

Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine

Program stipendiranja razvoja strategija 2006

Strateška studija:

*Kako poboljšati pružanje osnovnih javnih usluga
građanima Bosne i Hercegovine?*

Napisala: Lejla Huskić

Sarajevo, April 2007

SADRŽAJ

1. Sažetak	4
2. Uvod	6
3. Pružanje osnovnih javnih usluga	10
3.1. Uloga IKT-a	12
4. Elementi reorganizacije operativnih centara	14
5. Modeli integracije operativnih centara	16
5.1. Nivo integracije u BiH	20
6. Promjene u operativnim centrima	28
6.1. EU iskustva i strateške opcije	29
6.1.1. DTI i HMB strateške opcije	29
6.1.2. HMB opcije	30
6.1.3. EUREXEMP opcije	31
6.2. Strateške opcije i prijedlog za BiH	32
7. Zaključak i preporuke	36
8. Bibliografija	38

TABELE

Tabela 3.1 – Lista 20 osnovnih javnih usluga u e-Evropi	11
Tabela 5.1 – Potrebni dokumenti za primanje osnovnih javnih usluga	25

SLIKE

Slika 5.1 – Osnovne dimenzije integracije: Usluge i faze	17
Slika 5.2 – Modeli reorganizacije operativnih centara	17
Slika 5.3 – Uobičajeni proces pružanja osnovnih javnih usluga u BiH	23
Slika 5.4 – Napredni proces pružanja osnovnih javnih usluga	28
Slika 6.1 – Prijedlog modela pružanja osnovnih javnih usluga u BiH	33

1. SAŽETAK

Jedna od obaveza Bosne i Hercegovine (BiH) u unaprjeđenju SSP pregovora sa EU jeste osiguranje javnih usluga koje će, u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse (EU Best Practices), biti orijentirane na kvalitet i jednostavne za upotrebu. BiH Vlada je usvojila nekoliko pristupa, strategija i akcionih planova s ciljem zadovoljavanja zahtjeva za EU članstvo i reformu sektora za javnu upravu.

Ova studija fokusira se na jedan aspekt PARa (Public Administration Reform – Reforma javne uprave): *osnovne javne usluge za građane*. Poredeći EU i bh. slučajeve, studija nastoji istražiti kako reorganizacija operativnih centara (Back Offices), zajedno sa uvođenjem IKT-a, može poboljšati isporuku osnovnih javnih usluga građanima BiH. Studija podržava stav da puka primjena IKT-a postojećim organizacijama ne može modernizirati vladu. Umjesto toga, naglasak treba staviti na pitanje kako primjena IKT-a može unaprijediti vladine strukture i procese, te oživjeti kulturu javne administracije na način da se najbolje iskoriste pomenute promjene (OECD Studije o e-Vladi, 2003).

U okviru studije, provedeno je istraživanje s ciljem prikupljanja i analiziranja podataka potrebnih da bi se odgovorilo na slijedeće pitanje: - *koje se promjene trebaju desiti u operativnom centru kako bi institucije javne uprave, koje pružaju osnovne javne usluge građanima BiH, funkcinisale u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse?* Primarni cilj istraživanja bio je prepoznati mjere koje se mogu primijeniti u javnoj upravi radi poboljšanja opsluživanja građana i osiguranja rada u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse. U okviru analize slučajeva temeljene na četiri osnovne javne usluge za bh. građane: izdavač iz matičnih knjiga rođenih i vjenčanih, registracija automobila,

zahtjev za građevinsku saglasnost i prijava promjene mjesta boravka – uočene su ključne prepreke koje blokiraju internetsku dostupnost osnovnih javnih usluga.

