



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



Broj: 05-16-1-1238-12/21
Datum: 22.12.2021. godine

HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO:	23-12-2021		
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4	15-10	2224/21	

Povjerenstvo za financije i proračun
Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Predmet: Dostava Izvješća revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija BiH («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06), u pravitku dopisa dostavljamo Vam Izvješće o provedenoj reviziji učinka na temu „Elektroničko upravljanje dokumentima u institucijama BiH“.

S poštovanjem



GLAVNI REVIZOR

Brvoje Tvrković

Tvrković

Privitak:

- Izvješće revizije učinka

Dostavljeno:

- Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
- a/a.

1300 52





URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



Broj: 05-16-1-1238-13/21
Datum: 22.12.2021. godine

Povjerenstvo za financije i proračun
Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Trg BiH 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLIENO: 23-12-2021			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3	16-10	2224/21	

H

Predmet: Dostava Izvješća revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija BiH («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06), u privitku dopisa dostavljamo Vam Izvješće o provedenoj reviziji učinka na temu „Elektroničko upravljanje dokumentima u institucijama BiH“.

S poštovanjem

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković

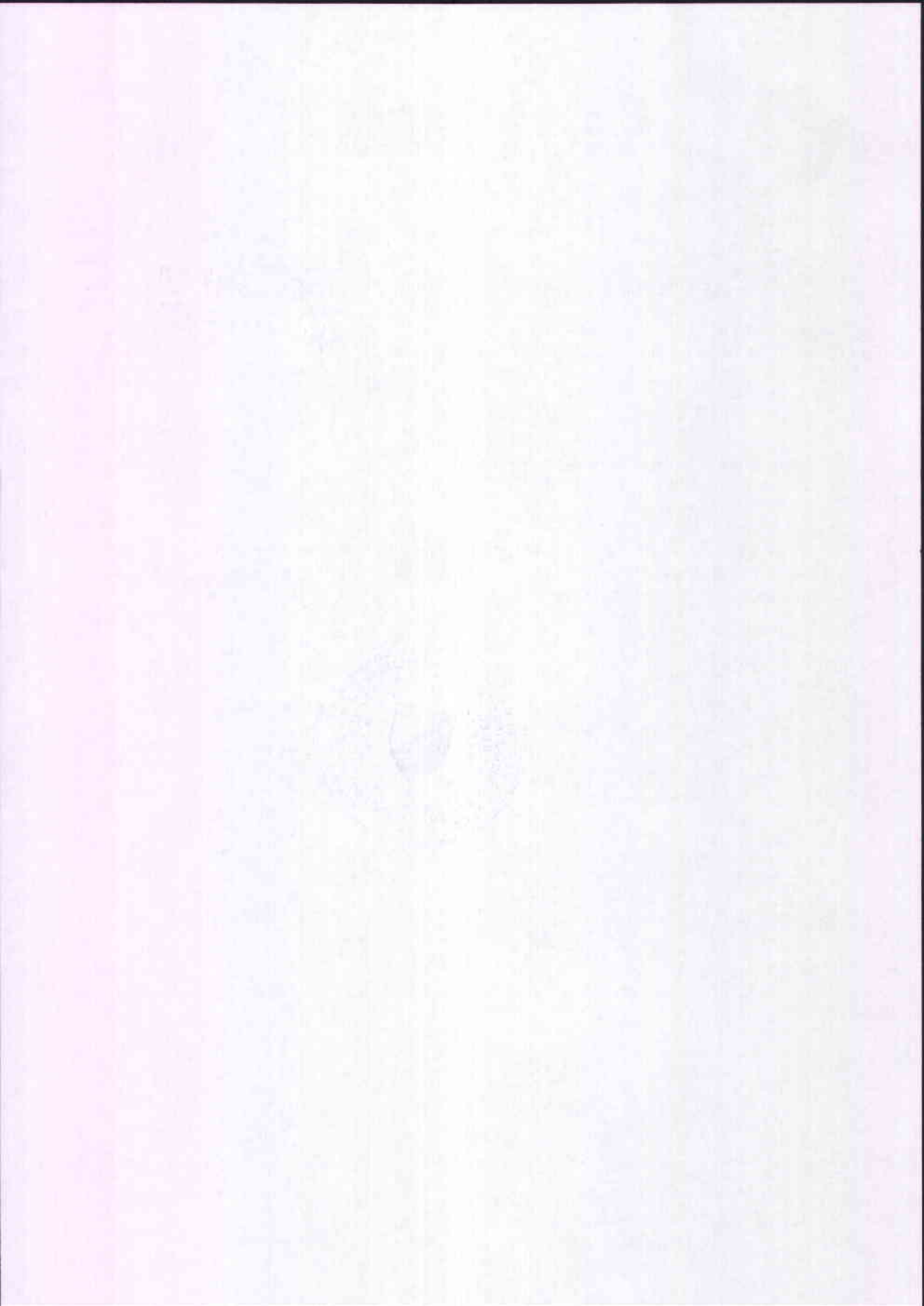
Privitak:

- Izvješće revizije učinka

Dostavljeno:

- Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
- a/a.







URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

„ELEKTRONIČKO UPRAVLJANJE DOKUMENTIMA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE“

Broj: 05-16-1-1238/21

Sarajevo, prosinac 2021. godine



Elektroničko upravljanje dokumentima u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu: „Elektroničko upravljanje dokumentima u institucijama BiH“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologiji za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem provjere jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi elektroničkog upravljanja i razmjene dokumenata. Implementacija preporuka ove revizije trebala bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljevima održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije i razvoju učinkovitih, odgovornih i transparentnih institucija i omogućavanju pristupa informacijama.

Nalazi revizije ukazuju da institucije BiH nisu bile efikasne u uspostavi standardiziranih i interoperabilnih sustava za upravljanje dokumentima. Nedostaje odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir kojim bi se pridonijelo uspostavi sustava za upravljanje dokumentima. Zbog nedostatka odgovarajućeg okvira i neblagovremene provedbe ciljeva reforme javne uprave, sustavi za upravljanje dokumentima su se uspostavljali usporenom dinamikom pri čemu se nije vodilo računa o standardiziranosti i interoperabilnosti sustava. Iako je u uspostavu sustava za upravljanje dokumentima u institucijama BiH do sada uloženo preko 5,5 milijuna KM većina institucija BiH još uvijek nije uspostavila elektroničko upravljanje dokumentima. Na taj način nije se pridonijelo uspostavi elektroničkog poslovanja u institucijama BiH i nije se osigurala efikasnost i ekonomičnost u radu. Pored toga, zbog neefikasnosti u uspostavi sustava za upravljanje dokumentima, propuštene su prilike za iskorištavanje prednosti ovakvog sustava u poslovanju institucija BiH tijekom pandemije COVID-19, uključujući prevladavanje fizičkih lokacijskih barijera i povećanje sigurnosti osoblja trenutnim pristupom i razmjenom dokumenata na fizičkoj udaljenosti.

Izvešće revizije sadrži preporuke upućene Vijeću ministara BiH, Službi za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost, i institucijama BiH. Realizacijom preporuka trebalo bi se pridonijeti uspostavi standardiziranih i interoperabilnih sustava za upravljanje dokumentima.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija BiH, dostavio Nacrt izvješća institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon toga je izrađeno konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica



ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman



Kazalo

1. UVOD	9
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	9
1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije	10
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije.....	11
1.4. Izvori informacija i metode revizije	12
1.5. Struktura izvješća.....	13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	14
2.1. Sustav upravljanja dokumentima - DMS	14
2.2. Regulativni okvir za elektroničko uredsko poslovanje.....	15
2.3. Strateško opredjeljenje za uspostavu DMS-a.....	16
2.4. Institucije BiH mjerodavne za oblast e-uprave.....	17
3. NALAZI REVIZIJE	20
3.1. Nedostatak strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH.....	20
3.1.1. Nedovršena provedba ranijih strateških ciljeva uspostave DMS-a i nepostojanje novog strateškog okvira za uspostavu DMS-a.....	20
3.1.2. Nedostaci pravnog okvira za uspostavu DMS-a.....	22
3.1.3. Nedostaci institucionalnog okvira za uspostavu DMS-a	24
3.2. Neefikasnost samostalne uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova	26
3.2.1. Usporena uspostava DMS-a.....	27
3.2.2. Slabosti u planiranju uspostave DMS-a.....	29
4. ZAKLJUČCI REVIZIJE.....	32
4.1. Nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH.....	32
4.2. Samostalna uspostava standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova nije bila efikasna	33
5. PREPORUKE REVIZIJE.....	34
DODACI	36
Dodatak 1.: Ilustracija primjera dobre prakse uspostave DMS-a	37
Dodatak 2.: Modeli mogućih rješenja problema nadležnosti iz Analize korištenja servisa e-vlade i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija	38
Dodatak 3.: Lista institucija BiH koje su uspostavile DMS.....	39
Dodatak 4.: Lista institucija BiH koje su djelomično uspostavile DMS	40
Dodatak 5.: Lista institucija BiH koje su u fazi uspostave DMS-a	41
Dodatak 6.: Lista institucija BiH koje nisu uspostavile DMS	42
Dodatak 7.: Ilustracije primjera usporene i otežane uspostave DMS-a u institucijama iz uzorka	43

Korištene skraćenice i definicije

Skraćenica	Puni naziv
AP	Akcijski plan 1
Akcijski plan	Akcijski plan za reformu javne uprave 2018. – 2022.
BiH	Bosna i Hercegovina
DMS	Document Management System - Sustav upravljanja dokumentima
G2B	Government-to-Business – Elektroničko poslovanje između tijela javne uprave i poslovnih organizacija
G2C	Government-to-Citizen – Elektroničko poslovanje između tijela javne uprave i građana
G2G	Government-to-Government – Elektroničko poslovanje između tijela javne uprave
GT	Generalno tajništvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
IDDEEA	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka
Integracija	Integracija podrazumijeva povezivanje informacijskih sustava
Interoperabilnost	Interoperabilnost (kompatibilnost, usklađenost) podrazumijeva sposobnost da se elektronički dokumenti i poruke razmijene
KM	Konvertibilna marka
MFT	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
MO	Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine
MS	Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
NT	Nadzorni tim za reformsku oblast e-uprava
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
RAP 1	Revidirani akcijski plan 1
Služba za e-vladu pri GT	Služba za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
Sl. glasnik BiH	Službeni glasnik Bosne i Hercegovine
SRJU	Strategija reforme javne uprave u BiH
Strateški okvir	Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018. – 2022.
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine
UNO	Uprava za neizravno oporezivanje
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Izvršni sažetak

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka s ciljem da utvrdi jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi elektroničkog upravljanja i razmjene dokumenata. Provođenje ove revizije trebala bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljevima održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije i razvoju učinkovitih, odgovornih i transparentnih institucija i omogućavanju pristupa informacijama.

U nastavku su najvažniji nalazi i preporuke revizije:

- Od 2006. godine, kada su doneseni SRJU i AP, kojim je planirano uspostaviti DMS u institucijama BiH, nisu uspostavljeni DMS-ovi u institucijama BiH.
- Određeni reformski projekti kojim je bila planirana uspostava DMS-ova u institucijama BiH i kojim bi se doprinijelo ispunjenju zadanih ciljeva, nisu realizirani. Iako nisu ispunjeni raniji strateški ciljevi uspostave DMS-a, nije donesen ni novi strateški okvir kojim bi se odredio način uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova.
- Na razini institucija BiH ne postoji pravni okvir kojim se regulira obveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i koji elektroničko uredsko poslovanje označava kao primarno. Problemi u uspostavi pravnog okvira datiraju od 2009. godine kada je VM donio Odluku o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u. Glavni nedostatak Odluke je što nije regulirala obvezu i način uspostave elektroničkog poslovanja, pa ni DMS.
- Na razini institucija BiH ne postoji ni odgovarajući institucionalni okvir za e-upravu, odnosno središnje tijelo za e-upravu s jasno utvrđenim nadležnostima koje bi koordiniralo uspostavu DMS-a u institucijama BiH.
- Većina institucija BiH je imala pasivan pristup u uspostavi DMS-a u radu, imajući u vidu da je prošlo skoro 15 godina od utvrđivanja ovog prioriteta u reformi javne uprave. Do sada je samo 27, od 73 institucije BiH, uspostavilo DMS u radu. Ako bi se dosadašnji trend uspostave DMS-a zadržao i u budućnosti, DMS u institucijama BiH bi se uspostavljao naredne 22 godine.
- Većina institucija iz uzorka nije pripremila projektni prijedlog ili plan uspostave DMS-a. Iako je većina institucija iz uzorka kod uspostave DMS-a analizirala svoje poslovne procese i donijela interni akt o uporabi DMS-a, pojavljivale su se poteškoće u njegovoj uspostavi.
- Većina institucija BiH nije uspostavila standardizirane i interoperabilne DMS-ove. Institucije BiH, prilikom planiranja uspostave DMS-a, uglavnom nisu tražile mišljenje Službe za e-vladu GT-a na DMS, što je propisano Odlukom o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u. Većina institucija BiH prilikom nabave DMS-a nije iskazivala zahtjev za interoperabilnost, otvorenost za integraciju ili povezivanje s drugim informacijskim sustavom.

Ured za reviziju institucija BiH je definirao preporuke s ciljem da se pridonese uspostavi standardiziranih i interoperabilnih sustava za upravljanje dokumentima. Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Službi za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost, i institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH

- Vijeće ministara BiH treba osigurati odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu DMS-a u institucijama BiH.

Preporuka Službi za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost

- Odgovorna služba i radno tijelo trebaju što prije poduzeti aktivnosti na pripremi prijedloga obvezujućih standarda za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH vodeći računa i o ekonomičnosti predloženih rješenja.

Preporuke institucijama BiH

- Institucije BiH koje planiraju uspostavu DMS-a trebaju je temeljiti na sveobuhvatnoj analizi potreba i poslovnih procesa.
- Institucije BiH trebaju osigurati uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova.
- Institucije BiH trebaju donijeti interne propise o uporabi DMS-a koji će omogućiti prelazak s papirnog na elektroničko poslovanje.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Jedna od najvažnijih globalizacijskih promjena je stvaranje modernog informacijskog društva. Bosna i Hercegovina (BiH) značajno zaostaje za ostalim zemljama Europe u digitalnoj transformaciji društva.¹ Prema nekim analizama i pokazateljima, povećanjem digitalizacije društva za 10 posto, može se očekivati i porast BDP-a za 0,6 posto.²

Proces digitalizacije poslovanja je proces koji je godinama u fokusu medija. Značaj digitalizacije poslovanja još više je došao do izražaja u vrijeme epidemije koronavirusa. Zbog ograničenja fizičke interakcije između ljudi, neizbježno je da se komunikacija i poslovanje odvija putem digitalnih tehnologija.

