pored toga, čak i moderni, novi veb-sajtovi koje ima druga polovina opština iziskuju razvoj njihove strukture i/ili sadržaja, jer ne odgovaraju u potpunosti standardima. Vlada Srbije je već predložila izradu modela veb-sajta JLS, koji će obuhvatiti sve elemente sadržaja, strukture i dizajna, prema potrebi. U međuvremenu, iako obavezane [Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije](#) (Uredba) opštine i dalje ne poštuju u potpunosti trenutno propisanu strukturu i dizajn.

#### **Nazivi domena veb-sajta**

Jedna od ključnih pitanja koje Kancelarija za ITE treba dalje da prati jeste neusaglašenost domenskih imena. Čak jedna trećina od 60 JLS čiji su veb-sajtovi bili predmet procene imaju niz različitih domenskih imena. Ove JLS su izjavile da do usvajanja *Uredbe o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije* nikada nisu dobile jasna uputstva ili preporuke o korišćenju naziva domena. Sve JLS treba da imaju isti, jednoobrazni naziv domena, kao što je navedeno u *Uredbi* (gov.rs). Isto se odnosi i na adrese elektronske pošte gde je situacija još lošija jer približno jedna trećina anketiranih JLS treba da rešava pitanje domenskog imena elektronske pošte. Vlada Srbije sada je rezervisala domenska imena za sve JLS.

### 1.1.1. Status ključnih indikatora - Prvi deo: Pružanje elektronskih usluga

Od 60 JLS, 98,3% je na veb-sajtu prikazalo **opšte podatke za kontakt i strukturu lokalne administracije**. Nijedna JLS nije objavila sve relevantne **dokumente i informacije vezane za budžet**. Od 60 JLS, 55 (91,7%) redovno objavljuje odluke o budžetu za datu godinu, ali uputstvo za pripremu budžeta, rebalansi budžeta, podaci o izvršenju budžeta, kapitalnim investicijama, podaci o raspravama o budžetu se ređe objavljuju i samo jedna trećina JLS ima neku vrstu prikaza budžeta orijentisanog ka građanima, predstavljenu grafički i narativno, na sveobuhvatan način. Rebalansi budžeta se objavljuju selektivno ili se uopšte ne objavljuju. Nacrti budžeta se gotovo nikada ne predstavljaju za onlajn javne rasprave. Sve opštine objavljuju zakonom propisane **podatke o javnim nabavkama**, na Portalu javnih nabavki. Međutim, istovremeno one nisu objavile sve propisane informacije i dokumente. Takođe, kvalitet informacija je upitan i zato što ne postoji mogućnost generisanja statističkih podataka o broju zainteresovanih ponuđača, broju primljenih ponuda i dodeljenim ugovorima. Takođe, nije moguće pratiti izvršenje ugovora, bilo u smislu finansijskih transakcija vezanih za ugovor ili u smislu kontrole kvaliteta. Od 60 ispitanih JLS, 66,7% je objavilo neke informacije o **javnim raspravama**, ali nijedna od njih nema sveobuhvatnu veb-stranicu, na kojoj bi bila prikazana hronološka evidencija svih javnih rasprava održanih u protekle tri godine. Četrdeset JLS ima objavljene neke pozive na veb-sajtu, ali samo dve od 60 su objavile informacije o održanim javnim raspravama na portalu eUprava. Dvadeset šest od 40 JLS su objavile nacрте dokumenata zajedno sa javnim pozivima (na veb-sajtu, ali ne i na Portalu), dok sedam JLS (12%) nudi mogućnost za onlajn dostavljanje komentara, a samo osam njih (13%) je objavilo informacije o rezultatima javne rasprave.

U 2018. godini, 42 od 60 JLS (70%) je objavilo uputstva za podnošenje **zahteva za dostavljanje informacija od javnog značaja** na vidnom mestu iako su ih sve objavile u Informatoru. Trideset osam njih je objavilo obrazac zahteva sa uputstvima, a 17 nudi mogućnost za podnošenje onlajn zahteva (28%). Pedeset sedam (95%) lokalnih samouprava redovno objavljuje **informacije o javnim pozivima za podnošenje prijave za finansiranje**, a 42 od njih daju onlajn i obrasce prijave sa uputstvima. Samo jedna tačnije Bački Petrovac omogućava da se obrazac i dostavi onlajn. Međutim, informacije o **realizovanim i budućim projektima** su manje transparentne. Samo 27 JLS (45%) redovno ažurira informacije o projektima, a tek 20 JLS (33%) daje linkove ka dostupnim izvorima finansiranja i informacije o njima. Mada 40 od 60 JLS ima neke opšte informacije o **lokalnom ekonomskom razvoju**, samo 21,7% njih je objavilo ažuriranu bazu podataka sa relevantnim statističkim podacima o MSP, investitorima i poslovanju uopšte. Šezdeset odsto (33 JLS) nudi ažurirane informacije o lokacijama, a 55% (30 JLS) je objavilo vodič za investitore. Međutim, samo oko jedne trećine JLS objavilo je informacije o raspoloživim podsticajima, subvencijama ili poreskim oslobođenjima za investitore, kao i informacije o raspoloživoj radnoj snazi.

Nijedna JLS nije osigurala jednostavan i lak **pristup informacijama i uslugama osobama s invaliditetom (OSI)** u svojim zajednicama. Devet JLS ima interaktivnu mapu pristupačnosti za OSI; međutim, ove mape treba redovno ažurirati. Samo pet JLS je objavilo *Vodič za pristupačnost* sa informacijama o objektima i infrastrukturi (rampe, itd.) za OSI. Skoro da nema standarda pristupačnosti, pravnog okvira i informacija o relevantnim institucijama - manje od 10% (četiri-pet) JLS je objavilo neku od ovih informacija na svojim veb-sajtovima. Samo sedam JLS ima opcije za prilagođavanje veb-sajta za ove grupe osoba sa



invaliditetom, kao što je uvećanje slova, dve imaju zvučne opcije,<sup>3</sup> dok nema primera veb-sajta sa narativnim opisom postojećih vizuelnih prezentacija odnosno fotografija, grafikona ili slika. Stoga je ovo ključna oblast za poboljšanje u narednom periodu, takođe prepoznata u Akcionim planovima JLS.

Iako je **arhiviranju** poklonjena posebna pažnja u Uredbi o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa, većina JLS to ne radi pravilno i redovno. Samo jedna trećina (23) JLS je imala posebnu stranicu sa nazivom *Arhiva*, dok većina njih arhivira samo vesti, koje je moguće filtrirati po ključnoj reči ili godini objavljivanja. Jedanaest JLS je zadržalo link ka svojoj prethodnoj (zastareloj) prezentaciji, gde se može pristupiti starijem sadržaju.

**Raspoloživi dokumenti** se mogu preuzeti sa veb-sajtova JLS u svim JLS obuhvaćenim procenom. Međutim, većina dokumenata se može preuzeti u .PDF ili .doc formatu, a ne u mašinski čitljivom formatu. Lokalne samouprave su upoznate sa mogućnošću postavljanja skupova podataka na nacionalnom **Portal otvorenih podataka**, međutim, suočavaju se sa problemima u pripremi ažuriranih mašinski čitljivih tabela. Do sada su samo Šabac i Pančevo objavili bilo kakve podatke ove vrste na Portalu.

Oko polovine JLS je prisutno na **društvenim mrežama**, uglavnom preko redovno ažurirane Fejsbuk stranice. Deset JLS ažurira svoje Fejsbuk stranice u skoro realnom vremenu, a 15 JLS (25%) su rekle da objavljuju vesti, blogove i relevantne informacije putem [RSS kanala \(Really Simple Syndication\)](#). Iako nijedan veb-sajt ne omogućava građanima da ostavljaju komentare, to je moguće na Fejsbuk stranici. Jedan broj opština je tokom fokus grupa prijavio probleme sa neprimerenim komentarima ali su istakle da ne mogu da priušte da plate moderatora društvenih mreža. U 13 JLS, kao moderatora na Fejsbuku uglavnom deluju PR i službenici za komunikacija.

#### **Dostupnost eUsluga na portalu eUprava**

Od 60 JLS uključenih u ispitivanje samo 24 (40%) su postavile bilo kakve usluge na portalu eUprava, dok još manji broj JLS zaista i nudi eUsluge. Tako od 124 usluge eUprave koje je grad Šabac objavio na portalu samo četiri mogu da budu u potpunosti izvršene elektronskim putem. Loznica, Zrenjanin, Novi Pazar, Vrnjačka Banja, s druge strane, nude veliki broj potpuno sprovodljivih eUsluga. Opština Tutin je bila među prvim koje su uvele eUsluge na svom veb-sajtu i portalu međutim, uputstva i obrasci nisu ažurirani već neko vreme. Slično tome, kvalitet i tačnost mnogih objavljenih eUsluga su upitni. Na primer, Vrnjačka Banja je prijavila ozbiljan problem sa pogrešno plaćenim porezima, zbog zastarelih informacija na portalu eUprava. U vreme zaključivanja procene u decembru 2018. godine nijedna usluga još nije mogla biti plaćena onlajn, iako je opcija plaćanja kreditnom/debitnom karticom omogućena na portalu eUprava. Podaci takođe pokazuju da lokalne uprave nemaju naviku da objavljuju najave za prijave ili aktuelne pozive na portalu eUprava pa je tako osim Novog Pazara (23 poziva) i Šapca (deset poziva), samo još pet JLS ikada objavilo bilo kakve pozive za javne rasprave i druge javne pozive na Portalu.

