



BOSNA I HERCEGOVINA



REVIZIJA UČINKA

**ELEKTRONSKO UPRAVLJANJE DOKUMENTIMA
U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE**



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

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„ELEKTRONSKO UPRAVLJANJE DOKUMENTIMA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE“

Broj: 05-16-1-1238/21

Sarajevo, decembar 2021. godine

Elektronsko upravljanje dokumentima u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu: „Elektronsko upravljanje dokumentima u institucijama BiH“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom 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 da li su institucije BiH efikasne u uspostavi elektronskog 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 efektivnih, odgovornih i transparentnih institucija i omogućavanju pristupa informacijama.

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

Izveštaj revizije sadrži preporuke upućene Vijeću ministara BiH, Službi za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost, i institucijama BiH. Realizacijom preporuka trebalo bi se doprinijeti uspostavi standardizovanih i interoperabilnih sistema za upravljanje dokumentima.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija BiH, dostavio Nacrt izvještaja 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 izrađen konačni izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG
REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG
REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

Sadržaj

1. UVOD.....	9
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	9
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	10
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije	11
1.4. Izvori informacija i metode revizije	12
1.5. Struktura izvještaja	13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	14
2.1. Sistem upravljanja dokumentima - DMS	14
2.2. Regulatorni okvir za elektronsko uredsko poslovanje	15
2.3. Strateško opredjeljenje za uspostavu DMS-a	16
2.4. Institucije BiH nadležne za oblast e-uprave	17
3. NALAZI REVIZIJE.....	20
3.1. Nedostatak strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH	20
3.1.1. Nedovršeno provođenje 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 standardizovanih 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH	32
4.2. Samostalna uspostava standardizovanih 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	Akcioni plan 1
Akcioni plan	Akcioni plan za reformu javne uprave 2018-2022.
BiH	Bosna i Hercegovina
DMS	Document Management System - Sistem upravljanja dokumentima
G2B	Government-to-Business – Elektronsko poslovanje između organa javne uprave i poslovnih organizacija
G2C	Government-to-Citizen – Elektronsko poslovanje između organa javne uprave i građana
G2G	Government-to-Government – Elektronsko poslovanje između organa javne uprave
GS	Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
IDDEEA	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka
Integracija	Integracija podrazumijeva povezivanje informacionih sistema
Interoperabilnost	Interoperabilnost (kompatibilnost, usklađenost) podrazumijeva sposobnost da se elektronski dokumenti i poruke razmijene
KM	Konvertibilna marka
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
MO	Ministarstvo odbrane 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 saradnju i razvoj
RAP 1	Revidirani akcioni plan 1
Služba za e-vladu pri GS	Služba za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu 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.
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Izvršni sažetak

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem provjere da li su institucije BiH efikasne u uspostavi elektronskog 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 efektivnih, 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova.
- Na nivou institucija BiH ne postoji pravni okvir kojim se reguliše obaveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i koji elektronsko uredsko poslovanje označava kao primarno. Problemi u uspostavi pravnog okvira datiraju od 2009. godine kada je VM donio Odluku o elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u. Glavni nedostatak Odluke je što nije regulisala obavezu i način uspostave elektronskog poslovanja, pa ni DMS.
- Na nivou institucija BiH ne postoji ni odgovarajući institucionalni okvir za e-upravu, odnosno centralno 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 upotrebi DMS-a, pojavljivale su se poteškoće u njegovoj uspostavi.
- Većina institucija BiH nije uspostavila standardizovane i interoperabilne DMS-ove. Institucije BiH, prilikom planiranja uspostave DMS-a, uglavnom nisu tražile mišljenje Službe za e-vladu GS-a na DMS, što je propisano Odlukom o elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u. Većina institucija BiH prilikom nabavke DMS-a nije iskazivala zahtjev za interoperabilnost, otvorenost za integraciju ili povezivanje s drugim informacionim sistemom.

Ured za reviziju institucija BiH je definisao preporuke s ciljem da se doprinese uspostavi standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova. Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Službi za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu 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.

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

- Odgovorna služba i radno tijelo trebaju što prije preduzeti aktivnosti na pripremi prijedloga obavezujućih standarda za uspostavu standardizovanih 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 zasnivati na sveobuhvatnoj analizi potreba i poslovnih procesa.
- Institucije BiH trebaju osigurati uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova.
- Institucije BiH trebaju donijeti interne propise o upotrebi DMS-a koji će omogućiti prelazak s papirnog na elektronsko poslovanje.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Jedna od najvažnijih globalizacijskih promjena je stvaranje modernog informacionog društva. Bosna i Hercegovina (BiH) značajno zaostaje za ostalim zemljama Evrope 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 izvještaju 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 elektronskog poslovanja u institucijama BiH, još uvijek se posluje na tradicionalan način.

Jedan od preduslova za elektronsko poslovanje u institucijama BiH je uspostava sistema upravljanja dokumentima (eng. Document Management System - DMS).⁶ DMS predstavlja poslovanje bez papira i omogućava elektronsko upravljanje i razmjenu dokumenata.⁷ Od početka reforme je planirana uspostava DMS-a u institucijama BiH kao podrška vodoravnim procesima i uspostavi servisa za elektronsko poslovanje između organa 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 evropske 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 Izvještaj dostupan na linku: [Godišnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf \(parco.gov.ba\)](#)

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

⁵ Prema podacima iz Konsolidovanih bilansa za 2017., 2018. i 2019. godinu, za kompjutersku opremu, opremu za prijenos podataka i glasa i softvere izdvojeno je skoro 40 miliona KM.

⁶ DMS je elektronski sistem upravljanja dokumentima koji podržava stvarni sistem 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 uslovima 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 sistemi trebaju biti standardizovani 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 elektronskog upravljanja dokumentima u institucijama BiH.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije je pokazati da li su institucije BiH efikasne u uspostavi elektronskog upravljanja i razmjene dokumenata. Svrha revizije je doprinijeti unapređenju elektronskog poslovanja na nivou institucija BiH.

Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljevima održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije (Cilj 9.) i razvoju efektivnih, 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 elektronskog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH (Služba za e-vladu pri GSVM-u) i Ministarstva komunikacija i prometa BiH (MKP) u upravljanju i koordiniranju uspostave standardizovanih 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 provođenju reforme javne uprave u ovoj oblasti. Posmatrale 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova. Analizirale su se informacije iz upitnika, kojim su ispitane 73 institucije BiH⁹, a koje su relevantne za uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova. Detaljnije su se analizirale aktivnosti institucija iz odabranog uzorka revizije: Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA), Ministarstva finansija i trezora BiH (MFT), Ministarstva komunikacija i prometa BiH (MKP), Ministarstva odbrane BiH (MO), Ministarstva sigurnosti BiH (MS), Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTEO) i Uprave za indirektno oporezivanje (UIO). Analizirale su se aktivnosti na planiranju nabavke DMS-a, na osiguranju uslova za interoperabilnost i integraciju DMS-a i na implementiranju DMS-a u radu.

