



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



Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-935-12/17

Datum: 23.10.17.



BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 26.10.2017			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4	16-1-	2541/A	

S

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Elektronsko poslovanje u institucijama BiH - uspostava i primjena".

S poštovanjem,





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



Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-935-11/17

Datum: 23.10.17.

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 26.10.17			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3-16-1-2541/A			

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN
DOMA NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

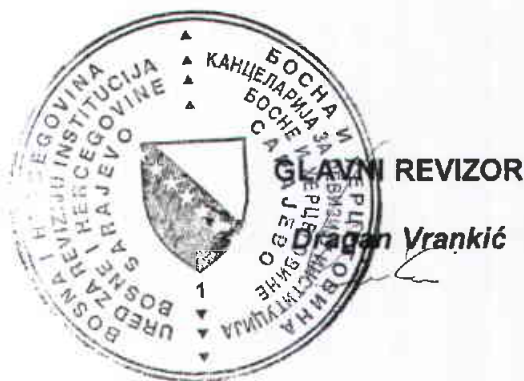
Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Elektronsko poslovanje u institucijama BiH - uspostava i primjena".

S poštovanjem,





ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
ЕЛЕКТРОНСКО ПОСЛОВАЊЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ
-успостава и примјена-

Број: 01-02-03-10-16-1-935/17

Сарајево, октобар 2017. године



Електронско пословање у институцијама БиХ

-успостава и примјена-

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Електронско пословање у институцијама БиХ-успостава и примјена“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка, Водичем за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка и захтјевима релевантних ISSAI стандарда.

Ревизија је извршена с циљем да се утврди да ли су институције БиХ успоставиле функционалан правни оквир и обезбиједиле одговарајућу координацију за увођење и развој електронског пословања.

Налази и закључци до којих се дошло ревизијом показали су да институције БиХ нису створиле одговарајуће претпоставке како би кориштењем постојећих ИТ потенцијала успоставиле електронско пословање и тиме унаприједиле међусобну комуникацију, комуникацију са грађанима и пословним субјектима, транспарентност рада, и смањиле трошкове пословања.

Студија је показала да институције БиХ нису успоставиле одговарајући правни оквир за несметано електронско пословање. Ни након 10 година, још увијек нису проведени закони којима се регулише ова област, односно није дошло до издавања електронског потписа који је основни предуслов широкој примјени електронског пословања. Нису отклоњене ни све правне баријере у осталим прописима релевантним за електронско пословање, а постојећи законски оквир којим се регулише електронско пословање није (у потпуности) усклађен са ЕУ правним оквиром.

У институцијама БиХ није успостављена адекватна координација приликом имплементације информационих система, због чега се развијају системи који нису интегрисани, нису компатибилни нити интероперабилни, што за посљедицу има недостатак размјене електронских података између институција БиХ.

Због наведених слабости, институције БиХ, унаточ милионским улагањима у информационе технологије, нису у могућности да користе потенцијале ових технологија у пуном капацитету и успоставом електронског пословања унаприједи како међусобну комуникацију тако и комуникацију са грађанима и пословним субјектима.

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ и институцијама из узорка, али и другим институцијама БиХ које могу примјенити препоруке и помоћи у уређењу и унапређењу ове области, а нису узете у узорак ревизије.

У складу с одредбама Закона, Нацрт извјештаја је достављен субјектима ревизије на очитовање. Након тога, сачињен је коначни извјештај ревизије учинка који вам се доставља на даљу употребу и поступање.

ГЕНЕРАЛНИ
РЕВИЗОР

Драган Вранкић

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица



ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА

Ранко Крсман



Садржај

Кориштене скраћенице	6
Извршни резиме.....	7
1. УВОД.....	11
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију	11
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....	13
1.3. Ревизиона питања.....	14
1.4. Критеријуми ревизије	14
1.5. Извори и методе ревизије.....	15
1.6. Структура извјештаја.....	15
2. Електронско пословање у институцијама БиХ.....	16
3. НАЛАЗИ.....	20
3.1. Правни оквир у области е-пословања на нивоу институција БиХ	20
3.2. Координација институција БиХ у процесу електронског пословања	27
3.2.1. Успостава евиденција услуга и планова информационих рјешења	27
3.2.2. Интероперабилност	28
3.2.2.1. Увођење DMS система	28
3.2.3. Интеграција.....	30
3.2.4. Кориштење заједничких ресурса система е-владе и основне кадровске претпоставке за електронско пословање	31
4. ЗАКЉУЧЦИ	34
4.1. Непостојање одговарајућег правног оквира за несметано електронско пословање	34
4.2. Недостатак адекватне координације увођења и развоја информационих система.....	35
5. ПРЕПОРУКЕ.....	37
6. ПРИЛОЗИ:	41



Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
АДС	Агенција за државну службу БиХ
АЗЛП	Агенција за заштиту личних података БиХ
БД	Брчко дистрикт
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
ГССМ БиХ	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ
IDDEEA	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података
МФТ	Министарство финансија и трезора БиХ
МКТ	Министарство комуникација и транспорта БиХ
МП	Министарство правде БиХ
Одлука о критеријумима	Одлука о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ
Одсјек за е-владу	Одсјек за развој и одржавање електронског пословања и е-владе
PARCO	Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ
РАП 1	Ревидирани Акциони план 1
РС	Република Српска
УИО	Управа за индиректно опорезивање БиХ
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
УЗ	Уред за законодавство БиХ
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине



Извршни резиме

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Електронско пословање у институцијама БиХ-успостава и примјена“. Ревизијом смо испитивали да ли су институције БиХ успоставиле правни оквир и обезбиједиле координацију за увођење и развој електронског пословања с циљем унапређења међусобне комуникације, комуникације с грађанима и пословним субјектима, транспарентност рада, и смањиле трошкове пословања. У наставку се презентују најзначајнији налази и препоруке, који су резултат ове студије:

Налази

- На нивоу институција БиХ није успостављен функционалан правни оквир којим се регулише област електронског пословања, и поред чињенице да је усвојен низ законских и подзаконских аката којима се регулише ова област.
- Институције БиХ се суочавају са низом проблема у имплементацији усвојеног законског оквира. Један од кључних проблема у имплементацији усвојеног законског оквира се односи на непостојање Канцеларије за надзор и акредитацију овјерилаца при МКТ, чије успостављање је предвиђено Законом о електронском потпису.
- IDDEEA је законом одређена као тијело задужено за издавање електронског потписа. Приликом набавке личних докумената, IDDEEA је обезбиједила технологију за коју је издвојено преко 10 милиона КМ. УИО је, такође, уложила око 1.300.000 КМ у набавку потребне инфраструктуре за издавање електронског потписа. Међутим, услијед наведених проблема везаних за имплементацију електронског потписа, ове двије институције нису у могућности да издају квалификоване е-потписе.
- Осим што није успостављен функционалан правни оквир којим се регулише област електронског пословања на нивоу институција БиХ, није прилагођен правни оквир за несметано електронско пословање ни у другим областима релевантним за примјену електронског пословања.
- Постојећи правни оквири на нивоу институција БиХ не прате развој ИТ те се из тог разлога институције БиХ суочавају са низом правних баријера приликом увођења неког од облика електронског пословања.
- На нивоу институција БиХ није успостављена адекватна координација по питању управљања процесом електронског пословања.
- У већини случајева институције немају обавезу да приликом имплементације информационих система траже мишљење од институција надлежних за електронско пословање у циљу увођења ефикаснијих рјешења, а и гдје је та обавеза дефинисана иста се не примјењује у пракси.
- Нису успостављене евиденције услуга које институције БиХ пружају, а које би требале бити електронске, ни евиденције постојећих информационих система и е-сервиса, као ни колико је средстава уложено у ова информациона рјешења.
- Није креиран план имплементације свих електронских сервиса које институција БиХ треба да уведу.
- На нивоу институција БиХ није усвојен оквир интероперабилности, чиме није створена ни основна претпоставка да информациони системи раде заједно како би међусобно размјењивали податке.
- И поред чињенице да је у појединим случајевима, као што је увођење DMS система, обезбијеђена претпоставка за интероперабилност, на начин да је Одлуком СМ прописана процедура увођења DMS, иста се не примјењује у пракси. Као резултат таквог приступа, у већини институција уведени су



одређени сегменти DMS система који су имплементирани у различитим технологијама и не постоји никаква веза нити размјена података између наведених.

- Некоординисано увођење DMS такође може имати за последицу отежано повезивање DMS система са системом е-сједнице СМ БиХ, чиме би се успоставио још један облик G2G електронског пословања.
- Нема координације међу институцијама, нити је обезбијеђена адекватна координација унутар једне институције приликом увођења информационих система, па се уводе системи који нису и/или не могу бити интегрисани. МФТ је имплементирао три информациона система који нису међусобно повезани, иако би по природи пословања требали бити. Приликом увођења ових система није успостављена интеграција, иако је имплементација зависила само од једне институције.
- Иако је СМ БиХ уложио преко 500.000 КМ у систем е-владе, који је примарно намијењен пружању ИКТ инфраструктуре институцијама БиХ, тренутно је само 35 институција БиХ потпуно или дјелимично интегрисано на овај систем.
- Иако су уложена финансијска средства и планирана имплементација постојећих сервиса е-владе за институције БиХ, институцијама је остављена могућност да саме доносе одлуку о томе да ли ће користити услуге е-владе. И у случају интереса институција БиХ за кориштење сервиса е-владе и предности консолидације сервиса, Одсјек за е-владу тренутно нема потребне кадровске капацитете да испуни поменута очекивања и захтјеве институција, односно да подржи пуну консолидацију на постојећи систем.
 - Проблем неодговарајуће организације и систематизације идентификован је и у Извјештају о проведеној анализи е-владе, коју је крајем маја ове године, ГССМ прослиједио МКТ с приједлогом мјера за побољшање сервиса као материјал на основу којег би требали усагласити информацију која ће се доставити СМ БиХ на разматрање, али још увијек нису добили повратну информацију.
 - Е-влада је Информацију о проблемима функционисања система е-владе упутила на сједницу СМ БиХ у априлу 2017. године. Информација је враћена како би се претходно прибавила мишљења надлежних институција.
- Већина институција БиХ из узорка које располажу комплексним системима нису проводиле писане анализе усклађености систематизација потребама за увођење и развој електронског пословања.
- На нивоу институција БиХ не постоји свеобухватан план управљања кадровима потребним за успоставу и развој електронског пословања. Ово може резултовати одсуством координације институција БиХ у процесу запошљавања ИТ кадрова, што у коначници може имати за последицу нерационални распоред ИТ кадрова између институција БиХ, те неефикасно кориштење специфичних знања.
- Анализом смо утврдили да право на додатак на плату не остварују сви ИТ кадрови у институцијама БиХ који испуњавају услове утврђене Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ и Одлуком о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ.



Препоруке

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ и институцијама из узорка, али и другим институцијама БиХ које могу примијенити препоруке, а нису узете у узорак ревизије.

Препоруке Савјету министара БиХ

С циљем стварања свих претпоставки за успоставу функционалног законског оквира, којим се регулише област електронског пословања, потребно је урадити следеће:

- у што краћем року предузети активности на успостави Канцеларије за надзор и акредитацију, затим на јачању капацитета како би Канцеларија постала што прије оперативна, а све у циљу успоставе функционалног Закона о електронском потпису;
- размотрити проблематику међусобног признавања електронског потписа између различитих нивоа власти и, сходно донесеним закључцима, предузети одговарајуће кораке;
- ускладити постојећи законски оквир с Уредбом ЕУ, којом се регулише област електронског пословања;
- с циљем отклањања системских правних баријера у осталим областима релевантним за електронско пословање, провести анализу усклађености правних оквира с посебним освртом на Закон о заштити личних података те на основу резултата анализе предузети мјере с циљем отклањања системских правних баријера за несметано електронско пословање;
- СМ БиХ би требао креирати свеобухватан план успоставе електронских сервиса у циљу обезбјеђења адекватне координације процесом увођења електронског пословања у институцијама БиХ;
- СМ БиХ би требао да обезбиједи да институције БиХ приликом увођења DMS система траже мишљење Одсјека за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе, која при томе треба да пропише спецификације DMS које ће прво задовољити пословне захтјеве институција БиХ, а потом обезбиједити и интероперабилне системе који ће моћи међусобно размјењивати податке;
- СМ би требао предузети све мјере како би се успоставио и провео Оквир интероперабилности, с циљем да се омогући размјена података између информационих система у институцијама БиХ;
- СМ треба да размотри анализу потреба Одсјека за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе, те с тим у вези да предузме мјере како би се обезбиједило економично и ефикасно управљање системом е-владе;
- СМ БиХ би требао обезбиједити досљедну примјену правних прописа који се односе на додатак на плату ИТ кадровима;



Ово подразумева да право на додатак на плату треба да остварују ИТ кадрови у институцијама БиХ који испуњавају услове утврђене Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ и одредбама Одлуке о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ.

