

Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje

IV kvartal

SADRŽAJ

1. Uvod.....	1
2. Pregled aktivnosti u izvještajnom periodu.....	2
3. Inoformacioni sistemi za sve pružaoce elektronskih usluga.....	5
4. Predlog mjera za unapređenje	6
5. Korišćenje e-usluga na portalu e-uprave	7

1. Uvod

Interesovanje za modernizaciju javnog sektora ubrzano raste poslednjih deset godina, a uvođenje elektronskih servisa predstavlja ključan element reforme državne uprave. Inicijative u oblasti e-uprave prisutne su u svim programima reformi demokratskih sistema u razvijenim zapadnoevropskim zemljama. Prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) elektronska uprava predstavlja “potrebu informaciono-komunikacionih tehnologija, a posebno interneta, kao sredstva za postizanje bolje javne uprave“. Primjena informacionih i komunikacionih tehnologija omogućava veću transparentnost u radu državnih organa, uz istovremeno smanjenje korupcije.

Suština digitalne Vlade nije samo transformacija tradicionalnog u savremeni način funkcionisanja državne uprave, nego ima znatno šire značenje. Uvođenje e-uprave dovodi do bitnih promjena u cijeloj strukturi društva, organizacionim vrijednostima, organizacionoj kulturi i načinu poslovanja svih ekonomskih subjekata na tržištu. Uspješno dizajnirana i implementirana e-uprava može poboljšati efikasnost i dostupnost javnih usluga, pojednostaviti administrativne procedure i postupke, povećati povjerenje građana u vladu i njihovo učešće u vlasti i obezbijediti značajne uštede za sve korisnike (građane, preduzeća i samu državu). Stoga ne iznenađuje što su vlade širom svijeta prepoznale značaj i vrijednosti e-uprave i nastojale da implementiraju ovaj koncept u svom poslovanju, od najmanje razvijenih do najrazvijenijih država.

Za Crnu Goru je pitanje digitalizacije javne uprave posebno značajno zbog procesa evropskih integracija i članstva u Evropskoj uniji. U poslednjih desetak godina postignut je vidan napredak, kako u razvoju informacionih tehnologija, tako i u njihovoj primjeni u radu državnih organa. Bitan segment u procesu uspostavljanja e-uprave predstavlja elektronska komunikacija države sa privrednim subjektima i građanima.

Ministarstvo javne uprave, kroz kontinuirano praćenje razvoja elektronske uprave, te uspostavljanje kvalitetnog mehanizma za koordinaciju ovog procesa, pitanje digitalne transformacije javne uprave dodatno je aktuelizovalo i započelo mnogobrojne aktivnosti kako bi podstaklo organe državne uprave da budu što više posvećeni ovom procesu.

Samim tim, ova Analiza stanja e-usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje pripremljena je kao nastavak realizacije aktivnosti koje su prepoznate u analizi koju je Vlada Crne Gore usvojila u I, II i III kvartalu, a shodno Programu rada Vlade Crne Gore za 2019. godinu.

Aktivnosti koje su bile prepoznate u prethodnom periodu od strane institucija su djelimično realizovane, odnosno pojedine institucije su dostavile izvještaje i promovisale svoje e-usluge. Međutim, ostaje utisak da plan po kojem je bilo potrebno

kreirati predložene usluge, od strane svih institucija koje su ih predložile, nije u potpunosti ispunjen.

2. Pregled aktivnosti u izvještajnom periodu

Prethodne analize stanja elektronskih usluga u Crnoj Gori sa predlogom mjera za njihovo unapređenje prepoznale su administrativni, operativni i proceduralni okvir za unapređenje stanja e-usluga, kako kroz predlog zaključaka kojima je Vlada Crne Gore obavezala institucije i posebno Ministarstvo javne uprave, tako i kroz prepoznavanje različitih aktivnosti za kreiranje novih servisa, njihovo unapređenje te rad radne grupe. Ovom Analizom dat je osvrt na realizaciji aktivnosti u IV kvartalu tekuće godine kao nastavak aktivnosti iz prethodnog perioda.