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

⁸ Interoperabilnost (kompatibilnost, usklađenost) podrazumijeva sposobnost da se elektronski 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 elektronskom potpisu, tačnije formiranja Ureda za nadzor i akreditaciju ovjerilaca.

Revizija je provedena u otežanim uslovima uzrokovanim globalnom pandemijom koronavirusa (COVID-19) i nametnutih ograničenja kretanja koja su bila na snazi. Uprkos navedenom, revizijski tim je osigurao dovoljan nivo odgovarajućih dokaza za sačinjavanje ovog izvještaja.

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:

Da li su institucije BiH efikasne u uspostavi standardizovanih i interoperabilnih sistema za upravljanje dokumentima?

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

1. Da li je osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardizovanih i interoperabilnih sistema za upravljanje dokumentima u institucijama BiH?
2. Da li je samostalna uspostava standardizovanih i interoperabilnih sistema upravljanja dokumentima bila efikasna?

Kriteriji revizije koji će se koristiti u procjeni predmeta revizije zasnovani su na SRJU-u, Akcionom planu 1 (AP)¹⁰ i Revidiranom akcionom planu 1 (RAP1)¹¹, Strateškom okviru za reformu javne uprave u BiH 2018-2022. (Strateški okvir) i Akcionom planu za reformu javne uprave 2018-2022. (Akcioni plan)¹², Odluci o elektronskom 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH.

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

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

¹¹ Definisan je cilj: Uspostaviti i implementirati sistem za upravljanje dokumentima i nadograditi sistem e-sjednica i integrisati 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 upotrebi (negativan indikator), broj interoperabilnih DMS-ova, nadograđen sistem e-sjednica i integrisan 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 elektronskom poslovanju.

Utvrđena je jasna nadležnost Centralne jedinice za e-upravu. Centralna 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. Centralna jedinica za e-upravu je donijela standarde za uspostavu DMS-a s ciljem osiguranja standardizovanosti i interoperabilnosti DMS-a.

Kriterij za drugo revizijsko potpitanje:¹³

Institucije BiH imaju aktivan pristup u uspostavi DMS-a i u skladu sa strateškim opredjeljenjem VM-a su uspostavile DMS.¹⁴ Menadžment institucija BiH ima jasan stav da je uspostava DMS-a prioritet i preduzeo je aktivnosti da osigura sredstva za uspostavu DMS-a.

Institucije BiH posebnu pažnju posvećuju planiranju uspostave DMS-a. Obavljaju pripremne radnje za efikasnu uspostavu DMS-a i izrađuju detaljan plan/analizu uspostave DMS-a. Posebnu pažnju posvećuju utvrđivanju kolanja dokumentacije i definisanju 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 eliminisanja nepotrebnih procesa ili procesa koji nisu u skladu sa regulativom za uredsko poslovanje.

Institucije BiH izrađuju tehničke zahtjeve za DMS prema utvrđenim procesima i potrebama institucije i navode zahtjev za interoperabilnost i otvorenost sistema za integraciju i povezivanje. Ukoliko identifikuju druge informacione sisteme i servise s kojima imaju potrebu povezati se, navode mogućnost integracije i interoperabilnosti DMS-a sa identifikovanim sistemima. Institucije BiH traže mišljenje Centralne jedinice za e-upravu na zahtjeve za DMS, s ciljem osiguranja standardizovanosti i interoperabilnosti sistema.

Nakon što su uspostavile standardizovane i interoperabilne DMS-ove, institucije BiH su donijele interni propis o upotrebi DMS-a i prelasku na elektronsko poslovanje. Svi zaposleni 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 dobijanje odgovora na postavljena revizijska potpitanja, su intervjui sa predstavnicima institucija BiH, ispitivanje kroz upitnik i dokumentarni pregledi.

Podaci dobijeni iz intervjua s predstavnicima institucija nadležnim za oblast e-uprave 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 „Sistemi 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 sagovornika.

¹⁴ Odnosi se na strateški cilj: Uspostaviti i implementirati informacione sisteme koji podržavaju ključne vodoravne funkcije - Sistem za upravljanje dokumentima u institucijama BiH.

iz uzorka, upitnika i drugih izvora. Podaci i informacije dobijeni iz dokumentarnog pregleda i intervju s predstavnicima institucija iz uzorka su međusobno upoređivani.

Podaci su prikupljeni pregledom i analizom sadržaja dokumentacije institucija nadležnih za oblast e-uprave i institucija iz uzorka, pregledom i analizom informacija iz upitnika, pregledom i analizom pravnih i strateških propisa iz oblasti elektronskog 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 upoređivani.

1.5. Struktura izvještaja

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

Kroz 2. poglavlje daju se podaci i informacije neophodne za razumijevanje DMS-a, regulatornog okvira, strateškog opredjeljenja i uloge nadležnih 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 čijim bi se provođenjem trebalo doprinijeti uspostavi standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH date su u 5. poglavlju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

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

2.1. Sistem upravljanja dokumentima - DMS

Sistem upravljanja dokumentima – DMS je elektronski sistem za upravljanje dokumentima i osnova za poslovanje bez papira. DMS kontroliše 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, prema postavljenoj organizacionoj 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, elektronske 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 osnovu dostupnih informacija o DMS-u

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

omogućuju integraciju s drugim informacionim sistemima. Bitan funkcionalan aspekt koji DMS može podržati je potpisivanje dokumenata elektronskim potpisom.

2.2. Regulatorni okvir za elektronsko uredsko poslovanje

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

- Odluka o uredskom poslovanju u institucijama BiH¹⁵ i Uputstvo o načinu vršenja uredskog poslovanja u institucijama BiH¹⁶;
- Zakon o arhivskoj građi i Arhivu BiH¹⁷, Pravilnik o preuzimanju arhivske građe u Arhivu BiH¹⁸, Pravilnik o zaštiti i čuvanju arhivske građe u Arhivu BiH i registratorske građe u institucijama BiH¹⁹, Uputstvo 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 elektronski način poslovanja. U Odluci je navedeno da, ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi, elektronski način poslovanja osigurava da se u informacionom sistemu obavljaju poslovi uredskog poslovanja, odnosno da se u tom sistemu postupa s podnescima, aktima i priložima u elektronskom obliku. Uputstvo o načinu vršenja uredskog poslovanja u institucijama BiH reguliše prijem pošte dostavljene elektronskim putem, elektronsko 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 uslovi za elektronsko komuniciranje organa uprave i stranaka, u određenom dijelu, u oblasti predaje podnesaka i dostavljanja pismena elektronskim putem. Također, izmjenama Zakona je uveden princip prikupljanja podataka iz službenih registara po službenoj dužnosti, prema kome je službena osoba koja vodi postupak obavezna 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

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. Uputstvom 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, obavezama ili pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija BiH.

javni organ. Ovim izmjenama su stvorene zakonske pretpostavke za elektronsku razmjenu podataka između organa javne uprave.

