

Informacija o stepenu realizacije Projekta Jedinostveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP)

UVODNE NAPOMENE

Jedna od osnovnih definicija interoperabilnosti govori da je to sposobnost različitih - heterogenih sistema da rade zajedno, kako bi informacije između njih mogle biti razmjenjivane, a da pri tome nisu potrebne dodatne operacije za sporazumijevanje tih sistema. Pojam podrazumijeva funkcionalnost elektronskih registara i informacionih sistema koja omogućava međusobnu razmjenu podataka u elektronskom obliku preko Jedinostvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka.

Zakon o elektronskoj upravi dao je normativni okvir za uvođenje interoperabilnosti registara, a Zakon o upravnom postupku je dao inicijalni impuls većoj upotrebi odredbom da nijedan dokument koji se može dobiti elektronskim putem iz službenih evidencija podataka, građanin ne mora više da dostavlja prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje svojih građanskih prava.

Kao rezultat prethodno navedenih normativnih, ali i mnogobrojnih tehničkih preduslova, uspostavljen je u Ministarstvu javne uprave *Jedinostveni sistem za elektronsku razmjenu podataka* između državnih organa i organa državne uprave.

Ovaj sistem predstavlja vezu između jedinstvene mrežne i systemske infrastrukture na kojoj počivaju informacioni sistemi organa državne uprave i tehnološki divergentnih aplikativnih rješenja pojedinih organa vlasti, i obezbjeđuje razmjenu podataka između više sistema, nezavisno od njihove kompatibilnosti. Primarni cilj realizacije ovog projekta je implementiranje novih funkcija državne uprave, koje će povećati njenu efikasnost i efektivnost i samim tim obezbijediti kvalitetnije usluge građanima i privredi, odnosno postati njihov servis.

Osnovna funkcija ovog centralnog interoperabilnog sistema jeste da institucijama obezbijedi jedinstvenu komunikacionu platformu za razmjenu podataka, kao i kvalitetno i brzo pružanje usluga, s ciljem da se:

- pojednostave procedure razmjene;
- redukuje unos podataka, u smislu preuzimanja podataka koji su već uneseni i nalaze se u nekom od postojećih elektronskih registara i evidencija, a ne njihovog multipliciranja putem ponovnog unosa;
- poveća transparentnost u organima u smislu davanja na uvid informacija o podacima koji su u vlasništvu organa (autentični, odnosno izvorni podaci);
- unaprijedi sveukupna djelotvornost javne uprave.

Unapređenje usluga koje pružaju organi, počinje unapređenjem interne komunikacije između organa. Uspostavljanje i međusobno povezivanje odgovarajućih registara pruža mogućnost za najracionalniji tok podataka od mjesta na kojem podaci nastaju do krajnjih tačaka na kojim se ti podaci koriste.

Osnovna uloga JSERP sistema je da omogućiti:

- Centralizaciju web servisa, formiranjem jedne pristupne tačke za povezivanje svih web servisa institucija. To znači lako postavljanje postojećih web servisa na JSERP-u koji su već razvijeni, ili servisa koji će biti razvijeni u institucijama;
- Očuvanje integriteta podataka tokom procesa razmjene između institucija. Podaci se ne smiju mijenjati tokom prenosa, a arhive (logovi) moraju biti u institucijama;

- Održavanje bezbjednosti podataka tokom procesa razmjene između institucija. Podatke ne smije da vidi treća strana ili neovlašćeni korisnik.

PRAVNI OKVIR

Novim Zakonom o elektronskoj upravi („Službeni list CG“, br. 72/19) proširena je upotreba JSERP-a na način što je pored obaveze organa državne uprave i državnih organa koji su dužni da razmjenjuju podatke iz registara koje vode i informacionih sistema kojima upravljaju putem ovog sistema, ova obaveza data i državnim agencijama, državnim fondovima i drugim nosiocima javnih ovlašćenja. Nadalje, data je mogućnost korišćenja ovog sistema i organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, posebnim i javnim službama u smislu zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, zatim nezavisnim i regulatornim tijelima, ukoliko zadovoljavaju tehničke uslove i bezbjednosne standarde.

Evidenciju o elektronskim registrima i informacionim sistemima, koje su pomenuti organi dužni da prijave (u daljem tekstu Metaregistar), vodi Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija u elektronskom obliku.

Metaregistar je sastavni dio JSERP-a, a objavljuje se u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka www.data.gov.me.