 ***U cilju realizacije Zaključka Vlade Ministarstvo javne uprave je predložilo dinamiku održavanja sastanaka sa svim ministarstvima u cilju definisanja daljih aktivnosti po pitanju razvoja e-usluga iz njihove nadležnosti***

S tim u vezi, Ministarstvo javne uprave je kreiralo dinamički plan sastanaka koji je bio koncipiran na način da se sa ministarstvima koja imaju veći broj elektronskih usluga sastanci obave pojedinačno a da se na ostalim sastancima razgovara sa više drugih ministarstava istovremeno. Tako je u septembru 2019. godine Ministarstvo javne uprave uputilo poziv na sastanak sljedećim institucijama:

1. Ministarstvo unutrašnjih poslova;
2. Ministarstvo kulture;
3. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava;
4. Ministarstvo sporta i mladih;
5. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja;
6. Ministarstvo saobraćaja i pomorstva;
7. Ministarstvo finansija;
8. Ministarstvo ekonomije.

Očekivani rezultati u vidu prepoznavanja ključnih pravaca razvoja e-usluga u svakom pojedinačnom ministarstvu kao i diskusija o izazovima koji postoje su ipak izostali. Naime, Ministarstvo javne uprave je prepoznalo značaj učešća visokorukovodnog kadra na ovim sastancima. Poziv je bio upućen upravo visokorukovnom kadru, jer digitalizacija poslovnih procesa počinje u svakoj pojedinačnoj organizacionoj jedinici kvalitetnim definisanjem svih relevantnih procedura. Od svih gore navedenih institucija, odziv visokorukovodnog kadra je bio samo iz ministarstva unutrašnjih poslova, dok su ostala ministarstva delegirala IT kadar. Smatrajući da navedeni pristup održavanja sastanaka nije dao očekivane rezultate, predstavnici Ministarstva javne uprave su u saradnji sa Upravom za kadrove

dogovorili da se ovi sastanci održe kao in-house obuke koje su inače bile planirane Akcionom planu reforme javne uprave kao posebna aktivnost.

S tim u vezi prva in-house obuka je planirana i održana u decembru ove godine sa Ministarstvom nauke kojoj su prisustvovali predstavnici visokorukovdnog kadra. Ministarstvo javne uprave je predstavilo raspoložive resurse odnosno sisteme kojima upravlja, a koji su preduslov za uspostavljanje digitalne transformacije javne uprave. Na sastanku je bilo riječi o svim izazovima koji postoje u dijelu korišćenje informacionih sistema i načinima za dalje unapređenje. Imajući u vidu da Ministarstvo nauke ima elektronske usluge koje su u prethodnom periodu građani koristili, te da postoji pozitivan trend u korišćenju od strane građana, zaključeno je da su dalji koraci u pravcu unapređenja postojećih procedura kao i tehničkih izazova, kako bi se korišćenje ovih e-servisa dalje promovisalo i koristilo.

Takođe, pored ovog sastanka, na inicijativu Ministarstva zdravlja, održano je više sastanaka shodno obimnim planovima koje ovo ministarstvo planira u narednom periodu kako i zbog velikog broja institucija koje su uključene u sistem zdravstva a za koje je važno prepoznati eUsluge. Tim povodom, održani su sastanci sa predstavicima Ministarstva zdravlja, Agencije za lijekove i medicinska sredstva i Fonda za zdravstveno osiguranje. U saradnji sa ovim institucijama u narednom periodu je dogovoreno da se elektronske usluge ovih organa linkuju na Portal e-uprave za koji je planirana promocija, u cilju korišćenja elektronskih usluga od strane građana i privrede.