Elektronsko potpisivanje dokumenata

Za elektronsku razmjenu podataka između organa javne uprave, građana i poslovnih organizacija potrebno je osigurati elektronsko potpisivanje dokumenata. Institucije BiH za dobijanje kvalifikovanog elektronskog potpisa se mogu obratiti akreditovanim tijelima za izdavanje kvalifikovanih elektronskih potpisa. Upotreba elektronskog potpisa je regulisana Zakonom o elektronskom potpisu²² kojim se uređuju osnove formiranja i upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga u vezi s elektronskim potpisom. Zakon o elektronskom potpisu, zajedno sa pripadajućim podzakonskim propisima, omogućava praktično implementiranje elektronskog potpisa u BiH, ali ne i na evropskom tržištu jer nije usklađen sa regulativom Evropske unije. Pripremljen je Nacrt zakona o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije koji je usklađen sa regulativom Evropske 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 Akcionog 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>Akcioni plan 2006-2010. Cilj IT 4.4. Jednoobrazno implementirati informacione sisteme koji podržavaju zajedničke vodoravne funkcije</p>	<ul style="list-style-type: none">• Aktivnost: Na osnovu određenih prioriteta osigurati sredstva, razviti i implementirati unificirana softverska rješenja za DMS u tijelima javne uprave• Odgovorna institucija: Agencija za informaciono društvo• Vremenski okvir za realizaciju: kraj 2010. godine
<p>Revidirani Akcioni plan 1 2011-2014. Cilj IT 4.4. Uspostaviti i implementirati informacione sisteme koji podržavaju ključne vodoravne funkcije</p>	<ul style="list-style-type: none">• Aktivnost: Analizirati i optimizirati procese, izmijeniti propise po potrebi, izraditi informacioni sistem, obučiti korisnike, kontinuirano pratiti i evaluirati implementiranje• Odgovorna institucija: Centar za e-vladu VM-a• Vremenski okvir za realizaciju: kraj 2013. godine
<p>Akcioni 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 sistema• Odgovorne institucije: MKP i GSVM• Vremenski okvir za realizaciju: kraj 2022. godine

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

Ukupnu koordinaciju po pitanju provođenja reformskih aktivnosti vrši UKRJU.²³ Nadzorni tim za reformsku oblast e-uprave (NT) vrši funkciju nadzora nad operativnim provođenjem reformskih aktivnosti i ima posebnu ulogu u predlaganju i pripremi

²² Sl. glasnik BiH broj 91/06.

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

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

2.4. Institucije BiH nadležne 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 informacionih tehnologija.

Unutar MKP-a je formirana organizaciona 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 osnova za unapređenje politike razvoja sektora komunikacija i informatike, pripreme zakonskih i podzakonskih propisa iz oblasti telekomunikacija i informatike i izrada propisa iz oblasti informatike.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara

VM je na 109. sjednici, održanoj 2009. godine, donio Odluku o elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u²⁶. Na istoj sjednici VM je zadužio GS da pripremi izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji GS-a, kojima će se predvidjeti posebna organizaciona jedinica za podršku elektronskom poslovanju i e-vladi VM-a. GS je formirao organizacionu jedinicu za podršku elektronskom poslovanju i e-vladi VM-a, sadašnja Služba za e-vladu pri GS-u.

Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji GS-a, između ostalog, Služba za e-vladu pri GS-u obavlja poslove informaciono-komunikacionih tehnologija i pruža podršku elektronskom poslovanju i sistemu 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 elektronskog poslovanja i na sigurnost sistema e-vlade, standardizuje i propisuje normative za razvoj, interoperabilnost, nabavku, upotrebu i zaštitu informacione opreme i informacionih sistema 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 informacionih sistema 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 GS-u, a što je vidljivo iz sljedeće tabele.

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 elektronsko 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.

Tabela 1: Zaduženja za interoperabilnost na nivou institucija BiH

MKP

- pripremanje odluke o imenovanju članova u Interresornu radnu grupu i pružanje stručne i administrativne pomoći predstavnicima tijela uprave svih nivoa u Interresornoj radnoj grupi;
- izradu prijedloga i nacrtu trogodišnjeg programa na nivou VM-a i predlaganje propisa i odluka u vezi s interoperabilnošću i pružanje stručne podrške za održavanje Okvira interoperabilnosti i prikupljanje zahtjeva za finansiranje projekata/investicija u infrastrukturu interoperabilnosti;
- bilježenje dobre prakse i populariziranje učinaka i objedinjavanje rezultata praćenja tijela uprave svih nivoa u svrhu praćenja i izvještavanja o razvoju elektronskih usluga, elektronskih javnih registara i primjeni interoperabilnosti u BiH.

GS

- izgradnju i održavanje infrastrukture interoperabilnosti, sudjelovanje u održavanju Okvira interoperabilnosti i stručnu podršku 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 provođenje 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 u skladu sa 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 elektronskih usluga, portal dobrih e-praksi;
- praćenje rezultata i provođenje mjerenja prema aktualnom radnom okviru Evropske unije i praćenje razvoja elektronskih usluga, elektronskih 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 GS, 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 nivoima, te saradnja s nadležnim organima Evropske unije u vezi sa razvojem okvira evropskih javnih usluga. VM je, u 2021. godini, imenovao članove Koordinacije za interoperabilnost VM-a²⁷ i Interresorne radne grupe za interoperabilnost²⁸. Zadaci Koordinacije za interoperabilnost će biti: pripremanje i usaglašavanje nacrtu i prijedloga dokumenata iz nadležnosti VM-a u vezi s interoperabilnošću, usaglašavanje prijedloga planskih i provedbenih dokumenata koje usvaja VM u vezi s interoperabilnošću, aktivno sudjelovanje u praćenju provođenja planiranih aktivnosti u cilju uspostave i održavanja Okvira interoperabilnosti, koordiniranje provedbe Okvira interoperabilnosti između institucija te unutar vlastitih

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

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

organizacija, koordiniranje aktivnosti i projekata institucija iz oblasti interoperabilnosti, poticanje i razvijanje svijesti o potrebi primjene i provedbe Okvira interoperabilnosti, godišnje izvještavanje 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 prilagođavanja informaciono-komunikacione infrastrukture s ciljem postizanja interoperabilnosti i uspostave usluga u institucijama BiH.