Digitalna javna uprava pruža niz prednosti kao što je veća efikasnost, transparentnost, otvorenost i ekonomičnost u poslovanju sa građanima i poslovnim subjektima. Stvaranje e-uprave u BiH je započeto 2006. godine i još nije završeno. Prema Godišnjem izvješću o napretku Ureda koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) za 2018. godinu, oblast e-uprava je oblast s najmanjom realizacijom ciljeva, dosada svega 60%, a za 2018. godinu ostvareni napredak je iznosio samo 3%.³ Iako se Vijeće ministara BiH (VM) strateški⁴ opredijelilo i uložilo određena finansijska sredstva⁵ u uspostavu elektroničkog poslovanja u institucijama BiH, još uvijek se posluje na tradicionalan način.

Jedan od preduvjeta za elektroničko poslovanje u institucijama BiH je uspostava sustava upravljanja dokumentima (eng. Document Management System - DMS).⁶ DMS predstavlja poslovanje bez papira i omogućava elektroničko upravljanje i razmjenu dokumenata.⁷ Od početka reforme je planirana uspostava DMS-a u institucijama BiH kao potpora vodoravnim procesima i uspostavi servisa za elektroničko poslovanje između tijela javne uprave, građana i poslovnih organizacija. Preliminarna istraživanja revizije učinka ukazala su na to da većina institucija BiH nije uspostavila DMS.

Usvajanjem Strategije reforme javne uprave u BiH (SRJU) 2006. godine, VM se opredijelio za jednoobraznu uspostavu DMS-a u institucijama BiH. Iako je prošlo 15 godina od donošenja SRJU, samo u trećini institucija BiH je uspostavljen DMS u radu. Neizvjesno je kada će biti uspostavljen DMS u ostalim institucijama BiH. Poseban izazov

¹ Prema podacima Ujedinjenih naroda o razvijenosti e-uprave, BiH je na 94. mjestu od 193 rangirane zemlje, a na predzadnjem mjestu od 44 europske zemlje u 2020. godini, dostupno na linku: [EGOVKB | United Nations > Data > Country Information](#)

² [Povećanjem digitalizacije u BiH za 10 posto raste i BDP za 0,6 posto - Poslovne novine](#)

³ Izvješće dostupno na linku: [Godišnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf \(parco.gov.ba\)](#)

⁴ Ključni strateški dokumenti su Strategija reforme javne uprave, Akcijski plan 1 i Revidirani akcijski plan 1, eSEE Agenda Plus za razvoj informacijskog društva, Politika razvoja informacijskog društva u BiH 2017. – 2021. i Strateški okvir za reformu javne uprave 2018. – 2022. i Akcijski plan.

⁵ Prema podacima iz Konsolidiranih bilanci za 2017., 2018. i 2019. godinu, za računalnu opremu, opremu za prijenos podataka i glasa i softvere izdvojeno je skoro 40 milijuna KM.

⁶ DMS je elektronički sustav upravljanja dokumentima koji podržava stvarni sustav kolanja dokumentacije u instituciji. DMS upravlja dokumentima unutar organizacije tako da pohranjuje, upravlja i prati njihove digitalne verzije unutar organizacije. Ukratko rečeno, DMS prati kolanje dokumenta unutar neke organizacije.

⁷ DMS omogućava jeftiniji rad i rad bez papira što je posebno značajno u uvjetima pandemije. Prednosti DMS-a su: smanjenje troškova arhiviranja, fleksibilnost u dostupnosti informacija i podataka, povećanje sigurnosti podataka i informacija, povećanje efikasnosti unutar organizacije, distribucija dokumenata i lakša pretraživost, ekološki aspekti i društveno odgovorno poslovanje.

će biti povezivanje DMS-ova, u cilju razmjene podataka i informacija, iz razloga što ovi sustavi trebaju biti standardizirani i interoperabilni⁸.

Također, rezultati predstudijskih istraživanja ukazivali su na određene probleme u uspostavi DMS-a u institucijama BiH.

Imajući na umu sve navedeno, Ured za reviziju institucija BiH donio je Odluku o provedbi revizije učinka u oblasti elektroničkog upravljanja dokumentima u institucijama BiH.

1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije

Cilj revizije je pokazati jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi elektroničkog upravljanja i razmjene dokumenata. Svrha revizije je doprinijeti unapređenju elektroničkog poslovanja na razini institucija BiH.

Provedba ove revizije trebala bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljevima održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije (Cilj 9.) i razvoju učinkovitih, odgovornih i transparentnih institucija i omogućavanju pristupa informacijama (Cilj 16.).

Predmet revizije su aktivnosti odgovornih institucija BiH iz oblasti e-uprave. Analizirane su aktivnosti Službe za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH (Služba za e-vladu pri GTVM-u) i Ministarstva komunikacija i prometa BiH (MKP) u upravljanju i koordiniranju uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH. Predmet analiza bile su i aktivnosti institucija BiH zaduženih za nadzor reformske oblasti e-uprave i aktivnosti UKRJU-a u provedbi reforme javne uprave u ovoj oblasti. Promatrale su se i aktivnosti VM-a koji je odgovoran za donošenje strateških i zakonskih odluka u oblasti e-uprave.

Predmet analiza bile su i aktivnosti institucija BiH na uspostavi standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Analizirale su se informacije iz upitnika, kojim su ispitane 73 institucije BiH⁹, a koje su relevantne za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Detaljnije su se analizirale aktivnosti institucija iz odabranog uzorka revizije: Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA), Ministarstva financija i trezora BiH (MFT), Ministarstva komunikacija i prometa BiH (MKP), Ministarstva obrane BiH (MO), Ministarstva sigurnosti BiH (MS), Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTEO) i Uprave za neizravno oporezivanje (UNO). Analizirale su se aktivnosti na planiranju nabave DMS-a, na osiguranju uvjeta za interoperabilnost i integraciju DMS-a i na implementiranju DMS-a u radu.

Revizija se nije bavila elektroničkim poslovanjem institucija BiH, odnosno uspostavom drugih elektroničkih sustava za poslovanje. Revizija se nije bavila ni ostalim pretpostavkama za elektroničko poslovanje institucija BiH. Revizija nije analizirala uzroke kašnjenja u realizaciji određenih strateških ciljeva reforme javne uprave u oblasti e-uprave koji su povezani s elektroničkim poslovanjem, kao što je donošenje Okvira

⁸ Interoperabilnost (kompatibilnost, usklađenost) podrazumijeva sposobnost da se elektronički dokumenti i poruke razmijene.

⁹ Sve institucije su dostavile svoje odgovore. Upitnikom nisu ispitane Obavještajno-sigurnosna agencija i Ured za reviziju institucija BiH.

interoperabilnosti BiH i Zakona o elektroničkom potpisu, točnije formiranja Ureda za nadzor i akreditaciju ovjeritelja.

Revizija je provedena u otežanim uvjetima uzrokovanim globalnom pandemijom koronavirusa (COVID-19) i nametnutih ograničenja kretanja koja su bila na snazi. Unatoč navedenom, revizijski tim je osigurao dostatnu razinu odgovarajućih dokaza za sačinjavanje ovog izvješća.

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

Revizija će dati odgovor na jedno glavno pitanje i dva revizijska potpitanja. Glavno revizijsko pitanje i potpitanja glase:

Jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi standardiziranih i interoperabilnih sustava za upravljanje dokumentima?

Za što bolje razumijevanje i analizu problema, te da bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka, definirana su dva osnovna revizijska potpitanja:

1. Je li osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih sustava za upravljanje dokumentima u institucijama BiH?
2. Je li samostalna uspostava standardiziranih i interoperabilnih sustava upravljanja dokumentima bila efikasna?

Kriteriji revizije koji će se koristiti u procjeni predmeta revizije utemeljeni su na SRJU-u, Akcijskom planu 1 (AP)¹⁰ i Revidiranom akcijskom planu 1 (RAP1)¹¹, Strateškom okviru za reformu javne uprave u BiH 2018. – 2022. (Strateški okvir) i Akcijskom planu za reformu javne uprave 2018. – 2022. (Akcijski plan)¹², Odluci o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u, Analizi korištenja servisa e-vlade i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija, Analizi trenutnog stanja razvoja e-uprave u BiH, razgovorima sa predstavnicima institucija iz predstudijskih istraživanja i na dobrim praksama u uspostavi DMS-a.

Kriterij za prvo revizijsko potpitanje:

VM je osigurao odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH.

Donesen je sveobuhvatni strateški okvir razvoja e-uprave kojim će se utvrditi način uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Donesen je i pravni okvir koji regulira obvezu i način uspostave DMS-a u institucijama BiH. Pravni okvir koji regulira

¹⁰ Definiran je cilj: Jednoobrazno implementirati sustav za elektroničko uredsko poslovanje. Objašnjenje cilja je da korištenje identičnih softverskih rješenja može automatizirati zajedničke procese u većini institucija, postići velike proračunske uštede, te izbjeći dupliranje napora i buduće probleme interoperabilnosti. Vremenski rok za realizaciju cilja je kraj 2010. godine.

¹¹ Definiran je cilj: Uspostaviti i implementirati sustav za upravljanje dokumentima i nadograditi sustav e-sjednica i integrirati sa DMS-om. Za mjerenje realizacije cilja uspostavljeni su indikatori uspjeha, kao što su broj institucija koje u operativnom smislu koriste DMS, broj različitih DMS-ova u uporabi (negativan indikator), broj interoperabilnih DMS-ova, nadograđen sustav e-sjednica i integriran s DMS-om. Vremenski rok za realizaciju cilja je kraj 2013. godine

¹² U sklopu mjere „Izgraditi internetske servise za razmjenu podataka, poruka i dokumenata“, iskazana je podmjera „Implementiranje naprednog DMS-a“.

uredsko poslovanje u institucijama BiH je u potpunosti prilagođen elektroničkom poslovanju.

Utvrđena je jasna nadležnost Središnje jedinice za e-upravu. Središnja jedinica za e-upravu predvodi aktivnosti u reformi e-uprave s ciljem unapređenja i razvoja e-uprave i koordinira uspostavu DMS-a u institucijama BiH. Središnja jedinica za e-upravu je donijela standarde za uspostavu DMS-a s ciljem osiguranja standardiziranosti i interoperabilnosti DMS-a.

Kriterij za drugo revizijsko potpitanje:¹³

Institucije BiH imaju aktivan pristup u uspostavi DMS-a i sukladno strateškom opredjeljenju VM-a su uspostavile DMS.¹⁴ Menadžment institucija BiH ima jasan stav da je uspostava DMS-a prioritet i poduzeo je aktivnosti da osigura sredstva za uspostavu DMS-a.

Institucije BiH posebnu pozornost posvećuju planiranju uspostave DMS-a. Obavljaju pripremne radnje za efikasnu uspostavu DMS-a i izrađuju detaljan plan/analizu uspostave DMS-a. Posebnu pozornost posvećuju utvrđivanju kolanja dokumentacije i definiranju poslovnih procesa koje će obuhvatiti DMS. U tu svrhu provode snimanje/mapiranje poslovnih procesa institucije i analiziraju interne propise, s ciljem optimizacije i standardizacije poslovnih procesa i eliminiranja nepotrebnih procesa ili procesa koji nisu sukladni regulativi za uredsko poslovanje.

Institucije BiH izrađuju tehničke zahtjeve za DMS prema utvrđenim procesima i potrebama institucije i navode zahtjev za interoperabilnost i otvorenost sustava za integraciju i povezivanje. Ukoliko identificiraju druge informacijske sustave i servise s kojima imaju potrebu povezati se, navode mogućnost integracije i interoperabilnosti DMS-a sa identificiranim sustavima. Institucije BiH traže mišljenje Središnje jedinice za e-upravu na zahtjeve za DMS, s ciljem osiguranja standardiziranosti i interoperabilnosti sustava.

Nakon što su uspostavile standardizirane i interoperabilne DMS-ove, institucije BiH su donijele interni propis o uporabi DMS-a i prelasku na elektroničko poslovanje. Svi uposleni koriste DMS u svrhu efikasnijeg i ekonomičnijeg rada.

1.4. Izvori informacija i metode revizije

Primarne metode revizije, koje je koristio revizijski tim u cilju osiguranja informacija za dobivanje odgovora na postavljena revizijska potpitanja, su intervjui sa predstavnicima institucija BiH, ispitivanje kroz upitnik i dokumentarni pregledi.

Podaci dobiveni iz intervjua s predstavnicima institucija mjerodavnim za oblast e-uprava i institucija iz uzorka su uspoređeni s podacima iz prikupljene dokumentacije iz institucija

¹³ Izvori kriterija za drugo revizijsko potpitanje su: RAP1, dobra praksa uspostave DMS-a u institucijama BiH, projektna dokumentacija za projekt „Sustavi upravljanja dokumentima“, Okvir interoperabilnosti BiH, Nacrt strategije za razvoj e-uprave u institucijama VM-a 2021. – 2025., Analiza trenutnog stanja razvoja e-uprave u BiH i izjave sugovornika.

¹⁴ Odnosi se na strateški cilj Uspostaviti i implementirati informacijske sustave koji podržavaju ključne vodoravne funkcije - Sustav za upravljanje dokumentima u institucijama BiH.

iz uzorka, upitnika i drugih izvora. Podaci i informacije dobiveni iz dokumentarnog pregleda i intervjua s predstavnicima institucija iz uzorka su međusobno uspoređivani.

Podaci su prikupljeni pregledom i analizom sadržaja dokumentacije institucija mjerodavnih za oblast e-uprave i institucija iz uzorka, pregledom i analizom informacija iz upitnika, pregledom i analizom pravnih i strateških propisa iz oblasti elektroničkog poslovanja javne uprave i drugih značajnih propisa, dostupnih analiza i pretraživanjem i izučavanjem podataka i stručne literature koji su od značaja za ovu studiju. Podaci prikupljeni pregledom i analizom dokumentacije o uspostavi DMS-a u institucijama iz uzorka su međusobno uspoređivani.

1.5. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede reviziju učinka na temu elektroničkog upravljanja dokumentima u institucijama BiH. Ovo poglavlje sadrži cilj, obujam i ograničenja revizije, revizijska pitanja, kriterije revizije, te izvore i metode revizije.