 U saradnji Ministarstva prosvjete i Ministarstva javne uprave nastavljene su aktivnosti na realizaciji e-usluga upisa djece u osnovne škole i predškolske ustanove na portalu e-uprave

Prije svega shodno ranijim dogovorima formiran je radni tim u čijem sastavu su predstavnici IT sektora i pravne službe oba ministarstva, a čiji je zadatak prevashodno da razmotri uspostavljanje servisa za upis djece u osnovne škole i predškolske ustanove i njihovo usaglašavanje sa propisima kojima je uređena ova oblast. Radni tim je započeo aktivnosti na tehničkoj realizaciji servisa, prepoznavanju potrebnih procedura i propisa koji su osnova za digitalizaciju sistema upisa djece kao i sprovođenju sveobuhvatnih obuka za zaposlene koji će biti angažovani na poslovima podrške.

U toku je testiranje prvog servisa i očekuje se sprovođenje svih aktivnosti planiranom dinamikom.

 Kreirane su i nove usluge, u cilju sprovođenja zaključka Vlade na realizaciji novih usluga, a koje su predložili članovi radnog tima za razvoj e-usluga, kreirane su na portalu e-uprave

Ministarstvo javne uprave je u okviru svojih nadležnosti kreiralo nove usluge:

- Prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjom stručnom spremom;

- Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjom stručnom spremom;
- Prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokom stručnom spremom;
- Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokom stručnom spremom.

Pored tradicionalnog načina podnošenja usluga, građanima je omogućeno da navedene usluge mogu podnijeti i elektronskim putem. Promociju ovih usluga ministarstvo sprovodi putem društvenih mreža i ostalih medija u kontinuitetu. U periodu od početka realizacije ovih servisa za njih su podnijeta 32 zahtjeva od starne građana, što pokazuje pozitivan trend kada je u pitanju korišćenje ovih elektronskih usluga.

Takođe, pored navedenih usluga, do kraja ove godine, Ministarstvo javne uprave je pripremilo još dvije elektronske usluge a tiču se:

- Zahtjeva za izdavanje uvjerenja o činjenicama iz službene evidencije za nevladinu organizaciju i
- Zahtjev za izdavanje kopije dokumentacije iz službene evidencije za nevladinu organizaciju.

Ministarstvo prosvjete je takođe kreiralo novu uslugu na portalu eUprava, pod nazivom: Školska statistika na kojoj se mogu naći statistički podaci iz oblasti obrazovanja.

 ***Kada je u pitanju obaveza dostavljanja mjesečnih Izvještaja o preuzetim aktivnostima o promociji elektronskih usluga, ministarstva u određenoj mjeri dostavljaju isti, putem elektronske forme koja je objavljena u vidu elektronske usluge na Portalu e-uprave***

Na osnovu podnijetih izvještaja kao i dostupnih informacija uočavamo da određeni broj institucija ne vrši promociju usluga. U prethodnom periodu Ministarstvo pravde, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Poreska uprava u kontinuitetu rade promotivne aktivnosti usluga putem elektronskih i pisanih medija.

 ***Nastavljene su aktivnosti sa članovima radnog tima povodom unapređenja stanja e-usluga odnosno uspostavljanja novih usluga na portalu e-uprave kao i podizanju sofisticiranosti postojećih***

Na poslednjem sastanku radnog tima, koji je održan u novembru, dogovoreno je da se u narednom periodu prepoznaju eUsluge koje nisu na portalu e-uprave, a koje se nalaze na portalima ovih institucija te da se iste objave na Portalu eUprave kao informativne usluge koje će linkom voditi direktno na izvorne eUsluge. Na ovaj način bi građanima i pravnim licima omogućili da se u potpunosti realizuje koncept svih

usluga na jednom elektronskom mjestu. Takođe, na sastanku je konstatovano da je neophodna bolja promocija usluga naročito iz domena zdravstva, koje posjeduje veoma napredne i važne usluge za građane, a imajući u vidu da ne postoji dovoljna informisanost građana o mogućnostima izvršavanja njihovih prava elektronskim putem.