3. NALAZI REVIZIJE

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

3.1. Nedostatak strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za uspostavu standardizovanih 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova i neblagovremenost u provođenju ciljeva reforme javne uprave. Posljedice su usporena uspostava DMS-a i djelomična uspostava DMS-a, nestandardizovanost i neinteroperabilnost sistema i nepostojanja razmjene podataka između sistema. Zbog navedenog, implementirani su DMS-ovi na različitim tehnologijama koje će u budućnosti biti otežano povezati i iziskivat će veća finansijska sredstva.

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

VM je u prethodnom periodu uložio određene napore na provođenju 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 standardizovani 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova.

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

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

jednoobrazno uspostavi DMS u institucijama BiH iz donatorskih sredstava i ostvare uštede u budžetu institucija BiH. Zato što nije realizovan projekat „Sistemi za upravljanje dokumentima“, tri institucije iz odabranog revizijskog uzorka³⁰ za uspostavu DMS-a iz budžeta su izdvojile oko 380.000 KM.

²⁹ Projekat „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 sistema, nakon uspostave i testiranja DMS-a u pilot-institucijama. Projekat „Sistemi za upravljanje dokumentima“ je obuhvatio 10 institucija BiH.

³⁰ MFT, MKP i MVTEO.

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

Nerealizirani projekt "Sistemi 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 podsistema 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, sistemom e-sjednica VM-a, te s ostalim postojećim sistemima 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 nerealizovanja projekta "Sistemi za upravljanje dokumentima" je uspostava nestandardizovanih i neinteroperabilnih DMS-ova u institucijama BiH. Propuštena je prilika da se osigura interoperabilnost DMS-a sa centralnom platformom za upravljanje dokumentima i na taj način osigura razmjena dokumenata i podataka između institucija BiH. Nije osigurana ni interoperabilnost DMS-a sa sistemom e-sjednica, što bi unaprijedilo komunikaciju i razmjenu dokumenata i podataka između institucija BiH i VM-a.

Sljedeći grafikon prikazuje razloge nedovršenog provođenja strateških ciljeva uspostave DMS-a.

Grafikon 3: Razlozi nedovršenog provođenja strateških ciljeva uspostave DMS-a

<p>Akcioni plan 2006-2010. Jednoobrazno implementirati informacione sisteme koji podržavaju zajedničke vodoravne funkcije: DMS</p>	<ul style="list-style-type: none">• Za nosioce aktivnosti imenovana je Agencija za informaciono društvo koja nije formirana i od čijeg se formiranja kasnije i odustalo zbog nedostatka podrške.• Nije realizovan projekt "e-vlada u VM-u" - Faza II
<p>Revidirani Akcioni plan 1 2011-2014. Uspostaviti i implementirati informacione sisteme koji podržavaju ključne vodoravne funkcije: DMS</p>	<ul style="list-style-type: none">• Kao odgovorna institucija za provođenje aktivnosti imenovan je Centar za e-vladu VM-a, koji nije formiran, već Odsjek za održavanje i razvoj e-vlade pri GS-u. MKP je osporavao nadležnost Odsjeku za aktivnosti iz RAP-a.• Nije realizovan projekat "Sistemi upravljanja dokumentima".
<p>Akcioni plan 2018-2022. Izgraditi internetske servise za razmjenu podataka, poruka i dokumenata - Implementiranje naprednog DMS-a</p>	<ul style="list-style-type: none">• Kao odgovorne institucije za provođenje aktivnosti imenovani su MKP i GS. Nisu preduzimate 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 nedovršenog provođenja strateških ciljeva uspostave DMS-a iz AP-a i RAP-a su nerealizovanje projekata uspostave DMS-a³¹ i nedostaci u podjeli odgovornosti za provođenje aktivnosti³². UKRJU je kroz redovne izvještaje o napretku reforme javne uprave izvještavao VM o slabom provođenju reformskih ciljeva i preprekama za realizaciju ciljeva.³³ VM je redovno usvajao godišnje izvještaje o napretku reforme javne uprave, većinom bez dodatnih zaključaka kojima bi se unaprijedilo stanje.

Iz grafikona je vidljivo da nisu preduzimate aktivnosti kojima bi se doprinijelo realizaciji cilja uspostave DMS-a iz Akcionog plana 2018-2022. Iako nisu preduzimate konkretne aktivnosti na realizaciji uspostave DMS-a, nadležne institucije su preduzele određene aktivnosti na izradi detaljnog strateškog okvira za e-upravu³⁴ kojim bi se doprinijelo i uspostavi standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova. GS 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova i institucionalni okvir za koordinaciju uspostave DMS-a.

3.1.2. Nedostaci pravnog okvira za uspostavu DMS-a

Na nivou institucija BiH ne postoji pravni okvir kojim se reguliše obaveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i koji elektronsko 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 elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u³⁷. Odlukom se uređuje elektronsko

³¹ Na primjer, projekat „Sistemi upravljanja dokumentima“ nije uspješno realizovan zbog sporosti u procedurama, izmjena projekta i neoperativnosti sredstava Fonda za reformu javne uprave. Iako projekat nije uspješno realizovan, Služba za e-vladu pri GS-u nije preduzela druge aktivnosti kojima bi se doprinijelo ispunjavanju strateškog cilja uspostave DMS-a.

³² MKP je osporavao nadležnost Službi za e-vladu pri GS-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 definisale odgovorne institucije za provođenje aktivnosti kako ne bi došlo do kašnjenja u realizaciji aktivnosti i preklapanja odgovornosti i nadležnosti pojedinih institucija na državnom nivou. Nakon reagovanja, Služba za e-vladu i MKP su postigli saglasnost oko izmjena za nekoliko aktivnosti iz RAP1, a za ostale će nastaviti usaglašavanje. Ovo je doprinijelo slaboj komunikaciji između Službe za e-vladu pri GS-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 usaglašavanja projektne dokumentacije i probleme u radu NT-a zbog nejasne podjele odgovornosti između Službe za e-vladu pri GS-u i MKP-u. UKRJU je delegirao problem podjele odgovornosti za realizaciju ciljeva iz RAP1 između Službe za e-vladu pri GS-u i MKP-u. Isti problemi su delegirani VM-u kroz nekoliko godina.

³⁴ Strategija je naslonjena na Akcioni plan Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018-2022.

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

³⁶ Jedan od razloga je bio što se GS i MKP nisu mogli odmah dogovoriti ko će poslati Nacrt strategije. Iako su predstavnici MKP-a mišljenja da je to njihova nadležnost, prepustili su GS-u da oni pošalju Nacrt strategije na usvajanje, jer je GS nosilac realizacije većine aktivnosti iz Nacrta strategije. GS 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-a održanoj 22.12.2009. godine. Objavljena je u Službenom glasniku broj 7/10.

poslovanje u institucijama BiH i osnove rada e-vlade u VM-u.³⁸ Odluka ima više nedostataka. Glavni nedostatak Odluke je što nije regulisala obavezu i način uspostave elektronskog poslovanja, pa i DMS.