Ova strateška analiza nudi model koji bi mogao poboljšati isporuku osnovnih javnih usluga građanima BiH. Model uzima u obzir specifičnosti BiH i kombinuje ih sa nekoliko strategija predloženih i provedenih na Evropskom nivou, u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse. Osnovna ideja iza modela jeste centraliziranje funkcija operativnih centara, gdje god je to moguće, i uvođenje centra za obradu podataka (clearing house) radi pružanja visokokvalitetnih usluga i osiguranja međuinstitucionalne saradnje. Na taj način, prevazišli bi se problemi postojećih operativnih centara – kompleksnost, nespremnost na promjene i dezintegriranost. Model predlaže decentralizaciju uslužnih centara kao efektivan način obezbjeđivanja usluga u skladu sa potrebama lokalnih zajednica. Potrebno je pomoćne usluge i usluge podrške, kao što su digitalno potpisivanje i internetsko plaćanja, razviti kao sastavne dijelove cjelokupnog sistema, ali prebaciti ih drugim podugovaračima (outsourcing). Konačno, model predlaže da se građanima treba ponuditi i internetske prijave i prijave na papiru, s obzirom da istraživanja u BiH i praksa u EU pokazuju da mnogi i dalje preferiraju i više koriste „papirnat“ prijave za usluge.

U zaključku studija uvodi „4 P&P“ strategiju kao potencijalni instrument podrške za državne lidere u procesu kreiranja povoljnog ambijenta za provedbu potrebnih promjena kako bi se povećala učinkovitost u pružanju osnovnih javnih usluga. Strategija „4P&P“ sastoji se od četiri koraka: 1. Prikupiti i delegirati (Pool and Place) – je prvi korak koji podrazumijeva sakupljanje svih interesnih grupa i dodjeljivanje odgovornosti i vodstva u procesu. 2. Odrediti prioritete i planirati (Prioritize and Plan) – s obzirom da se procesu može pristupiti iz različitih uglova od strane različitih interesnih grupa, potrebno je

usaglasiti detaljan plan koji podrazumijeva sve aspekte. 3. Ubijediti i promovirati (Persuade and Promote) – U ovom koraku, ciljne skupine su i donosioci odluka, koji trebaju obezbijediti povoljne uslove za provedbu plana, i šira javnost, koja će osjetiti posljedice navedenih promjena. 4. Pružiti i izvršiti (Provide and Perform) – Zadnji korak jeste pružanje usluge - podrazumijeva napredan sistem monitoringa i kontrole.

Ciljne skupine ove studije su strateški specijalisti kao i svi donosioci odluka u opštinama, ministarstvima i ostalim javnim institucijama u BiH koje pružaju usluge bh. građanima.

2. UVOD

Na sastanku Savjeta za provedbu mira održanog 28. marta 2003. u Briselu, Vlada Bosne i Hercegovine (BiH) se obavezala da će osigurati isporuku javnih usluga koje će, u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse, biti orijentirane na kvalitet i jednostavne za upotrebu. S ciljem Reforme javne uprave (PAR – Public Administration Reform), uspostavljena je Međuministarska radna grupa da nadgleda i koordinira aktivnosti PARa, sa posebnom misijom da izradi detaljnu Strategiju za PAR u čitavoj BiH i usvoji Akcioni plan za njenu provedbu.

Razvoj ove strategije predstavlja jedan od 16 zahtjeva stavljenih pred BiH u pregovorima sa Evropskom Unijom (EU) o Sporazumu o Stabilizaciji i Priključivanju – SSP (Ured PAR Koordinatora, 2005). Od BiH zahtjevati će se provedba ove strategije radi priključivanja i integriranja u EU. Reforma javne uprave je „preduslov za integraciju BiH u EU, koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i provedbe osnovnih

propisa EU (acquis communautaire) smatra glavnim uslovom za članstvo u EU. (Ured PAR Koordinator, 2006)

Opšta vizija PAR strategije, koja je nedavno objavljena, jeste: „*razvoj javne uprave koja bi bila učinkovitija, djelotvornija i odgovornija; koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih Europskim integracijama, a time bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj*“ (Ured PAR Koordinator, 2006).

Zadatak studije je prepoznati i predstaviti potencijalne mjere koje bi se mogle primijeniti u bh. institucijama javne uprave kako bi se unaprijedio proces pružanja osnovnih javnih usluga građanima i omogućilo funkcionisanje u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse.