- **СМ би требао провести анализу потреба за ИТ кадровима у институцијама БиХ, креирати политике и планове потреба за ИТ кадровима који ће обезбиједити да систематизације одговарају стварним потребама институција БиХ, а све у циљу успоставе и развоја електронског пословања.**

Препоруке институцијама БиХ:

- **Приликом планирања увођења неког од облика електронског пословања, потребно је проводити правне анализе с циљем идентификовања свих потенцијалних баријера за електронско пословање те, у складу са резултатима анализе, правовремено предузимати мјере на отклањању баријера прије увођења електронског пословања. Посебну пажњу при успостави електронског пословања институције треба да обрате на заштиту личних података, као једно од темељних људских права, у складу са Законом о заштити личних података. У случају недоумица приликом увођења неког од облика електронског пословања, везано за заштиту личних података, институције би се требале обратити за мишљење Агенцији за заштиту личних података.**
- **Обезбиједити интеграцију постојећих сродних информационих система те приликом увођења нових правовремено предузети активности у циљу интеграције истих. Ово се, прије свега, односи на МФТ, али и на друге институције које су увеле или планирају да уведу системе који требају бити интегрисани.**
- **Потребно је прије упућивања приједлога за измјену и допуну Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији за ИТ позиције, урадити свеобухватну анализу са стварно исказаним потребама за ИТ кадровима, како би се ускладила са потребама успоставе и развоја електронског пословања на нивоу институција БиХ.**

У циљу успоставе адекватне координације институција у процесу развоја и увођења е-пословања, потребно је да институције које су надлежне за област е-пословања предузму следеће мјере и активности:

- **ГССМ БиХ би требао да успостави евиденцију услуга које нуде институције БиХ, као и евиденцију расположивих информационих система и електронских сервиса.**



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

У протеклим годинама информационе технологије (ИТ)¹ су се рапидно шириле свијетом мијењајући начин функционисања како појединаца тако и организација. Јавне управе широм свијета су почеле да користе ове технологије са циљем смањења оперативних трошкова, повећања транспарентности рада, развоја нових и унапређења постојећих услуга које пружају грађанима.

За потребе обављања задатака који су им повјерени, јавне управе поред рачунара користе различите врсте софтвера, развијени су информациони системи² и у коначници уведена е-управа, односно електронско пословање³ јавне управе с грађанима и пословним субјектима, што се у теорији назива пословање "government to citizens" (G2C) и "government to businesses" (G2B).

Под е-управом не подразумијева се само електронско пословање јавне управе са грађанима и пословним субјектима већ и електронско пословање у самој јавној управи "government to government" (G2G) или, тзв., пословање у залеђу. Управо увођење G2G представља кључну етапу која претходи увођењу електронског пословања са грађанима и пословним субјектима. Електронско пословање између институција је основни услов за обезбјеђење квалитетних услуга и у физичком свијету, као и електронских услуга.

Слиједећи глобалне трендове, БиХ је као чланица Иницијативе за електронску југоисточну Европу потписала „eSEE Агенду за развој информационог друштва“ 2002. године. У тој агенди је договорено да државе потписнице израде и усвоје политику и стратегију развоја информационог друштва.

У складу са преузетим обавезама из наведене Агенде, СМ БиХ је усвојио стратешке оквири⁴, чиме је недвосмислено изразио своје опредјељење за повећаним кориштењем ИТ у институцијама БиХ, а све с циљем како би се управа учинила одговорнијом, транспарентнијом и ефикаснијом. Институције БиХ улажу значајна финансијска средства у информационе технологије. С тим у вези, у посљедње три године⁵ институције БиХ су уложиле око 30 милиона КМ у набавку рачунарске опреме и софтвера.⁶

И поред стратешког опредјељења СМ БиХ за повећаним кориштењем ИТ-а и солидне инфраструктуре која је успостављена⁷, институције БиХ већину својих операција обављају на традиционалан начин уз кориштење папира. Процес увођења електронског пословања у институцијама БиХ се одвија споро у односу на земље ЕУ, али и земље из окружења, што најбоље осликава извјештај УН о развијености е-управе, према коме је БиХ била на задњем мјесту по развијености е-управе од 43 европске земље у 2016. години.⁸

¹ Информациона технологија (ИТ - *Information Technology*) се односи на технолошки аспект информационих система, а посебно на хардвер, оперативне системе, системе за управљање базама података и софтвере.

² Информациони систем је интегрисани скуп компоненти за сакупљање, снимање, чување, обраду и преношење информација.

³ Електронско пословање у јавној управи или е-управа – под овим појмом се подразумијева процес аутоматизоване размјене података посредством информационих система.

⁴ Више о стратешким оквирима видјети у поглављу 2.

⁵ 2014, 2015. и 2016. година

⁶ Око 30 милиона се односи на набавку рачунарске опреме и софтвера. Нису обухваћена средства за одржавање рачунарске опреме и софтвера. Извор: Информациони систем финансијског управљања институција БиХ.

⁷ У свим институцијама се користе рачунари, све институције БиХ имају приступ интернету, а осим тога успостављене су и респектабилне телекомуникационе мреже које су у власништву институција БиХ.

⁸ Више о индексу развијености е-управе погледати на сљедећем линку: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>



У извјештају PARCO о провођењу Ревидираног Акционог плана 1 Стратегије реформе јавне управе за период 2011–2014. година,⁹ за реформску област „е-управа“ се наводи да је укупна реализација циљева 48% на нивоу институција БиХ. У извјештајима Европске комисије о напретку за 2014, 2015. и 2016. годину, констатује се да, и поред чињенице да у БиХ постоји потенцијал за е-услуге, будући да више од двије трећине грађана има приступ интернету, није постигнут значајан напредак у увођењу електронског пословања и поред усвајања Закона о електронском потпису и Закона о електронском и правном промету. Осим тога, у извјештајима ИТ/финансијске ревизије бројни су налази који упућују на то да постојећи информациони системи, попут BPMIS-а и ИСФУ-а, још увијек нису на задовољавајућем нивоу. Такође је у претходном периоду забиљежен одлазак ИТ кадрова у појединим институцијама БиХ.¹⁰

И натписи у медијима указују на то да медији и јавност нису задовољни ефикасношћу и учинковитошћу реформе јавне управе у погледу увођења електронског пословања у институцијама БиХ.¹¹

Све ово може да има и негативне посљедице како за јавни тако и за приватни сектор у виду административних трошкова којима су изложени. Наиме, због непостојања или слабо развијеног електронског пословања, институције јавне управе као и пословни субјекти су приморани да користе папир у своме свакодневном пословању услјед чега су изложени вишемилионским трошковима. О свему наведеном најбоље свједочи анализа коју је МКТ провело са Групацијом Свјетске банке, што је приказано у наредној табели.

Табела 1: Пројекција укупних трошкова слања фактура за јавни и приватни сектор, за период од пет година¹²

Година	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Јавни сектор	2,904,930	3,024,322	3,148,622	3,278,030	3,412,757
Приватни сектор	274,983,336	278,894,052	282,965,498	287,204,282	291,617,279

Извор: Анализа учинка прописа на правни и институционални оквир за електронски потпис, МКТ БиХ у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом – Групација Свјетске банке

У претходној табели приказани су трошкови којима су изложени јавни и приватни сектор због непостојања или слабо развијеног е-пословања. У оквиру приказаних износа трошкова могуће је остварити уштеде уз помоћ електронског пословања.

Све наведено определијелило је Канцеларију за ревизију да проведе ревизију којом ће испитати да ли су институције БиХ створиле претпоставке за несметано увођење и развој електронског пословања између институција јавне управе, институција јавне управе и грађана, као и институција јавне управе и пословних субјеката.

⁹ <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Godišnji-izvještaj-o-napretku-2016..pdf>

¹⁰ У посљедњих годину и по дана Агенцију за идентификациона документа, евиденцију и размјену података напустило је десет ИТ кадрова.

¹¹ <http://www.6yka.com/novost/80455/javna-uprava-u-bih-mora-postati-ucinkovitija-i-efikasnija->, Buka Magazin; <https://www.cin.ba/reforma-javne-uprave-pare-potrosene-a-rezultati-izostali/>; ЦИН - Центар за истраживачко новинарство; <https://www.hayat.ba/vijest.php?id=12151>

¹² Подаци о укупним трошковима слања фактура добијени су од приватног сектора и пореских управа, а обухватају цијену папира, штампања, коверте, поштарине као и просјечно вријеме потребно за слање једне фактуре. Анализа обухвата рачуне за комуналне услуге, фактуре између правних лица те фактуре између институција јавне управе и приватног сектора.



1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

1.2.1. Циљ ревизије

Циљ ревизије је утврдити да ли су институције БиХ успоставиле правни оквир и обезбједиле координацију како би кориштењем постојећих ИТ потенцијала успоставиле електронско пословање и тиме унаприједиле међусобну комуникацију, комуникацију са грађанима и пословним субјектима, транспарентност рада и смањиле трошкове пословања.

1.2.2. Обим ревизије

Студија је примарно била усмјерена на испитивање активности за успоставу правног оквира и на координацију процеса увођења и развоја електронског пословања у институцијама БиХ.

Током студије смо се фокусирали на успоставу и имплементацију правног оквира којим се уводи/регулише област електронског пословања те на активности допуне правних прописа којима се регулишу друге области попут управног поступка, како би се отклониле правне баријере за несметано функционисање електронског пословања.

Такође смо се бавили и координацијом процеса електронског пословања у институцијама БиХ, с тим у вези анализирали ће се начини на који се уводе информациони системи и електронске услуге. Анализом су се, тамо гдје је било могуће, приказале остварене и потенцијалне уштеде од увођења информационих рјешења.

Анализирали су се и начини на који се дијеле успостављени заједнички ресурси попут е-владе. Испитивали смо да ли су на нивоу институција БиХ креиране политике и планови управљања ИТ кадровима. Анализирали смо да ли су институције БиХ провеле анализу потреба за ИТ кадровима који су неопходни за успостављање електронског пословања, првенствено институцијама које имају кључну улогу у процесима увођења и развоја електронског пословања. Такође смо анализирали да ли су на нивоу институција БиХ успостављене мотивационе мјере за ИТ кадрове и како се проводе.

У овој студији се нисмо бавили телекомуникационим рјешењима¹³ у институцијама БиХ, с обзиром на то да су иста била предмет једне од ранијих ревизија учинка, као ни питањем безбједности информационих система, економичношћу успоставе инфраструктуре електронског потписа од стране институција БиХ, јавним набавкама информационих рјешења, оправданошћу увођења информационих рјешења, управљањем ИТ пројектима у институцијама БиХ. Такође, у студији су кориштене и друге анализе за приказивање посљедица, међутим, тачност наведених података из ових анализа није провјеравана.

За потребе сагледавања укупне слике проблема успоставе правног оквира, као и проблема управљања и координације информационих рјешења у институцијама БиХ, те посљедица стања у овој области, у узорак је изабрано девет институција које имају значајну улогу у наведеним областима.

¹³ Телекомуникациона рјешења подразумијевају: властите или изнајмљене телекомуникационе мреже (жичне, радио, оптичке) за пренос података, затим пренос гласа путем фиксне телефоније или интернет протокола (VoIP) и услуга интернета.



При провођењу студије за одређена питања узете су у обзир све институције из узорка, док су за поједина питања ревидиране институције које су носиоци кључних активности или имају значајну улогу у активностима на које се налази односе.

У наредној табели су приказане институције из узорка:

Табела 2. – Изабрани узорак институција БиХ за провођење ревизије

Ред. бр.	Назив институције
1.	Агенција за државну службу БиХ
2.	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ
3.	Агенција за заштиту личних података БиХ
4.	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ (Одсјек е-владе)
5.	Министарство финансија и трезора БиХ
6.	Министарство комуникација и транспорта БиХ
7.	Министарство правде БиХ
8.	Управа за индиректно опорезивање БиХ
9.	Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ

Извор: Канцеларија за ревизију

1.3. Ревизиона питања

Како би се истражио ревизиони проблем, током провођења ове ревизије тражени су одговори на главно ревизионо питање и два ревизиона потпитања:

Да ли су институције БиХ обезбиједиле правни оквир и координацију за увођење електронског пословања?

1. Да ли су институције БиХ успоставиле одговарајући правни оквир за несметано електронско пословање?
2. Да ли је обезбијеђена адекватна координација увођења електронског пословања у институцијама БиХ?

1.4. Критеријуми ревизије

• Критеријуми за прво питање

На нивоу институција БиХ усвојен је и имплементиран законски оквир којим се регулише област електронског пословања, а који је усклађен са правним оквиром ЕУ. На нивоу институција БиХ су измијењени правни прописи из других области релевантних за електронско пословање, с циљем отклањања свих потенцијалних баријера за несметано електронско пословање. Такође, институције БиХ су обезбиједиле међусобно признавање законског оквира којим се регулише област електронског пословања са осталим нивоима власти.