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

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

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

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

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

³⁸ Odlukom se uređuje elektronsko 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 upotrebu 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 GS-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 nivou VM-a uz prihvaćenu sugestiju generalnog sekretara 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 prema 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 sa obavezom traženja mišljenja prilikom uspostave DMS-a, dvije institucije BiH nisu bile upoznate s funkcionisanjem e-vlade.

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

3.1.3. Nedostaci institucionalnog okvira za uspostavu DMS-a

Na nivou institucija BiH ne postoji odgovarajući institucionalni okvir za e-upravu, odnosno centralno 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 standardizovani 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 direktno zavisi od mandata, nadležnosti i resursa 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 unutrašnje jedinice, uredi ili direkcije u središtima vlada ili jaka centralna koordinativna ministarstva (npr. ministarstva za upravu, finansije ili unutrašnje poslove) – međutim, u skoro svim zemljama CIO (odnosno šefovi tih jedinica pri centralnim vladama, su politički imenovani i direktno odgovorni premijerima, odnosno predsjednicima država); u 30% slučajeva digitalnu transformaciju vode agencije, u najčešćim slučajevima direktno odgovorne premijeru, odnosno vladi ili u sklopu jakih koordinativnih resora (ponovo, kao što su ministarstva finansija ili unutrašnjih poslova), a u 20% su u nadležnosti posebnih ministarstva.

Izvor: Analiza trenutnog stanja razvoja e-uprave u BiH⁴³

VM je Službi za e-vladu pri GS-u dodijelio centralnu ulogu u oblasti e-uprave, ali nije osigurao jasan mandat i odgovarajuću organizacionu poziciju. Dodatno, u Službi za e-vladu pri GS-u ističu problem nedovoljnih kapaciteta za obavljanje dodijeljenih poslova.

⁴⁴ Ovo je jedan od razloga zašto Služba za e-vladu pri GS-u nije uspostavila koordinirani i planski pristup uspostave DMS-a u institucijama BiH s ciljem osiguranja standardizovanosti i interoperabilnosti sistema.

Donošenjem Odluke o elektronskom 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 informaciono društvo⁴⁵. Međutim, VM je zadužio GS da pripremi izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji GS-a, kojima će se predvidjeti posebna organizaciona jedinica za podršku elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u.⁴⁶

Jedan od razloga zbog kojih Služba za e-vladu pri GS-u ima poteškoća u provođenju dodijeljenih poslova i jest to što je nadležnost za poslove e-vlade dodijeljena izmjenama

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

⁴⁴ Služba za e-vladu pri GS-u pruža 36 servisa za 58 institucija BiH sa trenutno četvero zaposlenih.

⁴⁵ MKP je 2008. godine pripremio Nacrt zakona o Agenciji za informaciono 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 informaciono društvo.

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

i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji GS-a. Naime, Odlukom o elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u su dodijeljeni određeni poslovi Centru za e-vladu, ali se jasno ne definiše nadležnost Centra za e-vladu. GS je do sada dva puta izvršio izmjene i dopune Pravilnika, 2010. kojima je formiran Odsjek za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade i 2018. godine kojima je Odsjek postao Služba⁴⁷. Prema izjavama sagovornika Službe za e-vladu pri GS-u, da bi se postigla jasna nadležnost potrebno je i Odluku o GS-u dopuniti za nadležnosti za poslove Službe za e-vladu pri GS-u.⁴⁸ Do trenutka obavljanja revizije nije bilo prijedloga izmjene Odluke o GS-u.

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

Trenutno, Služba za e-vladu pri GS-u je zadužena za razvoj i održavanje elektronskog poslovanja i e-vlade u institucijama BiH, a MKP za izradu strateških dokumenata iz oblasti informacionih tehnologija. Prema izjavama predstavnika Službe za e-vladu pri GS-u i MKP-u, na nivou institucija BiH, Služba za e-vladu pri GS-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 GS-a i MKP-a. Također, predstavnici Službe za e-vladu pri GS-u i MKP-u smatraju da će se dodjelom zaduženja GS-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 GS-u. GS je samo djelomično realizovao preporuke na način da je ponovo pripremio izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji GS-a.⁵²

⁴⁷ Prema izjavama predstavnika Službe za e-vladu pri GS-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 elektronskom poslovanju i e-vladi se objašnjava šta treba raditi Centar za e-vladu, ali se jasno ne definiše nadležnost i djelokrug rada Centra za e-vladu.

⁴⁹ 2017. godine MS je napravio Izvještaj u vezi sa padom IT sistema e-vlade, na zahtjev Službe za e-vladu pri GS-u. Za potrebe izrade izvještaja MS je analizirao Odluku o elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u i Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji GS-a. Provedenom analizom su zaključili da Odluka ima dosta manjkavosti i da je neophodno da VM dodatno uredi oblast elektronskog 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 funkcionisanja e-vlade navedeno je da GS-u nijednim zakonskim ili podzakonskim aktom nije utvrđena nadležnost za pružanje IT podrške institucijama BiH, i da nije upitna potreba da upravo GS bude nadležna institucija za pružanje IT podrške ostalim institucijama BiH, ali smatraju da treba utvrditi pravnu osnovu za vršenje ove nadležnosti.

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

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

⁵² Novim izmjenama bi Služba za e-vladu pri GS-u postala sektor. Nadležnosti bi ostale iste, uz proširenje obima poslova dodijeljenih Okvirom interoperabilnosti. Nije planirano ni dodatno zapošljavanje, zbog moratorija na zapošljavanje. Trenutno je četvero zaposlenih od sedam sistematizovanih u Službi. Prijedlog izmjena Pravilnika još uvijek nije poslan na VM.

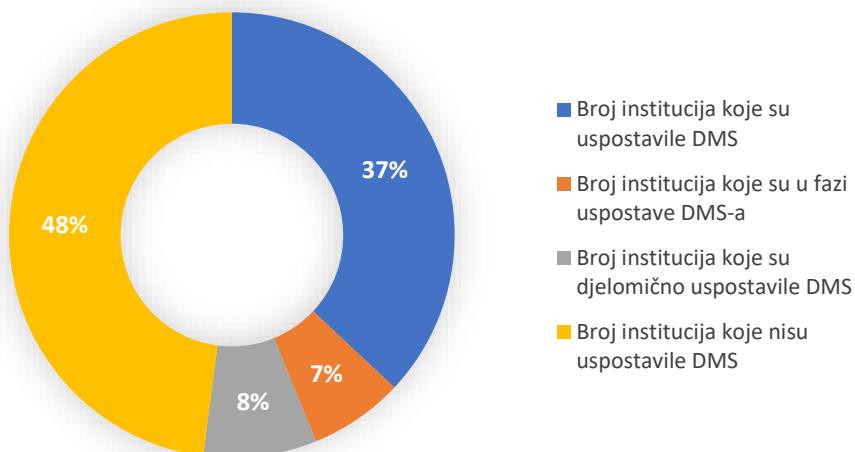
3.2. Neefikasnost samostalne uspostave standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova

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 standardizovanih 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 nestandardizovanih i neinteroperabilnih DMS-ova i propuštene uštede u budžetu.