Kroz 2. poglavlje daju se podaci i informacije nužne za razumijevanje DMS-a, regulativnog okvira, strateškog opredjeljenja i uloge mjerodavnih institucija u oblasti e-uprave.

U poglavlju 3. predstavljeni su osnovni nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima. Poglavlje 3.1. nudi nalaze revizije koji ukazuju na nedostatke strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za uspostavu DMS-a u institucijama BiH, a u poglavlju 3.2. prezentirani su nalazi koji ukazuju na neefikasnost samostalne uspostave DMS-a.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije koji daju odgovor na revizijska pitanja.

Preporuke Ureda za reviziju institucija BiH čijom bi se provedbom trebalo doprinijeti uspostavi standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH dane su u 5. poglavlju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

U ovom poglavlju predstavljeni su opći podaci bitni za razumijevanje DMS-a, regulativnog okvira koji se odnosi na uredsko poslovanje u institucijama BiH, strateškog opredjeljenja za uspostavu DMS-a u institucijama BiH i uloge mjerodavnih institucija BiH.

2.1. Sustav upravljanja dokumentima - DMS

Sustav upravljanja dokumentima – DMS je elektronički sustav za upravljanje dokumentima i temelj za poslovanje bez papira. DMS kontrolira životni ciklus dokumenata u organizacijama – kreiranje, uređivanje, ispravljanje, praćenje, upravljanje i pohranjivanje dokumenata. Funkcionalan DMS podrazumijeva modularnost, prilagodljivost krajnjem korisniku i povezanost s drugim programima i alatima koje korisnik koristi unutar svoje organizacije, uz zadržavanje kontrole nad dokumentima, sukladno postavljenoj organizacijskoj politici, ali i zakonskoj regulativi.

DMS omogućuje transparentno i efikasno poslovanje uz jednostavan nadzor, upravljanje i kontrolu nad predmetima i dokumentima koji se koriste u svakodnevnom radu, uključujući automatizaciju procesa zaprimanja dokumenata, elektroničke obrade, odobravanja i arhiviranja. Korištenje DMS-a u uredskom poslovanju ima puno prednosti koje povećavaju produktivnost i efikasnost organizacije i doprinose uštedi vremena i troškova, a što je vidljivo iz sljedećeg grafikona.

Grafikon 1.: Prednosti korištenja DMS-a



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju dostupnih informacija o DMS-u

Osim za uredsko poslovanje, DMS se može koristiti i za podršku pružanju usluga tijela javne uprave. Podaci koji se nalaze u DMS-u mogu se koristiti kod izgradnje servisa za elektroničko poslovanje između tijela javne uprave (G2G), između tijela javne uprave i građana (G2C) i tijela javne uprave i poslovnih organizacija (G2B), odnosno razmjenjivati između informacijskih sustava. U ovim slučajevima riječ je o DMS-ovima koji omogućuju

integraciju s drugim informacijskim sustavima. Bitan funkcionalan aspekt koji DMS može podržati je potpisivanje dokumenata elektroničkim potpisom.

2.2. Regulativni okvir za elektroničko uredsko poslovanje

Regulativa koja se odnosi na uredsko poslovanje u institucijama BiH primarno prepoznaje papirno poslovanje, a sekundarno elektroničko poslovanje. Zakonski i podzakonski propisi koji uređuju uredsko poslovanje u institucijama BiH su:

- Odluka o uredskom poslovanju u institucijama BiH¹⁵ i Naputak o načinu vršenja uredskog poslovanja u institucijama BiH¹⁶;
- Zakon o arhivskoj građi i Arhivu BiH¹⁷, Pravilnik o preuzimanju arhivske građe u Arhiv BiH¹⁸, Pravilnik o zaštiti i čuvanju arhivske građe u Arhivu BiH i registraturske građe u institucijama BiH¹⁹, Naputak o arhivskoj knjizi, čuvanju registraturne i arhivske građe, odabiranju arhivske građe i primopredaji arhivske građe između ministarstava, službi, institucija i drugih tijela VM-a BiH i Arhiva BiH²⁰ i
- Zakon o upravnom postupku²¹.

Odluka o uredskom poslovanju u institucijama BiH prepoznaje elektronički način poslovanja. U Odluci je navedeno da, ukoliko su ispunjeni zakonski uvjeti, elektronički način poslovanja osigurava da se u informacijskom sustavu obavljaju poslovi uredskog poslovanja, odnosno da se u tom sustavu postupa s podnescima, aktima i privicima u elektroničkom obliku. Naputak o načinu vršenja uredskog poslovanja u institucijama BiH regulira prijem pošte dostavljene elektroničkim putem, elektroničko vođenje osnovnih knjiga evidencija i raspoređivanje akata.

Navedeni zakonski i podzakonski propisi iz oblasti arhivskog poslovanja prepoznaju samo papirno poslovanje, odnosno čuvanje dokumentacije u prostornoj arhivi.

Donošenjem izmjena i dopuna Zakona o upravnom postupku stvoreni su uvjeti za elektroničko komuniciranje tijela uprave i stranaka, u određenom dijelu, u oblasti predaje podnesaka i dostavljanja pismena elektroničkim putem. Također, izmjenama Zakona je uvedeno načelo prikupljanja podataka iz službenih registara po službenoj dužnosti, prema kome je službena osoba koja vodi postupak obvezna pribaviti, po službenoj dužnosti, podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje, kao i u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi javni organ.

¹⁵ Sl. gl. BiH broj 74/14. Odlukom o uredskom poslovanju u institucijama BiH uređuje se način vršenja uredskog poslovanja u tijelima uprave BiH, stručnim, tehničkim i drugim službama Predsjedništva BiH, Parlamentarne skupštine BiH i VM BiH, te institucijama s javnim ovlastima u dijelu u kojem vrše javne ovlasti.

¹⁶ Sl. gl. BiH broj 30/15. Naputkom o načinu vršenja uredskog poslovanja u institucijama BiH se uređuju klasifikacijske oznake predmeta u tijelima javne uprave BiH, stručnim, tehničkim i drugim službama Predsjedništva BiH, Parlamentarne skupštine BiH i VM BiH, te institucijama s javnim ovlastima u dijelu u kojem vrše javne ovlasti.

¹⁷ Sl. gl. BiH broj 16/01

¹⁸ Sl. gl. BiH broj 10/03

¹⁹ Sl. gl. BiH broj 10/03

²⁰ Sl. gl. BiH broj 16/06

²¹ Sl. gl. BiH broj: 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13. Zakonom o upravnom postupku utvrđuju se pravila upravnog postupka po kojima postupaju tijela uprave BiH kada u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u mjerodavnosti institucija BiH.

Ovim izmjenama su stvorene zakonske pretpostavke za elektroničku razmjenu podataka između tijela javne uprave.

Elektroničko potpisivanje dokumenata

Za elektroničku razmjenu podataka između tijela javne uprave, građana i poslovnih organizacija potrebno je osigurati elektroničko potpisivanje dokumenata. Institucije BiH za dobivanje kvalificiranog elektroničkog potpisa se mogu obratiti akreditiranim tijelima za izdavanje kvalificiranih elektroničkih potpisa. Uporaba elektroničkog potpisa je regulirana Zakonom o elektroničkom potpisu²² kojim se uređuju osnove formiranja i uporabe elektroničkog potpisa i pružanja usluga u svezi s elektroničkim potpisom. Zakon o elektroničkom potpisu, zajedno sa pripadajućim podzakonskim propisima, omogućava praktično implementiranje elektroničkog potpisa u BiH, ali ne i na europskom tržištu jer nije usklađen sa regulativom Europske unije. Pripremljen je Nacrt zakona o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije koji je usklađen sa regulativom Europske unije, ali još nije usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH.

2.3. Strateško opredjeljenje za uspostavu DMS-a

Uspostava DMS-a u institucijama BiH je strateško opredjeljenje VM-a. Usvajanjem SRJU-a i AP-a 2006. godine, kasnije i RAP-a, VM se odlučio na implementiranje jednoobraznih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH. Usvajanjem Strateškog okvira i Akcijskog plana 2020. godine, VM je ponovno potvrdio svoje opredjeljenje za uspostavu DMS-a u institucijama BiH. Sljedeći grafikon prikazuje strateške ciljeve uspostave DMS-a.

Grafikon 2.: Usvojeni strateški ciljevi uspostave DMS-a

<p>Akcijski plan 2006. - 2010. Cilj IT 4.4. Jednoobrazno implementirati računalne sustave koji podržavaju zajedničke vodoravne funkcije</p>	<ul style="list-style-type: none">• Aktivnost: Na temelju određenih prioriteta osigurati sredstva, razviti i implementirati unificirana softverska rješenja za DMS u tijelima javne uprave• Odgovorna institucija: Agencija za informacijsko društvo• Vremenski okvir za realizaciju: kraj 2010. godine
<p>Revidirani Akcijski plan 1 2011. - 2014. Cilj IT 4.4. Uspostaviti i implementirati informacijske sustave koji podržavaju ključne vodoravne funkcije</p>	<ul style="list-style-type: none">• Aktivnost: Analizirati i optimizirati procese, izmijeniti propise po potrebi, izraditi informacijski sustav, obučiti korisnike, kontinuirano pratiti i evaluirati implementiranje• Odgovorna institucija: Centar za e-vladu VM• Vremenski okvir za realizaciju: kraj 2013. godine
<p>Akcijski plan 2018. - 2022. Mjera 4.2. Poboljšanje dostupnosti usluga različitim komunikacijskim kanalima</p>	<ul style="list-style-type: none">• Aktivnost: Izgraditi internetske servise za razmjenu podataka, poruka i dokumenata - Podaktivnost: Implementiranje naprednog DMS sustava• Odgovorne institucije: MKP i GTVM• Vremenski okvir za realizaciju: kraj 2022. godine

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju strateških dokumenata reforme javne uprave

Ukupnu koordinaciju po pitanju provedbe reformskih aktivnosti vrši UKRJU.²³ Nadzorni tim za reformsku oblast e-uprave (NT) vrši funkciju nadzora nad operativnom provedbom reformskih aktivnosti i ima posebnu ulogu u predlaganju i pripremi projektnih prijedloga

²² Sl. glasnik BiH broj 91/06.

²³ Prema Zajedničkoj platformi o načelima i načinu implementiranja AP SRJU.

i zadataka.²⁴ Za AP i RAP članove NT-a ispred institucija BiH čine predstavnici MKP-a, GT-a i IDDEEA-e.

2.4. Institucije BiH mjerodavne za oblast e-uprave

Ministarstvo komunikacija i prometa

Prema Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH²⁵, MKP je, između ostalog, nadležan za pripremu i izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija, prometa, infrastrukture i informacijskih tehnologija.

Unutar MKP-a je formirana organizacijska jedinica nadležna za komunikacije i informatizaciju i obavlja različite poslove iz djelokruga komunikacija i informatizacije. Neki od poslova su priprema analiza i drugih materijala, kao temelj za unapređenje politike razvoja sektora komunikacija i informatike, pripreme zakonskih i podzakonskih propisa iz oblasti telekomunikacija i informatike i izrada propisa iz oblasti informatike.

Generalno tajništvo Vijeća ministara

VM je na 109. sjednici, održanoj 2009. godine, donio Odluku o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u²⁶. Na istoj sjednici VM je zadužio GT da pripremi izmjene i dopune Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu GT-a, kojima će se predvidjeti posebna organizacijska jedinica za potporu elektroničkom poslovanju i e-vladi VM-a. GT je formirao organizacijsku jedinicu za potporu elektroničkom poslovanju i e-vladi VM, sadašnja Služba za e-vladu pri GT-u.

Prema Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu GT-a, između ostalog, Služba za e-vladu pri GT-u obavlja poslove informacijsko-komunikacijskih tehnologija i pruža potporu elektroničkom poslovanju i sustavu e-vlade u VM-u, održava i administrira servis e-vlade i brine o njegovom razvoju, priprema prijedloge akata koji se odnose na servise e-vlade, na unapređenje elektroničkog poslovanja i na sigurnost sustava e-vlade, standardizira i propisuje normative za razvoj, interoperabilnost, nabavu, uporabu i zaštitu informacijske opreme i informacijskih sustava VM-a i planira razvoj, proširenje i implementira nove servise e-vlade.

Donošenjem Odluke o okviru interoperabilnosti 2018. godine, VM je usvojio Okvir interoperabilnosti s ciljem osiguranja kompatibilnosti informacijskih sustava i procesa, te pružanja objedinjenih i korisnički usmjerenih usluga iz nadležnosti institucija BiH. Istom Odlukom VM je dodijelio određena zaduženja za interoperabilnost MKP-u i GT-u, a što je vidljivo iz sljedeće tablice.

²⁴ Prema Zajedničkoj platformi o načelima i načinu implementiranja AP SRJU.

²⁵ Sl. gl. BiH broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17

²⁶ Sl. gl. BiH broj 7/10. Odlukom se uređuje elektroničko poslovanje, koje obuhvata rad sa strankama, korištenje opreme, rukovanje s dokumentacijskom građom, komunikaciju sa strankama i ostalim javnim subjektima i obavljanje uredskih poslova, te osnove rada e-vlade u VM-u.