#### **Elektronske Usluge na veb-sajtu**

Jedine eUsluge koje se nude na veb-sajtovima JLS odnose se na **matične knjige** i uverenja o državljanstvu. Elektronske matične knjige su funkcionalne u 90% JLS, do te mere da se dokumenti mogu podići u uslužnim centrima za građane i, u manjoj meri, poslati na kućnu adresu običnom poštom. Sve JLS su

<sup>3</sup> Kuršumlja i novi veb-sajt Kragujevca koji je pokrenut nakon završetka procene

migrirale podatke iz matičnih evidencija<sup>4</sup> na centralnu servisnu magistralu organa (CSM) u formatu podržanom na eUpravi gde je trebalo da do 31. decembra 2018. godine budu migrirani i podaci iz **Knjige državljana i lokalnih poreskih uprava (LPU)**. Za većinu drugih usluga lokalnih samouprava<sup>5</sup>, informacije su dostupne onlajn, ali zahtevi se ne mogu obraditi ili podneti onlajn, niti se dokumenti mogu dostaviti na kućnu adresu. Oko dve trećine JLS obuhvaćenih procenom koristi **geografski informacioni sistem (GIS)**, međutim prikupljeni podaci su dostupni odnosno mogu se preuzeti ili koristiti interaktivno preko veb-sajta u samo 13 JLS. U sedam slučajeva, GIS se može pregledati, ali se ne može koristiti interaktivno. Oko polovine JLS ima **elektronski sistem za prijavljivanje komunalnih problema**<sup>6</sup> međutim, samo 13 od ovih sistema prikazuje sve prijavljene probleme sa njihovim statusom na sistematičan i transparentan način, dok 12 ima opciju da generiše statističke podatke. Vojvođanske opštine nude neke od primera najbolje prakse efikasnog i delotvornog izveštavanja o komunalnim problemima.

#### **Centralna evidencija objedinjenih procedura za izdavanje građevinskih dozvola (CEOP)**

Svi anketirani učesnici se slažu da je procedura CEOP donela mnoga poboljšanja, posebno kada je reč o komunikaciji između relevantnih institucija i poštovanju propisanih rokova. Međutim, neke JLS ističu da rokovi ne mogu biti isti za sve zahteve – potrebno je da postoji određena fleksibilnost u specifičnim, složenim slučajevima. Pored toga, oko 20% JLS prijavilo je probleme sa greškama, loše funkcionisanje sistema, blokade i neispravnost elektronskih sertifikata.

#### **Jezik i pismo**

Svih 60 JLS ima zvaničnu verziju veb-sajta na ćirilicom pismu, dok je latinična verzija dostupna samo u 35 JLS.<sup>7</sup> Sve dvojezične ili višejezične lokalne zajednice imaju prezentacije na oba službena jezika, ali su neke vojvođanske JLS izrazile potrebu za unapređenjem prezentacija na mađarskom jeziku. Verzija na engleskom jeziku je dostupna na 40% veb-sajtova. Usvajanjem *Uredbe o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije*, identična prezentacija na engleskom jeziku više nije obavezna. Opcije **pretraživanja** moraju da se poboljšaju u oko 50% JLS u kojima je ili opcija pretraživanja nefunkcionalna, ili pretraga ne može delotvorno da se obavi na svim jezicima i/ili pismima. Ipak, u 83% slučajeva pretraga po ključnim rečima funkcioniše.

#### **Navigacija**

Od 60 JLS, 43 ima više opcija za navigaciju<sup>8</sup>, dok samo 29 (< 50%) ima sveobuhvatnu mapu veb-sajta. Opcija višestruke navigacije je važna karakteristika dizajna veb prezentacije iz ugla OSI.

#### **Struktura veb-sajta - ključne rubrike**

Lokalne samouprave, generalno, imaju sve ključne rubrike u 95% slučajeva, izuzev rubrike Arhiva i Registar.

<sup>4</sup> izvodi iz matične knjige rođenih, umrlih i venčanih

<sup>5</sup> kao što su pravo na dečiji dodatak, porodijska naknada, prijava inspekciji, itd.

<sup>6</sup> (jednosmerno izveštavanje, *Sistem 48*, ili neki drugi prilagođeni IT alat)

<sup>7</sup> Ćirilicom i latinične prezentacije su identične u 31 slučaju odnosno u blizu 50% slučajeva

<sup>8</sup> Ukupno 53 prezentacije, preko 90%, ima banere, linkove ka sadržajima i podmenije

### ***Standardi interoperabilnosti***

Standarde interoperabilnosti je potrebno sprovesti u svim JLS, u smislu poboljšanja mrežnih protokola, mašinske čitljivosti baza podataka i, pre svega, bezbednosti sistema.<sup>9</sup>

### ***Veb-administracija***

Četrdeset i dve JLS imaju veb administratora zaposlenog u JLS, dok je preostalih 18 za ove usluge angažovalo firmu koja je izradila veb-sajt, ili administratora po pozivu. Oko 10% JLS nema kompetentnog veb administratora te takve usluge, kao sporedni posao, radi zaposleni čiji opis posla nije vezan za administriranje veb-sajtom.

---

<sup>9</sup> Npr. SSL zaštita - *https*, autorizacija za pristup podacima, zaštita javno dostupnih imejl adresa od botova i spamovanja, itd.

### 1.1.2. Status ključnih indikatora - Drugi deo: spremnost JLS za eUpravu

Prema drugom skupu indikatora (drugi deo upitnika), JLS koje su imale najbolje rezultate, ponovo su Zrenjanin, Šabac, Vrnjačka Banja, Sremska Mitrovica, Novi Pazar i Knjaževac, Kikinda i Grad Niš. To su JLS koje uglavnom imaju veće budžete i ulažu više u poboljšanje svog hardvera i softvera uključujući kupljene licence i ukupnu bezbednost svojih sistema. Svih 60 JLS je uvelo eZUP u nekoj meri međutim, one pri samom kraju liste obično nemaju elektronsku pisarnicu odnosno elektronski sistem za upravljanje predmetima/dokumentima ili ga koriste samo u određenoj meri.

#### ***Dostupnost server-sala i osnovne opreme***

Iako 40 JLS tvrdi da imaju server-salu, samo 14 velikih gradova imaju posebno opremljen prostor, pri čemu niko od zaposlenih ne koristi tu prostoriju kao kancelariju. Bezbednost servera i nivo zaštite su niski pa neke JLS nemaju minimalne uslove, kao što je odgovarajuća klimatizacija, a u gotovo 50% slučajeva ne postoji delotvorna zaštita od požara. Migracija podataka u CSM Vlade se vidi kao dugoročno rešenje, posebno za manje opštine. Kao pozitivna praksa izdvaja se Kragujevac gde je razvijen sopstveni sistem virtuelnog servera koji će obuhvatiti ceo sistem lokalne uprave.

#### ***Hardver, licencirani operativni sistemi, aplikativni softver i prilagođena softverska rešenja***

Stanje tehničke opreme i mekih alata je, očigledno, značajna prepreka za pravilno uvođenje eUprave. Manje od jedne trećine (19 od 60) JLS imaju hardver adekvatanog kvaliteta. Dvadeset pet JLS imaju kombinaciju kvalitetnog i nekvalitetnog **hardvera**, dok je 15 izjavilo da nemaju računare neke poznate robne marke i uglavnom imaju stare i zastarele desktop mašine, koje nemaju dovoljan kapacitet da zadovolje zahteve eUprave. Šezdeset odsto JLS se suočava sa ozbiljnim problemima vezanim za zastarele **operativne sisteme** koji nisu kompatibilni sa modernim tehnologijama i ne podržavaju eZUP i/ili licencirani operativni softver. Samo sedam od 60 JLS potvrdilo je da koriste registrovani **aplikativni softver**. Međutim, uvid u budžet JLS je pokazao da, uprkos minimalnim standardnim zahtevima, samo one koje rade sa većim iznosima mogu da priušte nabavku i održavanje skupog hardvera i softvera.

Sve JLS obuhvaćene procenom koriste neka **prilagođena, po narudžbini rađena, softverska rešenja**, uključujući računovodstveni softver, informacione sisteme za upravljanje imovinom, lokalnu poresku upravu, ili čuvaju podatke u jednostavnim Access datotekama i veb aplikacijama. Neke JLS imaju sposobne programere koji razvijaju razne prilagođene alate. Druge su pribavile softver iz donacija, ili su ga same kupile. Prijavljeno je da neka od zastarelih softverskih rešenja nisu kompatibilna sa hardverom i operativnim sistemima niskih performansi pa neke od JLS izbegavaju složene nadogradnje svojih računara i operativnih sistema.