- **Критеријуми за друго питање**

На нивоу институција БиХ успостављена је координација институција по питању увођења информационих рјешења¹⁴, с циљем увођења електронског пословања на начин да је успостављена евиденција услуга које пружају институције БиХ, евиденција свих уведених информационих рјешења, као и план увођења свих информационих рјешења у институцијама БиХ. Надзорни тимови реформских области остварују редовну комуникацију у циљу брже успоставе електронског пословања. Приликом увођења информационих рјешења обезбијеђена је примјена усвојених стандарда и процедура са циљем избегавања успоставе информационих рјешења која се не могу повезивати. Сродна информациона рјешења су повезана и размјењују податке, чиме се избегава дуплирање пословних операција и омогућава електронско пословање између институција БиХ – G2G. Такође, институције БиХ у циљу ефикасног и економичног пословања користе успостављене заједничке ИТ ресурсе попут е-владе.

На нивоу институција БиХ постоји план управљања кадровима за успоставу и развој електронског пословања. Институције БиХ са комплексним информационим рјешењима су провеле анализу потреба за ИТ кадровима који су неопходни за успостављање електронског пословања. На нивоу институција БиХ су усвојене и проведене мотивационе мјере за задржавање ИТ кадрова.

1.5. Извори и методе ревизије

У циљу добијања комплетне слике о предмету ревизије користили смо податке из документације институција из узорка, различите врсте извјештаја и преписке између институција. Анализирали смо постојеће политике и стратегије развоја које су у вези с предметном студијом, као што су Стратегија развоја информационог друштва и Стратегија реформе јавне управе, те акциони планови за њихово провођење у којима се обрађује и питање информационих технологија.

Сагледали смо правни оквир којим је регулисана проблематика електронског пословања, али и прописи из других области који су од значаја за студију. За објективно сагледавање проблематике, проучавали смо и изворе са интернета, те стручне студије и стручне литературе из области информационих технологија, као и искуства других земаља.

Анализирали су се подаци из финансијских извјештаја Канцеларије за ревизију институција БиХ, као и извјештаји о извршењу буџета институција БиХ.

У свакој од институција обављали смо интервјуе са компетентним особљем или руководиоцима ИТ сектора и одсјека институција из узорка и других сектора према потреби, како би ревизиони тим добио комплетну слику стања, како у институцији гдје је интервју вођен, тако и о погледима ИТ стручњака из ревидиране институције о проблематици информатизације на нивоу институција БиХ. Добијене информације су се анализирале и успоређивале са успостављеним критеријумима те су на основу тога донесени одређени закључци. У раду су се користиле и различите квалитативне и квантитативне статистичке методе за анализу и обраду података.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела анализу и презентовала више података о поступцима институција БиХ за увођење и развој електронског пословања у институцијама БиХ. У овом поглављу

¹⁴ Информационо рјешење: под овим појмом се подразумијевају информациони системи и електронске услуге (G2G, G2B, G2C)



су представљена и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријуми те извори и методе ревизије.

У поглављу 2. представљен је опис процеса.

У поглављу 3. су презентовани налази који подржавају ревизиона питања.

Поглавље 4. садржи закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке чијом имплементацијом би се јасније уредила и унаприједила област електронског пословања у институцијама БиХ.

2. Електронско пословање у институцијама БиХ

У овом поглављу говори се о значају информационих технологија (ИТ), с посебним акцентом на значај и улогу увођења информационих рјешења у институцијама БиХ.

2.1. Увод у електронско пословање

Електронско пословање у јавној управи, или е-управа, се може дефинисати као употреба информационих технологија с циљем повећања доступности и испоруке владиних услуга у корист грађана, пословних партнера и запослених.

Јавне управе широм свијета су почеле да користе ове технологије с циљем смањења оперативних трошкова, повећања транспарентности рада, развоја нових и унапређења постојећих услуга које пружају грађанима.

За потребе обављања задатака који су им повјерени, институције јавне управе користе различите врсте софтвера, развијени су информациони системи и читав сет електронских сервиса доступних путем интернета, како би се грађанима обезбиједила, на брз и ефикасан начин, доступност различитих информација као што су: нови закони и уредбе, провјера дуговања по основу пореза, плаћање обавеза online, добијање различитих докумената, регистрација предузећа, јавно објављивање тендера или online јавне набавке, итд.

Такође су људски ресурси један од основних фактора сваке организације од којих зависе укупни резултати. Велика пажња се посвећује њиховом управљању, а са сврхом остваривања што бољих ефеката. У савременим условима пословања, управљање људским ресурсима поприма све значајнију улогу. Проучавање човјека у процесу рада и налажење начина да се повећа његов радни потенцијал, представља процес који се данас интензивно одвија.¹⁵

Некада се капитал сматрао једним од најчешћих узрока стагнирања организације, док се данас вјерује да су то људи, односно недостатак умијећа да се регрутују, селекују и задрже најбољи. Потенцијал организационих и материјалних ресурса немогуће је искористити без људских, што их чини најважнијим ресурсима организације.¹⁶

Електронско пословање првенствено почива на развоју и употреби информационих технологија, па је увођење истог незамисливо без квалификованог ИТ особља.

2.2. Активности институција БиХ

Задатак институција БиХ је да, поред осталог, проводе низ систематских мјера, усклађују легислативу и регулативу, како би се створили предуслови за употребу

¹⁵ <http://www.horizonti.ekfak.kg.ac.rs/index.php?q=2006>

¹⁶ <http://info.konsalting.rs/znacaj-obuke-i-razvoja-kadrova/>



ИТ-а на свим нивоима власти у БиХ. Дјелотворна примјена ИТ-а почива на уређеној легислативи и регулативи, с обзиром на то да се легислатива у подручју ИТ-а сматра једном од најинтензивнијих у свијету. Убрзан развој информационих технологија, схватање потребе и значаја развоја е-пословања намећу потребу државних тијела на реформе које ће бити квалитетно потпомогнуте легислативним и регулаторним актима.

Наиме, да би јавна управа омогућила електронско пословање потребно је обезбиједити законске и финансијске предуслове, као и квалитетне кадрове за имплементацију. Поред наведеног, нужно је обезбиједити квалитетну координацију приликом увођења информационих система, затим попис свих расположивих система и сервиса, те обезбиједити њихову интероперабилност.

2.2.1. Стратешки и законски оквир

БиХ је као чланица Иницијативе за електронску југоисточну Европу потписала „eSEE Агенду за развој информационог друштва“ 2002. године, којом је договорено да државе потписнице израде и усвоје политику и стратегију развоја информационог друштва.

СМ БиХ је 2004. године, уз помоћ UNDP-а¹⁷, усвојио Политику развоја информационог друштва у БиХ, Стратегију развоја информационог друштва БиХ и Акциони план развоја информационог друштва.¹⁸ 2017. године СМ је усвојио нову Политику развоја информационог друштва у БиХ за период 2017–2021. година.¹⁹ С циљем реализације Политике, потребно је донијети и нову стратегију развоја информационог друштва у БиХ, као и пратеће ревидиране акционе планове. Усвојена је и Политика управљања информационом безбједношћу у институцијама БиХ за период 2017–2021. година²⁰.

Поред ових докумената, 2006. године, СМ БиХ, владе ентитета и Влада БД БиХ су усвојиле Стратегију за реформу јавне управе као и Акциони план за провођење Стратегије за реформу јавне управе. Ревидирани Акциони план, чија се реализација требала провести до краја 2014. године, усвојен је у 2010. години. Након истека Стратегије реформе јавне управе и Ревидираног Акционог плана 1, 2014. године, реформа јавне управе се наставила 2015. године кроз текуће пројекте и друге незавршене активности из Ревидираног Акционог плана 1.

Посебан нагласак у реформској области е-управа је стављен на успоставу система за акредитацију и надзор овјерилаца²¹ електронских потврда²² као темељног услова за развој електронског пословања. Потребно је успоставити институције које ће вршити контролу овјерилаца и издавати акредитације. Дигиталне потврде се користе за овјеравање електронског потписа како би у правном промету био адекватан својеручном потпису, као и за идентификацију субјеката и аутентификацију докумената у електронском пословању.

¹⁷ UNDP – The United Nations Development Programme (Развојни програм Уједињених народа БиХ)

¹⁸ СМ БиХ усвојио је Стратегију развоја информационог друштва за период 2004–2010. година и Акциони план за провођење Стратегије развоја информационог друштва. Оба документа усвојена су на 69. сједници СМ одржаној 16.11.2004. године. Стратегија је настала у сарадњи са Развојним програмом Уједињених народа (UNDP) за БиХ.

¹⁹ СМ БиХ донио Одлуку о усвајању Политике развоја информационог друштва БиХ за период 2017–2021. година (100. сједница СМ БиХ одржана 04.05.2017. године)

²⁰ СМ БиХ донио Одлуку о усвајању Политике управљања информационом безбједношћу у институцијама БиХ за период 2017–2021. година (95. сједница СМ БиХ одржана 22.03.2017. године)

²¹ Овјерилац је физичко или правно лице које издаје потврде или временски печат или обавља друге услуге у вези с електронским потписом и овјеравањем; Извор: Закон о електронском потпису, Службени гласник БиХ, број 91/06

²² Потврда је електронска потврда, с подацима за провјеру потписа који су додијељени одређеном лицу чији је идентитет утврђен; Извор: Закон о електронском потпису, Службени гласник БиХ, број 91/06



Закон о електронском потпису БиХ²³ је усвојен 2006. године и исти још увијек није имплементиран. Поред овог Закона усвојени су и Закон о електронском правном и пословном промету БиХ²⁴, као и пратећи акти за подручја електронских потписа, електронских сједница владе, интернет страница итд.²⁵ Измјене и допуне Закона о управном поступку²⁶, који уређује најшири могући спектар владиних поступака, су такође усвојене како би се створиле основе за електронске услуге.

2.2.2. Координација

Као кључне институције у стратегијама које је усвојио СМ БиХ наведени су МКТ, IDDEEA и ГССМ БиХ – Одсјек за развој и одржавање електронског пословања и е-владе. Према Закону о министарствима и другим органима управе БиХ²⁷, МКТ је између осталог надлежно за припрему и израду стратешких и планских докумената из области међународних и међуентитетских комуникација, саобраћаја, инфраструктуре и информационих технологија. Сектор за комуникације и информатизацију у МКТ надлежан је за обављање послова из области комуникација и информационог друштва.

Поред МКТ, одређена задужења на подручју електронског пословања дата су Одсјеку за е-владу Одлуком о формирању истог.²⁸ У склопу процеса реформе јавне управе у БиХ, односно у Ревидираном Акционом плану 1 Стратегије за реформе јавне управе у БиХ, Одсјек за е-владу је одређен као носилац низа активности из реформске области е-управе. Одређена врста координације на државном нивоу по питању развоја и увођења електронског пословања је обезбијеђена кроз Надзорни тим за реформску област е-управе. Надзорни тим²⁹ је, између осталих, састављен од представника МКТ, Одсјека за е-владу и IDDEEA.

Такође, ГССМ БиХ је одлуком СМ БиХ задужен да у оквиру своје систематизације предвиди организациону јединицу за подршку е-влади, што је и учињено, те је донесен Правилник о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији ГССМ БиХ у којем је успостављен Одсјек за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе. Систем е-владе је примарно намијењен пружању ИКТ инфраструктуре институцијама БиХ.

2.2.3. Интероперабилност

Способност различитих информационих система да раде заједно – интероперабилност је кључни фактор успјешног електронског пословања. Једно поглавље е-управе у РАП 1 је намијењено развоју информационих система и е-сервиса. Центри за е-управу, као кључне одговорне институције у овој области, ће дефинисати заједнички оквир и стандарде информационе архитектуре, као и оквир за интероперабилност³⁰.

²³ Службени гласник БиХ, број 91/06

²⁴ Службени гласник БиХ, број 88/07

²⁵ Одлука о основама употребе електронског потписа и пружања услуга овјеравања (Службени гласник БиХ број: 21/09), Одлука о електронском пословању и е-влади (Службени гласник БиХ број: 7/10), Одлука о канцеларијском пословању министарстава, служби, институција и других органа СМ БиХ (Службени гласник БиХ број: 21/01, 29/03), Упутство о изради и одржавању службених интернет страница институција БиХ (Службени гласник БиХ број: 21/01)

²⁶ Службени гласник БиХ, број 29/02, 12/04, 88/07, 93/09

²⁷ Службени гласник БиХ, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09

²⁸ Одлука о електронском пословању и е-влади у Савјету министара Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ број: 7/10)

²⁹ МКТ, ГССМ, IDDEEA те представници ентитета и БД

³⁰ МКТ је израдило приједлог Одлуке о усвајању оквира интероперабилности БиХ која је упућена на мишљење МФТ, те како није добила позитивно мишљење, враћена је на дораду.



Појам интероперабилности, у општем случају, се односи на способност два система да међусобно размјењују информације и да након тога те исте информације могу користити. Интероперабилност представља, дакле, способност за интеракцију два или више ентитета, што за циљ има ефикасан заједнички рад, функционално повезивање различитих апликација, размјену и кориштење информација и услуга.

Често се појам "интероперабилност" погрешно изједначава са појмом "интеграција система". Интеграција у оквиру институција односи се на: физичку интеграцију (повезивање преко рачунарских мрежа); интеграцију апликација (интеграција софтверских апликација и система база података) и пословну интеграцију (координација функција за управљање и надгледање пословних процеса). Два интегрисана система имплицитно су интероперабилна, међутим, два интероперабилна система не морају бити истовремено и интегрисана.