Tablica 1.: Zaduženja za interoperabilnost na razini institucija BiH

MKP
<ul style="list-style-type: none">•pripremanje odluke o imenovanju članova u Interresornoj radnoj skupini i pružanje stručne i administrativne pomoći predstavnicima tijela uprave svih razina u Interresornoj radnoj skupini;•izradu prijedloga i nacрта trogodišnjeg programa na razini VM-a i predlaganje propisa i odluka u svezi s interoperabilnošću i pružanje stručne potpore za održavanje Okvira interoperabilnosti i prikupljanje zahtjeva za financiranje projekata/investicija u infrastrukturu interoperabilnosti;•bilježenje dobre prakse i populariziranje učinaka i objedinjavanje rezultata praćenja tijela uprave svih razina u svrhu praćenja i izvješćivanja o razvoju elektroničkih usluga, elektroničkih javnih registara i primjeni interoperabilnosti u BiH.
GT
<ul style="list-style-type: none">•izgradnju i održavanje infrastrukture interoperabilnosti, sudjelovanje u održavanju Okvira interoperabilnosti i stručnu potporu za održavanje Okvira interoperabilnosti i vlastitih specifičnosti (procesne, semantičke, tehničke) u institucijama BiH;•pružanje tehničke, stručne i administrativne pomoći Koordinaciji za interoperabilnost i mjerenje uspješnosti primjene interoperabilnosti i izradu godišnjih operativnih planova za provedbu trogodišnjeg plana interoperabilnosti;•pružanje stručne pomoći institucijama u pripremi projekata, izradi pravilnika, pripremi tenderske dokumentacije i dizajnu rješenja, uz korištenje standarda i preporuka Okvira interoperabilnosti i provedbu projekata razvoja i primjene tipskih sporazuma i protokola za interoperabilnost;•objavljivanje relevantnih standarda, preporuka i arhitektura sukladno važećim pravnim propisima i razvijanje, održavanje i nadziranje infrastrukture interoperabilnosti kao što su: knjižnica dokumenata interoperabilnosti, repozitorij poslovnih procesa, metarječnik i rječnik podataka, knjižnice XML shema dokumenata, servisne sabirnice javne uprave, PKI infrastruktura, katalog javnih registara i elektroničkih usluga, portal dobrih e-praksi;•praćenje rezultata i provedbu mjerenja prema aktualnom radnom okviru Europske unije i praćenje razvoja elektroničkih usluga, elektroničkih javnih registara i primjene interoperabilnosti.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Odlukom o okviru interoperabilnosti BiH predviđeno je i osnivanje Koordinacije za interoperabilnost VM-a, čiji je član i GT, i Interresorne radne grupe za interoperabilnost BiH, čiji je član i MKP. Cilj uspostavljanja ova dva tijela je postizanje interoperabilnosti i kreiranje usluga u organima uprave na svim razinama, te suradnja s nadležnim organima Europske unije u svezi sa razvojem okvira europskih javnih usluga. VM je, u 2021. godini, imenovao članove Koordinacije za interoperabilnost VM-a²⁷ i Interresorne radne skupine za interoperabilnost²⁸. Zadaci Koordinacije za interoperabilnost će biti: pripremanje i usuglašavanje nacрта i prijedloga dokumenata iz nadležnosti VM-a u svezi s interoperabilnošću, usuglašavanje prijedloga planskih i provedbenih dokumenata koje usvaja VM u svezi s interoperabilnošću, aktivno sudjelovanje u praćenju provedbe planiranih aktivnosti u cilju uspostave i održavanja Okvira interoperabilnosti, koordiniranje provedbe Okvira interoperabilnosti između institucija te unutar vlastitih organizacija, koordiniranje aktivnosti i projekata institucija iz oblasti interoperabilnosti, poticanje i razvijanje svijesti o potrebi primjene i provedbe Okvira interoperabilnosti,

²⁷ Odluka o imenovanju članova Koordinacije za interoperabilnost objavljena je u Sl. gl. BiH broj 39/21

²⁸ Odluka o imenovanju članova Interresorne radne skupine za interoperabilnost objavljena je u Sl. gl. BiH broj 42/21.

godišnje izvješćivanje VM-a, uključujući i dostavljanje informacija o stanju razvijenosti interoperabilnosti institucija, uspostava, održavanje i korištenje knjižnice strateških i provedbenih dokumenata interoperabilnosti, metodoloških dokumenata, kataloga tehničkih normi i sl., i koordiniranje uspostave i prilagodbe informacijsko-komunikacijske infrastrukture s ciljem postizanja interoperabilnosti i uspostave usluga u institucijama BiH.

3. NALAZI REVIZIJE

U ovom poglavlju predstavljeni su nalazi revizije. Nalazi revizije su predstavljeni u dva poglavlja koji daju odgovore na definirana revizijska pitanja.

3.1. Nedostatak strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH

U ovom poglavlju prezentirat ćemo nalaze revizije koji ukazuju na nedostatak strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova i neblagovremenost u provedbi ciljeva reforme javne uprave. Posljedice su usporena uspostava DMS-a i djelomična uspostava DMS-a, nestandardiziranost i neinteroperabilnost sustava i nepostojanja razmjene podataka između sustava. Zbog navedenog, implementirani su DMS-ovi na različitim tehnologijama koje će u budućnosti biti otežano povezati i iziskivat će veća financijska sredstva.

3.1.1. Nedovršena provedba ranijih strateških ciljeva uspostave DMS-a i nepostojanje novog strateškog okvira za uspostavu DMS-a

VM je u prethodnom razdoblju uložio određene napore na provedbi strateških ciljeva reforme javne uprave koji se odnose na jednoobraznu uspostavu DMS-a u institucijama BiH, ali i pored uloženi napore strateški ciljevi uspostave DMS-a nisu ispunjeni. Posljedica je nejednoobrazna uspostava DMS-a u institucijama BiH zbog čega nisu uspostavljeni standardizirani i interoperabilni DMS-ovi. Iako nisu ispunjeni raniji strateški ciljevi uspostave DMS-a, nije donesen ni novi strateški okvir kojim bi se odredio način uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova.

Od 2006. godine, kada su doneseni SRJU i AP, kojim je planirano uspostaviti DMS u institucijama BiH, nisu uspostavljeni standardizirani i interoperabilni DMS-ovi u institucijama BiH. Određeni reformski projekti kojim je bila planirana uspostava standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH i kojim bi se doprinijelo ispunjenju zadanih ciljeva, nisu realizirani.²⁹ Na ovaj način je propuštena prilika da se

Propuštena je prilika da se ostvare uštede u proračunu institucija BiH zbog izostanka realizacije reformskih projekata za jednoobraznu uspostavu DMS-a iz donatorskih sredstava. Štoviše, tri institucije su iz proračuna izdvojile oko 380.000 KM zato što nije realiziran projekt „Sustavi za upravljanje dokumentima“.

jednoobrazno uspostavi DMS u institucijama BiH iz donatorskih sredstava i ostvare uštede u proračunu institucija BiH. Zato što nije realiziran projekt „Sustavi za upravljanje dokumentima“, tri institucije iz odabranog revizijskog uzorka³⁰ za uspostavu DMS-a iz proračuna su izdvojile oko 380.000 KM.

²⁹ Projekt „e-vlada u VM-u BiH“ – Faza II. - je podrazumijevao uspostavu DMS-a za 6 pilot-institucija BiH, a ostale institucije bi postupkom licenciranja mogle biti korisnici DMS sustava, nakon uspostave i testiranja DMS-a u pilot-institucijama. Projekt „Sustavi za upravljanje dokumentima“ je obuhvatio 10 institucija BiH.

³⁰ MFT, MKP i MVTEO.

Ilustracija 1.: Primjer nerealizirane jednoobrazne uspostave DMS-a u institucijama BiH

Nerealizirani projekt "Sustavi upravljanja dokumentima"

Implementiranjem projekta je planirano da se doprinese ispunjavanju reformskih prioriteta. Svrha projekta je omogućiti institucijama BiH transparentno i brže poslovanje uz osiguranje jednostavnijeg nadzora, upravljanja i kontrole nad predmetima i dokumentima. Projektom je planirano implementirati DMS u 10 institucija BiH. Nabavio bi se DMS koji bi bio sastavljen od podsustava i modula (standardnih za sve institucije i par specifičnih za svaku instituciju). DMS bi bio prilagođen potrebama svake pojedinačne institucije uz osiguranu interoperabilnost s postojećom središnjom platformom za upravljanje dokumentima, sustavom e-sjednica VM-a, te s ostalim postojećim sustavima koji su implementirani u institucijama BiH, s ciljem osiguranja adekvatne razmjene dokumenata i podataka, ne samo unutar jedne institucije, nego i između svih institucija koje imaju implementiran DMS.

Izvor: Projektna dokumentacija

Posljedica nerealiziranja projekta "Sustavi za upravljanje dokumentima" je uspostava nestandardiziranih i neinteroperabilnih DMS-ova u institucijama BiH. Propuštena je prilika da se osigura interoperabilnost DMS-a sa središnjom platformom za upravljanje dokumentima i na taj način osigura razmjena dokumenata i podataka između institucija BiH. Nije osigurana ni interoperabilnost DMS-a sa sustavom e-sjednica, što bi unaprijedilo komunikaciju i razmjenu dokumenata i podataka između institucija BiH i VM-a.

Sljedeći grafikon prikazuje razloge nedovršene provedbe strateških ciljeva uspostave DMS-a.

Grafikon 3.: Razlozi nedovršene provedbe strateških ciljeva uspostave DMS-a

Akcijski plan 2006. - 2010. Jednoobrazno implementirati računalne sustave koji podržavaju zajedničke vodoravne funkcije: DMS	<ul style="list-style-type: none">• Za nositelja aktivnosti imenovana je Agencija za informacijsko društvo koja nije formirana i od čijeg se formiranja kasnije i odustalo zbog nedostatka podrške.• Nije realiziran projekt "e-vlada u VM-u" - Faza II.
Revidirani Akcijski plan 1 2011. - 2014. Uspostaviti i implementirati informacijske sustave koji podržavaju ključne vodoravne funkcije: DMS	<ul style="list-style-type: none">• Kao odgovorna institucija za provedbu aktivnosti imenovan je Centar za e-vladu VM-a, koji nije formiran, već Odsjek za održavanje i razvoj e-vlade pri GT-u. MKP je osporavao nadležnost Odsjeku za aktivnosti iz RAP-a.• Nije realiziran projekt "Sustavi upravljanja dokumentima".
Akcijski plan 2018. - 2022. Izgraditi internetske servise za razmjenu podataka, poruka i dokumenata - Implementiranje naprednog DMS-a	<ul style="list-style-type: none">• Kao odgovorne institucije za provedbu aktivnosti imenovani su MKP i GT. Nisu poduzimane aktivnosti na realizaciji ove mjere, još uvijek nije formiran NT. Vremenski okvir za realizaciju je kraj 2022. godine.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što se vidi iz grafikona, razlozi nedovršene provedbe strateških ciljeva uspostave DMS-a iz AP-a i RAP-a su nerealiziranje projekata uspostave DMS-a³¹ i nedostaci u podjeli odgovornosti za provedbu aktivnosti³². UKRJU je kroz redovna izvješća o napretku reforme javne uprave izvještavao VM o slaboj provedbi reformskih ciljeva i preprekama za realizaciju ciljeva.³³ VM je redovno usvajao godišnja izvješća o napretku reforme javne uprave, većinom bez dodatnih zaključaka kojima bi se unaprijedilo stanje.

Iz grafikona je vidljivo da nisu poduzimane aktivnosti kojima bi se doprinijelo realizaciji cilja uspostave DMS-a iz Akcijskog plana 2018. – 2022. Iako nisu poduzimane konkretne aktivnosti na realizaciji uspostave DMS-a, mjerodavne institucije su poduzele određene aktivnosti na izradi detaljnog strateškog okvira za e-upravu³⁴ kojim bi se doprinijelo i uspostavi standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. GT i MKP su u 2020. godini zajedno pripremili Nacrt strategije za razvoj e-uprave u institucijama VM-a 2021. – 2025.³⁵, međutim, još uvijek ga nisu poslali VM-u na usvajanje.³⁶ Nacrtom strategije za razvoj e-uprave odredio bi se potreban pravni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova i institucionalni okvir za koordinaciju uspostave DMS-a.

3.1.2. Nedostaci pravnog okvira za uspostavu DMS-a

Na razini institucija BiH ne postoji pravni okvir kojim se regulira obveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i koji elektroničko uredsko poslovanje označava kao primarno. Ovo je jedan od razloga zašto institucije BiH nisu imale aktivniji pristup u uspostavi DMS-a u radu.

Problemi u uspostavi pravnog okvira datiraju od 2009. godine kada je VM donio Odluku o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u³⁷. Odlukom se uređuje elektroničko

³¹ Primjerice, projekt „Sustavi upravljanja dokumentima“ nije uspješno realiziran zbog sporosti u procedurama, izmjena projekta i neoperativnosti sredstava Fonda za reformu javne uprave. Iako projekt nije uspješno realiziran, Služba za e-vladu pri GT-u nije poduzela druge aktivnosti kojima bi se doprinijelo ispunjavanju strateškog cilja uspostave DMS-a.

³² MKP je osporavao nadležnost Službi za e-vladu pri GT-u za ciljeve iz RAP1 u oblasti e-uprave za koje su imenovani kao odgovorna institucija. MKP je od UKRJU tražio da pokrene aktivnosti na izmjeni RAP1, kako bi se precizno definirale odgovorne institucije za provedbu aktivnosti kako ne bi došlo do kašnjenja u realizaciji aktivnosti i preklapanja odgovornosti i nadležnosti pojedinih institucija na državnoj razini. Nakon reagiranja, Služba za e-vladu i MKP su postigli suglasnost oko izmjena za nekoliko aktivnosti iz RAP1, a za ostale će nastaviti usuglašavanje. Ovo je doprinijelo slaboj komunikaciji između Službe za e-vladu pri GT-u i MKP-u što se odrazilo i na rad NT-a.

³³ NT je kroz redovne sastanke upoznao UKRJU o slaboj provedbi strateških ciljeva u oblasti e-uprave i usporenoj dinamici realizacije reformskih projekata. NT je skretao pažnju na dugotrajnu proceduru usuglašavanja projektne dokumentacije i probleme u radu NT-a zbog nejasne podjele odgovornosti između Službe za e-vladu pri GT-u i MKP-u. UKRJU je delegirao problem podjele odgovornosti za realizaciju ciljeva iz RAP1 između Službe za e-vladu pri GT-u i MKP-u. Isti problemi su delegirani VM-u kroz nekoliko godina.

³⁴ Strategija je naslonjena na Akcijski plan Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018. – 2022.

³⁵ Dokument Nacrt strategije za razvoj e-uprave u institucijama VM-a za razdoblje 2021. – 2025. je izrađen u sklopu projekta „Podrška reformama e-uprave i digitalizaciji usluga u BiH“ koji je financirala Vlada Velike Britanije.

³⁶ Jedan od razloga je bio što se GT i MKP nisu mogli odmah dogovoriti tko će poslati Nacrt strategije. Iako su predstavnici MKP-a mišljenja da je to njihova nadležnost, prepustili su GT-u da oni pošalju Nacrt strategije na usvajanje, jer je GT nositelj realizacije većine aktivnosti iz Nacrta strategije. GT je za vrijeme provođenja ove revizije planirao poslati Nacrt strategije VM-u. Ipak, prema zadnjim informacijama, MKP će poslati Nacrt strategije VM-u.