#### ***Ljudski resursi u IT sektoru***

Sve anketirane JLS se bore sa problemom kadrovskih kapaciteta u IT sektoru, a mnoge od njih su prisiljene da angažuju spoljne saradnike. Većina JLS sa veoma sposobnim IT stručnjacima takođe nema dovoljan broj zaposlenih. Opština Inđija je jedina JLS koja ima Agenciju za IT, sa osam zaposlenih, Grad Niš ima Sekretarijat za IT, sa više od 30 zaposlenih, dok manje JLS imaju jednog stalno zaposlenog ili honorarnog programera koji ne može da pokrije sve informatičke potrebe. Agencija za IT u Inđiji zapošljava visoko stručne ljudske resurse, uključujući i programere, koji razvijaju različite informacione sisteme, koji se

komercijalno nude drugim JLS. Lokalne samouprave u Srbiji su ograničene kako zbog nemogućnosti zapošljavanja novih ljudi tako i zbog ograničenja visine plata. IT kadrovi nisu adekvatno plaćeni - svi IT administratori sa većim kapacitetima, koji mogu da rade kao programeri, imaju tendenciju da napuste državnu službu i zaposle se u međunarodnim IT kompanijama.

### **Bezbednost mreže, hardvera i softvera**

Bezbednost mreže, hardvera i softvera je najmanje poštovani standard interoperabilnosti. Oko 80% od 60 JLS ima dobro razvijenu, profesionalno instaliranu **mrežu**, dok ostale imaju delimično razvijenu mrežu i bila bi im potrebna finansijska podrška da je poboljšaju. Oko polovine JLS obezbeđuje administriranje mreže preko domena, dok druga polovina to čini preko „radnih grupa“. U vreme sprovođenja procene, 35% (21) JLS nije usvojila *Interni akt o IT bezbednosti* u zakonskom roku<sup>10</sup>. Većina onih koje su ga usvojile su samo kopirale model koji je pripremila Kancelarija za ITE, kako bi ispunili zakonski zahtev, iako bi to trebalo da bude vodeći dokument u obezbeđivanju specifičnih uslova za bezbednost sistema. Ostala bezbednosna pitanja s kojima se treba suočiti, kao preduslov za korišćenje CSM i uvođenje eUprave, su **licencirani antivirusni programi** (oko 30% JLS koristi *Avast* ili neki drugi besplatni softver, koji ne nudi pouzdanu antivirusnu zaštitu), **odgovarajuće mrežne barijere (firewalls)** i **zaštita veb-sajta (SSL)**, kao i **sistem jakih lozinki**. Trideset osam JLS svakodnevno **pravi rezervnu kopiju** podataka, dok druge to rade jednom nedeljno, ili čak i ređe. Jedan od problema je da se rezervni podaci uglavnom čuvaju u istoj odnosno serverskoj sobi ili na CD-ovima koji nisu dovoljno bezbedni odnosno otporni na prirodne elemente. Minimalne standarde vezane za bezbednost mogu da ispune samo JLS sa većim budžetima.

### **Bezbednost eUsluga**

Onlajn izdavanje izvoda iz matične knjige rođenih, umrlih, venčanih i uverenja o državljanstvu na veb-sajtovima je generalno nebezbedno. Teoretski, svako ko zna lični identifikacioni broj (PIN) može da naruči dokumente u ime te osobe. Samo Bečej nudi mogućnost korisnicima usluga da provere istorijat svojih zahteva, koristeći PIN kao lozinku za prijavu na sistem.

### **Kvalitet interneta**

Kvalitet interneta je dobar. Jedine opštine koje su prijavile probleme sa internetom su Knić i Raška.

### **Upravljanje podacima**

Uspostavljanje odgovarajuće procedure smatra se preduslovom za funkcionalnu eUpravu na lokalnom nivou. Međutim, iako su od najvećeg značaja za pravilno funkcionisanje eUprave, podacima se, generalno, ne upravlja na odgovarajući način, niti su pravilno regulisani na organizacionom nivou. Procena je pokazala da je samo 14 od 60 JLS usvojilo neki oblik internih propisa, dok većina ima samo neformalne, ili nema nikakve sporazume o aktivnostima i odgovornostima za upravljanje različitim skupovima podataka.

### **Institucionalni okvir i kadrovski kapaciteti za eUpravu**

Formalno, JLS su imenovala dva administratora sistema, koji komuniciraju sa glavnim administratorom portala eUprava. S obzirom na nizak nivo pružanja eUsluga, administratori su uglavnom zaduženi za *eZUP*, koji je u određenoj meri funkcionalan u svim opštinama dok sve JLS imaju sertifikovane radnike za pristup

<sup>10</sup> *Interni akt o IT bezbednosti* u zakonskom roku (februar 2018. godine)

eUpravi i njeno korišćenje. Međutim, u većini opština samo jedna ili dve osobe zaista koriste eZUP, dok je postavljanje eUsluga na portal u potpunosti prepušteno IT administratorima, koji nisu nadležni za redovno ažuriranje sadržaja i koji zbog redovnih dužnosti ne mogu delotvorno da upravljaju sistemom. Takođe, postoje i određene primedbe na neefikasnost glavnih administratora koji ne reaguju dovoljno brzo odnosno na čiju se reakciju čeka i po nekoliko nedelja.

#### ***Elektronska pisarnica - Sistem za upravljanje dokumentima***

Elektronska pisarnica – sistem za upravljanje dokumentima je preduslov za komunikaciju sa centralnim Metaregistrom i korišćenje CSM. U vreme procene, 60% JLS je uspostavilo i koristilo elektronsku pisarnicu, dok je 11 JLS nedavno kupilo softver i bilo u procesu njegovog instaliranja. Međutim, izazovi vezani za korišćenje ovog sistema u punom kapacitetu su brojni, uključujući sve proceduralne korake od prijema, zavođenja, otvaranja i razvrstavanja predmeta, do njihove pravilne obrade i arhiviranja.

#### ***Primena eZUP-a***

Sve JLS su ispunile formalne uslove za korišćenje eZUP-a - imenovala su dva administratora i dobile sertifikate za sve zaposlene koji su uključeni u bilo koju od procedura. Jedina JLS sa nultom aktivnošću je Preševo. Međutim, u većini JLS samo dve do tri osobe koriste eZUP, osim nekih većih gradova i Vrnjačke Banje gde se ovaj sistem koristi za internu razmenu podataka i dokumenata.

### 1.1.3. Status ključnih indikatora - Treći deo: IT pismenost, telekomunikacije i korišćenje interneta

Prema statistici na nacionalnom nivou (Republički zavod za statistiku - RZS i bivša Republička agencija za telekomunikacije - RATEL), Srbija je relativno informatički pismeno društvo, sa 68,1% domaćinstava i 67,7% pojedinačnih korisnika računara. U septembru 2018. godine, građani Srbije imali su više od jednog mobilnog telefona *po glavi stanovnika*, a po prvi put je procenat korišćenja interneta premašio upotrebu računara gde 76 od 100 pretplatnika mobilnih mreža koristi internet. Tipični korisnici interneta imaju srednje ili visoko obrazovanje i njih oko dve trećine koristi društvene mreže i aktivno traži informacije, robu i usluge na internetu. Samo tokom 2017. a u poređenju sa prethodnom godinom, korišćenje mobilnog interneta se udvostručilo i sada iznosi 97 miliona gigabajta. Međutim, čini se da je samo jedna trećina korisnika interneta spremna da koristi eUsluge. Prema podacima RZS, u 2018. godini 37,3% korisnika računara koristilo je eUsluge na portalu eUprava; 31,3% korisnika administrativnih usluga je bilo u mogućnosti da dobije onlajn informacije o postupcima, 20,2% je koristilo veb-sajtove državnih organa za preuzimanje obrazaca, 16,8% je popunilo onlajn prijave, 30,9% korisnika interneta je naručilo ili kupilo robu ili usluge na internetu u poslednjem kvartalu 2018. godine. Imajući u vidu činjenicu da je broj korisnika mobilnog interneta znatno veći od broja građana koji koriste lične računare, verovatno se eUslugama češće pristupa i češće se koriste preko aplikacija za mobilne telefone.

#### **Rezultati ankete građana i poslovnog sektora**

Ankete građana i poslovnog sektora sprovedene su u mnogo manjem obimu i na mnogo manjem uzorku nego anketa RZS-a ili RATEL-a, što ukazuje na to da uzorak za ovo istraživanje nije obuhvatio istu strukturu stanovništva. Tačnije ispitanici su uglavnom iz urbanih sredina, starosti od 25-50 godina života pa nije iznenađujuće da čak 98% ispitanika koristi računar, a 94,7% upotrebljava pametni telefon.<sup>11</sup> Indikativno je da prema uzorku ove ankete čak 96% ispitanika koristi internet odnosno 28% više u poređenju sa rezultatima nacionalnog istraživanja (68%). Slični rezultati su dobijeni i među anketiranim predstavnicima preduzeća gde se ispitivanje sprovedo online, u urbanim sredinama pa sama struktura uzorka stvara očekivanje IT pismene grupe produktivnih internet korisnika. Samim tim rezultat od 96,8% ispitanika koji koriste internet i isto toliko onih koji se služe pametnim telefonima, nije iznenađenje.