Pored Zakona o elektronskoj upravi, kojim je na sistemski način uređena oblast elektronske uprave, poseban iskorak napravljen je usvajanjem novog Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/2016 i 37/2017) kojim je elektronska komunikacija izjednačena sa konvencionalnim načinom komunikacije. Takođe, propisano je i da javnopravni organ prilikom odlučivanja u upravnom postupku, po službenoj dužnosti vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija i registara, koje vodi taj javnopravni organ, odnosno drugi nadležni organ, osim ako je pristup tim podacima ograničen u skladu sa zakonom. Pribavljanje navedenih podataka po službenoj dužnosti upravo je olakšano i elektronski podržano korišćenjem JSERP-a kroz elektronsku razmjenu podataka.

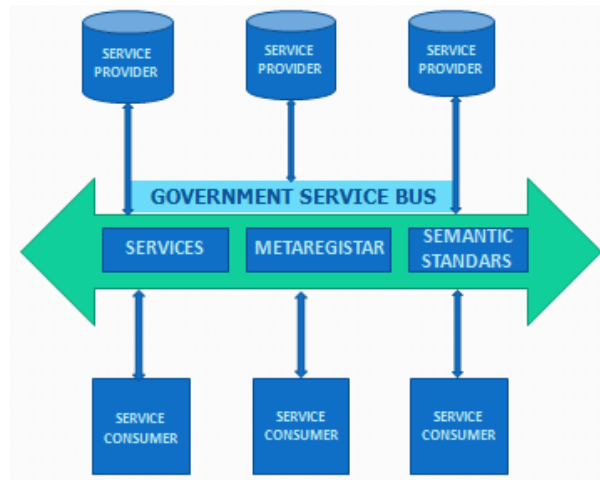
Krajem 2020.godine usvojeni su podzakonski akti: Uredba o načinu upravljanja i drugim pitanjima od značaja za funkcionisanje Jedinostvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, Pravilnik o tehničkim uslovima i sigurnosnim standardima za pristup jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka i Pravilnik o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima, kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra, a koji su dodatno uredili načine funkcionisanja sistema JSERP, dobijanja pristupa sistemu i prijave registara u Metaregistar.

OPIS JSERP-A

Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka obuhvata u osnovi:

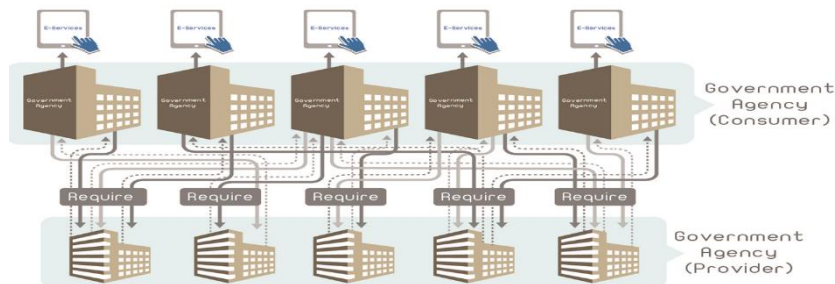
- evidenciju elektronskih registara i informacionih sistema (Metaregistar);
- evidenciju web servisa i softverskih rješenja institucija za preuzimanje podataka iz elektronskih registara;
- evidenciju prijave za preuzimanje podataka iz elektronskih registara, odnosno informacionih sistema;
- evidenciju razmjene podataka;
- evidenciju semantičkih standarda zapisa podataka (sl.1).

Koristeći centralizovanu bazu podataka o sadržaju elektronskih registara (Metaregistar) i katalog web servisa, organi su u mogućnosti da blagovremeno planiraju i vrše razmjenu podataka u svim pravcima gdje je to potrebno.