Ključno pitanje jeste – *kakav je preokret potreban u institucijama javne uprave u BiH da bi počele pružati usluge koje će, u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse, biti orijentirane na kvalitet i jednostavne za upotrebu? Može li eVlada, odnosno vlada bazirana na informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (IKT) smanjiti troškove, pružiti državne i javne usluge koje će zadovoljiti potrebe građana i poslovnih sistema i povećati učinkovitost i kvalitet javnih usluga, kako je i navedeno u Strategiji razvoja informacionog društva (ID) u BiH (UNDP, 2004)?*

Da bismo shvatili koje su promjene nužne u operativnim centrima i da bismo provjerili da li će izmjena procedura u operativnim centrima i uvođenje IKT-a približiti rad bh. institucija javne uprave najboljim EU primjerima iz prakse, sprovedena je komparativna analiza i istraživanje koristeći najbolje slučajeve iz prakse iz Evrope i

izabrane slučajeve iz BiH. Istraživanje se fokusiralo na četiri osnovne javne usluge građanstvu koje su prepoznate kao prioritete za internetsku dostupnost u okviru Akcionog plana za razvoj ID u BiH (UNDP, 2004). Pomenute četiri usluge su: registriranje automobila, prijava promjene mjesta boravka, izvadak rodnog i vjenčanog lista i zahtjev za građevinsku dozvolu.

Za sve četiri usluge, istraživanje je provedeno na sličan način. Prvi korak je bio izbor primjera najbolje prakse. Analizirani su EU izvještaji o institucijama koje su izvršile selekciju najboljih primjera iz prakse i odabrani su oni najbliži bh. slučajevima. Ovaj dio istraživanja bio je baziran na izvještaju Danskog tehnološkog instituta (DTI) i Instituta za informacijski menadžment iz Bremena (IIMB) pod nazivom „Reorganizacija vladinih operativnih centara radi boljih elektronskih javnih usluga“ kao i na zajedničkoj „Studiji o efektivnoj upotrebi IKTa u javnom sektoru u Evropi – u potrazi za Evropskim uzornim javnim uslugama - EUREXEMP”, koju je objavio Capgemini Holandije i TNO.

Za BiH, napravljen je širi izbor svih bh. institucija javne uprave koje pružaju odabrane osnovne javne usluge građanstvu, a potom je napravljen uži izbor najvećih i najzaposlenijih centara za svaku od navedenih usluga. Na kraju, izabrane su najnaprednije institucije javne uprave. Taj dio istraživanja proveden je na osnovu službeničkog istraživanja koristeći Službene novine, internetsko istraživanje, telefonske upite upućene raznim institucijama i organizacijama i analize izvještaja od organizacija koje su već provele selekciju najboljih primjera iz prakse kao što su Fond otvoreno društvo (FOD) i OSCE. Nakon što su za svaku od usluga u BiH odabrani i identificirani najbolji primjeri iz prakse, provedeni su temeljiti intervjui. Rezultati intervjua bili su nacrti procedura i koraka u procesu usluživanja. U konačnici, napravljena je

komparativna analiza svih rezultata i za EU i bh. slučajeve kako bi se uočile razlike, slabosti i prepreke u procesu internetskog pružanja usluga u BiH.

Analize slučajeva pokazuju da postoji veza između uređenja operativnog centra i kvaliteta pružene usluge od strane uslužnog centra (Front Office), kao i to da promjene u operativnim centrima, uz podršku IKTa, mogu poboljšati kvalitet i isporuku usluga. Pomenuta studija također pokazuje da je svaka zemlja jedinstvena, i shodno tome potrebno je da sama razvije specifična rješenja, po svojoj mjeri, koja će najbolje odgovarati datim uslovima i prilikama.