U uzorku ankete poslovnog sektora dominiraju mikro i mala preduzeća (96%), pri čemu su polovina MSP, a druga polovina su preduzetnici. Samo jedna trećina njih ima ažuriran veb-sajt, što je indikator da onlajn marketing i zastupljenost na internetu nisu presudni za njihovo poslovanje.

#### **Korišćenje onlajn usluga**

Prema istraživanjima [Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge \(RATEL\)](#), 32% građana Srbije daje prednost onlajn komunikaciji u odnosu na direktnu komunikaciju na šalteru, kada ima posla sa javnom upravom, a 37,3% je imalo priliku da koristi eUsluge, ali samo 16,8% od njih je, zapravo, moglo da podnese onlajn zahtev. Onlajn kupovinu obavilo je 30,9% korisnika interneta.

<sup>11</sup> (pitanje u anketi je bilo drugačije formulirano kako bi se identifikovali korisnici *pametnih* telefona)

### ***Onlajn aktivnosti***

Poslovni sektor pretežno koristi e-potpis (71,8%), dok je 28% anketiranih građana izjavilo da imaju token i/ili čitač ličnog dokumenta. Pedeset tri odsto (53%) je istaklo da im to do sada nikada nije bilo potrebno. Fokus grupe su pokazale da je većina onih koji su se prijavili za token to učinila tek kada nisu mogli da završe uslugu bez njega. S druge strane, poslovnom sektoru je potreban elektronski potpis za podnošenje elektronskih finansijskih izveštaja, elektronsko bankarstvo i potpisivanje drugih poslovnih dokumenata. **Poslovni sektor koristi elektronsko bankarstvo više od građana** tačnije 70,5% u odnosu na 61%, ali su manje zainteresovani za onlajn kupovinu (37,5%) od građana (68%). Mada 23% građana **plaća račune onlajn**, nijedan od njih nije platio elektronskim putem za eUsluge lokalne samouprave.

### ***Korišćenje veb-sajta JLS***

Privatni sektor je aktivniji u traženju informacija ili korišćenju usluga na veb-sajtu - 95%, u poređenju sa 76% anketiranih građana. Uobičajeni prigovori anketiranih građana su da se informacije na veb-sajtu prikazuju neselektivno, komplikovano je pronaći dokumente i informacije, ima previše informacija, podaci nisu sistematizovani a dvosmerna komunikacija nije u funkciji.

***Ni anketirani građani, ni privrednici nisu dobro informisani da više ne moraju da prilažu dokumentaciju koja je potrebna da bi dobili uslugu, ako ovlaste službenike da to učine u njihovo ime*** i to zato što nisu sve JLS u potpunosti sprovele proceduru a onda i zato što procedura nije dobro promovisana.

### ***Korišćenje portala eUprave***

Većina građana i preduzeća zna za portal eUprave međutim, samo mali broj njih je uspeo da popuni onlajn obrazac, učita dokaz o uplati i dobije dokument na kućnu adresu. Ovo ukazuje na veoma nisku funkcionalnost eUprave tačnije ili ih nema na Portalu JLS ili su dostupne samo informacije i obrasci u PDF formatu. U nekim slučajevima ispitanici navode da su odustajali zbog systemske greške. Sva identifikovana pitanja treba da budu rešena novom platformom za eUpravu, čije uspostavljanje je najavljeno za novembar 2019. godine.

### ***Privatni sektor i preduzeća traže različite vrste eUsluga***

Izdavanje ličnih dokumenata su najčešće tražene usluge pa su i prve ponuđene, a ujedno su i najbolje i najduže promovisane među uslugama na portalu eUprave. Izdavanje izvoda ih matičnih knjiga je druga najčešće korišćena eUsluga. Privatni sektor je najviše zainteresovan za registraciju privrednih društava, elektronsko podnošenje finansijskih izveštaja, CEOP, dokumente i potvrde vezane za poslovanje, uvid u stanje na poreskom računu, dokumente prostornog planiranja. Zanimljivo je da je samo jedna trećina anketiranih predstavnika poslovnog sektora javnu nabavku smatrala prioritetom, verovatno zato što većina uzorka ne učestvuje u nabavkama.

### ***Negativna iskustva sa eUslugama JLS***

Negativna iskustva obuhvataju systemske greške, lošu vezu, programske greške, ograničen broj ponuđenih usluga, komplikovan pristup i postupak registracije, nejasna uputstva, sporu uslugu, ali i lične razloge, kao što je nedostatak skenera kod kuće, nedostatak tokena, računara itd. Komentari takođe ukazuju na to da nefunkcionalne eUsluge demotivaju građane da koriste eUsluge. Građani i preduzeća



sugerišu da **prvo treba rešiti sva tehnička pitanja i onda organizovati kampanju podizanja nivoa svesti o mogućnostima i koristima koje donosi korišćenje eUsluga.**

**Anketirani građani predlažu uvođenje sledećih eUsluga:** informacije o slobodnim radnim mestima na lokalnom nivou, onlajn upravljanje porezima, onlajn sednice skupštine, crne liste nekvalitetnih investitora i izvođača radova, prijave za subvencije za javni prevoz, eInspekcija, eKatastar, onlajn upis u osnovnu školu.

**Anketirana preduzeća su uglavnom zadovoljna ponuđenim eUslugama,** ali se uglavnom žale na nedostatak povratnih informacija od zaposlenih zaduženih za podršku, smatraju da bi tehničko rešenje za portal eUprave moglo da bude bolje. Neretko su se i privrednici koji su popunjavali onlajn upitnik i oni koji su učestvovali u fokus grupama žalili na nedovoljnu transparentnost, lošu inspekcijску službu i otpor javnog sektora prema realizaciji eUsluga, jer to smanjuje mogućnosti za korupciju.

**Anketirani predstavnici preduzeća predlažu poboljšanja u vidu** poboljšanja elektronske komunikacije privatnog sektora sa javnim institucijama, potpuno uvođenje eUsluga, do nivoa primanja naručenih dokumenata na adresu preduzeća ili, još bolje, u elektronskom obliku, u njihov elektronski sanduči kao i uvođenje centralnih registara<sup>12</sup>. Poslovni sektor ističe važnost stalne, dvosmerne elektronske komunikacije vezane za sve usluge koje nude JLS i komunalne i druge službe, kako bi se obezbedile pravovremene informacije klijentima.

---

<sup>12</sup> (na primer, poreza i doprinosa, tako da se stanje računa može proveriti i dug platiti onlajn)

## 1.2. KLJUČNA PITANJA I IZAZOVI

**JLS zaostaju za programom eUprave.** Analizirani uzorak JLS pokazuje da je manje od pola objavilo usluge na Portalu eUprava nakon pune decenije njegove primene. One koje su objavile neke eUsluge bore se sa problemom redovnog ažuriranja i uglavnom su na nivou pružanja informacija i obrazaca zahteva.

**Samo je mali broj opština pokrenuo potpuno funkcionalne usluge** i njima je potrebna tehnička podrška, da pripreme uputstva, dokumente kao i da ih redovno ažuriraju.

**Migracija baza podataka u [Centralni Državni data centar](#) (CSM)** značajno je doprinela pristupačnosti eUsluga koje se odnose na matične knjige, državljanstvo i LPU. Pored toga, Vlada RS i Kancelarija za ITE preporučuju međuopštinsku saradnju i korišćenje zajedničkih servera odnosno deljenje IT i ljudskih resursa između dve ili više JLS.

**Većina veb-sajtova JLS podržava samo jednosmernu komunikaciju.** Ispitivanje je pokazalo da iako većina veb-sajtova obuhvaćenih procenom objavljuje aktuelne informacije, vesti i linkove ka dokumentima samo ograničeni broj nudi neku vrstu dvosmerne komunikacije odnosno omogućavaju građanima da postavljaju pitanja (16,3%) ili podnose onlajn zahteve za izvode iz matične knjige rođenih, venčanih i umrlih ili prijave komunalni problem putem interneta (53,3%). Čak i ovi retki primeri, u većini slučajeva, ne uključuju povratne informacije građanima o ishodima ili statistici koja se odnosi na pružanje usluga. Ovaj nalaz je podržan rezultatima ankete građana gde 80% njih posećuje veb-sajtove da bi se informisalo, a samo 20% ih je koristilo da postavljaju pitanja ili podnose konkretne **zahteve**.

**Koordinacija aktivnosti sa Kancelarijom za ITE.** Oko polovine anketiranih JLS je istaklo da su već imale intenzivnu saradnju sa Kancelarijom za ITE u proteklih šest meseci, posebno veće JLS. Sve aktivnosti vezane za eUpravu na lokalnom nivou, uključujući tehničku podršku pruženu u okviru međunarodne pomoći, treba da budu dogovorene i koordinirane sa Kancelarijom za ITE. Potrebno je obezbediti tehničku pomoć u procesu sprovođenja četiri novousvojene uredbe.