U izostanku evidencija i podataka o uspostavi DMS-a na nivou 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 trenutno stanje u institucijama BiH.

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



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu 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 hiljada do dva i po miliona 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 tačnijeg stanja. Nakon obavljenih telefonskih razgovora i intervjua bilo je manjih korekcija odgovora. Mali broj podataka je i dalje ostao nepoznat.

⁵⁴ Prema riječima sagovornika, cijena koštanja softvera za DMS zavisi od vrste softvera za DMS, zahtjeva za interoperabilnost i broja informacionih sistema i e-servisa s kojim će se DMS povezati, broju zaposlenih, komplikovanosti poslovnih procesa, razvija li se softver namjenski za instituciju, jesu li uračunati troškovi održavanja i licenciranja i drugo.

opravdanost iskazanih sredstava za DMS u budžetskim 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 miliona KM.⁵⁷ Detaljnije informacije dostupne su u dodacima izvještaja (dodaci 3, 4, 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 preduzeo 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 kompjuterskog materijala jer se manje printaju 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 organizacionim jedinicama i*
- ✓ *uštete u troškovima zakupa prostora jer se dokumenti spremaju u elektronsku 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.

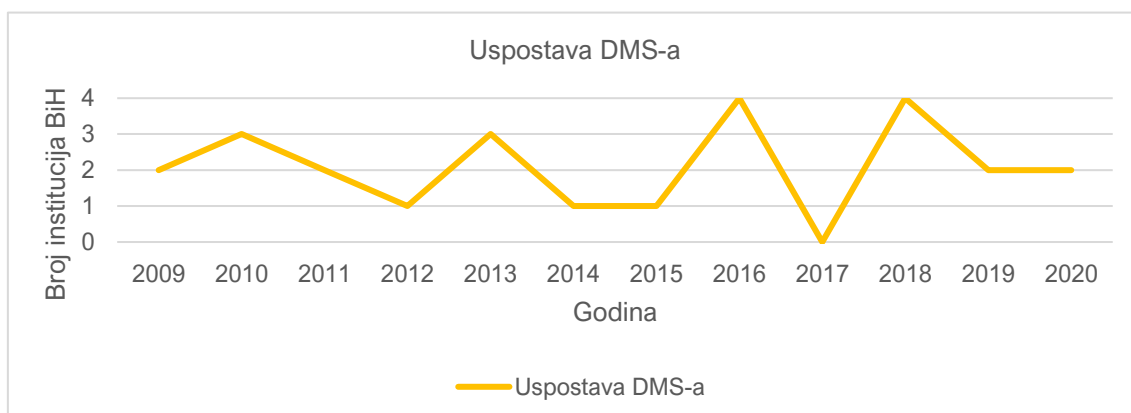
⁵⁵ Iz MFT su naveli da, ukoliko su budžetski korisnici u zahtjevu za dodjelu sredstava iskazali sredstva za DMS, odnosno uspostava DMS-a je navedena kao prioritet, MFT je ista planirao u Nacrtu budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Također, naveli su da vrijednost DMS varira od korisnika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

⁵⁶ Prema mišljenjima predstavnika institucija iz uzorka, na godišnjem nivou 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 informacione tehnologije.

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

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

Grafikon 5: Dinamika uspostave DMS-a po godinama



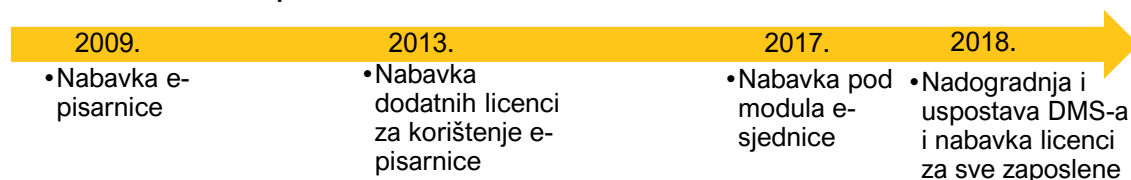
Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu informacija iz upitnika

Grafikon prikazuje dinamiku uspostave DMS-a u institucijama BiH koje su do sada uspostavile DMS.⁵⁹ Kao što se vidi, određeni broj institucija je preduzeo 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 preduzimale inicijative ili da su preduzimale inicijative, ali da nisu mogle osigurati sredstva za nabavku DMS-a.

Provođenjem revizije uočeno je da je bilo otežano dobijanje sredstava za nabavku 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 osnovu 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 sudsko i tužilačko vijeće BiH, koje je interno razvijalo sistem 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. godine. Iste godine MVTEO je tražio sredstva za DMS koja im nisu bila osigurana do 2018. godine.⁶²

Osim otežanog dobijanja sredstava za nabavku DMS-a, razlog usporene uspostave DMS-a može biti i otpor korištenja DMS-a u radu. U Dodatku 7 je ilustrovan primjer usporene uspostave DMS-a zbog pružanja otpora korištenju DMS-a u radu, ali i zbog nedovoljno 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 budžetskih 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 upotrebi DMS-a, pojavljivale su se poteškoće u njegovoj uspostavi. Većina institucija BiH nije uspostavila standardizovane i interoperabilne DMS-ove.

Provođenjem revizije uočeno je da je određeni broj institucija iz uzorka detaljnije planirao uspostavu DMS-a. Sljedeća tabela prikazuje pripreme aktivnosti uspostave DMS-a institucija iz uzorka.

Tabela 2: Pripreme 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.	UIO	✓	✓	NP*

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

* UIO je u fazi implementiranja DMS-a.

Kao što se vidi iz tabele 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

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 osiguranje kvaliteta, Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača u BiH, Konkurencijsko vijeće BiH, MS, Centralna izborna komisija BiH i Vijeće za državnu pomoć BiH.

⁶⁴ Objašnjenja variraju od toga da se uopće ne koristi nabavljeni DMS (Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta i Vijeće za državnu pomoć BiH) do toga da DMS nije uspostavljen u svim uredima/ispostavama institucije (Centralna izborna komisija BiH).

sve institucije iz uzorka su snimale poslovne procese u instituciji. Interni akt o upotrebi DMS-a je izradilo pet institucija iz uzorka, MS⁶⁵ nije donio interni akt, a u UIO-u još uvijek traje faza implementiranja DMS-a. Donošenjem internog akta o upotrebi DMS-a prelazi se na elektronsko poslovanje.