За интероперабилност се може рећи да је стални процес који треба обезбиједити да се максимизира могућност за размјену и поновно кориштење информација унутар неког система и између различитих система.

2.2.4. Људски ресурси

Предмет реформске области е-управа је и јачање људских капацитета у овој области, гдје је један од циљева обезбјеђење професионалног ИТ особља у јавној управи. Стратегија реформе јавне управе у циљу ефективног кориштења ограничених и распршених људских ИТ потенцијала, предвиђа класификацију ИТ послова и развој стратегије за задржавање оскудног ИТ особља. Правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији се утврђују организационе јединице и њихова надлежност, систематизација радних мјеста (називи радних мјеста, опис послова, услови за обављање послова, врста дјелатности, назив групе у коју спадају послови, сложеност послова и други елементи). Сврха успостављања унутрашње организације у институцијама, а тиме и организације ИТ кадрова, је битна за ефикасно и ефективно извршавање редовних послова, програма рада и успостављања електронског пословања.

Свакодневно се повећава употреба ИТ-а у јавној управи како би се управа учинила одговорнијом, транспарентнијом и дјелотворнијом, те побољшало пружање информација и услуга грађанима. Паралелно са побољшањем законодавног оквира у области ИТ-а, за увођење електронског пословања у јавној управи неопходно је обезбиједити људске ресурсе потребне за имплементацију информационих рјешења.

Правна основа за доношење додатка на плату садржана је у Одлуци о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ³¹ и Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ³². Такође је правни основ садржан и у члану 17. Закона о Савјету министара БиХ³³, према којем СМ БиХ у остваривању својих права и дужности доноси и одлуке, те у члану 6. став (1) Одлуке о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ³⁴, према којем ће буџетски корисници сачињавати и достављати СМ БиХ на усвајање приједлог одлуке о додатку на плату запосленим у институцијама БиХ.

³¹ Члан 26. став (1) тачка б) алинеја 8) Одлуке о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ

³² Став (2) Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 50/08, 35/09 и 75/09)

³³ Службени гласник БиХ, број 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08

³⁴ Службени гласник БиХ, број 38/09



Одлуком о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ³⁵ се прописују критеријуми за утврђивање додатка на плату запосленим са високом школском спремом на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова. Додатак на плату представља увећање до 50% основне плате по основу посебних услова радног мјеста за запослене са високом стручном спремом, који имају валидне сертификате везане за потврду посебне стручне оспособљености, а обављају сложене информатичко-апликативне послове.

Према Одлуци о критеријумима за утврђивање додатка на плату, буџетски корисници сачињавају и достављају СМ БиХ на усвајање Приједлог одлуке о додатку на плату запосленим у институцијама БиХ, уз претходно прибављена мишљења УЗ и МФТ. У складу са Одлуком, МФТ процјењује прихватљивост приложених сертификата и врши класификовања истих према утврђеним критеријумима, те даје мишљење везано за утемељеност приједлога и висине додатка на плату по основу обављања сложених информатичко-апликативних послова.

Поред сложених информатичко-апликативних послова утврђених у ставу (1) члана 2. ове Одлуке, као посебна категорија сложености утврђује се и јединственост радног мјеста. У складу са чланом 4. наведене Одлуке, МФТ процјењује прихватљивост приложених сертификата из члана 3. Одлуке и класификује исте према критеријумима из члана 2. ове Одлуке. Такође, чланом 6. став (2) предвиђено је да МФТ на основу Одлуке о критеријумима за утврђивање додатка на плату даје мишљење везано за утемељеност приједлога и висине додатка на плату по основу обављања сложених информатичко-апликативних послова.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу се презентују налази до којих се дошло током обављања процеса ревизије.

3.1. Правни оквир у области е-пословања на нивоу институција БиХ

У овом дијелу се говори о непостојању функционалног правног оквира којим се уводи и регулише област електронског пословања, као и неусклађености других правних оквира релевантних за електронско пословање те посљедицама једног оваквог стања.

3.1.1. Правни оквир за електронско пословање

На нивоу институција БиХ није имплементиран законски прави оквир којим се регулише област електронског пословања, и поред чињенице да је усвојен низ законских и подзаконских аката којима се регулише ова област.

Усвајањем Закона о електронском потпису на нивоу институција БиХ³⁶, као и низом других законских³⁷ аката, створен је правни оквир за електронско пословање у институцијама БиХ. Међутим, и поред усвојеног законског оквира, на нивоу

³⁵ Службени гласник БиХ, број 38/09

³⁶ Службени лист БиХ, 91/06

³⁷ Закон о електронском правном и пословном промету, Службени лист БиХ, 88/07;
Закон о електронском документу, Службени лист БиХ, 58/14;



институција БиХ није створен основни предуслов за несметано увођење електронског пословања, а то је да институције БиХ нису обезбиједиле издавање електронског потписа који би био признат у правном и пословном промету на нивоу институција БиХ, али и на осталим нивоима власти. Упркос чињеници да је употреба електронског потписа регулисана Законом о електронском потпису, који је усвојен још 2006. године, исти ни након више од 10 година још увијек није имплементиран. У наставку је приказан графикон динамике имплементације Закона о електронском потпису.



Извор: Канцеларија за ревизију

Анализа је показала да су се институције БиХ суочиле са низом проблема у имплементацији усвојеног законског оквира. Један од кључних проблема у имплементацији усвојеног законског оквира се односи на непостојање Канцеларије за надзор и акредитацију овјерилаца при МКТ, чије успостављање је предвиђено Законом о електронском потпису. Канцеларија за надзор и акредитацију је надзорни орган задужен за инспекцијски надзор, акредитацију овјерилаца (издаваоца електронског потписа) и вођење електронског регистра овјерилаца.³⁸

МКТ је покренуло одређене активности на успостави Канцеларије, тако што је у 2015. години измијенило Правилник о унутрашњој систематизацији и организацији, иако је ове активности требало почети у року од два мјесеца након усвајања закона.³⁹ Такође је почетком 2017. године расписан конкурс за попуњавање радних мјеста унутар Канцеларије, који у току писања овог извјештаја још није завршен.

Осим проблема са успоставом Канцеларије на нивоу институција БиХ, нису усвојени ни сви подзаконски акти неопходни за имплементацију Закона о електронском потпису, иако је овим Законом предвиђено да исти буду усвојени шест мјесеци након

³⁸ Више о надлежностима Канцеларије за надзор и акредитацију у Закону о електронском потпису

³⁹ Члан 26. Закона о електронском потпису



усвајања Закона. СМ БиХ је након усвајања Закона о електронском потпису усвојио подзаконски акт за провођење Закона о електронском потпису 2009. године⁴⁰, који је 2017. године, Одлуком СМ БиХ, стављен ван снаге. Истовремено, СМ БиХ је у 2017. години усвојио три подзаконска акта⁴¹. Поред усвојених подзаконских аката за провођење Закона, потребно је усвојити још два подзаконска акта⁴². С обзиром на досадашњу динамику имплементације Закона о електронском потпису, нејасно је када ће се на државном нивоу успоставити функционалан законски оквир.

Након успоставе Канцеларије, као и усвајања свих потребних подзаконских аката, успоставит ће се претпоставке за функционалан законски оквир на нивоу институција БиХ за издавање електронског потписа. Међутим, саговорници нису имали јасан став да ли ће се електронски потпис издат на једном нивоу власти признавати и на осталим нивоима власти, а што је и један од циљева из РАП 1. Наиме, у РАП 1 је дефинисан циљ међусобног признавања електронског потписа између различитих нивоа власти, без обзира на ком нивоу власти су издате. У извјештајима PARCO се наводи да ће се активности на реализацији овог циља предузети тек након успоставе Канцеларије за надзор и акредитацију. Све наведено може да доведе у питање и признавање електронског потписа издатог на нивоу институција БиХ од стране осталих нивоа власти.

У прилог претходном иде и анализа⁴³ рађена у оквиру пројекта „Имплементација заједничких сервиса за е-услуге“ финансираног из Фонда за реформу јавне управе. Према налазима ове анализе: „непознато је на који начин ће се ријешити правна колизија, поготово у дијелу управног надзора над спровођењем закона и вођењу регистра акредитованих овјерилаца, с обзиром на то да је Закон о електронском потпису Републике Српске⁴⁴ у примјени и да се у њему налазе знатно другачија рјешења“.

Додатни проблем у вези с кориштењем електронског потписа представља и то што законски оквир, којим се регулише електронски потпис у БиХ, треба да буде усклађен са ЕУ правним оквиром. Постојећи законски оквир, којим се регулише електронски потпис, институције БиХ су усвојиле 2006. године на основу Директиве⁴⁵ ЕУ из 1999. године. Међутим, институције БиХ ни након 10 година нису имплементирале постојећи оквир, а ЕУ је у међувремену донијела нову Уредбу⁴⁶, која уводи нови правни оквир за електронске потписе и којом је ван снаге стављена Директива о електронским потписима из 1999. године. МКТ је основало радну групу за израду Нацрта закона о електронском потпису у складу са новом Уредбом ЕУ почетком 2017. године.

⁴⁰ Одлука о основама употребе електронског потписа и пружања услуга овјеравања, Службени гласник БиХ, број 21/09;

⁴¹ Правилник о ближим условима за издавање квалификованих потврда, Правилник о мјерама и поступцима употребе и заштите електронског потписа, средстава за формирање електронског потписа и система сертификарања, Правилник о евиденцији овјерилаца; Сл. гл. БиХ 14/17.

⁴² Правилник о издавању временског печата и Правилник о регистру сертификационих тијела за издавање квалификованих електронских сертификата

⁴³ Анализа правних аспеката пружања електронских услуга грађанима и пословним субјектима за сва четири управна нивоа;

⁴⁴ Службени гласник Републике Српске 106/15 од 10.12.2015.

⁴⁵ Директива о електронским потписима (1999/93/ЕЗ)

⁴⁶ Уредба бр. 910/2014 Европског парламента и Савета о електронској идентификацији и услугама повјерења за електронске трансакције на интерном тржишту (eIDAS)



3.1.2. Посљедице нефункционалног Закона о електронском потпису

Проблеми у имплементацији Закона о електронском потпису узрокују низ негативних посљедица како за институције БиХ тако и за грађане, али и привредне субјекте. Услијед непостојања електронског потписа, институције БиХ нису у могућности да уводе електронске сервисе (G2G и G2B), а институције БиХ које су и уложиле средства у технологије и инфраструктуру, с намјером да своје услуге понуде електронским путем, нису у могућности да у потпуности имплементирају исте. Све ово има за посљедицу да су грађани, привредни субјекти, али и институције БиХ изложени трошковима који би се могли елиминисати уколико би институције БиХ увеле електронско пословање с грађанима (G2G), пословним субјектима (G2B), али и између самих институција (G2G).

У наставку наводимо неке од посљедица на примјеру двије институције из узорка.

Наиме, поред закона којима се уводи и регулише електронско пословање на нивоу институција БиХ, Законом о IDDEEA⁴⁷ и измјенама и допунама Закона о личној карти⁴⁸, IDDEEA је одређена као тијело задужено за издавање електронског потписа.

С тим у вези, IDDEEA је приликом набавке личних докумената обезбиједила технологију у виду меморијског чипа, помоћу које се нови лични документи, почев од 2013. године, могу користити за електронско (дигитално) потписивање документа, али и пружање електронских услуга. Према процјенама из Извјештаја ревизије учинка⁴⁹, до краја 2015. године грађани су издвојили преко 10 милиона КМ за технологију у склопу личних докумената, која омогућава електронско потписивање. Међутим, и поред значајног износа који грађани плаћају за издавање личних карата, због проблема у вези с електронским потписом, нису створени услови да се грађанима и привредним субјектима омогући јефтиније и ефикасније пословање и кориштење услуга путем електронског потписивања и кориштења електронских сервиса. Овдје је такође потребно напоменути да IDDEEA, за сада, користи е-потпис у затвореном систему, односно е-потпис се користи унутар IDDEEA за интерно потписивање докумената.

Поред IDDEEA, и УИО је уложила око 1.300.000 КМ у набавку потребне инфраструктуре за издавање електронског потписа, али, такође, због наведених проблема, није у могућности издавати електронски потпис те се из тог разлога иста тренутно користи само унутар УИО (у затвореном систему) за електронско потписивање докумената.

Поред средстава уложених у инфраструктуру за издавање електронског потписа, УИО је уложила и преко 14 милиона КМ у посљедње три године у информациона рјешења са намјером увођења електронског пословања са привредним субјектима (G2B) у области царина и пореза, чиме би се обезбиједило безпапирно пословање, односно штедјело вријеме и новац како привредних субјеката тако и УИО. Међутим, поменута информациона рјешења се не могу у потпуности користити до успоставе електронског потписа.

⁴⁷ Службени гласник БиХ, број 56/08

⁴⁸ Службени гласник БиХ, број 18/12

⁴⁹ Извјештај ревизије учинка „Набавка личних документа – студија случаја“



Проблеми у имплементацији Закона о електронском потпису су констатовани и у „Анализи учинка прописа на правни и институционални оквир за електронски потпис“, коју је израдило МКТ БиХ у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом – Групаација Свјетске банке 2011. године.