Ova studija ima i nekoliko ograničenja. S obzirom da je obim istraživanja ograničen na četiri osnovne javne usluge, uvid u cjelokupnu situaciju je bio ograničen. Složenija pitanja i usluge nisu uzete u razmatranje; tako da su preporuke relevantne samo za ograničeni broj usluga i bazirane su na ograničenim rezultatima. Štaviše, s obzirom da je samo opšti pregled trenutne situacije na terenu bio moguć, rezultat je bio veoma opšti zaključak. Da bi se izvele opsežnije i detaljnije preporuke, neophodno je sprovesti znatno veće istraživanje koje bi uključilo svih 20 osnovnih javnih usluga. Također bi bilo potrebno napraviti analizu troškova/ dobiti (cost/ benefit analysis) i razmotriti mišljenja krajnjih korisnika.

Prvi dio studije fokusira se na probleme uvođenja osnovnih javnih usluga i uloge IKTa u njihovoj isporuci. Nakon toga slijede definicije preokreta u operativnim centrima (back office reorganization) i drugih pojmova korištenih u studiji. Potom su dati opisi četiri modela integriranja operativnih centara, kao i razlozi zbog kojih postoji potreba za integracijom, preokretom i međuinstitucionalnm saradnjom, kako bi se ponudilo bolje shvatanje prepreka u procesima integracije i reorganizacije operativnih centara. Drugi dio

rada započinje opisom situacije u BiH po pitanju nivoa integracije u sektoru usluga, koristeći primjere iz analize slučajeva. Nakon toga slijede preporuke i iskustva iz EU primjera. Konačno, na kraju rada dat je prijedlog za BiH zajedno sa izborom strateških opcija i preporuka. Rad se završava sa zaključkom i nizom preporuka za provedbu predloženog modela i unaprjeđenje procesa pružanja osnovnih javnih usluga građanima u BiH.

3. PRUŽANJE OSNOVNIH JAVNIH USLUGA

Evropska Komisija i Zemlje članice definisale su listu od 20 osnovnih javnih usluga (Tabela 3.1) koje je potrebno osavremeniti i učiniti dostupnim putem interneta (Capgemini, 2005). Ove usluge predstavljaju sastavni dio „eEvropska inicijative i Akcionog plana, čiji je cilj razvoj savremenih javnih usluga“ (Capgemini, 2005). Njihov razvoj je također dio cjelokupnog nastojanja da se ostvare ciljevi Lisbon 2010, tj da „Evropska Unija postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija bazirana na znanju u svijetu, koja će biti sposobna održati ekonomski rast, nudeći veći broj boljih poslova i veću društvenu koheziju“ (Vijeće Evrope, 2003).

“Poredeći sa zahtjevima eEvrope i 20 eUsluga, BiH još uvijek dosta kaska za svijetskim transakcijskim i među-organizacijskim uslugama“ (Ured PAR koordinator, 2006). Ipak glavni strateški dokumenti, koji su usvojeni na nivou države, sadrže ovih 20 osnovnih javnih usluga; postoji „ohrabrujuća svijest o upotrebi interneta kao instrumenta za širenje informacija od strane javnih institucija; većina institucija, bez obzira na nivo, imaju svoju internet stranicu“ (Ured PAR koordinator, 2006). Dio 4.6 PAR strategije

dokazuje spremnost BiH da realizira 20 eUsluga kao jedan od ciljeva eEvrope 2005 (Ured PAR koordinatora, 2006).