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

Uspostava nestandardizovanih i neinteroperabilnih DMS-ova

Institucije BiH, prilikom planiranja uspostave DMS-a, uglavnom nisu tražile mišljenje Službe za e-vladu GS-a na DMS, što je propisano Odlukom o elektronskom poslovanju i e-vladi u VM-u. Na ovaj način je propuštena prilika da se uspostave standardizovani 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 GS-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 GS-u. Kao razloge institucije BiH navodile su nepoznavanje obaveze traženja mišljenja, obaveza traženja mišljenja nije propisana zakonskim ili podzakonskim propisom, nije funkcionisala Služba za e-vladu pri GS-u, nisu upoznati s radom Službe za e-vladu pri GS-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 informacionim sistemom. Ovo je jedan

Institucije BiH uglavnom nisu iskazivale zahtjev za interoperabilnost, otvorenost za integraciju ili povezivanje DMS-a s drugim informacionim sistemima, 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.

od razloga što nisu uspostavljeni interoperabilni DMS-ovi. Posljedice ovakvog stanja mogu biti izostanak razmjene podataka i informacija, stvaranje dodatnih troškova zbog otežanog povezivanja s drugim informacionim sistemima i nepružanje podrške 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 sistema za integraciju i povezivanje u tehničkim zahtjevima za nabavku 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 sistema 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 evropske integracije BiH su usmenim putem izvršile konsultacije sa Službom za e-vladu pri GS-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 identifikovale s kojim poslovnim informacionim sistemima će se povezati DMS. Također, ove tri institucije su planirale elektronsko potpisivanje dokumenata.⁶⁹ Elektronski potpis nije neophodan za elektronsku razmjenu podataka unutar institucije, ali jeste za potvrdu vjerodostojnosti podataka u elektronskoj 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 nabavku softverske platforme za digitalizaciju uredskog poslovanja i službene registre sa DMS sistemom navedeno je da sistem treba biti interoperabilan i otvoren, kao i da omogućuje integraciju s ostalim poslovnim sistemima 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 elektronskog ovjeravanja dokumenata, odnosno elektronski potpis od certifikovanih tijela.

Izvor: Dokumentacija MKP-a

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

⁶⁹ IDDEEA je 2010. godine, kada je uspostavila DMS, osigurala i elektronsko potpisivanje dokumenata u DMS-u. UIO je pokrenuo aktivnosti na uspostavi DMS-a prilikom izgradnje infrastrukture javnih ključeva (elektronskog potpisa). MKP planira nabaviti kvalifikovane elektronske potpise.

4. ZAKLJUČCI REVIZIJE

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka s ciljem da provjeri da li su institucije BiH efikasne u uspostavi standardizovanih 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 standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova. Na nivou institucija BiH nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardizovanih 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 standardizovane i interoperabilne DMS-ove.

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

Na nivou institucija BiH nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova. Zbog nepostojanja odgovarajućeg strateškog, pravnog i institucionalnog okvira, izostao je koordinirani i planski pristup uspostavi DMS-a u institucijama BiH. Uslijed toga, institucije BiH su samostalno uspostavljale DMS-ove, koji nisu standardizovani i interoperabilni.

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

u institucijama BiH. Uslijed toga, institucije BiH su samostalno uspostavljale DMS-ove, koji nisu standardizovani 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 budžetu. Iako nisu ispunjeni strateški ciljevi jednoobrazne uspostave DMS-a, nije donesen ni novi strateški okvir kojim će se odrediti sveobuhvatan način uspostave standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH. Zbog nedostatka strateškog okvira nije određen ni pravni okvir kojim će elektronski način poslovanja biti obavezan i primaran, niti je određen način koordinacije uspostave standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova.

Nije donesen odgovarajući pravni okvir za uspostavu DMS-a u institucijama BiH kojim bi se utvrdila obaveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH. Nisu doneseni standardi za uspostavu DMS-a u institucijama BiH s ciljem osiguranja standardizacije i interoperabilnosti sistema čime bi se, između ostalog, doprinijelo i ekonomičnosti uspostave DMS-a, a time i efikasnijem i ekonomičnijem trošenju budžetskog novca. Propisi koji regulišu uredsko poslovanje ne pozicioniraju elektronsko 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 elektronska razmjena dokumenata i podataka.

Na nivou institucija BiH nedostaje centralna jedinica za e-upravu s jasno utvrđenim nadležnostima, koja bi koordinirala uspostavu DMS-a u institucijama BiH i osigurala uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova. Direktna posljedica ovakvog stanja je izostanak koordiniranog i planskog pristupa uspostavi DMS-a zbog čega nisu uspostavljeni standardizovani i interoperabilni DMS-ovi.

Bez jasno definisanog strateškog, pravnog i institucionalnog okvira ne može se očekivati efikasna uspostava standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH, sistema koji su osnova za razvoj informacionih sistema orijentisanih ka drugim institucijama, građanima i privredi.

4.2. Samostalna uspostava standardizovanih 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 definisanih ranijim akcionim 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 elektronskog poslovanja i stvaranja e-uprave. Zbog usporene dinamike uspostave DMS-a, BiH zaostaje za zemljama iz okruženja u uspostavi elektronskog poslovanja javne uprave.

Institucije BiH nisu bile efikasne u planiranju uspostave DMS-a. Nedovoljne pripremne aktivnosti i nedovoljno 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 elektronsko poslovanje, što dovodi do manje efikasnosti, ali i sigurnosti u radu. Jedna od posljedica nekorištenja DMS-a u radu je i mogućnost zloupotrebe, odnosno naknadne izmjene dokumenata.

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

5. PREPORUKE REVIZIJE

Na osnovu 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 obaveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i nadležnost mjerodavne institucije trebaju biti jasno propisani.

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

- **Odgovorna služba i radno tijelo trebaju što prije preduzeti aktivnosti na pripremi prijedloga obavezujućih standarda za uspostavu standardizovanih 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 zasnovati na sveobuhvatnoj analizi potreba i poslovnih procesa.**
- **Institucije BiH trebaju osigurati uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova.**

Ovo podrazumijeva da institucije BiH, prilikom uspostave DMS-a, trebaju tražiti mišljenje Službe za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH. Institucije BiH zahtjeve za DMS trebaju pripremati u skladu sa standardima za uspostavu DMS-a. Do donošenja standarda za uspostavu DMS-a institucije BiH zahtjeve za DMS trebaju pripremati u skladu sa općim zahtjevima za interoperabilnost i principima ekonomičnosti.

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

Tim revizije učinka:

Magdalena Pejak
revizor učinka-vođa tima
v.r.

Danijel Čolo
Rukovodilac Odjela za reviziju učinka
v.r.