Trenutno nedostaju **adekvatni mehanizmi praćenja i kontrole napretka i rezultata eUprave**. Godišnje samoprocene veb prezentacija JLS će biti korisne kao mehanizam kontinuiranog učenja. Međutim, redovno praćenje i kontrola sadržaja i potpunosti informacija i eUsluga će doprineti aspektu kvaliteta veb prezentacija. Kancelarija za ITE kao upravljač procesa eUprave i građani i preduzeća kao korisnici eUprave treba da razviju sistem praćenja kojim će se meriti napredak eUprave u JLS na nivou *ulaznih i izlaznih elemenata, ishoda i nivoa uticaja*.

**Neefikasna komunikacija sa glavnim administratorom portala eUprava.** Objavljivanju elektronskih usluga na portalu eUprava kao i javnih poziva predhodi zvanično odobrenje glavnog administratora što u najvećem broju slučajeva traje po nekoliko dana. Određeni broj lokalnih administratora sistema su prijavili da glavni administrator nije uvek spreman da odgovori na tehničke zahteve u kratkom roku.

Očekuje se da će **programerske greške i greške u funkcionisanju sistema eUprave i strukturi/organizaciji portala eUprave** biti značajno umanjene novom platformom portala eUprave, koja se trenutno razvija.

**Standardizacija eUsluga na portalu eUprava.** Veliki broj pometnja nastalo je dupliranjem ponuđenih usluga, jer JLS nisu koristili nazive iz jedinstvene baze podataka. Očekuje se da će standardizovana lista usluga biti uređena i organizovana na bolji način na novom portalu eUprave, uključujući padajući meni i unapređenu opciju pretraživanja.

**Kampanja za građane.** Nijedna JLS nije imala značajnu kampanju prema građanima kako bi ih podstakla da koriste eUpravu. Većina njih tvrdi da, prvo, sistem mora da se uspostavi i postane funkcionalan, pre nego što se promoviše. U suprotnom, to bi imalo negativan efekat na građane koji su ionako neskloni promenama i novim tehnologijama.

**Donosioci odluka ne podržavaju dovoljno eUpravu.** Donosioci odluka, uključujući Skupštinu, gradonačelnika/predsednika opštine i članove Veća JLS, koji ovim pitanjem treba da se bave na nivou sektorskih politika, generalno, nemaju dovoljno razumevanja i ne prioritizuju uvođenje eUprave.

**Uloge i odgovornosti za upravljanje eUslugama nisu jasno definisane na nivou organizacionih jedinica.** Većina JLS obuhvaćenih procenom očekuje da će njihovi administratori sistema objaviti i održavati usluge objavljene na Portalu što indikuje odsustvo procedure za sprovođenje eUprave na organizacionom nivou i za rezultat ima nepouzdanu uslugu i povećano nezadovoljstvo korisnika.

**Upravljanje eUslugama nije obuhvaćeno delokrugom rada organizacionih jedinica i pojedinačnim opisima poslova.** U skladu sa [Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave](#), [Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta](#) pruža okvir za delokrug rada organizacionih jedinica i opis poslova zaposlenih. Realizacija eUsluga obično nije uključena kao obavezni deo opisa posla. Štaviše, Zakonom se zahteva definisanje godišnjih ciljeva za svakog zaposlenog u JLS sa statusom državnog službenika. Ovi ciljevi čine osnov za ocenjivanje individualnih postignuća zaposlenih na osnovu dokaza.

**JLS nedostaju ljudski resursi za eUpravu.** Pitanje ljudskih resursa je složeno i ima više aspekata. Male JLS obično imaju jednog ili dva pravnika, koji su preopterećeni poslom i nisu zainteresovani za eUpravu, sve dok donosioci odluka ne budu to smatrali prioritetom.

**Neadekvatna interna komunikacija.** U kombinaciji sa zabranom zapošljavanja u javnom sektoru, integrisanje IT usluga sa različitim oblastima funkcionisanja JLS koje predviđa eUprava je viđen od strane donosilaca odluka kao digitalizacija što marginalizuje aktivnosti eUprave na lokalnom nivou. Zaposleni koji su zaduženi za usluge ne moraju da budu IT stručnjaci, ali moraju da imaju osnovno razumevanje o tome kako eUsluge funkcionišu. S druge strane, IT stručnjaci - administratori portala eUprava, nisu stručnjaci za različite oblasti kojima se JLS bavi uključujući prava i finansija, javne nabavke, upravljanje imovinom, inspeksijske službe, zaštite životne sredine, itd. Stoga oni zavise od stručnjaka za „predmetnu materiju“ koji treba ne samo da pripreme sadržaj eUsluga, u propisanom obliku, već i da se postaraju da

se one redovno ažuriraju u skladu sa zakonodavnim promenama, relevantnim odlukama JLS i izmenjenim formatima i obrascima. Trenutno, nijedna od 60 JLS nema dobro definisan proces prikupljanja, upravljanja i korišćenja podataka.

**Neadekvatno upravljanje podacima.** Delotvorne i efikasne usluge eUprave u najvećoj meri zavise od integriteta, pouzdanosti i tačnosti sistema podataka. Ovo je razlog zašto eUprava zahteva angažovanje stručnih zaposlenih koji su raspoređeni u više različitih organizacionih jedinica, a koji treba da budu odgovorni za redovno ažuriranje dokumenata i baza podataka. Imajući to u vidu, Kancelarija za ITE je predložila usvajanje internog akta o prikupljanju i upravljanju podacima.

**Interno upravljanje predmetima/dokumentima nije adekvatno.** Korišćenje elektronske pisarnice/sistema za upravljanje predmetima je postalo obavezno donošenjem [Uredbe o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave](#), ali njen poseban značaj za eUpravu uvodi se članom 10 novousvojene [Uredbe o načinu vođenja Metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava](#), [načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava](#), u kojoj se izričito navodi da se elektronski zahtevi za pokretanje eUsluga na portalu eUprave upućuju putem elektronske pisarnice. U decembru 2018. godine, samo 60% anketiranih JLS imalo je uspostavljen sistem, kojie je vieina koristila samo za primanje i registrovanje pošte i predmeta. Novi podzakonski akti nalažu da JLS ceo proces od prijema predmeta i njegovog zavođenja, preko obrade, do zaključivanja i arhiviranja bude vođen kroz elektronsku pisarnicu.

**Neadekvatni tehnički uslovi za uvođenje eUprave.** Slabe performanse i neodgovarajuća bezbednost servera, hosting lokacija veb prezentacija, stari ili zastareli hardver, nelicencirani ili zastareli operativni sistemi i aplikativni softver, te nizak nivo bezbednosti veb prezentacija, hardvera i softvera neka su od ključnih prepreka za uvođenje eUprave. Međutim, iako je Vlada Srbije obrazovala IT inspekciju, koja će proveriti hardversku, softversku i bezbednosnu statistiku na lokalnom nivou, finansiranje licenciranja hardvera i softvera i bezbednosne mere isključivo su odgovornost JLS.

**Primeri nefunkcionalnih veb-sajtova i eUsluga.** Iako su tokom fokus grupa sa predstavnicima JLS, građanima i preduzećima identifikovani su mnogi primeri ograničene ili narušene funkcionalnosti veb-sajtova i eUsluga JLS na Portalu, jedan broj primera loše prakse se i dalje može naći na internetu. Najčešće nefunkcionalnosti obuhvataju neadekvatna obaveštenja o greškama, obaveštenja o greškama sa nepotpunim informacijama, greške u prikazivanju i probleme vezane za vizuelne aspekte, prazne veb-stranice na kojima se najavljuju eUsluge bez vremenskog okvira, pogrešni ili nefunkcionalni linkovi ka drugim veb-stranicama, dokumentima ili društvenim mrežama.

### 1.2.1. Identifikovane najbolje prakse

Uspešni primeri višestrukih, **funkcionalnih eUsluga** postoje u nekoliko JLS, ali najbolji primeri su Indija i Smederevo. Bečej je jedna od visoko rangiranih opština, uglavnom zbog nekoliko **inovativnih rešenja za eUpravu**. Pored mogućnosti da postavljaju pitanja predsedniku opštine, građani Bečeja mogu, takođe, **pitati odbornika** i gledati sednice Skupštine na internetu. **Skupština ima posebnu veb-stranicu** sa

elektronskim zasedanjima skupštine, emitovanjem sednica u realnom vremenu i svim dokumentima za odbornike Skupštine, u elektronskom obliku. Novi Pazar i Indija takođe obezbeđuju onlajn emitovanje sednica Skupštine.