3. Inoformacioni sistemi za sve pružaoce elektronskih usluga

Crna Gora kao i države članice EU modernizuje svoju javnu upravu uvođenjem elektronskih javnih usluga, ali postoji opasnost da u tom procesu dođe do stvaranja izolovanih digitalnih okruženja, a time i elektronskih prepreka koje mogu spriječiti sve javne uprave u međusobnom povezivanju, te građane i poslovne subjekte u prepoznavanju i upotrebi dostupnih elektronskih javnih usluga. Stoga nastojanja na digitalizaciji javnog sektora trebaju biti dobro usklađena sa preporukama na evropskom nivou, uređivanjem na nacionalnim nivoima, kako bi se izbjeglo digitalno fragmentiranje usluga i podataka, a istovremeno jedinstvenom digitalnom tržištu Evropske unije omogućilo da funkcioniše bez zastoja.

U skladu sa navedenim, Crna Gora usvaja je usvojila Nacionalni okvir interoperabilnosti koji je usklađen sa Evropskim okvirom interoperabilnosti (EIF) iz marta 2017. godine, a kojim se promoviše elektronska komunikacija između organa vlasti pružanjem niza zajedničkih modela, principa i preporuka i naglašava činjenica da interoperabilnost nije samo pitanje informaciono- komunikacionih tehnologija, već se odnosi na niz aktivnosti od pravnih, organizacionih, semantičkih i tehničkih.

Skupom preporuka daju se smjernice svim organima vlasti kako popraviti upravljanje svojim aktivnostima u cilju uspostavljanja interoperabilnosti, kako uspostaviti odnose među organizacijama, kako pojednostaviti postupke kojima se pruža podrška potpunim digitalnim uslugama i kako obezbijediti da postojeća i nova legislativa ne budu prepreka interoperabilnosti.

Nacionalni okvir interoperabilnosti treba da obezbijedi da se unutar javne uprave usklade poslovni procesi kako bi se ispoštovala evropska dimenzija pružanja javnih elektronskih usluga, poštujući politiku bezbjednosti, privatnosti, čuvanja i arhiviranja svake od uvedenih usluga i elektronskih zapisa, bez nametanja specifičnih tehnoloških rješenja.

Za potrebe digitalne transformacije tokom 2019. godine intenzivno se radilo na unapređenju zakonskih rješenja koja će podstaći elektronsku/digitalnu transformaciju javne uprave. Novi Zakon o elektronskoj upravi i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, sa podzakonskim aktima, uticaće na povećanje pravne sigurnosti u oblasti elektronskih servisa, tako da se može očekivati da javna uprava u punom smislu bude servis građana i privrede. U cilju unapređenja komunikacije između organa, i ispunjavanja normirane obaveze organa da podatke iz službenih evidencija pribavljaju po službenoj dužnosti, uspostavljeni Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave (JISERP) koji je i propisan Zakonom o elektronskoj upravi u cilju stvaranja boljih uslova za rad efikasne javne uprave i

eliminisanja barijera za dalji razvoj elektronske uprave u Crnoj Gori, kao i podrške interoperabilnosti elektronskih registara i informacionih sistema povezao je osam ključnih registara. Primarni cilj ovog projekta je podrška implementiranju novih servisa državne uprave, koji će povećati njenu efikasnost i samim tim obezbijediti kvalitetnije usluge građanima i privredi, odnosno postati njihov servis.

Trenutno se odvijaju paralelne aktivnosti u Crnoj Gori, sa ciljem da se svi sistemi konsoliduju i omogući građanima i privredi da dobiju kvalitetnu i brzu uslugu od strane javne administracije, i na taj način smanje biznis barijere. Ministarstvo javne uprave, kao organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave i elektronskog poslovanja je pokrenulo implementaciju dva informaciona sistema i to: Nacionalni sistem za naplatu administrativnih taksi i Nacionalni sistem za elektronsku identifikaciju. Shodno Zakonu o administrativnim taksama, u toku je izrada Uredba o uslovima i načinu plaćanja administrativnih taksi, koja propisuje plaćanje administrativnih taksi elektronskim putem. Takođe, Crna Gora u cilju unapređenja prekogranične saradnje potpisala je dva sporazuma o uzajamnom priznavanju usluga povjerenja i elektronske identifikacije i to sa Republikom Srbijom i Republikom Sjevernom Makedonijem.