У претходној анализи су понуђена и потенцијална рјешења за превазилажење проблема у увођењу електронског потписа. Према сваком од ових рјешења неопходно је формирати Канцеларију за надзор и акредитацију овјерилаца.

Такође, у оквиру анализе рађене су и пројекције потенцијалних уштеда за понуђена рјешења како за јавни тако и за приватни сектор. У наредној табели су приказане пропуштене уштеде за једно⁵⁰ од понуђених рјешења у Анализи учинка прописа на правни и институционални оквир за електронски потпис.

Табела 3: Пројектоване уштеде употребе електронског потписа и електронског документа⁵¹ за јавни⁵² и приватни сектор у БиХ

Година	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Уштеда за јавни сектор у КМ	- 137,592	194,840	459,160	600,463	580,420
Уштеда за приватни сектор у КМ	0 КМ	28,628,515	53,649,265	67,025,099	65,127,842

Извор: Анализа учинка прописа на правни и институционални оквир за електронски потпис, МКТ БиХ у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом – Групаација Свјетске банке⁵³

Из табеле се може видјети да би према пројекцијама уштеда из наведене анализе проведене 2011. године приватни сектор могао да уштеди преко 200 милиона КМ у периоду од 2012. до 2016. године. С друге стране, јавни сектор би имао трошкове који су везани за оснивање Канцеларије за надзор и акредитацију, услјед чега би трошкови у првој години оснивања Канцеларије били већи од уштеда. Међутим, током наредних година остварене уштеде биле би знатно веће од трошкова везаних за Канцеларију за акредитацију, тако да би јавни сектор могао да уштеди преко 1.6 милиона КМ у периоду од 2012. до 2016. године.

3.1.3. Усклађеност осталих правних прописа релевантних за примјену електронског пословања

Осим што није успостављен функционалан правни оквир којим се регулише област електронског пословања на нивоу институција БиХ, није прилагођен правни оквир

⁵⁰ Приказане потребе нису у циљу преферирања избора рјешења него су кориштене као илустрација

⁵¹ Електронски документ је логички и функционално повезан целовит скуп података који су електронички креирани, послани, примљени или похрањени на електроничком, магнетном, оптичком или другом медију и који садржи својства помоћу којих се идентификује извор, утврђује вјеродостојност садржаја и доказује постојаност садржаја у времену, а укључује све облике писаног текста, податке, слике, цртеже, карте, звук, музику, говор и сл. Извор: Закон о електроничком документу Сл. гл. 58 /14

⁵² Јавни сектор у овој анализи обухвата институције на нивоу БиХ, ФБиХ, РС и БД БиХ.

⁵³ Пројектоване уштеде за привреду и институције БиХ, ФБиХ, РС и БД су рађене на основу прикупљених података од стране пореских управа ФБиХ, РС и БД, о трошковима слања фактура, подацима добијеним од правних лица о просјечном броју посланих фактура на мјесечном нивоу, те на основу статистичких података о броју становника. Анализа обухвата рачуне за комуналне услуге, фактуре између правних лица, те фактуре између владиних институција и приватног сектора. Подаци о укупним трошковима слања фактура обухватају цијену папира, штампања, коверте, поштарине као и просјечно вријеме потребно за слање једне фактуре. Током анализе узет је у обзир пројектовани просјечан раст БДП за период 2011–2015. према подацима Свјетске банке за период 2005–2009.



за несметано електронско пословање ни у другим областима релевантним за примјену електронског пословања.

У склопу РАП 1 препознате су и проведене активности које су имале за циљ отклањање правних препрека за електронско пословање, а које се огледају у поједностављивању управних поступака, односно редуцирање административних препрека у Закону о управном поступку. Једно од најзначајнијих поједностављења је увођење принципа прикупљања података из службених регистара по службеној дужности, односно забране да тијело јавне управе тражи од странке да доказује чињенице о којима се води службена евиденција.

Међутим, и поред проведених реформских активности, институције БиХ се суочавају са правним баријерама у другим областима приликом увођења неког од облика електронског пословања. Наиме, и поред чињенице да не постоји функционалан правни оквир за електронско пословање, институције БиХ су увеле одређене облике електронског пословања за чије функционисање није потребан електронски потпис.⁵⁴ Од девет институција из узорка, седам⁵⁵ их је увело или предузимало одређене активности на увођењу неког од облика електронског пословања. Међутим, три⁵⁶ од седам институција су се суочиле с правним баријерама у прописима из других области приликом успоставе неког од облика електронског пословања.

Баријере са којима се суочавају институције из узорка произлазе из закона којима се регулише рад и надлежности истих, а које се односе на заштиту личних података. Двије од три институције које су се суочиле са правним баријерама везаним за заштиту личних података нису ријешиле проблем са којим су се суочиле.

Наиме, МКТ и АДС су се суочиле са баријерама везано за заштиту личних података, а која је регулисана Законом о заштити личних података⁵⁷. Према одредбама овог Закона, институције БиХ могу обрађивати личне податке под условом да имају сагласност носиоца података или имају законску основу да обрађују податке⁵⁸. Такође, институције могу приступати евиденцијама које садрже личне податке само под условом да је то потребно ради обављања послова у оквиру законом утврђене надлежности или остваривања законитих интереса институције БиХ.⁵⁹

АДС је уз подршку донатора успоставила Информациони систем за управљање људским ресурсима у институцијама БиХ (HRMIS систем), који је крајем 2010. године и пуштен у рад. АДС је планирала да се у овом систему воде електронски персонални досјеи за све запослене у институцијама БиХ, односно тај систем би представљао регистар запослених у институцијама БиХ.

⁵⁴ Под другим облицима електронског пословања се подразумијева: електронска размјена података између двије или више институција, која није или не мора бити зависна од механизма електронског потписивања, а најчешће је усклађена потписивањем меморандума о међусобној сарадњи и размјени података. Постоји више примјера електронског пословања, односно размјене податка између два или више система која није условљена електронским потписивањем. У овом извјештају имамо примјер електронског пословања између РОФ и ИСФУ система.

⁵⁵ АДС, IDDEEA, ГССМ, МФТ, МКТ БиХ, МП БиХ, УИО;

⁵⁶ АДС, МКТ и УИО;

⁵⁷ Закон о заштити личних података (Сл. гласник БиХ број: 49/06); Закона о измјенама и допунама Закона о заштити личних података (Сл. гласник БиХ број: 76/11)

⁵⁸ Више о праву обраде личних података без сагласности носиоца података у чл. 6. Закона о заштити личних података

⁵⁹ Више од овоме погледати у члану 4, 5, 6. и 17. Закона о заштити личних података. (Сл. гласник БиХ број: 49/06); Закон о измјенама и допунама Закона о заштити личних података (Сл. гласник БиХ број: 76/11)



Међутим, АДС није имала законску основу према одредбама Закона о личним подацима да обрађује личне податке свих запослених у државним институцијама те је из тог разлога АЗЛП, као надлежна институција за надгледање провођења одредби Закона о личним подацима као и других закона о обради личних података, донијела рјешење којим је наложила АДС-у да обустави све активности на даљем уносу личних података у HRMIS. АДС је, у намјери да стекне правну основу и на тај начин превазиђе проблем, иницирала измјене и допуне закона⁶⁰ којим се регулише надлежност АДС.

Међутим, приједлог измјена и допуна закона није усвојен. Накнадно је АДС покушала да развије нови информациони систем, тј. регистар државних службеника, уз подршку донатора, те је с тим у вези тражила и мишљење АЗЛП-а како би обезбиједила успоставу система у складу са постојећим законским оквирима, међутим, и поред низа покушаја, информациони систем за управљање људским ресурсима није успостављен због мишљења АЗЛП да АДС нема законску основу да успостави и води регистар државних службеника.

МКТ је у намјери да олакша процедуру поступка издавања одобрења домаћим превозницима⁶¹ за обављање међународног цестовног превоза путника и роба, као и квалификационих картица возача⁶², иницирало приступ електронским евиденцијама IDDEEA⁶³ која располаже свим потребним доказима који се траже да возачи приложе приликом подношења захтјева. На овај начин домаћи превозници и возачи би се ослободили беспотребног прикупљања доказа у виду овјерених фотокопија личних докумената, возачких дозвола и података о регистрацији возила који су већ у посједу друге институције, у овом случају IDDEEA.

Међутим, у коначници овај облик електронског пословања није заживио и поред одредби Закона о управном поступку у који је уграђен принцип прикупљања података из службених регистара по службеној дужности, односно забране да тијело јавне управе тражи од странке да доказује чињенице о којима се води службена евиденција⁶⁴. Наиме, IDDEEA је одбила захтјев МКТ за приступ евиденцијама које води IDDEEA због одредби које произлазе из Закона о заштити личних података као и Закона о IDDEEA, према којима МКТ не може да приступи регистрима IDDEEA, који садрже личне податке, уколико за то нема законску основу. МКТ је, као и АДС, предузимало активности у намјери да превазиђе проблем са којим се суочило иницирајући измјене и допуне Закона о међународном и међуентитетском цестовном превозу⁶⁵, међутим, Закон у коначници није измијењен. Према наводима саговорника, проблем у вези са заштитом личних података се може ријешити на начин да се од грађана, као носилаца података, тражи сагласност за обраду и приступ личним подацима у циљу пружања одређених услуга уз помоћ електронског пословања, чиме би се штедјело вријеме и новац како институција тако и грађана.

УИО, поред баријера везано за недостатак електронског потписа, се такође суочава са другим правним препрекама приликом увођења е-пословања, а које првенствено

⁶⁰ Закон о државној служби у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12)

⁶¹ "Домаћи превозник" је правно или физичко лице са сједиштем односно пребивалиштем на територији БиХ, Извор: члан 4. Закона о међународном и међуентитетском цестовном превозу, Службени гласник БиХ, број 01/02 и 14/03

⁶² "Квалификациона картица возача" је документ којим возач доказује стручне компетенције за обављање међународног превоза. Извор: члан 3. Правилника о условима и поступку издавања лиценци и квалификационих картица возача за обављање међународног цестовног превоза (Службени гласник БиХ, број 81/11 и 8/12).

⁶³ Евиденције личних карата држављана БиХ, евиденције о возачким дозволама и евиденције о регистрованим возилима и документима за регистрацију

⁶⁴ Члан 127. Закона о управном поступку БиХ, Службени гласник БиХ, број 29/02; Закон о измјенама и допунама Закона о управном поступку, Службени гласник БиХ, број 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16.

⁶⁵ Службени гласник БиХ, број 01/02 и 14/03



произлазе из подзаконских правних аката у УИО. Наиме, у УИО су паралелно са развојем е-сервиса у области царина, који има за циљ обезбиједити царину без папира, анализирали и правни оквир којима се регулише поменута област. У коначници су идентификоване правне баријере у подзаконским правним актима, те су, с тим у вези, у УИО предузели активности на измјени подзаконских аката како би се обезбиједило несметано функционисање е-сервиса.

Саговорници су током студије изнијели мишљење да постојећи правни оквири на нивоу институција БиХ не прате развој информационих технологија те се из тог разлога институције БиХ суочавају са низом правних баријера приликом увођења неког од облика електронског пословања.

3.2. Координација институција БиХ у процесу електронског пословања

На нивоу институција није успостављена координација по питању управљања процесом електронског пословања.

Непостојање координације се огледа у чињеници да нису успостављене евиденције, нема интеграције нити интероперабилности информационих система, што за посљедицу има недостатак размјене података између информационих рјешења.

Саговорници из институција из узорка нису нам предочили доказ који указује на то да се остварује комуникација између чланова надзорног тима за реформску област е-управе са надзорним тимовима из других реформских области у склопу реформе јавне управе. Институције приликом увођења нових информационих система не контактирају овај надзорни тим, нити надзорни тим за реформску област е-управе контактира некога из институција, по питањима везаним за увођење информационих рјешења. У пракси се не организују и не одржавају радионице надзорног тима и представника институција у циљу координисаног увођења е-пословања.

У већини случајева институције немају обавезу да приликом имплементације информационих система траже мишљење институција из узорка надлежних за електронско пословање у циљу увођења ефикаснијих рјешења. За случајеве гдје је та обавеза дефинисана, иста се не примјењује у пракси. Осим наведеног, институције БиХ не користе заједничке ресурсе система е-владе у пуном капацитету.

3.2.1. Успостава евиденција услуга и планова информационих рјешења

Нису успостављене евиденције услуга које институције БиХ пружају, а које би требале бити електронске. Осим тога, није успостављена евиденција свих постојећих информационих система и е-сервиса, као ни колико је средстава уложено у ова информациона рјешења. За попис постојећих услуга према Ревидираном Акционом плану развоја је задужен Одсјек за е-владу.

Одсјек за е-владу, уз подршку донатора, ради на попису услуга које би у перспективи требале бити електронске. Тренутно је евидентирано преко 220 услуга које пружају институције БиХ. Поред пописа услуга, Одсјек за е-владу је надлежан и за успоставу евиденција информационих система и е-сервиса. На попису информационих система и е-сервиса нису предузимане активности. Такође, није креиран план имплементације свих електронских сервиса које институције БиХ треба да уведу.