U Bajinoj Bašti, elektronska oglasna tabla je prikazana na početnoj stranici veb-sajta, koja sadrži različite, redovno ažurirane informacije o javnim raspravama i javnom uvidu, informacije o javnim nabavkama, konkursima, pozivima za podnošenje prijave, relevantne komunalne informacije itd. Svaki link se takođe pojavljuje na odgovarajućoj veb-stranici ili rubrici. Vrnjačka Banja ima sličnu elektronsku oglasnu tablu. Uspostavljanje javne oglasne table na veb-sajtu JLS je postalo obavezno usvajanjem *Uredbe o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije*. Indija ima **potpuno funkcionalnu elektronsku pisarnicu**, od prijema zahteva, preko upravljanja dokumentima, do arhiviranja. Nekoliko JLS u jugozapadnoj Srbiji ima **elektronski registar upravnih postupaka**. Ovo je dobra IT platforma koja se može dalje razvijati. Zakonom o elektronskoj upravi je predviđen Jedininstveni registar upravnih postupaka. Pored poznatih softverskih rešenja, kao što je [Sistem 48](#), Indija ima **jedinstveni GIS**, i povezani softver LPU kao i mnoga druga prilagođena rešenja za internu upotrebu, a Agencija za IT je razvila **IoT/DOS konfiguraciju za aplikaciju za mobilne telefone Pametni grad**. Pored transparentnih informacija o izdatim dozvolama, po kategorijama, Bački Petrovac ima interes da **pomogne građanima da podnesu odgovarajuću dokumentaciju i izbegnu uobičajene greške u postupku izdavanja građevinskih dozvola**. Opštine Babušnica i Tutin imaju **kalkulator poreza na imovinu** na veb-sajtu, što je nasleđe programa Evropski PROGRES. Ovo je primer korisnih informacija koje su objavljene na veb-sajtu.

Većina JLS objavljuje skenirane dokumente (odluke, pravilnike, upravne akte), a ponekad čak i ne daju prečišćen tekst izmenjenih dokumenata. U Bečeju se **informacije o javnim raspravama** uvek objavljuju na početnoj strani, a najava se daje dovoljno rano. Pored poziva za učešće u javnoj raspravi, daju se jasna uputstva, sa nacrtom dokumen(a)ta koji se može preuzeti i obrascem za slanje komentara. Raška ima funkcionalnu elektronsku **aplikaciju za podnošenje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja**. Pitanja sa višestrukim izborom odgovora omogućavaju filtriranje prema vrsti tražene informacije i opštini služe kao jednostavan sistem za praćenje. Takođe, građani dobijaju obaveštenje o njihovom podnesku i mogu da izaberu kako će im dokument biti dostavljen. Smederevo je jedna od JLS koje imaju svoj portal eUprave, uključujući i onlajn obrazac za prijavljivanje problema. Obrazac sadrži informacije o tome šta je lični identifikacioni broj (PIN) i jedinstveni matični broj građana (JMBG) (i kako se koriste), uključujući upozorenje protiv zloupotrebe, što se kontroliše uvidom u adresu internet protokola (IP) korisnika. Kikinda je razvila sopstveni, **prilagođeni alat za upravljanje komunalnim problemima** koje su prijavili građani. Sistem takođe služi kao **alat za komunikaciju sa javnim komunalnim preduzećima** i za praćenje njihove efikasnosti i delotvornosti u ispunjavanju zahteva građana (sistem LUPA). Bečej ima pozivni centar za prijavljivanje komunalnih problema - bez obzira da li su građani prijavili problem telefonom, imejlom, lično - na šalteru, ili onlajn, svi zahtevi se unose u informacioni sistem koji sadrži transparentne informacije koje se objavljuju na veb-sajtovima. Vrbas ima **automatski izračunatu statistiku obrađenih eUsluga** i sveobuhvatnu bazu podataka o tekućim i završenim javnim nabavkama.

## 2. PREPORUKE I ZAKLJUČCI

### Preporuke za Kancelariju Vlade Republike Srbije za informacione tehnologije i elektronsku upravu

- Pružiti dalju obuku i podršku JLS u primeni Zakona o elektronskoj upravi i podzakonskih akata;
- Pri izradi standardne liste elektronskih usluga JLS na portalu eUprava, uzeti u obzir povratne informacije prema principu odozdo na gore.;
- Uključiti padajući meni sa svim izlistanim uslugama u novi portal eUprave kako bi se ujednačili nazivi ponuđenih eUsluga koje trenutno nisu jednoobrazni. Rezultat ove intervencije bi takođe bio i delotvoran pretraživač po različitim predefinisanim filterima i ključnim rečima;
- Izraditi model Pravilnika o prikupljanju, održavanju, analizi i korišćenju podataka. Adekvatno upravljanje podacima je od suštinske važnosti za delotvornu eUpravu. Lokalne samouprave obuhvaćene procenom su to izrazile kao prioritarnu potrebu;
- Sačiniti detaljnije smernice/standardne procedure za arhiviranje starog i/ili zastarelog sadržaja na veb-sajtu JLS;
- Razviti sistem praćenja za primenu eUprave na lokalnom i nacionalnom nivou.

### Preporuke za lokalne samouprave

- Usvojiti sistematski pristup uvođenju i razvoju eUprave uključujući pravilno planiranje aktivnosti, adekvatan regulatorni, institucionalni okvir i postepen pristup u realizaciji i praćenju eUprave na lokalnom nivou;
- Obrazovati radnu grupu za uvođenje eUprave posvećenu sprovođenju ovog složenog i sporog procesa koji se trenutno neadekvatno tretira kao uzgredna aktivnost;
- Usvojiti Akcioni plan za uvođenje eUprave. Lokalne samouprave koje su učestvovalе u ovoj proceni dobile su tehničku podršku u pripremi svojih akcionih planova za eUpravu;
- Usvojiti politiku ili strateški okvir eUprave koji će predstavljati ključni “krovni” dokument i podršku donosilaca odluka uvođenju elektronske uprave i modernizaciji JLS u skladu sa procesima reforme javne uprave;
- Sprovesti kampanju podizanja nivoa javne svesti pre sprovođenja akcionog plana za eUpravu. To će pomoći u uvođenju ključnih koncepata, ciljeva, mera i aktivnosti eUprave od strane JLS, iz perspektive korisnika eUprave - građana, privatnog sektora, a posebno ranjivih grupa (OSI, mladi, starija populacija, žene, itd);
- Usvojiti pravilnik/procedure kao interne akte o uvođenju, realizaciji i praćenju eUprave, kao cikličnog postepenog procesa, sa jasno definisanim skupom aktivnosti, ulogama i odgovornostima svih aktera u procesu i vremenskih rokova za svaki ključni događaj u ciklusu;
- Definirati interne linije i kanale komunikacije i učiniti plan komunikacije delom Pravilnika/Procedura;
- Definirati konkretne uloge svake organizacione jedinice i revidirati opise radnih mesta zaposlenih, kako bi se osiguralo da su pojedinačne odgovornosti za eUpravu jasno definisane. Revidirati Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, u skladu s novim opisima radnih mesta;

- Uključiti ispunjavanje posebnih ciljeva eUprave u šire ciljeve pojedinačnih zaposlenih na godišnjem nivou. Vrednovanje učinka zaposlenih i pristup zasnovan na zaslugama su obavezni prema *Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave*. Ocenjivanje treba da se zasniva na ispunjavanju konkretnih, merljivih, ostvarivih, realnih (SMART) i vremenski ograničenih pojedinačnih zadataka svakog zaposlenog;
- Definirati potrebe za obukom zaposlenih u JLS u oblasti eUprave. Uvođenje eUprave će verovatno biti fokus JLS u narednim godinama. Obuka zaposlenih je takođe obaveza, uvedena *Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave*. Lokalne samouprave treba da definišu posebne programe obuke i opredele budžetska sredstva za njihovu realizaciju;
- Doneti Pravilnik o prikupljanju, održavanju i korišćenju podataka. Tačni i ažurni podaci, koji obično potiču iz različitih izvora, su od suštinske važnosti za profesionalne eUsluge. Svi zaposleni u lokalnoj administraciji učestvuju u pružanju eUsluga. Organizacione jedinice treba da pripreme tačne i pravovremene informacije o eUslugama;
- Osigurati da se podaci prikupljaju i čuvaju u mašinski čitljivom obliku, tako da se mogu javno deliti<sup>13</sup> i da druge institucije i pojedinci mogu da ih koriste;
- Povećati bezbednost i zaštitu sadržaja veb-sajta tako što će biti hostovan na centralnoj servisnoj magistrali organa (CSM). Ovo preporučuje i podzakonski akt o izradi veb prezentacija;
- Nastaviti migraciju podataka u CSM;
- JLS treba da razmotre međuopštinsku saradnju u deljenju servera i IT stručnjaka;
- Uspostaviti funkcionalnu elektronsku arhivu. To uključuje: 1) digitalizaciju starih dokumenata (skeniranje, fotografisanje, prebacivanje u mašinski čitljive formate), 2) pravilno arhiviranje zastarelog sadržaja veb-sajta i 3) korišćenje svih modula u elektronskoj pisarnici, koja ciklus završava arhiviranjem. Čuvati arhivirane podatke na bezbedan način, na zaštićenom serveru;
- Osigurati da eZUP koriste svi e-sertifikovani službenici JLS koji imaju službeni token/čitač ličnog dokumenta dok će nove službene tokene izdati MUP;
- Poboljšati kvalitet softvera i hardvera kako bi se osigurala interoperabilnost sa centralnim sistemima eUprave. To uključuje nabavku kvalitetnih računara, licenciranih operativnih sistema, aplikacija i antivirusnog softvera, mrežnih barijera i prenos podataka koji se čuvaju u zastarelom prilagođenom softveru u standardizovane informacione sisteme koji generišu univerzalno čitljive elektronske podatke;
- Osigurati adekvatnu bezbednost veb prezentacija uvođenjem SSL zaštite, Captcha kodova, standardizovanog domena veb-sajtova (gov.rs, upr.rs) i drugih mera propisanih *Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije*;
- Poboljšati pristupačnost eUsluga za OSI u skladu sa propisanim standardima, uključujući strukturu i sadržaj veb-sajta;
- Obezbediti višejezične veb-sajtove za sve multietničke JLS za koje to Zakon propisuje;
- Povećati mogućnosti za dvosmernu komunikaciju sa građanima kroz uvođenje eUsluga, onlajn podnošenje zahteva i pritužbi, transparentne povratne informacije i reakcije na zahteve građana, e-Skupštinu, onlajn komunikaciju sa gradonačelnikom i odbornicima u Skupštini, korišćenje društvenih mreža za informisanje građana, slušanje njihovih komentara i dobijanje povratnih