Tabela 3.1 - Lista 20 osnovnih javnih usluga u eEvropi

	Javne usluge za građane
1.	Porezi na dohodak: porezna prijava, obavijest o oporezivanju
2.	Potruga za poslom putem Biroa za zapošljavanje
3.	Doprinosi za socijalnu zaštitu: a) doprinosi za nezaposlene b) doprinosi za porodice c) zdravstvena zaštita (refundiranje ili direktno isplaćivanje) d) studentske stipendije
4.	Osobni dokumenti: a) pasoš b) vozačka dozvola
5.	Registracija automobila (novih, rabljenih i uvezenih automobila)
6.	Zahtjev za građevinsku dozvolu
7.	Prijava policiji (npr. u slučajevima krađe)
8.	Javne biblioteke (dostupnost kataloga, pretraživača)
9.	Izvadak iz matičnih knjiga: a) rođenih b) vjenčanih
10.	Upis u visokoškolsku instituciju/ univerzitet
11.	Obavijest o promjeni mjesta boravka (promjena adrese)
12.	Zdravstvene usluge (npr. interaktivni savjeti o dostupnosti usluga u drugim bolnicama; zakazivanje termina u bolnicama, itd.)
	Javne usluge za preduzeća
13.	Socijalni doprinosi za zaposlene
14.	Porez na dobit kompanije: porezna prijava, obavijest
15.	PDV: porezna prijava, obavijest
16.	Registracija nove kompanije
17.	Dostava podataka agencijama za statistiku
18.	Carina
19.	Dozvole vezane za zaštitu okoliša (uključujući izvještavanje)
20.	Javna nabavka

Štaviše, u Akcionom planu za razvoj ID u BiH (UNDP, 2004), 16 od 20 osnovnih javnih usluga, definisanih u Akcionom planu eEvropa 2005, su navedene kao prioritne aktivnosti od strateške važnosti i navodi se da slijedeće četiri osnovne javne usluge trebaju postati dostupne putem interneta do 2008. godine: registracija automobila; prijava

promjene mjesta boravka; izvadak rodnog i vječanog lista; i zahtjev za građevinsku dozvolu. Da bi se ostvario navedeni cilj i poboljšao proces pružanja osnovnih javnih usluga, uvođenje IKTa je neminovno.

ULOGA IKTa

Uvođenje IKTa u javnu upravu predstavlja strateški prioritet za mnoge zemlje širom svijeta jer obećava pružanje boljih, učinkovitijih javnih usluga i kvalitetnije odnose između građana i države. U dijelu 4.6 PAR strategije, IKT se smatra glavnim elementom i instrumentom za reformu javne uprave, i zbog povećanja učinkovitosti (veća korist sa nižim troškovima) i zbog poboljšane isporuke državnih usluga (Ured PAR koordinatora, 2006). Strateška analiza o smanjenju siromaštva (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP), Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH i Strategija i Akcioni plan razvoja ID u BiH također daju veoma jasne pokazatelje da će se zasigurno pristupiti problematici uvođenja IKTa u rad sektora javne uprave.

U septembru 2003. godine, Evropska Komisija (EK) je usvojila komunikacije koji ističe važnost „eVlade kao načina kreiranja javne uprave svjetskog ranga u Evropi“ (EK, 2005). Prema Evropskoj Komisiji, „eVlada je upotreba informacijskih i komunikacijskih tehnologija – u kombinaciji sa organizacionim promjenama i novim vještinama – kako bi se poboljšale javne usluge i demokratski procesi i ojačala podrška javnim strategijama“ (EK, 2005). Ipak, „za uspješnu transformaciju eVlade, od izuzetne važnosti jeste shvatanje da eVlada nije puka automatizacija postojećih procesa i slabosti. Zapravo,

eVlada podrazumijeva kreiranje novih procesa i novih odnosa“ (InfoDev i Centar za demokratiju i tehnologiju, 2002).

Prednosti eVlade mogu se ostvariti jedino ukoliko uprave promjene metodologiju rada. „Nove tehnologije moraju biti provedene zajedno sa organizacionim promjenama i novim vještinama gdje god potrebno, ukoliko je cilj pružanje usluge orijentisane na klijente“ (EK, 2005). Sama primjena novih tehnologija nije dovoljna. Pravi utjecaj može se postići jedino ukoliko primjenu moderne tehnologije prati reorganizacija procesa i stalna nadogradnja vještina.

Shodno tome, da bi bili učinkoviti, neophodno je da programi eVlade pažljivo razmotre podršku operativnih centara. Pojam operativnog centra podrazumijeva i operativne procese pružanja usluga i tehnologiju iza-scene potrebnu za održavanje elektronskih usluga. „Kao što je slučaj sa mnogim drugim aspektima eVlade, reforma operativnih centara nije samo, ili čak prvenstveno, vezana za tehnologiju. Ona također podrazumijeva reorganizaciju radnih procesa (<http://egov.sonasi.com/toolkit>).”