3.2.2. Интероперабилност

На нивоу институција БиХ нису створене ни основне претпоставке да информациони системи раде заједно како би међусобно размјењивали податке. Изузев појединачних случајева, институције имају неповезане системе између којих се не врши размјена података.

СМ БиХ је тек 2016. године усвојио оперативни план интероперабилности у којем је једна од првих активности усвајање оквира интероперабилности, иако је првобитним Акционим планом за реформу јавне управе планирано да се оквир интероперабилности усклађен са ЕУ оквиром успостави и имплементира до 2010. године.

Оквир интероперабилности није усвојен, а исти би требао унаприједити комуникацију између система. Проблем питања надлежности јавио се и приликом израде Одлуке о интероперабилности, што је ријешено договором на начин да Одсјек за е-владу буде задужен за координацију институција БиХ, а МКТ за интерресорну координацију или сарадњу са ентитетима по питању интероперабилности.

Постоје појединачни случајеви координације и размјене података између система институција, али они нису резултат системског рјешења већ појединачних иницијатива. Размјена података између система Регистра новчаних казни⁶⁶ (ROF), који води и одржава IDDEEA, и Информационог система финансијског управљања⁶⁷ (ИСФУ), који води и одржава МФТ, је резултат појединачног ангажмана институција.

Између ова два система је успостављен механизам праћења наплате и евидентирања наплаћених прихода од прекршајних казни. Тако је остварена системска веза између ROF и ИСФУ која омогућава праћења наплате и евидентирања наплаћених прихода од прекршајних казни на начин да се у ROF аутоматски евидентира да је прекршајни налог плаћен и тиме се врши аутоматско раскњижавање налога за прекршаје непосредно након извршене уплате, чиме су додатно искориштени потенцијали ова два система. Раније се ова процедура морала водити ручно, што је захтијевало ангажман већег броја запослених и доста више времена, а истовремено је била знатно подложнија грешкама. Наведени примјер, као што је већ речено, је резултат појединачне иницијативе, а не системског рјешења.

Иако није усвојен оквир интероперабилности, чиме није створена системска претпоставка за међусобну повезаност система у институцијама БиХ, у појединим случајевима су створене претпоставке за интероперабилност система. Један од таквих примјера је DMS, о чему ће више ријечи бити у наставку.

3.2.2.1. Увођење DMS система

И поред чињенице да је за увођење DMS система⁶⁸ обезбијеђена претпоставка за интероперабилност, на начин да је Одлуком о електронском пословању и е-влади СМ БиХ предвиђено да институције БиХ траже мишљење Одсјека за е-владу приликом увођења ДМС, оне то у пракси не раде. Као резултат таквог приступа у већини институција из узорка уведени су одређени сегменти DMS система (нпр. е-

⁶⁶ Регистар евиденција издавања прекршајних налога и систем праћења наплате новчаних казни од издатих прекршајних налога

⁶⁷ Централизован информациони систем финансијског управљања за потребе институција БиХ

⁶⁸ DMS систем (Document Management System) је информациони систем који се користи за складиштење, праћење и управљање електронским документима и скенираним папирним документима.



писарница), системи су имплементирани у различитим технологијама и не постоји никаква веза нити размјена података између наведених.

У наставку су приказане институције БиХ из узорка које су увеле DMS са износом уложених средстава.

Табела 4: Преглед институција БиХ из узорка које су увеле DMS систем са износом уложених средстава.

Ред.бр.	Назив институције	Уведен DM систем		Тражено мишљење Одсјека за е-владу		Износ
		комплетно	парцијално	да	не	
1.	IDDEEA	да			х	277.821
2.	УИО	да			х	1.705.038
3.	МП	да			х	85.540
4.	МФТ		да		х	5.000
5.	АЗЛП		да		х	5.100
6.	АДС		да		х	0
7.	ГССМ БиХ		да		х	45.691 *
8.	МКТ		да		х	5.000
9.	PARCO	не	не	нп	нп	0
Укупно		3	5	0	8	2.124.940

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података од институција из узорка

*нп-није примјењиво

* Приказани износ обухвата увођење електронске писарнице у ГССМ БиХ и у још три институције СМ БиХ као и пребацивање постојећих ДМС система имплементираних у институције СМ БиХ на заједничку платформу е-влада. Увођење електронске писарнице у ГССМ БиХ је коштало 4250 КМ.

Из табеле се може видјети да су три од девет институција БиХ увеле комплетан DMS систем и да су укупно уложена преко 2.000.000 КМ у ове системе. Преосталих шест институција БиХ из узорка су дјелимично увеле DMS, тачније имплементирале су модул е-писарницу у којем се уносе, сигнирају и чувају електронски документи. Ниједна од ових институција није тражила мишљење Одсјека за е-владу приликом увођења DMS система. Битно је још напоменути да шест од ових девет институција за рад DMS система користи серверске ресурсе е-влада, а да приликом имплементације нису тражиле мишљење Одсјека за е-владу. Поред тога, ти системи који раде на ресурсима е-влада међусобно нису повезани нити међусобно комуницирају.

Из претходног се види одсуство планског приступа имплементацији информационих система које користе институције, недостатак координације приликом увођења те непостојање интероперабилности између уведених система. Одсуство координације институција БиХ приликом увођења DMS система може имати за посљедицу отежано повезивање DMS система институција или чак немогућност повезивања DMS-ова, што ће све у коначници изискивати додатна буџетска средства.



Осим финансијских импликација, одсуство координације приликом увођења DMS има за посљедицу да тренутно уведени системи не могу да се користе за успоставу G2G сервиса. DMS системи, осим за интерно управљање докумената, треба да служе и као системи за електронско пословање између институција, чиме би се у коначници штедјело вријеме и новац у раду институција. Тренутно се у склопу реформе јавне управе ради на пројекту увођења DMS у 10⁶⁹ институција.

Некоординисано увођење DMS такође може имати за посљедицу отежано повезивање DMS система са системом е-сједнице СМ БиХ. Успоставом и повезивањем DMS система са системом е-сједница СМ БиХ успоставио би се још један G2G сервис преко којег би институције БиХ слале своје документе у електронском облику СМ БиХ, чиме би се додатно штедјела буџетска средства која се издвајају за принтање и слање докумената.

Систем е-сједнице омогућава да се сви материјали који се шаљу на СМ БиХ скенирају и похрањују у систем у електронском облику, али и поред тога СМ БиХ све своје сједнице одржава уз кориштење принтаних материјала. Осим тога, систем е-сједница није отворен за јавност. Као примјер наводимо Владу Хрватске која на својој интернет страници⁷⁰ објављује све сједнице владе уживо са пратећим материјалима, чиме је обезбијеђен транспарентан рад владе.

3.2.3. Интеграција

Поред тога што нема координације међу институцијама, није обезбијеђена адекватна координација унутар једне институције приликом увођења информационих система па се уводе системи који нису и/или не могу бити интегрисани. На узорку од девет институција, четири⁷¹ се издвајају са комплексним⁷² информационим системима, од којих једна нема интегрисане информационе системе.

Наиме, МФТ је имплементирало три информациона система⁷³ који су приказани у табели испод.

Табела 5: Преглед улагања у информационе системе МФТ

Ред. Бр.	Назив информационог подсистема	Донација	Буџет БиХ	УКУПНО (КМ)
1.	ИСФУ *	760.938	1.431.342	2.192.280
2.	ЦОИП		71.646	71.646
3.	BPMIS	78.342		78.342
4.	ОПРЕМА**	572.916	2.009.924	2.582.840
УКУПНО:				4.925.108

⁶⁹ Министарство цивилних послова, Министарство комуникација и транспорта, Министарство финансија и трезора, Министарство спољне трговине и економских односа, Генерални секретаријат СМ БиХ, Агенција за државну службу, Агенција за унапређење иностраних инвестиција, Агенција за рад и запошљавање, Агенција за полицијску подршку, Институт за метрологију

⁷⁰ <https://vlada.gov.hr/sjednice/9>

⁷¹ IDDEEA, УИО, ГССМ, МФТ

⁷² Комплексни информациони системи подразумевају системе са више апликативних модула и база података, који имају велики број корисника, те које поред више институција БиХ у великој мјери користе и други спољни корисници

⁷³ Информациони систем финансијског управљања (ИСФУ), Систем за планирање буџета (BPMIS), Систем за евидентирање и систем централизованог обрачуна и исплате плата (ЦОИП).



* - Укупан износ уложених средстава у ИСФУ је већи. С обзиром на то да је ИСФУ дониран према информацијама МФТ не располаже тачним информацијама о свим донираним средствима.

** Опрема се користи и за друге информационе системе МФТ.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података прикупљених од институција из узорка

У табели су приказани системи који нису међусобно интегрисани, иако би по природи пословања требали бити. Битно је напоменути да се сам ИСФУ систем састоји од више модула⁷⁴ који су међусобно повезани и у свакодневној су интеракцији. Међутим, ИСФУ систем није интегрисан са ЦОИП и BPMIS системима. Приликом увођења ових система није успостављена интеграција, иако је имплементација зависила само од једне институције. За имплементацију и надоградњу система који би требали бити интегрисани уложено је више милиона КМ, а резултат су системи који нису интегрисани и који међусобно не размјењују податке.

Поред наведеног, системи су имплементирани у различитим технологијама и на различитим софтверским платформама, чиме је додатно отежано интегрисање постојећих система. Интеграција оваквих система би свакако изискивала додатне трошкове.

Као примјер наводимо неповезаност ЦОИП и ИСФУ, која онемогућује аутоматски унос фактуре из ЦОИП у ИСФУ систем. Фактуре се, дакле, морају ручно уносити у ИСФУ, чиме се дуплирају уноси дијела података па се поред неефикасног пословања повећава и могућност грешке.

3.2.4. Кориштење заједничких ресурса система е-владе и основне кадровске претпоставке за електронско пословање

Тренутно је само 35 институција БиХ потпуно или дјелимично интегрисано на систем⁷⁵ е-владе, иако је СМ БиХ уложио преко 500.000 КМ у овај систем који је примарно намијењен пружању ИКТ инфраструктуре институцијама БиХ, о чему више говоримо у прилогу 1. Од ових 35 институција, шест их потпуно користи ресурсе е-владе, док су преосталих 29 институција дјелимични корисници система е-владе. Потпуно интегрисане институције користе комплетну тренутно расположиву информационо комуникациону инфраструктуру система е-влада. Дјелимично интегрисане институције користе поједине сервисе, као што су hosting web странице институције на заједничкој web платформи, кориштење услуге електронске поште, приступ појединим ресурсима путем VPN везе и др.

⁷⁴ Управљање буџетским контролама, управљање набавком буџетских корисника, управљање потраживањима буџетских корисника, управљање обавезама буџетских корисника, управљање новчаним токовима, управљање јединственим рачуном трезора (плаћање, готовина), управљање дуготрајном имовином, управљање залихама, управљање и евидентирање јавне задужености БиХ.

⁷⁵ Постојећи Одсјек за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе ГССМ БиХ обезбјеђује следеће сервисе, услуге и апликације за остале институције: апликацију електронских сједница, имплементацију безбједносних стандарда информационих система, одржавање активног директорија за све запослене и домене које се налазе на систему е-владе, DNS сервисе, услуге интернет приступа, веб хостинг, хостинг домена, јединствен web портал СМ БиХ и CMS (content management system, систем за управљање садржајем), антивирусну заштиту, јединствену платформу за аутентификацију и ауторизацију корисника, јединствену информациону платформу за сервис управљања документима институција БиХ, могућност кориштења storage простора за заједничке и персоналне директорије, могућност кориштења серверске инфраструктуре е-владе СМ БиХ, централизовани систем контроле управљања принтерима институција, јединствени приступ регистрима који се налазе на IDDEEA систему, повезивање путем безбједних VPN веза са другим институцијама према потребама, успостављање, тестирање и одржавање редовног "backup-a" система свих битних података, те контролу квалитетног извођења било каквих радова на постојећој мрежи и сервисима, било од стране спољних сарадника ангажованих у складу са процедурама или од стране упосленика Институције.



Иако су уложена финансијска средства и планирана имплементација постојећих сервиса е-владе за институције БиХ⁷⁶, институцијама је остављена могућност да саме доносе одлуку о томе да ли ће користити услуге е-владе. Међутим, и у случају интереса институција БиХ за кориштење сервиса е-владе и предности консолидације сервиса, Одсјек за е-владу тренутно нема потребне кадровске капацитете да испуни поменута очекивања и захтјеве институција, односно да подржи пуну консолидацију на постојећи систем. Наиме, тренутна организација Одсјека е-владе није усклађена с обимом сервиса и пословних процеса за које је овај одсјек надлежан.