³⁷ Odluka je donesena na 109. sjednici VM, održanoj 22.12.2009. godine. Objavljena je u Službenom glasniku roj 7/10.

poslovanje u institucijama BiH i temelji rada e-vlade u VM-u.³⁸ Odluka ima više nedostataka. Glavni nedostatak Odluke je što nije regulirala obvezu i način uspostave elektroničkog poslovanja, pa i DMS.

Odlukom su propisani zahtjevi za informacijsko rješenje (što je i DMS), koji objašnjavaju kako treba izgledati informacijsko rješenje za evidentiranje koje se uspostavlja u instituciji. Odlukom je i propisano da tijela uprave smiju koristiti samo informacijska rješenja za koja Služba za e-vladu pri GT-u utvrdi da odgovaraju zahtjevima za informacijsko rješenje. Međutim, Služba za e-vladu pri GT-u nije propisala standarde koje institucije BiH trebaju zadovoljiti da bi dobile suglasnost Službe za e-vladu pri GT-u.³⁹ Nije propisan ni vremenski rok u kojem Služba za e-vladu treba dati mišljenje na informacijsko rješenje. Na ovaj način je propuštena prilika da se uspostavlja standardizirani i interoperabilni DMS-ovi.

Prema Odluci o usvajanju Okvira za interoperabilnost BiH jedan od zadataka Koordinacijskog tijela je donošenje standarda za uspostavu DMS-a. Iako je Odluka o usvajanju Okvira interoperabilnosti donesena 2018. godine, tijela zadužena za provedbu Odluke su formirana tek 2021. godine.⁴⁰ Ovo je usporilo uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova na način definiran Okvirom interoperabilnosti.

Prema tvrdnjama predstavnika Službe za e-vladu pri GT-u i MKP-u, Odluka o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u se ne primjenjuje, zastarjela je i manjkava.⁴¹ Iako predstavnici Službe za e-vladu pri GT-u i MKP-u smatraju da je Odluka manjkava i zastarjela, nisu poduzimali aktivnosti na pripremi nove ili izmjenama postojeće Odluke.

Pravni okvir kojim se regulira uredsko poslovanje u institucijama BiH ne pozicionira elektroničko poslovanje kao primarno već naglasak i dalje stavlja na papirno poslovanje.⁴²

Postoje primjeri dobre prakse definiranja pravnog okvira za uspostavu DMS-a. Detaljnije o primjeru dobre prakse iz okruženja u Dodatku 1.

³⁸ Odlukom se uređuje elektroničko poslovanje, koje obuhvata rad sa strankama, korištenje opreme, rukovanje s dokumentacijskom građom, komunikaciju sa strankama i ostalim javnim subjektima i obavljanje uredskih poslova, te osnove rada e-vlade u VM-u. Razlozi za donošenje Odluke su bili administrativne prepreke za uporabu IKT-a zbog čega se trebao uspostaviti pravni okvir za e-vladu, zaostajanje u razvoju i modernizaciji poslovnih procesa, segment reforme javne uprave i implementiranje projekta „e-vlada u VM-u“.

³⁹ Predstavnici Službe za e-vladu pri GT-u smatraju da je potrebno donijeti standarde za uspostavu DMS-a, ali da zbog nedostatka kapaciteta to nisu uradili.

⁴⁰ VM je na 41. sjednici održanoj 2016. godine usvojio Informaciju o realizaciji zaključaka VM-a sa 105. i 109. sjednice, održanih 2014. i 2015. godine, i donio zaključak kojim se usvaja Operativni plan interoperabilnosti na razini VM-a uz prihvaćenu sugestiju generalnog tajnika koja se odnosi na vremenski okvir za provedbu aktivnosti navedenih u Operativnom planu – izgradnja i jačanje kapaciteta koji počinju teći od dana usvajanja Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti. U Operativnom planu vremenski rok za formiranje Koordinacije za interoperabilnost VM-a sukladno Odluci o usvajanju Okvira interoperabilnosti BiH je bio 30 dana od usvajanja Operativnog plana, isto kao i za donošenje Odluke o usvajanju Okvira interoperabilnosti BiH.

⁴¹ Određeni broj institucija BiH nije ni upoznat s Odlukom. Prema rezultatima upitnika i obavljenih razgovora, 12 institucija BiH nije bilo upoznato s obvezom traženja mišljenja prilikom uspostave DMS-a, dvije institucije BiH nisu bile upoznate s funkcioniranjem e-vlade.

⁴² Naputak o načinu vršenja uredskog poslovanja u institucijama BiH i dalje naglasak stavlja na papirno poslovanje, dok su odredbe o elektroničkom poslovanju sekundarne i predstavljaju dodatnu mogućnost.

3.1.3. Nedostaci institucionalnog okvira za uspostavu DMS-a

Na razini institucija BiH ne postoji odgovarajući institucionalni okvir za e-upravu, odnosno središnje tijelo za e-upravu s jasno utvrđenim nadležnostima koje bi koordiniralo uspostavu DMS-a u institucijama BiH. Ovo je jedan od uzroka zbog čega nisu uspostavljeni standardizirani i interoperabilni DMS-ovi.

Sljedeća ilustracija prikazuje primjere upravljačkih modela za digitalnu transformaciju koji se primjenjuju u OECD zemljama.

Ilustracija 2.: Primjeri upravljačkih modela za digitalnu transformaciju

OECD analiza upravljačkog modela

Komparativna istraživanja pokazuju da zapravo nema jednog uspješnog upravljačkog modela za digitalnu transformaciju, ali uspjeh bilo kojeg modaliteta izravno ovisi o mandatu, nadležnosti i resursima koje tijelo ili tijela zadužena za digitalnu transformaciju imaju. U komparativnoj analizi 10 OECD zemalja je utvrđeno da u 50% slučajeva koordinaciju digitalne transformacije vrše unutarnje jedinice, uredi ili direkcije u središtima vlada ili jaka središnja koordinativna ministarstva (npr. ministarstva za upravu, financije ili unutarnje poslove) – međutim, u skoro svim zemljama CIO (odnosno šefovi tih jedinica pri središnjim vladama, su politički imenovani i izravno odgovorni premijerima odnosno predsjednicima država); u 30% slučajeva digitalnu transformaciju vode agencije, u najčešćim slučajevima izravno odgovorne premijeru odnosno vladi ili u sklopu jakih koordinativnih resora (ponovo kao što su ministarstva financija ili unutarnjih poslova), a u 20% su u nadležnosti posebnih ministarstva.

Izvor: Analiza trenutačnog stanja razvoja e-uprave u BiH⁴³

VM je Službi za e-vladu pri GT-u dodijelio središnju ulogu u oblasti e-uprave, ali nije osigurao jasan mandat i odgovarajuću organizacijsku poziciju. Dodatno, u Službi za e-vladu pri GT-u ističu problem nedostatnih kapaciteta za obavljanje dodijeljenih poslova.⁴⁴ Ovo je jedan od razloga zašto Služba za e-vladu pri GT-u nije uspostavila koordinirani i planski pristup uspostave DMS-a u institucijama BiH s ciljem osiguranja standardiziranosti i interoperabilnosti sustava.

Donošenjem Odluke o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u 2009. godine, bilo je potrebno formirati Centar za e-vladu. MKP, koji je pripremao navedenu Odluku, je planirao formirati Centar za e-vladu unutar MKP-a kao prijelazno rješenje do uspostave Agencije za informacijsko društvo⁴⁵. Međutim, VM je zadužio GT da pripremi izmjene i dopune Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu GT-a, kojima će se predvidjeti posebna organizacijska jedinica za podršku elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u.⁴⁶

⁴³ Analizu trenutačnog stanja razvoja e-uprave u BiH su radili GT i MKP u sklopu projekta „Podrška reformama e-uprave i digitalizaciji usluga u BiH“ koji je financirala Vlada Velike Britanije. Pored navedene Analize, u sklopu istog projekta pripremljen je i Nacrt strategije za razvoj e-uprave u institucijama VM-a za razdoblje 2021. - 2025. i Mapa puta BiH.

⁴⁴ Služba za e-vladu pri GT-u pruža 36 servisa za 58 institucija BiH s trenutačno četvero uposlenih.

⁴⁵ MKP je 2008. godine pripremio Nacrt zakona o Agenciji za informacijsko društvo. Izrada ovog Zakona je bio strateški cilj iz AP-a 2006. - 2010. Prema izjavi predstavnika MKP-a, zbog nedostatka podrške se odustalo od formiranja Agencije za informacijsko društvo.

⁴⁶ Na 109. sjednici VM-a održanoj 22.12.2009. godine prilikom donošenja Odluke o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u.

Jedan od razloga zbog kojih Služba za e-vladu pri GT-u ima poteškoća u provedbi dodijeljenih poslova i jest to što je nadležnost za poslove e-vlade dodijeljena izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu GT-a. Naime, Odlukom o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u su dodijeljeni određeni poslovi Centru za e-vladu, ali se jasno ne definira nadležnost Centra za e-vladu. GT je do sada dva puta izvršio izmjene i dopune Pravilnika, 2010. kojima je formiran Odsjek za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade i 2018. godine kojima je Odsjek postao Služba⁴⁷. Prema izjavama sugovornika Službe za e-vladu pri GT-u, da bi se postigla jasna nadležnost potrebno je i Odluku o GT-u dopuniti za nadležnosti za poslove Službe za e-vladu pri GT-u.⁴⁸ Do trenutka obavljanja revizije nije bilo prijedloga izmjene Odluke o GT-u.

Ovo su glavni razlozi zbog kojih nije jasna podjela nadležnosti u oblasti e-uprave između GT-a i MKP-a i zbog čega institucije BiH Službu za e-vladu pri GT-u ne smatraju nadležnom institucijom za oblast e-uprave.⁴⁹

Trenutačno, Služba za e-vladu pri GT-u je zadužena za razvoj i održavanje elektroničkog poslovanja i e-vlade u institucijama BiH, a MKP za izradu strateških dokumenata iz oblasti informacijskih tehnologija. Prema izjavama predstavnika Službe za e-vladu pri GT-u i MKP-u, na razini institucija BiH, Služba za e-vladu pri GT-u je zadužena za operativni, tehnički dio, a pri MKP-u za strateški dio u oblasti e-uprave. Ovakva podjela nadležnosti je zapravo usmeni dogovor između GT-a i MKP-a. Također, predstavnici Službe za e-vladu pri GT-u i MKP-u smatraju da će se dodjelom zaduženja GT-u i MKP-u iz Odluke o usvajanju Okvira interoperabilnosti BiH doprinijeti rješavanju problema nejasne podjele nadležnosti između ove dvije institucije.

Problem nejasne podjele nadležnosti potvrđuju i rezultati Analize korištenja servisa e-vlade i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija.⁵⁰ Analizom su predložena moguća rješenja problema nadležnosti kroz četiri moguća modela⁵¹ i ponuđene preporuke GT-u. GT je samo djelomično realizirao preporuke na način da je ponovno pripremio izmjene Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu GT-a.⁵²

⁴⁷ Prema izjavama predstavnika Službe za e-vladu pri GT-u, osim u nazivu nije bilo drugih promjena. Njihovo mišljenje je da Služba nije najbolje pozicionirana, po nazivu je služba, a po rangu je odsjek.

⁴⁸ U Odluci o elektroničkom poslovanju i e-vladi se objašnjava šta treba raditi Centar za e-vladu, ali se jasno ne definira nadležnost i djelokrug rada Centra za e-vladu.

⁴⁹ 2017. godine MS je napravio Izvješće u svezi s padom IT sustava e-vlade, na zahtjev Službe za e-vladu pri GT-u. Za potrebe izrade izvješća MS je analizirao Odluku o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u i Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu GT-a. Provedenom analizom su zaključili da Odluka ima dosta manjkavosti i da je neophodno da VM dodatno uredi oblast elektroničkog poslovanja u institucijama BiH, te uspostavi Centar za e-vladu VM-a i odredi njegovu nadležnost i način rada. U Mišljenju MFT-a na Informaciju o problemima funkcioniranja e-vlade navedeno je da GT-u nijednim zakonskim ili podzakonskim aktom nije utvrđena nadležnost za pružanje IT potpore institucijama BiH, i da nije upitna potreba da upravo GT bude nadležna institucija za pružanje IT potpore ostalim institucijama BiH, ali smatraju da treba utvrditi pravni temelj za vršenje ove nadležnosti.

⁵⁰ Analizu korištenja servisa e-vlade i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija su zajedno radili GT i MKP sa vanjskim ekspertom 2018. godine, a prema zaključku VM-a iz 2013. godine. Identificirani su nedostaci koji se odnose na problem nadležnosti (kao što su nepostojanje pravnog okvira za pružanje IT usluga e-vlade, nemogućnost donošenja odluka, organizacijski položaj koji ograničava dodjelu i provedbu nadležnosti) i ljudske resurse.

⁵¹ Detaljnije o modelima mogućih rješenja problema nadležnosti u Dodatku broj 2.

⁵² Novim izmjenama Služba za e-vladu pri GT-u bi postala sektor. Nadležnosti bi ostale iste, uz proširenje opsega poslova dodijeljenih Okvirom interoperabilnosti. Nije planirano ni dodatno upošljavanje, zbog moratorija na upošljavanje. Trenutačno je četvero uposlenih od sedam sistematiziranih u Službi. Prijedlog izmjena Pravilnika još uvijek nije poslan na VM.

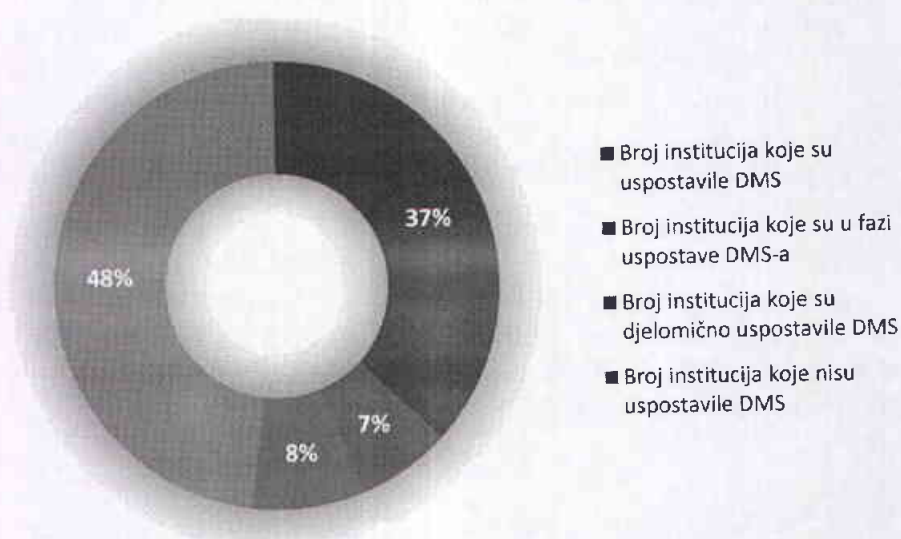
3.2. Neefikasnost samostalne uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova

U ovom poglavlju prezentirat ćemo nalaze revizije koji ukazuju na neefikasnost samostalne uspostave DMS-a.