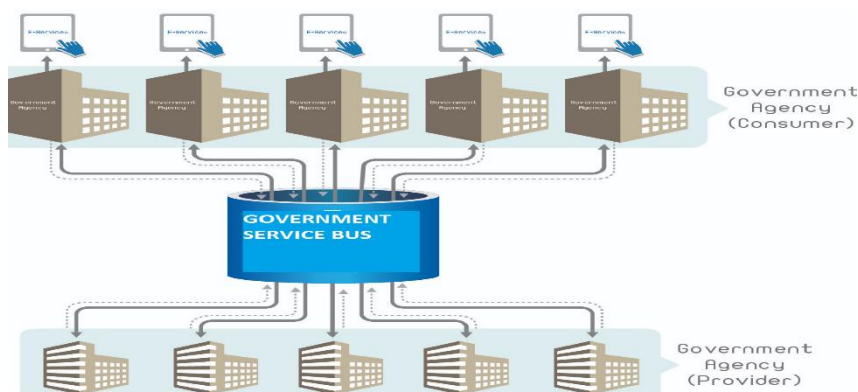


SI.1 Jedinostveni sistem za elektronsku razmjenu podataka

Ispunjavanjem tehničkih zahtjeva u pogledu interoperabilnosti, postiglo se da u proseku razmjene učestvuju svi organi koji raspolažu ili imaju potrebu za pribavljanjem podataka koji su u posjedu nekog drugog organa. Takođe, bitno je istaći da pored tehničkih, postoje i normativni preduslovi u vidu pravnog osnova na osnovu kojeg određeni organ može preuzimati podatke od drugog organa koji je te podatke ponudio kroz sistem na korišćenje. Sistem omogućava razmjenu podataka između organa na unificiran način preko jednog kanala (SI. 3) umjesto dosadašnje razmjene koja je bila na principu “peer to peer” što znači da su organi razmjenjivali podatke preko zasebnih pojedinačnih kanala (SI. 2).



SI. 2 Razmjena podataka između organa peer to peer



SI. 3 Razmjena podataka između organa preko JSERP-a

Funkcionisanje sistema obuhvata:

- podnošenje prijave i odobravanje prijave web servisa u tom sistemu, radi omogućavanja pristupa registrima i evidencijama koje u vršenju poslova iz svoje nadležnosti vode institucije;
- prijavljivanje softverskih rješenja za preuzimanje podataka iz elektronskih registara, odnosno informacionih sistema;
- podnošenje i odobravanje prijave za preuzimanje podataka iz elektronskih registara, odnosno informacionih sistema;
- evidentiranje razmjene podataka preko jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka;
- kao i vođenje evidencije o elektronskim registrima, odnosno informacionim sistemima organa i drugih subjekata

Sušтина funkcionisanja ovakvih sistema omogućava da se zahvaljujući njima:

- čuva integritet podataka koji se razmjenjuju između registara različitih institucija kroz siguran transportni mehanizam
- čuvaju logovi razmjene podataka na strani institucija koji su ekvivalent fizičkoj arhivi
- lako upravlja korisnicima i pravima pristupa podacima

Osnovne prednosti implementiranja ovog sistema, odnosno elektronske razmjene podataka između organa su brži i efektivniji procesi, bez zastoja i gubitaka vremena, samim tim:

- poboljšava se interoperabilnost na procesnom, semantičkom i tehnološkom nivou;
- poboljšava se pristup podacima, informacijama;
- skraćuje se vrijeme neophodno za razmjenu podataka;
- poboljšavaju se tokovi procesa i njihova efikasnost;
- podaci se unose jednokratno u sistem;
- poboljšava se tačnost registara, postojeće greške se ažuriraju kroz sistem;
- eliminišu se skupa i nefleksibilna pojedinačna rješenja.

Izazovi koji prate implementaciju JSERP-a se mogu prepoznati u:

- obezbjeđivanju finansijskih sredstava za potrebe kreiranja servisa organa;
- dugoj implementaciji koja zavisi od velikog broja učesnika;
- otporu korisnika prema inovativnim rješenjima;
- potrebi za dodatnim ljudskim resursima, imajući u vidu važnost i obim poslova praćenja, upravljanja i održavanja ovog sistema;
- nepostojanju procedura u institucijama koje koriste sistem kako bi se pravovremeno reagovalo u slučaju bilo kakvih zastoja na samim krajnjim tačkama a ne samo na centralnom sistemu;
- obezbjeđivanje stalne konitnuirane eksterne podrške u tehničkom održavanju sistema;
- koordinacija u otklanjanju tehničkih problema između centralnog i klijent sistema;
- nedostatku adekvatno obučenog kadra u institucijama koje koriste sistem.

REALIZOVANE AKTIVNOSTI

Od početka implementacije JSERP sistema realizovane su mnogobrojne aktivnosti kojima je cilj ne samo korišćenje ovog sistema već i njegovo dalje unapređenje, promocija i izrada procedura za održivost u narednom periodu.

Pristup JSERP-u

Organi koji su iskazali interesovanje da u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi preuzimaju i razmjenjuju podatke između registara i infomacionih sistema, koriste JSERP od oktobra mjeseca 2018. godine. U cilju kvalitetne koordinacije procesima u daljem razvoju elektronske

uprave, formiran je Savjet za elektronsku upravu , koji između ostalog, upravlja i aktivnostima u vezi interoperabilnosti između informacionih sistema organa javne uprave.