4. Predlog mjera za unapređenje

Kako bi komunikacija između države i građana funkcionisala olakšano, kao što je i ranije navedeno, moraju se ispuniti određeni uslovi. Ukoliko se ovi uslovi polovično ispune, onda je i e-uprava polovična. Predložene mjere za unapređenje u prethodnim analizama Ministarstvo javne uprave sprovodi u kontinuitetu, ali neophodno ih je prepoznati kao zajedničke aktivnosti svih organa i neodvojivi dio svakodnevnih aktivnosti cjelokupne Vlade Crne Gore.

Pored mjera navedenih u prethodnim Analizama u nastavku su date i sljedeće preporuke:

- Jednu od slabosti u dosadašnjem procesu informatizacije javne uprave predstavlja nedovoljna promocija elektronskih javnih usluga, što ima za posledicu nizak broj podnešenih elektronskih zahtjeva, te samim tim je neophodno predvidjeti sredstva za promociju u svakoj instituciji ponaosob;
- Uspostavljanje novih modela odgovornosti institucija u dijelu ažuriranja i unapređivanja elektronskih usluga na Portalu e-uprave i ostalim internet portalima na kojima se pružaju e-usluge, naročito kod institucija gdje postoji prostor za unapređenje;
- Povezivanje sistema portala e-uprave sa sistemima u cilju efikasnijeg kompletiranja poslovnih procesa (prije svega portal i eDMS-a); □
- Animiranje institucija da korisnicima dostavljaju elektronska dokumenta (licence, uvjerenja, dozvole i sl.) preko portale e-uprave;
- Razvoj mehanizama za kvalitetnu evidenciju i praćenje i uspostavljanju i vođenju kataloga elektronskih usluga organa.

5. Korišćenje e-usluga na portalu e-uprave

Od početka godine na portalu e-uprave građani i privredni subjekti su podnijeli 11436 zahtjeva. U sljedećoj tabeli je dat prikaz elektronskih usluga sa najvećim brojem podnešenih zahtjeva.

Imajući u vidu da dvije usluge, tradicionalno, imaju najveći udio u korišćenju portala e-uprave (95% svih podnijetih zahtjeva u 2018. godini su dva servisa: Zahtjev za dodjelu studentskog kredita (SK) i Program stručnog osposobljavanja (PSO) za pokazatelje realnog povećanja korišćenja portala e-uprave uzimamo druge usluge. Tako je za uslugu Ministarstva pravde, do referentnog datuma, podnešeno ukupno 606 zahtjeva dok je za isti period prethodne godine ovaj broj iznosio 211 podnešenih zahtjeva.

Ovi podaci govore o pozitivnom trendu korišćenja e-usluga na portalu e-uprave. Takođe, treba pomenuti i rezultate istraživanja¹ koje je Ministarstvo javne uprave realizovalo u saradnji sa UNDP Crna Gora, uz finansijsku podršku EU.

U nastavku je dat pregled institucija sa najvećim brojem usluga na Portalu e-uprave:

Institucija	Broj elektronskih servisa	Broj informativnih servisa	Ukupno usluga
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	26	20	46
Ministarstvo nauke	25	1	26
Ministarstvo pravde	24	8	32
Ministarstvo javne uprave	16	1	17
Poreska uprava	10	9	19
Zavod za metrologiju	10	5	15
Ministarstvo prosvjete	9	6	15

¹<http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=392336&rType=2&file=Istraivanje%20gradjani%20i%20privreda.pdf>