Institucije BiH, prilikom samostalne uspostave DMS-a, nisu bile efikasne u uspostavi standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Uzroci neefikasne samostalne uspostave DMS-a su usporena uspostava DMS-a i slabosti u planiranju uspostave DMS-a. Posljedice su manja transparentnost i efikasnost u radu, uspostava nestandardiziranih i neinteroperabilnih DMS-ova i propuštene uštede u proračunu.

U izostanku evidencija i podataka o uspostavi DMS-a na razini institucija BiH, revizorski tim je proveo ispitivanje 73 institucije BiH dostavljanjem upitnika i došao do podataka o trenutnom stanju u institucijama BiH.⁵³ Sljedeći grafikon prikazuje trenutačno stanje u institucijama BiH.

Grafikon 4: Uspostava DMS-a u institucijama BiH - Pregled trenutačnog stanja u institucijama BiH



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju informacija iz upitnika i razgovora

Kao što se vidi iz grafikona, oko trećine institucija BiH je do sada uspostavilo DMS u radu. Prema rezultatima upitnika, uspostavljeno je devet različitih softvera za DMS u institucijama BiH, od kojih je najzastupljeniji OWIS. Pored ovih devet softvera, postoje i interno razvijeni softveri za DMS. Nepoznati su podaci kolika je vrijednost interno razvijenih softvera. Raspon vrijednosti nabavljenih DMS-ova se kreće od pet tisuća do dva i pol milijuna KM.⁵⁴ U procesu odobravanja sredstava za DMS ne razmatra se

⁵³ Iako su sve institucije BiH kojima je dostavljen upitnik poslale odgovore, revizorski tim je u pojedinim slučajevima obavljao telefonske razgovore radi pojašnjenja određenih odgovora u cilju prezentiranja što točnijeg stanja. Nakon obavljenih telefonskih razgovora i intervju-a bilo je manjih korekcija odgovora. Mali broj podataka je i dalje ostao nepoznat.

⁵⁴ Prema riječima sugovornika, cijena koštanja softvera za DMS ovisi o vrsti softvera za DMS, zahtjevima za interoperabilnost i broju informacijskih sustava i e-servisa s kojim će se DMS povezati, broju uposlenih, kompliciranosti poslovnih procesa, razvija li se softver namjenski za instituciju, jesu li uračunati troškovi održavanja i licenciranja i drugo.

opravdanost iskazanih sredstava za DMS u proračunskim zahtjevima.⁵⁵ Određeni broj institucija BiH plaća troškove održavanja i/ili licenciranja DMS-a.⁵⁶ Prema dostupnim podacima, do sada je u uspostavu DMS-a u institucijama BiH uloženo preko 5,5 milijuna KM.⁵⁷ Detaljnije informacije dostupne su u dodacima izvješća (dodaci 3., 4. i 5. i 6.).

Institucije BiH su samostalno uspostavljale DMS ili određene segmente DMS-a, koji su implementirani na različitim tehnologijama, većinom neinteroperabilne. Značajan broj institucija BiH nije prepoznao prednosti u radu koje pruža DMS i poduzeo aktivnosti na uspostavi DMS-a s ciljem unapređenja rada i ostvarivanja ušteta. Sljedeća ilustracija prikazuje primjere unapređenja rada i ostvarivanja ušteta korištenjem DMS-a u institucijama iz uzorka.

Ilustracija 3.: Prednosti korištenja DMS-a u radu

Institucije iz uzorka su navele da su uspostavom DMS-a ostvarile sljedeće koristi u radu:

- ✓ *brže kolanje i pregled dokumenata,*
- ✓ *manja cirkulacija dokumenata,*
- ✓ *lakša pretraga dokumenata,*
- ✓ *nemogućnost nestajanja dokumenata,*
- ✓ *odgovornost i transparentnost u radu,*
- ✓ *mogućnost pristupa dokumentima s udaljenih mjesta,*
- ✓ *uštete u vremenu jer se ostvaruje veća brzina u radu,*
- ✓ *uštete uredskog i računalnog materijala jer se manje tiskaju dokumenti zbog čega se troši manje tonera i papira, kao i ostalog uredskog materijala (olovke, omoti za spise, koverta za poštu i dr.),*
- ✓ *uštete u troškovima distribucije dokumenata organizacijskim jedinicama i*
- ✓ *uštete u troškovima zakupa prostora jer se dokumenti spremaju u elektroničku arhivu, a samo jedan primjerak u fizičku arhivu.*

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

3.2.1. Usporena uspostava DMS-a

Većina institucija BiH je imala pasivan pristup u uspostavi DMS-a u radu, imajući u vidu da je prošlo skoro 15 godina od utvrđivanja ovog prioriteta u reformi javne uprave.⁵⁸ Do sada je samo 27, od 73 institucije BiH, uspostavilo DMS u radu, a do kraja godine očekuje se uspostava DMS-a u MKP-u i MFT-u. Sljedeći grafikon prikazuje dinamiku uspostave DMS-a po godinama u institucijama BiH.

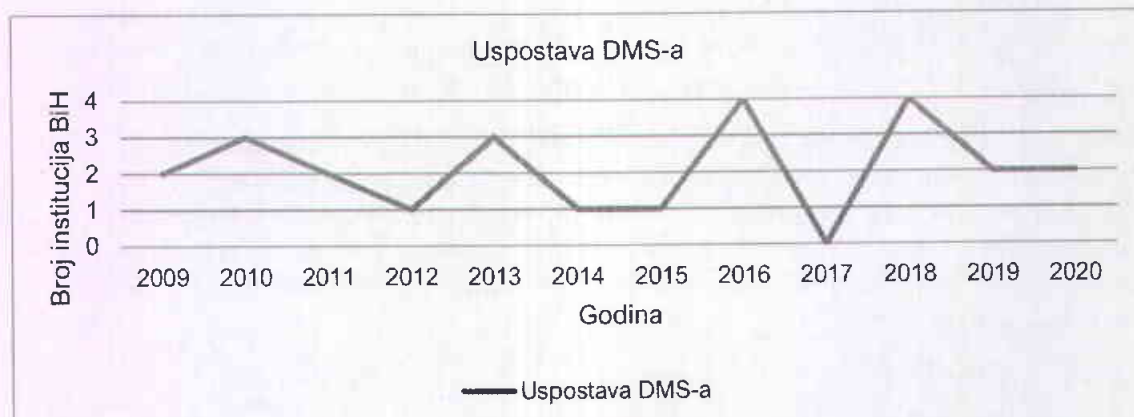
⁵⁵ Iz MFT su naveli da ukoliko su proračunski korisnici u zahtjevu za dodjelu sredstava iskazali sredstva za DMS, odnosno uspostava DMS-a je navedena kao prioritet, MFT je ista planirao u Nacrtu proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH. Također, naveli su da vrijednost DMS varira od korisnika do korisnika, da je ista uvjetovana karakteristikama sustava i da je teško provjeriti na osnovu čega je utvrđena.

⁵⁶ Prema mišljenjima predstavnika institucija iz uzorka, na godišnjoj razini troškovi održavanja i licenciranja se kreću otprilike između 10 i 25% vrijednosti u odnosu na početno ulaganje. Smatraju da je svjetska praksa da ovi troškovi prate ulaganja u informacijske tehnologije.

⁵⁷ Iz vlastitih i donatorskih sredstava i odnosi se na institucije BiH koje su uspostavile DMS, su u fazi uspostave DMS ili su djelomično uspostavile DMS.

⁵⁸ U odnosu na definirane vremenske rokove u ranijim akcijskim planovima reforme javne uprave, kasni se s uspostavom DMS-a u institucijama BiH.

Grafikon 5.: Dinamika uspostave DMS-a po godinama



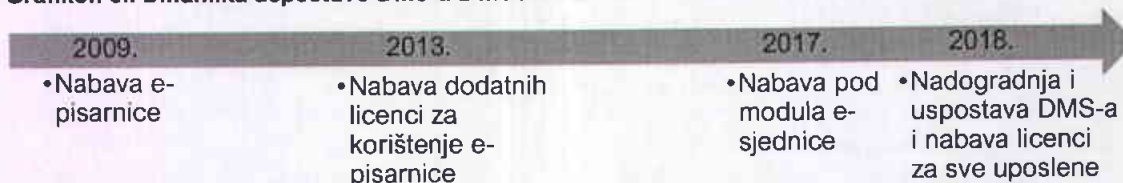
Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju informacija iz upitnika

Grafikon prikazuje dinamiku uspostave DMS-a u institucijama BiH koje su do sada uspostavile DMS.⁵⁹ Kao što se vidi, određeni broj institucija je poduzeo inicijative za uspostavu DMS-a dosta davno, što su pozitivni primjeri aktivnog pristupa uspostave DMS-a. Međutim, vidljivo je da je godišnji prosjek uspostava DMS-a u dvije institucije, osim u 2017. godini kada nijedna institucija nije uspostavila DMS. Ukoliko MFT i MKP završe s implementiranjem DMS-a do kraja godine, možemo reći da se dosadašnji trend nastavio i u 2021. godini. Ako bi se ovaj trend zadržao i u budućnosti, DMS u institucijama BiH bi se uspostavljao naredne 22 godine.⁶⁰

Prema rezultatima iz upitnika, različiti su razlozi koje su institucije BiH navodile zašto nisu uspostavile DMS. Osim nepoznavanja koncepta DMS-a i mišljenja da im DMS nije potreban u radu, institucije BiH su navodile da nisu poduzimale inicijative ili da su poduzimale inicijative, ali da nisu mogle osigurati sredstva za nabavu DMS-a.

Provedbom revizije uočeno je da je bilo otežano dobivanje sredstava za nabavu DMS-a u institucijama iz uzorka, što je jedan od razloga usporene uspostave DMS-a.⁶¹ Jedan od primjera usporene uspostave DMS-a zbog nedostatka sredstava je MVTEO, zbog čega se DMS uspostavljao parcijalno duži niz godina, što je vidljivo na sljedećem grafikonu:

Grafikon 6.: Dinamika uspostave DMS-a u MVTEO-u



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju informacija iz upitnika i razgovora

⁵⁹ Iako je 27 institucija BiH uspostavilo DMS, u ovoj analizi je obuhvaćeno 26 institucija. Iz analize je izostavljeno Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH, koje je interno razvijalo sustav kroz duži niz godina.

⁶⁰ Ako se računa da je DMS uspostavljen u 29 od 73 institucije BiH. Ako bi uzeli u obzir i šest institucija BiH koje su djelomično uspostavile DMS, onda bi rezultat bio 19 godina.

⁶¹ MKP je više puta tražio sredstva za DMS, odnosno kroz nekoliko godina dok im nisu bila odobrena. UKRJU nije tražio sredstva za DMS, ali misle da su tražili da bi ih teško dobili. Razlog za takvo mišljenje je što su sredstva UKRJU za kapitalne investicije 7.000 KM, a za DMS im je potrebno oko 30.000 KM. UKRJU je pokušao osigurati sredstva od donatora, ali nisu uspjeli.

Prema izjavama predstavnika MVTEO-a, inicijativa za uspostavom DMS-a je pokrenuta 2012. Iste godine MVTEO je tražio sredstva za DMS koja im nisu bila osigurana do 2018.⁶²

Osim otežanog dobivanja sredstava za nabavu DMS-a, razlog usporene uspostave DMS-a može biti i otpor korištenja DMS-a u radu. U Dodatku 7. je ilustriran primjer usporene uspostave DMS-a zbog pružanja otpora korištenju DMS-a u radu, ali i zbog nedostatno dobro urađenog snimanja poslovnih procesa i nepoznavanja uredskog poslovanja u institucijama BiH.

Primjeri djelomične uspostave DMS-a⁶³ su također primjeri usporene uspostave DMS-a. U ovim primjerima jedan od glavnih razloga usporene uspostave DMS-a je otpor korištenja DMS-a u radu.⁶⁴ Nekorištenje ili nepotpuno korištenje DMS-a u institucijama BiH koje tvrde da su djelomično uspostavile DMS ne može se smatrati uspostavom DMS-a. Posljedice navedenog mogu biti neopravdano trošenje proračunskih sredstava, stvaranje dodatnih troškova ili manje efikasan rad.

3.2.2. Slabosti u planiranju uspostave DMS-a

Većina institucija iz uzorka nije pripremila projektni prijedlog ili plan uspostave DMS-a. Iako je većina institucija iz uzorka kod uspostave DMS-a analizirala svoje poslovne procese i donijela interni akt o uporabi DMS-a, pojavljivale su se poteškoće u njegovoj uspostavi. Većina institucija BiH nije uspostavila standardizirane i interoperabilne DMS-ove.

Provedbom revizije uočeno je da je određeni broj institucija iz uzorka detaljnije planirao uspostavu DMS-a. Sljedeća tablica prikazuje pripremne aktivnosti uspostave DMS-a institucija iz uzorka.

Tablica 2.: Pripremne aktivnosti uspostave DMS-a

Redni broj	Naziv institucije	Projektni prijedlog/plan ili obrazloženje	Snimanje poslovnih procesa	Donošenje internog akta
1.	IDDEEA	x	✓	✓
2.	MFT	x	✓	✓
3.	MKP	✓	✓	✓
4.	MO	x	✓	✓
5.	MS	x	✓	x
6.	MVTEO	✓	x	✓
7.	UNO	✓	✓	NP*

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

* UNO je u fazi implementiranja DMS-a.

Kao što se vidi iz tablice 2., samo su tri institucije iz uzorka pripremile projektni prijedlog i plan uspostave DMS-a u radu, ili obrazloženje potrebe za DMS-om. Iako većina institucija iz uzorka nije pripremila projektni prijedlog ili analizu o potrebi uspostave DMS-a, skoro sve institucije iz uzorka su snimale poslovne procese u instituciji. Interni akt o

⁶² Nije dostavljena tražena dokumentacija kojom bi se potvrdilo navedeno.