Davorka Lučić
revizor učinka-član tima
v.r.

Radivoje Jeremić
Rukovodilac Odjela za kontrolu
kvaliteta, metodologiju i planiranje
revizije učinka
v.r.

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 Generalni sekretarijat Vlade i sva ministarstva u Vladi Crne Gore. Obaveza korištenja DMS-a proizlazi iz Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o elektronskoj vladi, Strategije reforme javne uprave Crne Gore 2016-2020., kao i drugih relevantnih zakonskih i podzakonskih propisa. Koordinaciju implementiranja sistema vrši Direktorat za e-vladu i kibernetičku sigurnost Ministarstva javne uprave Crne Gore. Prednosti za javnu upravu u Crnoj Gori od korištenja sistema uključuju:

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

Od uvođenja DMS-a ostvarene su značajne finansijske 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 funkcionisanje DMS-a, bilo je potrebno ojačati normativni okvir koji reguliše područje pružanja usluga na osnovu usklađivanja odgovarajućeg zakonodavstva sa Zakonom o općem upravnom postupku. Zakonodavstvo kojeg se tiče funkcionisanje DMS-a uključuje:

- Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom 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 GS i MKP 2020. godine, u sklopu projekta „Podrška reformama e-uprave i digitalizaciji usluga u BiH“ koji je finansirala Vlada Velike Britanije. Pored navedene Analize, u sklopu istog projekta, pripremljen je i Nacrt strategije za razvoj e-uprave u institucijama VM-a za period 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 GS i MKP sa vanjskim ekspertom 2018. godine.

<p>Model 1: Model podjele odgovornosti između GS-a i MKP-a</p>	<p>Ovaj model je već zastupljen u VM-u. Odgovornosti su podijeljene između GS-a i MKP-a. U svakoj od opcija nužno je institucionalno jačanje sadašnje Službe za održavanje i razvoj sistema elektronskog poslovanja i e-vlade pri GS-u i postavljanje ove službe na najviši nivo odlučivanja. To bi značilo da se procesi održavanja i razvoja elektronskog poslovanja i e-vlade izdvoje u organizacijski dio višeg nivoa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sektor (viša organizaciona jedinica) pri GS-u – Ova opcija zahtijeva jasnije definisanje procesa koordinacije politika (više pri MKP-u koji trenutno obavlja ove zadatke) i podjele izvršne odgovornosti (više kod GS-a koji i sada obavlja ove zadatke) 2. Ured za e-vladu (viši organizacioni nivo) pri GS-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 GS-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 nivou VM-a.</p>
<p>Model 3: Model vodećeg ministarstva</p>	<p>U ovom modelu prijedlog je da se Služba za održavanje i razvoj sistema elektronskog poslovanja i e-vlade prebaci u MKP. U ovoj opciji, kao i u opciji da zaduženja za e-vladu ostanu u GS-u, neophodno je institucionalno jačanje sadašnje Službe za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade pri GS-u i postavljanje ove službe na najviši nivo odlučivanja. To bi značilo da se procesi održavanja i razvoja elektronskog poslovanja i e-vlade izdvoje u organizacioni dio višeg nivoa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sektor (viši organizacioni nivo) pri MKP-u 2. Ured za e-vladu (viši organizacioni nivo) 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 identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	Oracle	277.821,76
4.	Agencija za javne nabavke BiH	OWIS	28.850,37
5.	Agencija za policijsku podršku 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 informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja u BiH	OWIS	Nepoznata*
9.	Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH	OWIS	16.900,65
10.	Direkcija za evropske 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 regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost u BiH	OWIS	12.811,50
14.	Granična policija BiH	OWIS	151.251,75
15.	Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH	OWIS	Nepoznata*
16.	Ministarstvo odbrane 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 sudsko i tužilačko vijeće BiH	Interno razvijen softver	Nepoznata**

* Nepoznata – ulaganja finansirana 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 kvaliteta BiH	IBM	54.142,74
2.	Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača u BiH	OWIS	5.999,00
3.	Konkurencijsko vijeće BiH	Alfresco	Nepoznata*
4.	Ministarstvo sigurnosti BiH	OWIS	54.905,00
5.	Centralna izborna komisija BiH	EMC Documentum	237.217,50
6.	Vijeće za državnu pomoć 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 finansija 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 indirektno oporezivanje	Share Point (razvijan prema potrebama UIO-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 stranih 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 ličnih 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.	Generalni sekretarijat 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.	Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika	
28.	Pravobranilaštvo BiH	
29.	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	✓
14.	Centralna harmonizacijska jedinica MFT BiH	
30.	Sud BiH	
31.	Tužilaštvo BiH	
32.	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH	
33.	Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH	
34.	Ured za zakonodavstvo BiH	✓
35.	Zavod za izvršenje krivičnih 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

Nabavka DMS-a je provedena 2017. godine, a završetak uspostave DMS-a je 2021. godina. Uredsko poslovanje se odvija paralelno, elektronski i papirno.	Prema izjavama predstavnika MFT-a, glavni uzrok dugotrajne uspostave DMS-a u MFT-u je otpor zaposlenih 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 zaposlenih iz Odsjeka za e-pisarnicu i arhivu MFT-a aplikacijom za DMS. Zaposleni su smatrali da je aplikacija za DMS i dalje komplikovana 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 osnovu 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 nedovoljno dobro urađeno snimanje poslovnih procesa i nepoznavanje uredskog poslovanja u institucijama BiH.

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

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

Nabavka DMS-a je provedena 2016. godine, a završetak uspostave DMS-a je 2018. godina. Poslovanje se odvija elektronski, ali DMS još uvijek ne podržava sve poslovne procese za koje je razvijen.	U realizaciji ugovora uspostave DMS-a pojavljivali su se nepredviđeni organizacioni i tehnički problemi, koji su otežavali, onemogućavali ili uslovljavali 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 upotrebu 2019. godine. Konstatovano je da je izvođač razvio DMS u skladu sa 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 regulatornih akata u tim poslovnim procesima ili te funkcionalne potrebe nisu prepoznate kod iskazivanja funkcionalnih zahtjeva u fazi razvoja sistema.
--	--

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu dostavljene dokumentacije

Ilustracija 8: Primjer usporene uspostave DMS-a u UIO-u

UIO 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. UIO 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 nestandardizovanost dokumentacije, odnosno akata i nestandardizovanost procesa na pisarnici. Prema izjavama predstavnika UIO-a, ostali razlozi kašnjenja su poremećenost u radu zbog pandemije koronavirusa, veličine i kompleksnosti organizacije, otpor zaposlenih i nedovoljan broj zaposlenih na pisarnici.
--------------------------------	--

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

KONTAKT

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Tešanjaska 24a/29
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: + 387 33 275 400
F: + 387 33 275 401
E: salbih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
 @UredzaReviziju