---

<sup>13</sup> (na Portalu otvorenih podataka vlade, portalu eUprave, eZUP-u, veb-sajtu)

informacija od šire zajednice. Uvođenje dvosmerne komunikacije iziskuje kompetentne službenike za odnose s javnošću i komunikacije i postavljanje moderatora veb-sajta i/ili društvenih mreža;

- Povećati odgovorno korišćenje društvenih mreža. Trenutno mali broj JLS ažurira svoje Fejsbuk stranice u realnom vremenu, što je od suštinske važnosti za pravilno korišćenje društvenih mreža. Jasno odrediti koje informacije se objavljuju na Fejsbuku ili Tviteru kao i nadležno lice /administratora;
- Unaprediti dizajn ili napraviti novi veb-sajt u zavisnosti od trenutnog stanja i usaglašenosti sa usvojenim standardima;
- Obezbediti jasnu podelu uloga i odgovornosti za kontinuirano ažuriranje eUsluga kao i veb-sajta JLS koji obuhvata tačne i relevantne podatke i informacije koje moraju da budu objavljene na vreme;
- Sadržaji treba da bude dostupni u mašinski čitljivom, elektronskom obliku. JLS pod hitno moraju da odustanu od korišćenje štampanih primeraka i okrenu se elektronskoj upravi u pravom smislu te reči;
- Definirati okvir, odgovornosti i rokove za pripremu eUsluga za objavljivanje na portalu eUprava. Svaka organizaciona jedinica treba da definiše godišnji plan za pripremu eUsluga, koje bi zatim trebalo da budu postavljene na portal eUprave od strane delegiranog administratora;
- Sprovesti sve neophodne organizacione promene za realizaciju eUprave, uključujući redovno ažuriranje eUsluga, postupanje sa elektronskim predmetima i zahtevima, (otvaranje namenske imejl adrese), učiniti funkcionalnom elektronsku pisarnicu i omogućiti prijem elektronskih uplata izvršenih preko portala eUprava;
- Pružiti podršku građanima da elektronski plaćaju usluge JLS koristeći POS terminal, opciju onlajn plaćanja i QR kod;
- Redovno informisati građane o novoobjavljenim eUslugama i promovirati eUpravu na veb-sajtu, u lokalnim medijima, na centralnim lokacijama u zajednici;
- Redovno objavljivati podatke na Portalu otvorenih podataka Vlade (OGDP).

### **Preporuke za Stalnu konferenciju gradova i opština**

- Pomoći JLS kroz izradu modela dokumenta o politici u vezi sa eUpravom za JLS, u saradnji sa Kancelarijom za ITE i programom Swiss PRO;
- Sačiniti standardnu listu eUsluga JLS, sa lako prilagodljivim modelima opisa, uputstava i obrazaca. SKGO se smatra pouzdanim partnerom JLS. One su uvek zahvalne za modele dokumenata i preporučene metodologije;
- Sačiniti novi model Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, kojim bi se osiguralo da standardni opisi poslova uključuju nadležnosti za eUsluge koje su vezane za njihov delokrug rada;
- Sačiniti model procedure za sprovođenje i praćenje eUprave, u skladu sa *Zakonom o elektronskoj upravi* (u saradnji sa Kancelarijom za ITE i programom Swiss PRO);
- Podržati JLS u procesu pripreme posebnih (specijalnih) programa obuke u vezi sa eUpravom;
- Organizovati i moderirati forume, fokus grupe i panele vezane za eUpravu. Razmena iskustava i najboljih praksi je uobičajen, dokazani metod koji promoviše SKGO;



- Podržati izradu Priručnika za najbolju praksu eUprave, u saradnji sa Kancelarijom za ITE i Swiss PRO-om. Može da obuhvati najbolje, lokalne, regionalne i evropske prakse u uvođenju i primeni eUprave;
- Podržati sesiju podizanja nivoa svesti za donosiocima odluka. Čitav proces uvođenja eUprave mora da bude jasno objašnjen donosiocima odluka, iz različitih perspektiva (donosioci odluka, pružaoci usluga, korisnici), postepeno, kako bi se odrazio redosled prioriteta.

### **Preporuke za program Swiss PRO (i druge donatorske programe i projekte)**

- Pružiti podršku JLS koje su obuhvaćene programom Swiss PRO u procesu sprovođenja Akcionog plana za eUpravu. Svih 60 opština je pripremila akcione planove za poboljšanje/uvođenje informacionih tehnologija i eUsluga. Program Swiss PRO bi trebalo da pruži tehničku pomoć JLS koje učestvuju u programu u sprovođenju AP. Možda će biti potrebno da se akcioni planovi izmene u skladu sa Strategijom eUprave, koja će biti usvojena do juna 2019. godine;
- Ponuditi mogućnost da preostalih 58 JLS koje nisu učestvovala u proceni stanja eUprave izvrše samoprocenu, koristeći osmišljeni alat. Postaviti upitnik na veb-sajt Swiss PRO-a i pozvati JLS da izvrše samoprocenu i informišu Swiss PRO o rezultatima;
- Podstaći preostalih 58 JLS u programu Swiss PRO da pripreme Akcioni plan za eUpravu. Dati JLS model i matricu AP;
- Podržati godišnje (ili dvogodišnje) procene napretka eUprave u JLS koje su u programu Swiss PRO (i drugim JLS u Srbiji, u saradnji sa Kancelarijom za ITE i Swiss PRO-om). Alat za procenu može se koristiti i za merenje napretka i uspešnosti programa;
- Objavljivati najbolje prakse u eUpravi, identifikovane tokom procene. Objaviti sažet pregled najboljih praksi eUprave na eUpravi, ili, barem, predstaviti neke od njih kao uspešne priče na veb-sajtu Swiss PRO-a;
- Fokusrati se na pristupačnost veb-sajta OSI i drugim ranjivim grupama. Pristupačnost veb-sajta JLS, portala eUprave i eUsluga treba smatrati horizontalnim pitanjem. Swiss PRO treba da pomogne JLS da osiguraju pristupačnost kao prioritetni zadatak. Akcioni planovi JLS obuhvataju poboljšanja strukture i sadržaja veb-sajta u tom pogledu;
- Trebalo bi izraditi standardni model veb-sajta. Swiss PRO bi trebalo da razmotri pružanje podrške za izradu detaljnih pilot-matrica;
- Obezbediti tehničku pomoć za JLS u uspostavljanju strateškog, regulatornog i institucionalnog okvira za realizaciju eUprave. Pružiti podršku JLS u usvajanju politike/strateškog okvira, procedura i drugih internih akata eUprave vezanih za uvođenje eUsluga i onlajn dvosmerne komunikacije sa građanima i preduzećima. Obezbediti jačanje kapaciteta institucija, prema potrebi;
- Ojačati tehničke kapacitete JLS da podrže eUpravu (poboljšanje hardvera, softvera, veb-sajta, bezbednosti itd.). Obezbediti tehničku pomoć u ispunjavanju standarda interoperabilnosti;
- Pomoći JLS da poboljšaju bazu podataka i produkuju podatke u mašinski čitljivim formatima. Pomoć treba da obuhvati poboljšanje postojećih baza podataka, pripremu novih i objavljivanje podataka na nacionalnom Portalu otvorenih podataka;
- Pružiti tehničku pomoć JLS u poboljšanju postojećih i razvoju novih usluga. Pomoći JLS da sačine listu usluga koje će se uvesti (na osnovu izveštaja JLS, u kojima su identifikovani nedostajući

aspekti), predstaviti modele opisa, uputstava i obrazaca i pomoći im da ih prilagode u skladu sa njihovim specifičnim potrebama;