U proteklom periodu, intezvirana je saradnja MJUDDM sa ostalim organima javne uprave sa ciljem uspostavljanja bolje horizontalne komunikacije sa IT osboljem iz drzavnih organa u smislu lakseg i efikasnog povezivanja, razmjene informacija/znanja. Pokrenuta je inicijativa za formiranje ICT mreže organa javne uprave koja će uključivati relevantne IT službenike, a kojom će koordinirati MJUDDM, sa ciljem unapređenja saradnje organa koji razvijaju elektronsku upravu poštujući postulate racionalnog korišćenja resursa i interoperabilnosti.

Od početka uspostavljanja ovog sistema 2018. godine, u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi, započeo je proces pristupa institucija JSERP-u, kao i postupak povezivanja elektronskih registara preko tog sistema, odnosno podnošenja prijave za elektronsku razmjenu podataka. Treba naglasiti da u skladu sa zakonom institucije koje iskažu potrebu pristupa JSERP-u moraju zadovoljiti utvrđene tehničke uslove, nakon čega mogu prijaviti dostavu podataka iz registara koje vode, drugim institucijama, kao i prijaviti potrebu za preuzimanjem podataka iz registara drugih institucija. Takođe, shodno ovom zakonu sve institucije koje vode registre i upravljaju nekim informacionim sistemima obavezne su da prijave iste i dostave zakonom predviđene podatke o njima u Metaregistar.

Prilikom priključenja institucija sistemu za razmjenu podataka, bilo je neophodno sačiniti izvještaje o ispunjenosti tehničkih uslova u pogledu interoperabilnosti i sigurnosnih standarda, na osnovu kojih su donijeta rješenja za pristup sistemu. Treba napomenuti da pristup sistemu omogućava institucijama da u narednom koraku, shodno zakonu, prijave informacije o registrima koje vode kao i sve podatke koji se u njima vode i koji su na raspolaganju drugim institucijama za dalje preuzimanje.

U sljedećoj tabeli dat je prikaz institucija koje su dobile pristup JSERP-u, kao i nazivi registara koji su prijavljeni od strane jednog dijela tih institucija:

Ministarstva	Uprave
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja Registar podataka o korisnicima materijalnih davanja Registar prava i postupaka iz soc.dječje zaštite	Uprava prihoda i carina Centralni registar obveznika i osiguranika Centralni registar privrednih subjekata Carinski registar
Ministarstvo prosvjete, kulture, nauke i sporta Registar obrazovanja Crne Gore	Uprava za katastar i imovinu Registar nepokretnosti i prava nad njima
Ministarstvo unutrašnjih poslova Centralni registar stanovništva Registar izdatih dozvola za oružje Registar izdatih vozačkih dozvola Registar izdatih dozvola za strance (privremeni boravak, rad i stalni boravak) Registar izdatih ličnih karata Registar izdatih putnih isprava Registar izdatih saobraćajnih dozvola	Uprava za statistiku (nije prijavila registre jer samo preuzimaju podatke preko JSERP-a)
Ministarstvo pravde i ljudskih manjina Kaznena evidencija krivičnih sankcija MALOLJETNIKA Kaznena evidencija PRAVNIH LICA Registar novčanih kazni i prekršajne evidencije - ROF Registar kaznene evidencije FIZIČKIH LICA	Uprava za inspekcijske poslove

Ministarstvo odbrane	Uprava za kadrove
Fondovi	Agencije
Fond za zdravstveno osiguranje Registar zdravstvenih osiguranika	Agencija za zaštitu životne sredine
Investiciono razvojni fond Crne Gore	Agencija za sprečavanje korupcije
Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Registar matične evidencije penzionera	
Lokalna samoprava	Sudstvo
Glavni grad Podgorica	Sudski savjet

Treba istaći da se svi prijavljeni registri ne koriste još uvijek za razmjenu podataka, jer institucije nisu kreirale servise koji bi ih koristili, što će svakako u narednom periodu biti realizovano. Trenutno je na sistemu aktivno osam razmjena podataka i to:

Consumer --> Parameters --> Provider
Ministarstvo rada i socijalnog staranja --> getLica - JMBG --> Ministarstvo unutrašnjih poslova
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore --> GetCurrentInsurance - JMBG --> Poreska uprava
Ministarstvo prosvjete --> getLica - JMBG --> Ministarstvo unutrašnjih poslova
Ministarstvo rada i socijalnog staranja --> statusucenika - JMBG --> Ministarstvo prosvjete
Ministarstvo prosvjete --> currentStatus - JMBG --> Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Ministarstvo rada i socijalnog staranja --> GetCurrentInsurance - JMBG --> Poreska uprava
Glavni grad Podgorica --> GetCurrentInsurance - JMBG --> Poreska uprava
Agencija za zaštitu životne sredine --> ServiceCrpsRegistar - PIB --> CRPS

SI 4 Razmjene iz monitoringa JSERP/a

Aktivnosti na efikasnijem korišćenju JISERP-a

U saradnji sa UNDP-em koji pruža tehničku podršku za JSERP (u okviru tri projekta: ICT for Development, PAR Objective 2, E-servisi kao odgovor na Covid – 19), organizovane su obuke korisnika iz institucija, mnogi radni sastanci i prezentacije modela uspostavljanja interoperabilnosti između registara. Intenzivno su se sprovodile aktivnosti na praćenju i realizaciji razmjene podataka na nivou elektronskih registara organa koji su prijavljeni na sistem.

Dotadne aktivnosti preduzete da bi se što više iskoristila JISERP platforma, te efikasnije koristili podaci iz registara:

1. Na strani organa Uprava prihoda i carina koji daje podatke na korišćenje iz registra CRPS (Centralni registar privrednih subjekata), podržan je razvoj web servisa za potrebe:
 - Zajednice opština - za potrebe novog softvera za lokalne prihode;
 - Ministarstva finansija – Direkcija za javne nabavke – za potrebe novog softvera javnih nabavki;
 - Službenog lista – za unapređenje postojećeg sistema za razmjenu sa CRPS-om
 - Uprave za inspekcijske poslove – za potrebe novog softvera Jedinственог inspekcijskog informacionog sistema.
2. Na stani Uprave za statistiku razvijeno je 16 web servisa za konzumaciju podataka iz 7 ključnih institucija. Kada se na strani tih institucija omogući preuzimanje podataka putem web servisa, Uprava za statistiku će moći automatski preuzeti potrebne podatke, obraditi ih i rezultate sačuvati ili ponuditi sve ili dio njih na konzumaciju drugima, koji imaju pravo na uvid u podatke.

S obzirom da je suština interoperabilnosti, samim tim i JSERP sistema, unapređenje elektronskih usluga, upotrebna vrijednost ovog sistema se najbolje ogleda u novim e-uslugama koje su realizovane u prethodnom periodu, a koje kao osnov imaju automatsko prikupljanje podataka iz registara organa u kojima se ti podaci vode putem JSERP sistema. Sistem omogućuje dostupnost na jednom mjestu svih registara javne uprave za koje su razvijeni web servisi i preuzimanje podataka od strane drugih organa, a samim tim i pojednostavljenje razvoja kompleksnih e-servisa, koji crpe podatke iz više medju-resorskih registara.

E-usluge su pravi primjer značaja koji JSERP ima ne samo u razmjeni podataka po službenoj dužnosti u svakodnevnom radu službenika u javnoj upravi, već upravo u benefitima za građane koji koriste e-usluge za različite potrebe na različitim portalima.

Usluge koje su realizuju preko JSERP-A :

- Ostvarivanje prava propisanih Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti (materijalno obezbjeđenje, lična invalidnina, dodatak za njegu i pomoć, zdravstvena zaštita, troškovi sahrane, jednokratna novčana pomoć, naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu);
- Ostvarivanja besplatnog toplog obroka, i drugih povlastica u procesu obrazovanja za korisnike materijalnog obezbjeđenja,
- Preuzimanje podataka o zaposlenima i učenicima za potrebe Informacionog sistema obrazovanja Crne Gore (MEIS),
- E-upis djece u vrtiće, škole, e-student.
- Obračun i naplata lokalnih javnih prihoda,
- Status osiguranja za potrebe Informacionog sistema Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore,
- Preuzimanje podataka o preduzećima koji zagadjuju životnu sredinu za potrebe vođenja informacionog sistema Registar otpada.

Tenutno se radi na stvaranju preduslova da nove e usuge, koje će uskoro biti u produkciji poput online plaćanje poreza za nekretnine, online prijava rođenih, online prijava umrlih, online zahtjev za vjenčanje i izdavanje potvrde o vjenčanju, budu integrisane u sistem JSERP.