⁶³ Prema rezultatima upitnika, šest je institucija BiH koje su djelomično uspostavile DMS: Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvalitete, Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH, Konkurencijsko vijeće BiH, MS, Središnje izborno povjerenstvo BiH i Vijeće za državnu potporu BiH.

⁶⁴ Objašnjenja variraju od toga da se uopće ne koristi nabavljeni DMS (Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvalitete i Vijeće za državnu potporu BiH) do toga da DMS nije uspostavljen u svim uredima/ispostavama institucije (Središnje izborno povjerenstvo BiH).

uporabi DMS-a je izradilo pet institucija iz uzorka, MS⁶⁵ nije donio interni akt, a u UNO-u još uvijek traje faza implementiranja DMS-a. Donošenjem internog akta o uporabi DMS-a prelazi se na elektroničko poslovanje.

U Dodatku 7. ovog izvješća su dane ilustracije otežane uspostave DMS-a sa nekim od praktičnih problema s kojim se institucije susreću prilikom uspostave DMS-a.

Uspostava nestandardiziranih i neinteroperabilnih DMS-ova

Institucije BiH, prilikom planiranja uspostave DMS-a, uglavnom nisu tražile mišljenje Službe za e-vladu GT-a na DMS, što je propisano Odlukom o elektroničkom poslovanju i e-vladi u VM-u. Na ovaj način je propuštena prilika da se uspostave standardizirani i interoperabilni DMS-ovi.

Prema rezultatima upitnika, od 27 institucija BiH koje su uspostavile DMS, samo je jedna tražila mišljenje Službe za e-vladu pri GT-u prilikom uspostave DMS-a⁶⁶. Od pet institucija BiH koje su u fazi uspostave DMS-a, nijedna nije tražila mišljenje Službe za e-vladu pri GT-u. Kao razloge institucije BiH navodile su nepoznavanje obveze traženja mišljenja, obveza traženja mišljenja nije propisana zakonskim ili podzakonskim propisom, nije funkcionirala Služba za e-vladu pri GT-u, nisu upoznati s radom Službe za e-vladu pri GT-u, DMS nabavljen putem projekta i drugo.

Većina institucija BiH prilikom nabave DMS-a nije iskazivala zahtjev za interoperabilnost, otvorenost za integraciju ili povezivanje s drugim informacijskim sustavom. Ovo je jedan od razloga što nisu uspostavljeni interoperabilni DMS-ovi. Posljedice ovakvog stanja mogu biti izostanak razmjene podataka i informacija, stvaranje dodatnih troškova zbog

Institucije BiH uglavnom nisu iskazivale zahtjev za interoperabilnost, otvorenost za integraciju ili povezivanje DMS-a s drugim informacijskim sustavima, uslijed čega, između ostalog, uspostavljeni DMS-ovi nisu interoperabilni. Zbog ovoga može doći do izostanka razmjene informacija, do stvaranja dodatnih troškova i otežane izgradnje G2G servisa.

otežanog povezivanja s drugim informacijskim sustavima i nepružanje potpore izgradnji G2G servisa.

Prema rezultatima upitnika, 11 od 32 institucije BiH koje su uspostavile DMS ili su u fazi uspostave DMS-a je navodilo zahtjev za interoperabilnost ili otvorenost sustava za integraciju i povezivanje u tehničkim zahtjevima za nabavu DMS-a.⁶⁷

U razgovoru s predstavnicima institucija iz uzorka došlo se do informacije da su još dvije institucije uspostavile interoperabilan DMS, a koje u tehničkim zahtjevima nisu navodile zahtjev za interoperabilnost i otvorenost sustava za integraciju i povezivanje. Prema izjavama predstavnika MVTEO-a i MO-a, DMS uspostavljen u ovim institucijama je interoperabilan.

⁶⁵ MS nije donio interni akt iz razloga što se odstupilo od planiranog u uspostavi DMS-a, zbog čega je nabavljen ograničen broj licenci za korištenje DMS-a, odnosno e-pisarnice.

⁶⁶ Prema podacima iz upitnika, to je Agencija za državnu službu. MVTEO, Ministarstvo pravde BiH i Direkcija za europske integracije BiH su usmenim putem izvršile konzultacije sa Službom za e-vladu pri GT-u.

⁶⁷ Napominjemo da su tri institucije BiH, koje su uspostavile DMS, navodile da nemaju tražene podatke, a za jednu instituciju ovo nije primjenjivo jer je interno razvijala DMS.

Od sedam institucija iz uzorka tri institucije⁶⁸ su u tehničkim zahtjevima identificirale s kojim poslovnim informacijskim sustavima će se povezati DMS. Također, ove tri institucije su planirale elektroničko potpisivanje dokumenata.⁶⁹ Elektronički potpis nije nužan za elektroničku razmjenu podataka unutar institucije, ali jeste za potvrdu vjerodostojnosti podataka u elektroničkoj razmjeni izvan institucije.

Sljedeća ilustracija prikazuje primjer planiranja uspostave interoperabilnog DMS-a.

Ilustracija 4.: Primjer planiranja uspostave interoperabilnog DMS-a u MKP-u

U Tehničkim zahtjevima za nabavu softverske platforme za digitalizaciju uredskog poslovanja i službene registre sa DMS sustavom navedeno je da sustav treba biti interoperabilan i otvoren, kao i da omogućuje integraciju s ostalim poslovnim sustavima MKP-a. Navedeno je i da se iz DMS-a omogući pristup softveru za prometne dozvole koje posjeduje MKP, kao i da programsko rješenje mora omogućiti primjenu elektroničkog ovjeravanja dokumenata, odnosno elektronički potpis od certificiranih tijela.

Izvor: Dokumentacija MKP-a

⁶⁸ IDDEEA, UNO i MKP. IDDEEA je planirala integraciju sa HelpDeskom, sustavom kojeg koriste entitetska ministarstva unutarnjih poslova. UNO je planirao integraciju sa sustavom Nova porezna aplikacija UNO-a. MKP je planirao omogućiti pristup softveru za prometne dozvole MKP-a.

⁶⁹ IDDEEA je 2010. godine, kada je uspostavila DMS, osigurala i elektroničko potpisivanje dokumenata u DMS-u. UNO je pokrenuo aktivnosti na uspostavi DMS-a prilikom izgradnje infrastrukture javnih ključeva (elektroničkog potpisa). MKP planira nabaviti kvalificirane elektroničke potpise.

4. ZAKLJUČCI REVIZIJE

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka s ciljem da provjeri jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Provedena istraživanja, intervjui i analiza relevantne dokumentacije omogućila su nam da sagledamo postojeće stanje te da iznesemo sljedeći zaključak.

Institucije BiH nisu efikasne u uspostavi standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Na razini institucija BiH nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova zbog čega je izostao koordinirani i planski pristup uspostavi DMS-a. Uslijed izostanka koordiniranog i planskog pristupa uspostavi DMS-a, institucije BiH su samostalno uspostavljale DMS. Prilikom samostalne uspostave DMS-a, institucije BiH nisu bile efikasne i nisu uspostavile standardizirane i interoperabilne DMS-ove.

4.1. Nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH

Na razini institucija BiH nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Zbog nepostojanja odgovarajućeg strateškog, pravnog i institucionalnog okvira izostao je koordinirani i planski pristup uspostave DMS-

Odsustvo odgovarajućeg strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova na razini institucija BiH rezultirao je izostankom koordiniranog i planskog pristupa uspostavi DMS-a.

a u institucijama BiH. Uslijed toga, institucije BiH su samostalno uspostavljale DMS-ove, koji nisu standardizirani i interoperabilni.

Strateški ciljevi uspostave DMS-a kojim bi se doprinijelo jednoobraznoj uspostavi DMS-a u institucijama BiH nisu ispunjeni. Na taj način je propuštena prilika za jednoobraznu uspostavu DMS-a u institucijama BiH iz donatorskih sredstava i ostvarivanjem ušteda u proračunu. Iako nisu ispunjeni strateški ciljevi jednoobrazne uspostave DMS-a, nije donesen ni novi strateški okvir kojim će se odrediti sveobuhvatan način uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH. Zbog nedostatka strateškog okvira nije određen ni pravni okvir kojim će elektronički način poslovanja biti obavezan i primaran, niti je određen način koordinacije uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova.

Nije donesen odgovarajući pravni okvir za uspostavu DMS-a u institucijama BiH kojim bi se utvrdila obveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH. Nisu doneseni standardi za uspostavu DMS-a u institucijama BiH s ciljem osiguranja standardizacije i interoperabilnosti sustava čime bi se, između ostalog, doprinijelo i ekonomičnosti uspostave DMS-a, a time i efikasnijem i ekonomičnijem trošenju proračunskog novca. Propisi koji reguliraju uredsko poslovanje ne pozicioniraju elektroničko poslovanje kao primarno. Zbog nepostojanja odgovarajućeg pravnog okvira većina institucija BiH nije uspostavila DMS u radu i unaprijedila poslovanje. Institucije BiH koje su uspostavile DMS nisu vodile računa o standardizaciji i interoperabilnosti DMS-a zbog čega je izostala elektronička razmjena dokumenata i podataka.

Na razini institucija BiH nedostaje središnja jedinica za e-upravu s jasno utvrđenim nadležnostima, koja bi koordinirala uspostavu DMS-a u institucijama BiH i osigurala

uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova. Izravna posljedica ovakvog stanja je izostanak koordiniranog i planskog pristupa uspostavi DMS-a zbog čega nisu uspostavljeni standardizirani i interoperabilni DMS-ovi.

Bez jasno definiranog strateškog, pravnog i institucionalnog okvira ne može se očekivati efikasna uspostava standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH, sustava koji su temelj za razvoj informacijskih sustava orijentiranih ka drugim institucijama, građanima i privredi.

4.2. Samostalna uspostava standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova nije bila efikasna

U samostalnim nastojanjima uspostave DMS-a, institucije BiH nisu bile efikasne. Samo trećina institucija BiH je uspostavila DMS. DMS je implementiran na različitim tehnologijama, većinom neinteroperabilni, značajno različitih vrijednosti. Iako je poznato da postoji veliki raspon u vrijednostima DMS-a nisu rađene kontrole opravdanosti zahtjeva s aspekta ekonomičnosti. Značajan broj institucija BiH nije uspostavio DMS i osigurao efikasniji rad i na taj način ostvario i uštede.

Zbog neefikasnosti institucija BiH prilikom samostalne uspostave DMS-a, uspostava DMS-a je bila usporena i otežana. DMS se uspostavlja duži niz godina, izvan vremenskih rokova definiranih ranijim akcijskim planovima reforme javne uprave. Ako se zadrži dosadašnja dinamika, DMS će se uspostavljati naredne 22 godine, što si institucije BiH ne mogu priuštiti jer je ovo pretpostavka za uspostavu elektroničkog poslovanja i stvaranja e-uprave. Zbog usporene dinamike uspostave DMS-a, BiH zaostaje za zemljama iz okruženja u uspostavi elektroničkog poslovanja javne uprave.

Institucije BiH nisu bile efikasne u planiranju uspostave DMS-a. Nedostatne pripremne aktivnosti i nedostatno dobro urađeno snimanje poslovnih procesa je pridonijelo neefikasnoj uspostavi DMS-a u institucijama BiH. Posljedice su otežana uspostava DMS-a, zbog čega se kasni s prelaskom s papirnog na elektroničko poslovanje, što dovodi do manje efikasnosti, ali i sigurnosti u radu. Jedna od posljedica nekorištenja DMS-a u radu je i mogućnost zlouporabe, odnosno naknadne izmjene dokumenata.

Prilikom planiranja uspostave DMS-a institucije BiH nisu vodile računa o standardiziranosti i interoperabilnosti sustava. Posljedica je uspostava nestandardiziranih i neinteroperabilnih DMS-ova koji nisu povezani s drugim informacijskim sustavima zbog čega nema elektroničke razmjene dokumenata i podataka u institucijama BiH. Zbog uspostave nestandardiziranih i neinteroperabilnih DMS-ova u budućnosti će biti otežano povezivanje s drugim informacijskim sustavima i iziskivat će dodatne troškove. Dodatno, postoji mogućnost da će se neki DMS morati u potpunosti zamijeniti novim zbog nemogućnosti prilagodbe i povezivanja sustava, zbog čega će doći do dupliranja troškova.

5. PREPORUKE REVIZIJE

Na temelju provedenih istraživanja, nalaza i zaključaka revizije, Ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

Preporuke Vijeću ministara BiH

- **Vijeće ministara BiH treba osigurati odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu DMS-a u institucijama BiH.**

Ovo podrazumijeva da obveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i nadležnost mjerodavne institucije trebaju biti jasno propisani.

Preporuke Službi za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost

- **Odgovorna služba i radno tijelo trebaju što prije poduzeti aktivnosti na pripremi prijedloga obvezujućih standarda za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH vodeći računa i o ekonomičnosti predloženih rješenja.**

Preporuke institucijama BiH

- **Institucije BiH koje planiraju uspostavu DMS-a trebaju je temeljiti na sveobuhvatnoj analizi potreba i poslovnih procesa.**
- **Institucije BiH trebaju osigurati uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova.**

Ovo podrazumijeva da institucije BiH, prilikom uspostave DMS-a, trebaju tražiti mišljenje Službe za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH. Institucije BiH zahtjeve za DMS trebaju pripremati sukladno standardima za uspostavu DMS-a. Do donošenja standarda za uspostavu DMS-a institucije BiH zahtjeve za DMS trebaju pripremati sukladno općim zahtjevima za interoperabilnost i načelima ekonomičnosti.

- **Institucije BiH trebaju donijeti interne propise o uporabi DMS-a koji će omogućiti prelazak s papirnog na elektroničko poslovanje.**

Tim revizije učinka:

Magdalena Pejak
revizor učinka-voditelj tima

Magdalena Pejak

Davorka Lučić
revizor učinka-član tima

Davorka Lučić

Danijel Čolo
Rukovoditelj Odjela za reviziju učinka

Danijel Čolo

Radivoje Jeremić
Rukovoditelj Odjela za kontrolu
kvalitete, metodologiju i planiranje
revizije učinka

Radivoje Jeremić



DODACI

Dodatak 1.: Ilustracija primjera dobre prakse uspostave DMS-a

Dodatak 2.: Modeli mogućih rješenja problema nadležnosti

Dodatak 3.: Lista institucija BiH koje su uspostavile DMS

Dodatak 4.: Lista institucija BiH koje su djelomično uspostavile DMS

Dodatak 5.: Lista institucija BiH koje su u fazi uspostave DMS-a

Dodatak 6.: Lista institucija BiH koje nisu uspostavile DMS

Dodatak 7.: Ilustracije primjera usporene i otežane uspostave DMS-a u institucijama iz uzorka

Dodatak 1.: Ilustracija primjera dobre prakse uspostave DMS-a

Ilustracija prikazuje primjer dobre prakse utvrđenog pravnog okvira za uspostavu DMS-a iz okruženja.