Одсјек за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе се због мораторија на запошљавање у институцијама БиХ, те компликованих и дуготрајних измјена Правилника о унутрашњој систематизацији и организацији ГССМ БиХ, већ дуги низ година суочава са великим бројем обавеза и малим бројем запослених. У Одсјеку за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе тренутно раде четири запослена.⁷⁷ С обзиром на то да је усвајањем РАП 1 у 2011. години од стране СМ БиХ овоме Одсјеку додијељен низ задатака и обавеза везано за имплементацију реформских активности у склопу реформске области е-управа,⁷⁸ те да се број институција БиХ које користе систем е-владе током година повећавао, проблем неусклађености организације овог Одсјека са обавезама које су му додијељене као и недостатка кадрова је постао све израженији. Према изјавама саговорника, чак и у условима мораторија могуће је постићи одговарајуће рјешење прерасподјелом ИТ кадрова између различитих институција БиХ.

Проблем неодговарајуће организације и систематизације идентификован је и у Извјештају о проведеној анализи е-владе, коју је крајем маја ове године ГССМ проследио МКТ са приједлогом мјера за побољшање сервиса као материјал на основу којег би требали усагласити информацију која ће се доставити СМ БиХ на разматрање⁷⁹, али још увијек нису добили повратну информацију.

Е-влада је Информацију о проблемима функционисања система е-владе упутила на сједницу СМ БиХ у априлу 2017. године. Информација је враћена како би се претходно прибавила мишљења надлежних институција.⁸⁰

Преостале три од четири институције БиХ, које располажу комплексним системима, нису проводиле писане анализе усклађености систематизација са потребама за увођење и развој електронског пословања.⁸¹

⁷⁶ Према процјени Одсјека за е-владу 68 би могло бити интегрисано у систем е-владе.

⁷⁷ Систем е-владе успостављен је 2008. године, кроз пројекат UNDP-а, а од 2010. године институционално је смјештен унутар Одсјека за одржавање и развој електронског пословања и е-владе који се налази унутар Службе за материјално-финансијске и опште послове при ГССМ БиХ. Овај систем је примарно намијењен пружању ИКТ инфраструктуре институцијама БиХ са тренутно 34 институције БиХ потпуно или дјелимично интегрисане на овај систем. Потпуно интегрисане институције користе целокупну информационо комуникациону инфраструктуру система е-влада, која подразумева целокупно одржавање, администрацију и развој информационо комуникационог система. Дјелимично интегрисане институције могу да користе поједине сервисе путем интернета, као што су *hostovanje web* странице институције на заједничкој *web* платформи, кориштење услуге електронске поште, приступ појединим ресурсима путем VPN везе и др.

⁷⁸ СМ БиХ је на 153. сједници одржаној 14.06.2011. године усвојио Ревидирани Акциони план 1 за провођење Стратегије реформе јавне управе

⁷⁹ Закључак СМ БиХ са 75. сједнице одржане 11.12.2013. године.

⁸⁰ Информација о проблемима функционисања система е-владе је послана на мишљење МФТ (18.04.2017. године) од којег још нису добили никакав одговор, УЗ од којег су добили мишљење и на њихов приједлог послали на мишљење МКТ (27.04.2017. године) од којег још нису добили одговор.

⁸¹ УИО током провођења ове студије измијенила Правилник о систематизацији, међутим, измјенама истог није претходила писана анализа која би требала да обезбједи усклађеност усвојене систематизације са потребама за даљим увођењем и развојем електронског пословања.



Основне кадровске претпоставке за електронско пословање

На нивоу институција БиХ не постоји свеобухватан план управљања кадровима потребним за успоставу и развој електронског пословања. Ово може резултовати одсуством координације институција БиХ у процесу запошљавања ИТ кадрова, што у коначници може имати за последицу нерационални распоред ИТ кадрова између институција БиХ, те неефикасно кориштење специфичних знања.

Нису успостављени ни механизми сарадње између ИТ кадрова у институцијама БиХ, са изузетком надзорног тима за реформску област е-управа, како би се рјешавали заједнички проблеми и размјењивала позитивна искуства.

Такође, у току ревизије уочено је да постоји незадовољство ИТ кадра у погледу примјене мотивационог додатка за информатичаре⁸² које се примјењује селективно, како између институција БиХ, тако и унутар институција. Ово може имати утицаја на задржавање ИТ кадрова због којих је мјера и уведена.

Током ревизије уочили смо да четири⁸³ од девет институција из узорка никада нису послале захтјев за додаток за своје ИТ кадрове, док је осталих пет институција достављало захтјеве МФТ на мишљење у више наврата. Пет институција које су послале захтјеве одмах након доношења правног основа за остваривање додатка на плату су добиле одговор од МФТ. Међутим, три од ових пет институција које су додатно слале захтјеве за додаток нису добиле одговор од МФТ⁸⁴ или су на одговор чекале дужи временски период, у неким случајевима и по пар година⁸⁵.

Такође, анализом је утврђено да три⁸⁶ од девет институција које су добиле позитивна мишљења МФТ и УЗ и послале ГССМ БиХ Приједлог одлуке за додаток на плату својим ИТ кадровима, никада нису добиле повратну информацију.

Према наводима саговорника из ГССМ БиХ, приједлози одлука о додатку на плату су запримљени, али никада нису разматрани.

⁸² Са циљем мотивације ИТ кадрова, на нивоу институција БиХ је донесена мјера у оквиру Закона којом се даје могућност стимулације ИТ кадрова кроз додатак на плату. Додатак на плату представља увећање до 50% основне плате по основу посебних услова радног мјеста за запослене са високом стручном спремом, који имају валидне сертификате везане за потврду посебне стручне оспособљености, а обављају сложене информатичко-апликативне послове, а регулисан је Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ и Одлуком о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ.

⁸³ ГССМ БиХ, МКТ, МП и PARCO

⁸⁴ То су МФТ и АЗЛП.

МФТ (Сектор за правне, кадровске, опште и финансијске послове МФТ доставља Кабинету министра на сагласност, захтјеве Сектора за трезорско пословање ради одобрења додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова за државне службенике наведеног сектора, распоређене на информатичким пословима. По добијању сагласности на захтјев, Сектор за правне, кадровске, опште и финансијске послове припрема акт према Сектору за трезорско пословање ради давања мишљења на исто. По достављеном мишљењу Сектора за трезор и прибављеном мишљењу УЗ, МФТ Приједлог одлуке о додатку за ИТ кадрове доставља СМ БиХ на усвајање.

АЗЛП је Приједлог одлуке о додатку на плату ГССМ БиХ послала 15.03.2011. године. Како одговор од ГССМ БиХ нису добили наредне три године, АЗЛП је послала ургенцију да се њихов Приједлог одлуке стави на дневни ред сједнице СМ БиХ. 05.05.2014. године ГССМ БиХ враћа Приједлог одлуке због промјене сазива СМ БиХ, те предлаже АЗЛП да поново затражи мишљења од МФТ и УЗ. Мишљење УЗ су добили у мају 2014. године, док на мишљење МФТ још увијек чекају.

⁸⁵ IDDEEA је послала захтјев за додаток 2012. године, затим поново 2016. године, шаљући у међувремену ургенције према МФТ, да би одговор од МФТ добили 2017. године.

⁸⁶ АДС (Приједлог одлуке о додатку послан 05.01.2011. године), МФТ (Приједлог одлуке о додатку послан 11.04.2011. године) и УИО (Приједлог Одлуке о додатку послан 27.01.2011. године)



4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је ревизију учинка „Електронско пословање у институцијама БиХ“. Ревизијом смо показали да институције БиХ нису створиле одговарајуће претпоставке за кориштење потенцијала информационих технологија како би смањиле трошкове пословања, те унаприједиле, како међусобну тако и интеракцију са грађанима, као и транспарентност рада. Да би јавна управа омогућила електронско пословање потребно је обезбиједити законске предуслове. Поред наведеног, нужно је обезбиједити квалитетну координацију приликом увођења информационих система, затим попис свих расположивих система и сервиса, те обезбиједити њихову интероперабилност, као и квалитетне кадрове за имплементацију.

4.1. Непостојање одговарајућег правног оквира за несметано електронско пословање

Овом студијом смо показали да институције БиХ нису успоставиле одговарајући правни оквир за несметано електронско пословање. Нису проведени закони којима се регулише електронско пословање, а нису отклоњене ни све правне баријере ни у осталим прописима релевантним за електронско пословање. Осим тога, постојећи законски оквир којим се регулише електронско пословање није усклађен са ЕУ правним оквиром.

И поред чињенице да је на нивоу институција БиХ усвојен низ законских и подзаконских аката којима се уводи и регулише област електронског пословања, институције БиХ нису обезбиједиле провођење усвојеног правног оквира. Наиме, кључна претпоставка за увођење електронског пословања, односно без папирног пословања између институција, али институција и грађана као и пословних субјеката је постојање електронског потписа.

Међутим, институције БиХ нису обезбиједиле провођење Закона о електронском потпису који представља кључну карику у имплементацији и осталих закона којима се регулише област е-пословања. Иако су институције БиХ предузеле активности на имплементацији Закона о е-потпису, које би у коначници требале да створе све предуслове за издавање електронског потписа, остаје нејасно да ли ће електронски потпис, издат у складу са законским оквирима на нивоу институција БиХ, бити признат и на осталим нивоима власти. Осим тога, постојећи законски оквир којим се регулише област електронског потписа није усклађен са постојећом Уредбом ЕУ из ове области, што додатно усложњава ситуацију приликом увођења е-пословања у институцијама БиХ.

Непостојање одговарајућег правног оквира за електронско пословање има низ штетних посљедица и то првенствено у пословном сектору гдје недовољно безбједно и ефикасно регулаторно окружење спречава повећање конкурентности путем смањивања трошкова и времена потребних за пословне трансакције и пословање са институцијама јавне управе, а што се најбоље огледа у чињеници да пословни сектор губи десетине милиона КМ годишње због непостојања електронског потписа.

Такође, и институције БиХ пропуштају прилику да уштеде значајна средства, али и унаприједи своје услуге према грађанима и пословним субјектима.

Осим тога, двије институције БиХ су уложиле преко 11 милиона КМ у технологију са намјером да издају електронски потпис, међутим, исте нису у могућности да издају



е-потпис осим за интерну употребу због непостојања одговарајућег правног оквира, а обезбијеђена технологија остаје неискориштена.

И поред чињенице да не постоји одговарајући правни оквир за електронско пословање, ревизијом смо показали да институције БиХ ипак користе одређене облике електронског пословања у своме раду за чије функционисање није потребан е-потпис. Међутим, институције БиХ се, поред проблема везаних за непостојање одговарајућег правног оквира за електронско пословање, суочавају и са низом других баријера које произлазе из неусклађених правних оквира из других области, а које су релевантне за електронско пословање. Све наведене баријере отежавају увођење електронског пословања у институцијама БиХ које су предузеле иницијативе у овој области. Неке од тих баријера су системске природе, тј. односе се на све институције, док су друге појединачне, тј. односе се само на одређену институцију. Све ово упућује на то да за успостављање електронских сервиса није довољно успоставити само функционалан правни оквир којим се регулише област електронског пословања већ је потребно тај исти оквир ускладити и са другим правним оквирима, а који су релевантни за област електронског пословања.

Како би се увеле електронске услуге оријентисане ка грађанима и пословној заједници, неминовно је да институције БиХ међусобно размјењују информације. С тим у вези, у Закон о управном поступку уграђен је принцип прикупљања података из службених регистара по службеној дужности, односно забране да тијело јавне управе тражи од странке да доказује чињенице о којима се води службена евиденција. На овај начин институције БиХ су настојале отклонити једну системску баријеру за несметано електронско пословање. Међутим, примјена овога принципа у пракси је отежана због одредби Закона о заштити личних података, а којим се штите основна људска права. Како би превазишле овај проблем, институције покушавају тражити појединачна рјешења и поред чињенице да је обезбијеђено системско рјешење за једну овакву баријеру у Закону о управном поступку.

Осим правних баријера системске природе, институције БиХ се суочавају и с појединачним правним баријерама. Неке од појединачних баријера су такође повезане за заштитом личних података као што је то случај са АДС-ом, међутим, оне у суштини произлазе из нејасно дефинисаних надлежности институција, док остале баријере у појединачним случајевима произлазе из неусклађених правних оквира којима се регулише начин рада институција са правним оквиром којим се уводи и регулише електронско пословање, као што је то случај са УИО.

4.2. Недостатак адекватне координације увођења и развоја информационих система

Непостојањем адекватне координације приликом имплементације информационих система развијају се системи који нису интегрисани, нису компатибилни нити интероперабилни, што за посљедицу има недостатак размјене података између информационих система институција БиХ.

Увођење информационих система се најчешће одвија стихијски. Приликом избора узимају се парцијална рјешења која често нису компатибилна, а у пракси нису ни интероперабилна. Како свака институција развија ИКТ према својем виђењу потреба, не види се целокупна слика, троше се ресурси и добија се велики број хетерогених рјешења која касније треба ускладити. Поред наведеног, дешава се и да информациони системи унутар једне институције нису међусобно интегрисани иако



постоји потреба за истим. Јаснијом структуром надлежности унаприједила би се координација увођења е-пословања.