- Pružiti podršku JLS u poboljšanju kvaliteta informacija i dokumenata objavljenih na veb-sajtu. Ovo može da obuhvati kvalitativni pregled postojećih informacija i dokumenata, sa predlozima za poboljšanja (npr. u vezi sa budžetom, javnim nabavkama, javnim raspravama, različitim registrima itd.);
- Pružiti podršku u pripremi specifikacija za nabavke u vezi sa eUpravom, uključujući istraživanje i analizu tržišta i pravilno formulisanje potreba;
- Obezbediti razvoj kapaciteta ljudskih resursa za realizaciju eUprave. U saradnji sa Kancelarijom za ITE, organizovati i sprovoditi obuku i razmenu iskustava i najboljih praksi među JLS, prema potrebi;
- Pružiti podršku JLS da koriste eZUP za internu razmenu podataka. Za sada je Vrnjačka Banja jedina JLS koja je sve službene baze podataka opštinskih službi uključila u eZUP. Imajući u vidu njihova pozitivna iskustva, drugim JLS treba takođe pružiti podršku da koriste eZUP za interno administriranje podataka i dokumenata;
- Organizovati sastanke JLS sa drugim institucijama uključenim u eZUP, kako bi se poboljšala njihova komunikacija i saradnja. Lokalne samouprave obuhvaćene procenom su prijavile manje uspešnu komunikaciju sa određenim institucijama (npr. katastar, MUP). Verovatno bi bilo korisno spojiti ih kako bi razgovarali o tome kako mogu unaprede delotvornost službene prepiske i komunikacije;
- Pružiti podršku Kancelariji za ITE u razvoju sistema za praćenje eUprave. Trenutno ne postoji delotvoran sistem praćenja i ocenjivanja i Kancelarija za ITE nema sveobuhvatnu sliku o napretku pojedinačnih JLS. Ovo je moguće unaprediti definisanjem jasnih smernica za praćenje i izveštavanje;
- Organizovati koordinacione sastanke sa SKGO/GIZ i projektima USAID/GAI kako bi se uspostavila saradnja i sinergija u delovanju.

## ZAKLJUČCI

Procena stanja eUprave u 60 JLS u Srbiji je bila važna sledeća aktivnost nakon početne procene sprovedene 2014. godine. Po prvi put ova procena obuhvata i perspektivu korisnika eUprave. To je za rezultat imalo pojedinačne izveštaje po opštinama, sa utvrđenim nedostacima u procesu uvođenja eUprave, kao i rangiranje JLS u pogledu stanja i učinka njihove eUprave. Komparativna analiza je pokazala da JLS u severnoj i centralnoj Srbiji ostvaruju bolje rezultate od onih u južnoj i istočnoj Srbiji. Međutim, najuspešnija JLS, Zrenjanin, je ispunila samo 68% kriterijuma, što ukazuje na to da eUprava na lokalnom nivou iziskuje dalja poboljšanja i razvoj kapaciteta. Kao rezultat ove procene, svaka od 60 JLS je sačinila Akcioni plan za eUpravu, što bi trebalo da im pomogne da ispune zahteve na sistematičan način.

Kao odgovor na dobijene nalaze, program Swiss PRO će objaviti Javni poziv za podršku JLS u jačanju kapaciteta za unapređenje elektronske uprave. Swiss PRO će u okviru javnog poziva podržati do 40 JLS da, kroz tehničku podršku i bespovratna sredstva za nabavku opreme, unaprede tehničke i tehnološke osnove za primenu eUprave i pružanje eUsluga građanima, i uspostave funkcionalnu upravljačku strukturu i procese na lokalnom nivou.

## Spisak skraćenica i relevantna literatura

|                    |   |
|--------------------|---|
| AP                 | Akcioni plan  |
| APR                | Agencija za poslovne registre   |
| BPM                | Upravljanje poslovnim procesima (eng. Business Process Management)  |
| CAC                | Uslužni centar za građane (eng. Citizen Assistance Centre)  |
| CAPTCHA            | Potvrđni kod (potpuno automatizovani javni Turingov test za razlikovanje računara i ljudi, eng. Completely Automated Public Turing Test to Tell Computers and Humans Apart) |
| CEOP               | Centralna evidencija objedinjenih procedura za izdavanje građevinskih dozvola   |
| CERT               | Centar za prevenciju bezbednosnih rizika u IKT sistemima  |
| CMS                | Sistem za upravljanje sadržajima (eng. Content Management System)   |
| CRS                | Sistem za odnose sa klijentima (eng. Customer Relations System)   |
| CSM                | Centralna servisna magistrala   |
| DCG                | Development Consulting Group  |
| DU                 | Dobro upravljanje   |
| EGDI               | Indeks razvoja eUprave iz 2014. godine (eng. E-Government Development Index 2014)   |
| EGDI-Swiss PRO     | Indeks razvoja eUprave – Swiss PRO (2018)   |
| ERP                | Planiranje poslovnih resursa (eng. Enterprise Resource Planning)  |
| ESB                | Servisna magistrala preduzeća (eng. Enterprise Service Bus)   |
| EU                 | Evropska unija  |
| EU PRO             | Program podrške Evropske unije razvoju opština  |
| eZUP               | Elektronski upravni postupci  |
| G2B                | Razmena usluga i informacija između države i privrede (eng. Government-to-Businesses)   |
| G2C                | Razmena usluga i informacija između države i građana (eng. Government-to-Citizens)  |
| G2G                | Razmena usluga i informacija u okviru državnih službi (eng. Government-to-Government)   |
| GDPR               | Opšta uredba o zaštiti podataka (Direktiva EU 2016/679) (eng. General Data Protection Regulation)   |
| GIZ                | Nemačka agencija za međunarodnu saradnju (nem. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)  |
| IDU                | Indeks dobre uprave   |
| JUM                | Jedinstveno upravno mesto   |
| Kancelarija za ITE | Kancelarija Vlade za informacione tehnologije i elektronsku upravu  |
| LER                | Lokalni ekonomski razvoj  |
| LPU                | Lokalna poreska uprava  |
| JLS                | Lokalna samouprava  |
| LU                 | Lokalna uprava  |
| LJR                | Ljudski resursi   |
| MDULS              | Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave  |
| MSP                | Mala i srednja preduzeća  |
| MUP                | Ministarstvo unutrašnjih poslova  |
| NALED              | Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (eng. National Alliance for Local Economic Development)   |

|           |   |
|-----------|---|
| NAPA      | Nacionalna akademija za javnu upravu (eng. National Academy for Public Administration)  |
| NVO       | Nevladina organizacija  |
| OCD       | Organizacija civilnog društva   |
| ODRA      | Ocena spremnosti za otvaranje podataka (eng. Open Data Readiness Assessment)  |
| OGDP      | Nacionalni Portal otvorenih podataka (eng. Open Government Data Portal)   |
| OSI       | Osobe sa invaliditetom  |
| PO        | Područje odgovornosti   |
| POS       | Prodajno mesto (eng. Point-of-Sale)   |
| RATEL     | (Nekadašnja) Republička agencija za telekomunikacije  |
| RZS       | Republički zavod za statistiku  |
| RZS       | Republički zavod za statistiku  |
| SCO       | Švajcarska agencija saradnju (eng. Swiss Cooperation Office in Serbia)  |
| SKGO      | Stalna konferencija gradova i opština   |
| SKIP      | Srpsko-korejski informatičko-pristupni centar   |
| SSL       | Protokol bezbednog prenosa (eng. Secure Socket Layer)   |
| Swiss PRO | Program podrške Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti   |
| TTS       | Pretvaranje teksta u govor (eng. Text-to-Speech)  |
| UN        | Ujedinjene nacije   |
| UNOPS     | Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (eng. United Nations Office for Project Services)  |
| UPS       | Izvor neprekidnog napajanja (eng. Uninterrupted power supply)   |
| USAID/GAI | Agencija SAD za međunarodni razvoj/Projekat za odgovornu vlast (eng. United States International Development Agency/Government Accountability Initiative) |
| VRS       | Vlada Republike Srbije  |
| ZPP       | Zahtev za dostavljanje predloga projekata   |

Relevantna međunarodna istraživanja u vezi sa eUpravom su [Komparativna analiza razvoja eUprave u državama članicama EU za 2017. godinu](#), [Studija o uslugama eUprave u Evropi za 2017. godinu](#), [Istraživanje UN o eUpravi za 2018. godinu](#) i [Globalni indeks otvorenih podataka za 2017. godinu](#).

Relevantna domaća dokumenta u vezi sa eUpravom su [Uredbom o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije \(Uredba\)](#); [Strategije reforme javne uprave Republike Srbije \(SRJU\)](#); [Strategija razvoja informacionog društva do 2020. godine \(Strategija 2020\)](#); [Strategija razvoja elektronske uprave \(Strategija REU\)](#); [Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave \(Smernice\)](#); [eUprava Republike Srbije \(Portal\)](#); [Lista standarda interoperabilnosti \(Lista standarda\)](#); [Portal otvorenih podataka \(OGDP\)](#); [Zakon o elektronskoj Upravi \(Zakon\)](#); [Zakon o opštem upravnom postupku](#); [Informacioni sistem za elektronske upravne postupke \(eZUP\)](#); [Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu za period 2018 – 2020. godine \(POU\)](#); [Srpsko-korejskog informatičko pristupnog centra \(SKIP\)](#); [Kriterijumi za ocenjivanje veb prezentacija organa državne uprave \(Kriterijumi\)](#) [Ocenu spremnosti za otvaranje podataka \(Ocena spremnosti\)](#)