Značajno unapređenje sistema se ogleda u monitoringu sistema koji u svakom trenutku daje jasan pregled razmjena, zajedno sa notifikacijama u slučaju prekida rada, kao i statistikom na dnevnom i mjesečnom nivou.

PLANIRANE AKTIVNOSTI

Implementacija ovog, po svom značaju strateškog projekta, zahtijeva intezivnu saradnju sa svim organima. Programima obuke za zaposlene iz oblasti elektronske uprave i upravljanja

Ljudskim resursima svakako će se doprinijeti da se zaposleni na poslovima razmjene edukuju i lakše organizuju u sistemu elektronske razmjene podataka. Sistem treba da funkcioniše kao jedinstvena pristupna tačka za sve programske elektronske komunikacije između internih sistema i organa u poslovnim procesima.

Osim obaveze Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija da u skladu sa zakonom upravlja JSERP-om, funkcionisanje ovog sistema zavisi i od spremnosti svih učesnika da razmjenjuju podatke.

Daljim unapredjenjima pravnog okvira i samog sistema, kao i inteziviranjem saradnje IT osoblja iz institucija javne uprave, proširiće se upotreba interoperabilne razmjene podataka.

Tehničku platformu JSERP sistema neophodno je značajno unaprijediti, na način da se omogući još efikasniji monitoring, upotrebom specijalizovane konzole, kao i dodatne funkcionalnosti koje će omogućiti komfornije održavanje od strane zaposlenih u Ministarstvu javne uprave, dig.društva i medija i u krajnjem brže povezivanje drugih organa koji ispune uslove za povezivanje, na više automatizovan način..

Rađena je detaljna analiza postojeće platforme, koja daje predloge preporuka o mogućim unapredjenjima, u odnosu na danas dostupne moderne tehnologije i alate, jednostanije principe razmjene podataka iz primjera regiona i EU, najveće sigurnosne standarde, moguće procese automatizacije i pojednostavljenja korišćenja od strane organa.

U saradnji sa UNDP-em u toku je izrada tehničke specifikacije za značajno unapredjenje JSERP sistema sa planom realizacije do kraja 1 kvartala 2023 god.

Upgrade dijela JSERP sistema planiran u toku 2022 godine bi trebao pojačati efikasnost primjene obaveza iz Zakona o elektronskoj upravi kod svih organa, kroz pojednostavljenje zakonskih procesa i samog načina na koji organi treba da ispune tehničke i bezbjedonosne standarde, što će ujedno omogućiti lakše i brže spajanja na JSERP sistem, te voditi povećanju broja organa koji razmjenjuju podatke kroz JSERP.

Takodje je potrebno kreirati detaljne smjernice i uputstva za organe kojima bi se dodatno pojasnio čitav proces pristupa i razmjene podataka preko JSERP-a. Izradom liste standarda tehničke interoperabilnosti, uspostavljanjem novih funkcionalnosti i razvojem smjernica odnosno vodiča za institucije kao pružalaca i/ili potrošača usluga JSERP-a, stvoriće se uslovi za širenje upotrebe ovog sistema u javnoj upravi.

Formiranjem ICT mreže javne uprave uz održavanje radionica u cilju pune primjene Zakona o upravnom postupku po principu sprovođenja upravnih aktivnosti na jednom mjestu, stvoriće se uslovi da institucije elektronski na brz i pouzdan način realizuju obaveze prikupljanja dokumentacije po službenoj dužnosti. Od velikog značaja za praćenje realizacije ovog sistema, je i neophodna koordinacija aktivnostima za planiranje e-usluga koje će biti unaprijeđene upravo korišćenjem ovog sistema. Takođe, neophodno je razmotriti postojanje jedne radne grupe koja bi se na operativnom nivou bavila ujedno razvojem interoperabilnosti i elektronskih usluga kako bi se na efikasniji način koordiniralo procesom.

Pored unapredjenja JSERP platforme kao dijela budućeg planiranog modernog Digitalnog Eco sistema države, planiran je i razvoj/integracija modernog portala eUprava/e-gradjanin, Singe Sign On sistema za online identifikaciju i autorizaciju, platforme za online plaćanje administrativnih i ostalih taksi, čime će se steći uslovi za razvoj e-servisa najvišeg nivoa, kao i da se postojeći e-servisi podignu na viši nivo (level 4 i 5). Ovim će se konačno omogućiti potpuno korišćenje svih opcija za e-identifikaciju, e-autorizaciju, digitalno potpisivanje te primjena postojećih zakona iz tih oblasti.