Институције БиХ немају успостављене свеобухватне евиденције услуга које пружају, а које би требало да буду електронске, као ни попис уведених информационих система и сервиса, чиме нису створени основни предуслови за ефикасно увођење и развој е-пословања. Такође, успостављањем свеобухватних евиденција успоставио би се транспарентан систем за ширење ИТ сервиса на државном нивоу.

На нивоу институција БиХ није усвојен оквир интероперабилности па тиме нису створене ни претпоставке да информациони системи раде заједно како би размјењивали податке. Тамо и гдје су створени предуслови одлукама СМ БиХ исте се не примјењују у пракси, као што је случај DMS-а. Код увођења DMS, али и других информационих система, институције самостално одлучују о томе да ли ће их увести и на који начин, што често доводи до неекономичног пословања. Кориштење DMS система треба омогућити економичније и ефикасније пословање. Осим тога, уведени DMS системи нису увезани са DMS системом е-сједнице. Увођењем DMS система и увезивањем са DMS системом е-сједнице створио би се један од G2G сервиса који би омогућио безпапирно пословање између институција БиХ.

Израда и успостављање оквира интероперабилности и стандарда за размјену података може се оцијенити као неопходна и изузетно корисна, јер се питање квалитетног вођења информационих система и кориштења података из истих не може ријешити без постизања интероперабилности. Овај оквир треба омогућити да институције јавне управе међусобно могу размијенити податке које посједују и да исте не морају тражити од грађана у уобичајеним пословним процесима. Усвајањем одлуке о интероперабилности се неће ријешити проблем координације информационих рјешења, већ ће се само створити претпоставке за бољу повезаност постојећих рјешења. Савремени информациони систем, а који би поштовао правила интероперабилности, битно би олакшао пратећу администрацију.

Такође, ревизијом смо показали да се заједнички ресурси не користе у пуном капацитету, што доводи до неекономичног трошења буџетских средстава за ове намјене. Разлог оваког стања лежи у подкапацитираности е-владе као и у чињеници да институције БиХ самостално одлучују о приступу ресурсима е-владе.

На нивоу институција БиХ нису обезбијеђене ни одговарајуће кадровске претпоставке за увођење и развој електронског пословања. Већина институција БиХ са комплексним информационим рјешењима нису проводиле анализе усклађености својих систематизација са потребама успоставе и развоја електронског пословања.

Док су неке од институција БиХ предлагале измјене и допуне систематизације прилагођене потребама и захтјевима за увођење и развој електронског пословања, само једна институција (ГССМ БиХ) је своје приједлоге за измјенама и допунама постојећих организација и систематизација радних мјеста темељила на претходно урађеној свеобухватној анализи. Анализа је показала да тренутна организација и систематизација Одсјека за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе, који је при ГССМ БиХ, није усклађена са обимом сервиса и пословним процесима за које је овај одсјек надлежан.

На нивоу институција БиХ не постоји ни свеобухватан план управљања кадровима потребним за увођење и развој електронског пословања, а мотивационе мјере, попут додатка на плату, усвојене од стране СМ се не примјењују досљедно.



Све наведено у коначници може да угрози даље увођење и развој електронског пословања у институцијама БиХ.

5. ПРЕПОРУКЕ

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је одлучила дати одређене препоруке СМ БиХ и институцијама из узорка, али и другим институцијама БиХ које могу примијенити препоруке, а нису узете у узорак ревизије.

Препоруке Савету министара БиХ

С циљем стварања свих претпоставки за успоставу функционалног законског оквира којим се регулише област електронског пословања потребно је урадити следеће:

- у што краћем року предузети активности на успостави Канцеларије за надзор и акредитацију, затим на јачању капацитета како би Канцеларија постала што прије оперативна, а све у циљу успоставе функционалног закона о електронском потпису;
- размотрити проблематику међусобног признавања електронског потписа између различитих нивоа власти и сходно донесеним закључцима предузети одговарајуће кораке;
- ускладити постојећи законски оквир с Уредбом ЕУ, којом се регулише област електронског пословања;
- с циљем отклањања системских правних баријера у осталим областима релевантним за електронско пословање, провести анализу усклађености правних оквира с посебним освртом на Закон о заштити личних података те на основу резултата анализе предузети мјере с циљем отклањања системских правних баријера за несметано електронско пословање;
- СМ БиХ би требао креирати свеобухватан план успоставе електронских сервиса у циљу обезбјеђења адекватне координације процесом увођења електронског пословања у институцијама БиХ;
- СМ БиХ би требао да обезбиједи да институције БиХ приликом увођења DMS система траже мишљење Одсјека за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе, која при томе треба да пропише спецификације DMS које ће прво задовољити пословне захтјеве институција БиХ, а потом обезбиједити и интероперабилне системе који ће моћи међусобно размјењивати податке;
- СМ БиХ би требао да размотри могућност кориштења свих потенцијала система е-сједнице СМ у циљу ефикаснијег и транспарентнијег рада;



- *СМ би требао предузети све мјере како би се успоставио и провео Оквир интероперабилности, с циљем да се омогући размјена података између информационих система у институцијама БиХ;*
- *СМ треба да размотри анализу потреба Одсјека за одржавање и развој система електронског пословања и е-владе, те с тим у вези да предузме мјере како би се обезбиједило економично и ефикасно управљање системом е-владе.*

Ово подразумијева да СМ размотри Извјештај оведеној анализи е-владе, те на основу резултата анализе предузме одговарајуће активности како би се обезбиједило економично и ефикасно кориштење техничких и људских ресурса е-владе.

- *СМ БиХ би требао обезбиједити досљедну примјену правних прописа који се односе на додатак на плату ИТ кадровима.*

Ово подразумијева да право на додатак на плату треба да остварују ИТ кадрови у институцијама БиХ који испуњавају услове утврђене Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ и одредбама Одлуке о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ.

- *СМ би требао провести анализу потреба за ИТ кадровима у институцијама БиХ, креирати политике и планове потреба за ИТ кадровима који ће обезбиједити да систематизације одговарају стварним потребама институција БиХ, а све у циљу успоставе и развоја електронског пословања.*

Препоруке институцијама БиХ:

- *Приликом планирања увођења неког од облика електронског пословања, потребно је проводити правне анализе с циљем идентификовања свих потенцијалних баријера за електронско пословање те у складу с резултатима анализе правовремено предузимати мјере на отклањању баријера прије увођења електронског пословања. Посебну пажњу при успостави електронског пословања институције треба да воде о заштити личних података као једним од основних људских права у складу са Законом о заштити личних података. У случају недоумица приликом увођења неког од облика електронског пословања, везано за заштиту личних података, институције би се требале обратити за мишљење Агенцији за заштиту личних података.*
- *Обезбиједити интеграцију постојећих сродних информационих система те приликом увођења нових правовремено предузети активности у циљу интеграције истих. Ово се прије свега односи на МФТ, али и на друге институције које су увеле или планирају да уведу системе који требају бити интегрисани.*
- *Потребно је, прије упућивања приједлога за измјену и допуну Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији за ИТ позиције, урадити свеобухватну анализу са стварно исказаним потребама за ИТ кадровима, како би се ускладила са потребама*



успоставе и развоја електронског пословања на нивоу институција БиХ.

У циљу успоставе адекватне координације институција у процесу развоја и увођења е-пословања, потребно је да институције које су надлежне за област е-пословања предузму сљедеће мјере и активности:

- **ГССМ БиХ би требао да успостави евиденцију услуга које нуде институције БиХ, као и евиденцију расположивих информационих система и електронских сервиса.**



Тим ревизије учинка:

Руководилац Одјељења
ревизије учинка:

Јасна Ћесир, вођа тима

Jasna Cesir

Хрвоје Твртковић

Hrvorje Tvrkovic

Никола Јокић, ревизор учинка

Nikola Jokic

Руководилац Одјељења
за контролу квалитета,
методологију и планирање ревизије
учинка:

Славиша Вуковић, ИТ ревизор

Slavisa Vukovic

Радивоје Јеремић

Radivoje Jeremic





6. ПРИЛОЗИ:

Прилог 1. Преглед сервиса е-владе које користе институције БиХ

Прилог 2. Референце

Прилог 1: Преглед сервиса е-владе које користе институције БиХ

Р бр.	Институција	Web страница	DNS hosting	Active directory	Mail	Hosting апликација	Интернет	Мрежна инфраструктура	Е-сједнице	Заједничка платформа за управљање документима	Напомена
1	Министарство одбране	ДА	ДА	ДА*	ДА*	НЕ	НЕ	НЕ	ДА	НЕ	*Очекује се прелазак на mail систем е-владе
2	Оружане снаге БиХ	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	
3	Министарство цивилних послова	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	
4	Министарство комуникација и транспорта	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	
5	Министарство финансија	НЕ	НЕ	ДА**	НЕ	НЕ	ДА*	ДА	ДА	ДА	** Запослени у МФТ-у који су на ИСФУ систему не користе

	и трезора и кабинет министра															Интернет сервис и нису на саставу е-владе.
6	Министарс тво за људска права и избјеглице	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	
7	Министарс тво правде	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	
8	Министарс тво безбједнос ти	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА *	ДА *	ДА *	ДА	ДА	НЕ	* Кабинет министра и дио запослених су на саставу е-владе
9	Министарс тво спољне трговине и економских односа	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	
10	Министарс тво иностраних послова	НЕ	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	
11	Уред за законодавс тво	НЕ *	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	* Не посједују web страницу

23	Државна регулаторна агенција за радијацион и нуклеарну безбједност	НЕ	ДА	НЕ	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
24	Агенција за полицијску подршку	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	
25	Агенција за надзор над тржиштем БиХ	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА*	ДА*	ДА*	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	*Тренутно ANNT нема средства за VPN везу, мрежна опрема обезбијеђена за ову интеграцију.
26	Институт за метрологију у БиХ	ДА	ДА	НЕ*	НЕ*	НЕ*	НЕ*	НЕ*	НЕ*	НЕ*	НЕ*	НЕ	*Тренутно немамо средстава за потпуну интеграцију, али постоји оквирни договор у тренутку када се испуне услови и набаве мрежни уређаји да ће се ићи у потпуну интеграцију.
27	Служба за заједничке послове	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА	ДА	

	институција БиХ																	
28	Правобран илаштво БиХ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ		
29	Предсједни штво БиХ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ		
30	Фонд за повратак БиХ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ		
31	Комисија за очување националн их споменика БиХ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА		
32	Агенција за форензичк а испитивањ а	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА		
33	Агенција за превенцију корупције и координаци ју борбе	ДА*	ДА*	ДА*	ДА*	ДА*	ДА*	ДА*	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ		*Израда web странице и прелазак на mail систем е-владе је у току.



Прилог 3: Референце

1. eSEE агенда + за развој информационог друштва у југоисточној Европи 2007–2012.
2. Политика развоја информационог друштва у БиХ, УНДП и СМ БиХ, 2004. година.
3. Стратегија развоја информационог друштва БиХ, УНДП и СМ БиХ, документ усвојен на 67. сједници Савјета министара БиХ, одржаној 16.11.2004. године.
4. Акциони план развоја информационог друштва БиХ, УНДП и СМ БиХ, документ усвојен на 67. сједници Савјета министара БиХ, одржаној 16.11.2004. године.
5. Стратегија реформе јавне управе БиХ, Савјет министара, Влада Федерације БиХ, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта БиХ, 2006. године.
6. Ревидирани Акциони план 1, Савјет министара, Влада Федерације БиХ, Влада Републике Српске и Влада Брчко дистрикта БиХ, 2011. године.
7. Анализа учинка прописа на правни и институционални оквир за електронски потпис, Министарство комуникација и транспорта БиХ у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом – Групација Свјетске банке, август 2011. године.
8. Стратегија развоја електроничке управе у Републици Хрватској за период од 2009. до 2012. године, Владе Републике Хрватске.
9. e-Government – Using technology to improve public services and democratic participation, European Parliamentary Research Service, September 2015.
10. Директива о електронским потписима (1999/93/EЗ)
11. Уредба бр. 910/2014 Европског парламента и Савјета о електронској идентификацији и услугама повјерења за електронске трансакције на интерном тржишту (e-IDAS).
12. Директива 95/46/EЗ Европског парламента и Савјета од 24. октобра 1995. о заштити појединаца у вези с обрадом личних података и о слободном протоку таквих података.
13. Закон о електронском потпису, Службени гласник БиХ, 91/06
14. Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 50/08, 35/09 и 75/09)
15. Закон о заштити личних података, Сл. гласник БиХ број: 49/06, 76/11
16. Закон о управном поступку, Сл. гласник БиХ број: 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16.
17. Закон о Савјету министара БиХ, Сл. гласник БиХ, број 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08
18. Одлука о електронском пословању и е-влади у Савјету министара Босне и Херцеговине, Сл. гласник БиХ број: 7/10)
19. Одлука о критеријумима за утврђивање додатка на плату на основу обављања сложених информатичко-апликативних послова у институцијама БиХ, Сл. гласник БиХ, број 38/09
20. Извјештај ревизије учинка „Набавка личних документа – студија случаја“, Канцеларија за ревизију институција БиХ, децембар 2015. године.
21. Извјештај оведеној анализи е-влада, Пројектни тим Еуридика д.о.о.