„Najdjelotvorniji projekti eVlade koriste uvođenje IKTa kao priliku da se pojednostave i reformiraju radni tokovi i procesi. U tom pogledu, najbolje je posmatrati napore eVlade ne u izolaciji, već kao sastavne elemente cjelokupne reforme vlade (<http://egov.sonasi.com/toolkit>).”

Taj pristup je također prepoznat u BiH, te je sadržan u državnoj strategiji. Na primjer, PAR strategija za BiH konstatuje da će naglasak reformi biti na problematici „kako se IKTe može iskoristiti da se unaprijede vladine strukture i procesi, i kako se kultura bh. javne uprave može dodatno ojačati da bi se maksimizirale prednosti ovih promjena (Ured PAR koordinatora, 2006)

4. ELEMENTI REORGANIZACIJE OPERATIVNIH CENTARA

U svrhu ove studije, pojam *operativni centar* (back office) definisan je kao organizaciona jedinica, koja prima i vrši obradu podataka, obezbjeđenih od strane krajnjeg korisnika, u cilju pružanja željene usluge. Operativni centar može ovaj zadatak da izvrši ručno, potpuno automatizirano ili kombinovano. Nivo digitalizacije procesa operativnih centara može se procijeniti i analizirati u zavisnosti od načina na koji operativni centar kreira i pruža uslugu:

A. Ručno/ manualno – postoji prekid u ljudskom kontaktu i u procesu unosa i iznosa podataka. Interakcija između korisnika i operativnog centra je samo djelimično digitalizirana tako da procesima i dalje posreduje ljudski agent koji čita elektronske poruke i pdf. dokumente od korisnika, provjerava podatke, a potom ih unosi u prijave operativnog centra. Odgovor također podrazumijeva ljudskog agenta.

B. Potpuno automatizirano – interakcija između korisnika i operativnog centra je potpuno digitalizirana i ljudska intervencija je potrebna samo u izvanrednim situacijama, s obzirom da je potpuno automatiziran unos podataka, provjera podataka i odgovor.

C. Kombinacija A i B – postoji automatski unos podataka ali i prekid u ljudskom kontaktu prilikom pružanja odgovora. Interakcija između korisnika i operativnog centra je više digitalizirana tako da nije potreban unos podataka od strane službenika, ali ljudski agent ipak vrši provjeru i pruža odgovor, tako da ne postoji automatska reakcija/ odgovor. Dodatna digitalizacija procesa može biti obezbjeđena integracijom sekundarnih usluga, kao što su elektronsko plaćanje i digitalno potpisivanje.

U nekim slučajevima uslugu proizvodi jedan operativni centar dok u drugim slučajevima uslugu kreira više operativnih centara iz iste organizacije ili iz više organizacija, na istom ili na različitim državnim nivoima (Westholm, 2005). Dodatno, u svrhu usklađivanja terminologije, pojam *državna agencija* koristiti će se da bi označio formalnu organizaciju sa posebnim pravnim statusom, koja ima jednu ili više formalnih svrha. Razlika između agencije i operativnog centra je to što operativni centar nema zaseban pravni status. Operativni centar može biti smješten na istoj ili različitoj fizičkoj adresi kao i drugi operativni centar unutar iste agencije. Operativni centri se obično razlikuju jedan od drugog po jednoj ili više formalnih funkcija i po svojoj organizacionoj strukturi i uslugama.

Pojam *reorganizacija operativnog centra* podrazumijeva redizajniranje radnih tokova ili promjenu struktura u jednoj ili više agencija. To se može učiniti „automatizacijom i smanjenjem slobode odlučivanja, ponekad u kombinaciji sa izmjenjenim pristupom radnom toku, i transformacijom izloga izoliranih primjera u drugu generaciju, karakterisanu integracijom, gdje kvalitet usluga ovisi o stepenu integracije“ (Westholm, 2005). Interes za reorganizaciju temelji se na dugom iskustvu primjene informacionih tehnologija u upravi. Najveće prednosti ne ostvaruju se ponavljanjem „papirnatih“ procesa direktno na kompjuteru već upotrebom dostupnih tehnologija u redizajniranju procesa kako bi se provjerilo da li je svaki korak neophodan ili da li se neke faze mogu spojiti (Westholm, 2005).