Ilustracija 5: Primjer dobre prakse

DMS u Crnoj Gori

Uspostavljen je jedinstveni DMS koji koristi Generalno tajništvo Vlade i sva ministarstva u Vladi Crne Gore. Obveza korištenja DMS-a proizlazi iz Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o elektroničkoj vladi, Strategije reforme javne uprave Crne Gore 2016.-2020., kao i drugih relevantnih zakonskih i podzakonskih propisa. Koordinaciju implementiranja sustava vrši Direktorat za e-vladu i kibernetičku sigurnost Ministarstva javne uprave Crne Gore. Prednosti za javnu upravu u Crnoj Gori od korištenja sustava uključuju:

- smanjenje prostora potrebnog za arhiviranje i arhiviranje papirnih dokumenata;
- brži i lakši pristup informacijama;
- bolja kvaliteta dokaza, praćenje i kontrola preuzetih obveza;
- objedinjavanje poslovnih procesa, kao i strukture i oblika dokumenata.

Od uvođenja DMS-a ostvarene su značajne financijske uštede, posebno u pogledu:

- operativnih troškova;
- izrade papirne dokumentacije - papira, tonera, ostalog uredskog materijala;
- efikasnijeg korištenja radnog vremena osoblja ministarstva jer im je potrebno manje vremena za istraživanje i arhiviranje papirnih dokumenata;
- slanje papirnih dokumenata na daleke lokacije (npr. poštanski troškovi ili troškovi goriva, itd.).

Međutim, kako bi se osiguralo daljnje nesmetano funkcioniranje DMS-a, bilo je potrebno ojačati normativni okvir koji regulira područje pružanja usluga na temelju usklađivanja odgovarajućeg zakonodavstva sa Zakonom o općem upravnom postupku. Zakonodavstvo kojeg se tiče funkcioniranje DMS-a uključuje:

- Zakon o elektroničkoj identifikaciji i elektroničkom potpisu,
- Smjernice za upravljanje uredskim poslovanjem javne uprave,
- Uredbu o izmjeni i dopuni Uredbe o upravljanju uredskim poslovanjem javne uprave.

Izvor: Analiza trenutnog stanja razvoja e-uprave u BiH⁷⁰

⁷⁰ Analizu trenutnog stanja razvoje e-uprave u BiH su radili GT i MKP 2020. godine, u sklopu projekta „Podrška reformama e-uprave i digitalizaciji usluga u BiH“ koji je financirala Vlada Velike Britanije. Pored navedene Analize, u sklopu istog projekta, pripremljen je i Nacrt strategije za razvoj e-uprave u institucijama VM-a za razdoblje 2021. - 2025. i Mapa puta BiH.

Dodatak 2.: Modeli mogućih rješenja problema nadležnosti iz Analize korištenja servisa e-vlade i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija

Analizu korištenja servisa e-vlade i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija su zajedno radili GT i MKP sa vanjskim ekspertom 2018. godine.

<p>Model 1: Model podjele odgovornosti između GT-a i MKP-a</p>	<p>Ovaj model je već zastupljen u VM-u. Odgovornosti su podijeljene između GT-a i MKP-a. U svakoj od opcija nužno je institucionalno jačanje sadašnje Službe za održavanje i razvoj sustava elektroničkog poslovanja i e-vlade pri GT-u i postavljanje ove službe na najvišu razinu odlučivanja. To bi značilo da se procesi održavanja i razvoja elektroničkog poslovanja i e-vlade izdvoje u organizacijski dio više razine:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sektor (viša organizacijska jedinica) pri GT-u – Ova opcija zahtijeva jasnije definiranje procesa koordinacije politika (više pri MKP-u koji trenutačno obavlja ove zadatke) i podjele izvršne odgovornosti (više kod GT-a koji i sada obavlja ove zadatke) 2. Ured za e-vladu (viša organizacijska razina) pri GT-u
<p>Model 2: Model posebne agencije/ministarstva /ureda kao stalnog tijela VM</p>	<p>Ovaj model osigurava najjednostavniji institucionalni okvir za razvoj e-vlade. Podrazumijevao bi integraciju kapaciteta GT-a i MKP-a u posebnu agenciju/ministarstvo/ured za e-vladu kao stalno tijelo VM-a. Ova institucija bi preuzela sve odgovornosti za IKT i e-vladu na razini VM-a.</p>
<p>Model 3: Model vodećeg ministarstva</p>	<p>U ovom modelu prijedlog je da se Služba za održavanje i razvoj sustava elektroničkog poslovanja i e-vlade prebaci u MKP. U ovoj opciji kao i u opciji da zaduženja za e-vladu ostanu u GT-u nužno je institucionalno jačanje sadašnje Službe za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri GT-u i postavljanje ove službe na najvišu razinu odlučivanja. To bi značilo da se procesi održavanja i razvoja elektroničkog poslovanja i e-vlade izdvoje u organizacijski dio više razine:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sektor (viša organizacijska razina) pri MKP-u 2. Ured za e-vladu (viša organizacijska razina) pri MKP-u
<p>Model 4: Model javno-privatnog partnerstva</p>	<p>Model javno-privatnog partnerstva može veoma ubrzati dostizanje razvojnih ciljeva i kompetencija potrebnih za razvoj, implementiranje, održavanje i nadzor servisa e-vlade.</p>

Dodatak 3.: Lista institucija BiH koje su uspostavile DMS

Redni broj	Naziv institucije BiH	Vrsta softvera	Vrijednost DMS-a u KM
1.	Agencija za državnu službu BiH	OWIS	23.400,00
2.	Agencija za forenzična ispitivanja i vještačenja BiH	Page Office	39.883,00
3.	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH	Oracle	277.821,76
4.	Agencija za javne nabave BiH	OWIS	28.850,37
5.	Agencija za policijsku potporu BiH	OWIS	22.932,00
6.	Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH	OWIS	Nepoznata*
7.	Agencija za sigurnost hrane BiH	OWIS	44.366,00
8.	Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja u BiH	OWIS	Nepoznata*
9.	Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH	OWIS	16.900,65
10.	Direkcija za europske integracije BiH	OWIS	Nepoznata*
11.	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH	OWIS	51.538,50
12.	Državna agencija za istrage i zaštitu	OWIS	122.000,00
13.	Državna regulativna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost u BiH	OWIS	12.811,50
14.	Granična policija BiH	OWIS	151.251,75
15.	Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH	OWIS	Nepoznata*
16.	Ministarstvo obrane BiH	Oracle	246.051,00
17.	Ministarstvo pravde BiH	OWIS	63.363,00
18.	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	OWIS	92.552,50
19.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	OWIS	Nepoznata*
20.	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	OWIS	Nepoznata*
21.	Predsjedništvo BiH	OWIS	100.000,00
22.	Služba za poslove sa strancima BiH	SPS DMS	451.923,18
23.	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	OWIS	Nepoznata*
24.	Ured za razmatranje žalbi BiH	OWIS	9.360,00
25.	Ured za veterinarstvo BiH	OWIS	45.000,00
26.	Ustavni sud BiH	Interno razvijen softver	Nepoznata**
27.	Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH	Interno razvijen softver	Nepoznata**

* Nepoznata – ulaganja financirana iz donatorskih sredstava

** Nepoznata – softver samostalno razvijen unutar institucija

Dodatak 4.: Lista institucija BiH koje su djelomično uspostavile DMS

Redni broj	Naziv institucije BiH	Vrsta softvera	Vrijednost DMS-a u KM
1.	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete BiH	IBM	54.142,74
2.	Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH	OWIS	5.999,00
3.	Konkurencijsko vijeće BiH	Alfresco	Nepoznata*
4.	Ministarstvo sigurnosti BiH	OWIS	54.905,00
5.	Središnje izborno povjerenstvo BiH	EMC Documentum	237.217,50
6.	Vijeće za državnu potporu BiH	Page Office	Nepoznata*

Dodatak 5.: Lista institucija BiH koje su u fazi uspostave DMS-a

Redni broj	Naziv institucije BiH	Vrsta softvera	Vrijednost DMS-a u KM
1.	Ministarstvo civilnih poslova BiH	OWIS	78.390,00
2.	Ministarstvo financija i trezora BiH	Share Point	53.853,00
3.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	eGOP	232.069,50
4.	Regulatorna agencija za komunikacije BiH	ECM	300.000,00
5.	Uprava za neizravno oporezivanje	Share Point (razvijan prema potrebama UNO-a)	2.839.590,00

Dodatak 6.: Lista institucija BiH koje nisu uspostavile DMS

Redni broj	Naziv institucije BiH	Implementirana e-pisarnica
1.	Agencija za antidoping kontrolu BiH	
2.	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH	
3.	Agencija za nadzor nad tržištem BiH	
4.	Agencija za osiguranje u BiH	
5.	Agencija za poštanski promet BiH	
6.	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH	
7.	Agencija za unapređenje inozemnih investicija u BiH	
8.	Agencija za rad i zapošljavanje BiH	
10.	Agencija za statistiku BiH	
9.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH	
11.	Agencija za zaštitu osobnih podataka u BiH	✓
12.	Arhiv BiH	
13.	Centar za uklanjanje mina u BiH	
15.	Direkcija za ekonomsko planiranje BiH	
16.	Fond za povratak BiH	
17.	Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH	✓
18.	Institut za akreditiranje BiH	
19.	Institut za intelektualno vlasništvo BiH	
20.	Institut za mjeriteljstvo BiH	
21.	Institut za nestale osobe BiH	
22.	Institut za standardizaciju BiH	✓
25.	Memorijalni centar Srebrenica	
26.	Odbor državne službe za žalbe BiH	
27.	Parlamentarna skupština BiH	✓
23.	Komisija za koncesije BiH	
24.	Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika	
28.	Pravobraniteljstvo BiH	
29.	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	✓
14.	Središnja harmonizacijska jedinica MFT BiH	
30.	Sud BiH	
31.	Tužiteljstvo BiH	
32.	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH	
33.	Ured za harmonizaciju i koordinaciju sustava plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvitku BiH	
34.	Ured za zakonodavstvo BiH	✓
35.	Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH	

Dodatak 7.: Ilustracije primjera usporene i otežane uspostave DMS-a u institucijama iz uzorka

Sljedeća ilustracija prikazuje primjer usporene uspostave DMS-a u instituciji iz uzorka zbog otpora u korištenju DMS-a u radu.

Ilustracija 6.: Primjer usporene uspostave DMS-a u MFT-u

Nabava DMS-a je provedena 2017. godine, a završetak uspostave DMS-a je 2021. godina. Uredsko poslovanje se odvija paralelno, elektronički i papirno.

Prema izjavama predstavnika MFT-a, glavni uzrok dugotrajne uspostave DMS-a u MFT-u je otpor uposlenih da koriste DMS u radu. MFT je imao poteškoća u implementiranju DMS-a, koje su otklonjene, ali je produžio rok za implementiranje. Najviše problema je nastalo kada je uspostavljena nova e-pisarnica, koja se razlikuje od prethodne. Od izvođača je traženo da prilagodi novu pisarnicu staroj. Iako je implementator to uradio, postojalo je nezadovoljstvo uposlenih iz Odsjeka za e-pisarnicu i arhivu MFT-a aplikacijom za DMS. Uposleni su smatrali da je aplikacija za DMS i dalje komplicirana i neupotrebljiva za korištenje. Jedan od razloga je bio što aplikacija nije prilagođena propisima za uredsko poslovanje u institucijama BiH i uredskom poslovanju u MFT-u.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju razgovora i dostavljene dokumentacije

Iz prethodnog primjera vidljivo je da osim otpora u korištenju DMS-a u radu, jedan od uzroka usporene i otežane uspostave DMS-a može biti i nedostatan dobro urađeno snimanje poslovnih procesa i nepoznavanje uredskog poslovanja u institucijama BiH.

U nastavku su dane ilustracije primjera otežane uspostave DMS-a gdje je jedan od uzroka nedostatne pripreme aktivnosti uspostave DMS-a.

Ilustracija 7.: Primjer otežane uspostave DMS-a u MO-u

Nabava DMS-a je provedena 2016. godine, a završetak uspostave DMS-a je 2018. godina. Poslovanje se odvija elektronički, ali DMS još uvijek ne podržava sve poslovne procese za koje je razvijen.

U realizaciji ugovora uspostave DMS-a pojavljivali su se nepredviđeni organizacijski i tehnički problemi, koji su otežavali, onemogućavali ili uvještovali prolongiranje realizacije ugovora, a koje su ugovorne strane sporazumno rješavale. MO je nabavio 7 modula, 4 modula su stavljena u produkcijsko okruženje u 2017. godini, a preostala 3 modula su stavljena u radno kruženje u 2018. godini, a u uporabu 2019. godine. Konstatirano je da je izvođač razvio DMS sukladno specificiranim funkcionalnim zahtjevima, ali da DMS ne podržava sve funkcionalne potrebe poslovnih procesa za koje je razvijen, iz razloga što je u međuvremenu došlo do promjena procedura, pravilnika i drugih regulativnih akata u tim poslovnim procesima ili te funkcionalne potrebe nisu prepoznate kod iskazivanja funkcionalnih zahtjeva u fazi razvoja sustava.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju dostavljene dokumentacije

Ilustracija 8.: Primjer usporene uspostave DMS-a u UNO-u

UNO kasni sa uspostavom DMS-a.

Faza II. uspostave DMS-a je trebala biti završena do kraja 2017. godine. Nakon prolongiranja rokova, planirana je uspostava do kraja 2021. godine. UNO je uradio snimanje poslovnih procesa, međutim, i dalje se javljaju neke izmjene u poslovnim procesima što je pridonijelo kašnjenju u uspostavi DMS-a. Između ostalog, razlozi za kašnjenje bili su i nestandardiziranost dokumentacije, odnosno akata i nestandardiziranost procesa na pisarnici. Prema izjavama predstavnika UNO-a, ostali razlozi kašnjenja su poremećenost u radu zbog pandemije koronavirusa, veličine i kompleksnosti organizacije, otpor uposlenih i nedostatan broj uposlenih na pisarnici.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju razgovora i dostavljene dokumentacije