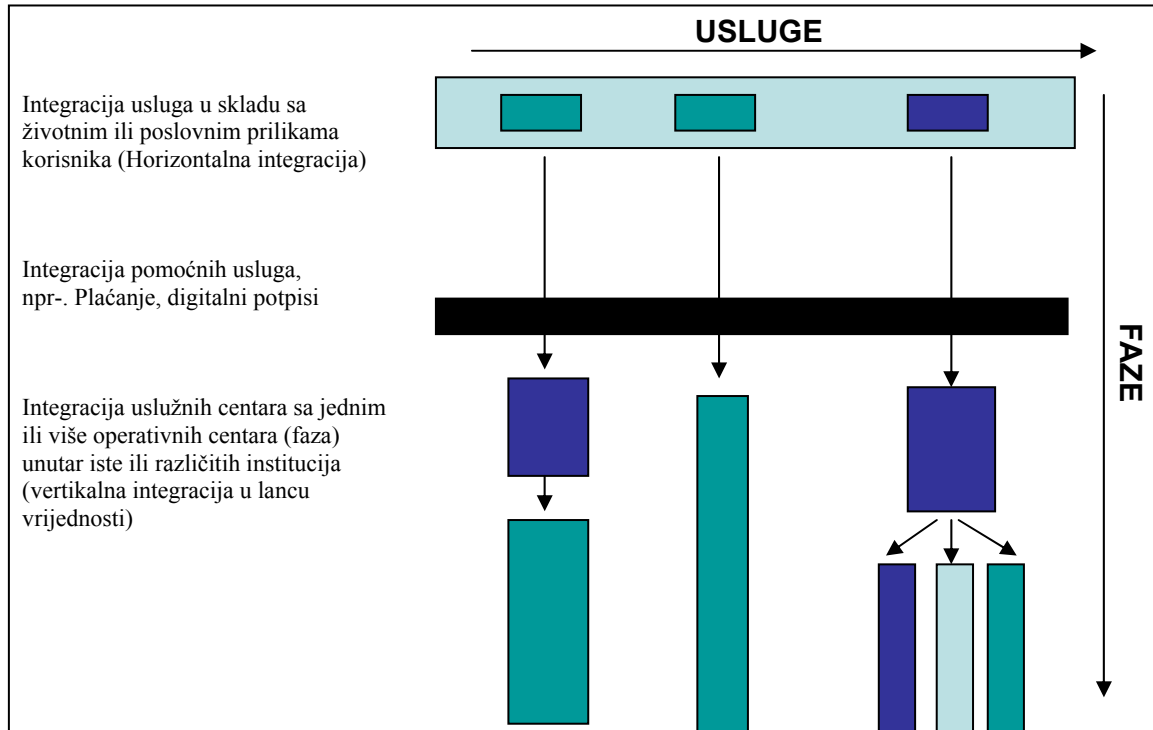
Koordinacija među operativnim centrima ovisi o tipu agencija uključenih u proces i o njihovim organizacionim sklonostima. Lakše je koordinirati između dva operativna centra unutar iste agencije nego između dva operativna centra na dva različita državna

nivoa, ili unutar dvije različite agencije ili privatne kompanije. Shodno tome razlikujemo horizontalne i vertikalne odnose. *Horizontalni odnosi* podrazumijevaju interakciju između javnih agencija na istom državnom nivou, dok *vertikalni odnosi* označavaju interakciju između javnih agencija na dva ili više državnih nivoa.

5. MODELI INTEGRACIJE OPERATIVNIH CENTARA

Da bismo bolje shvatili proces proizvodnje i isporuke usluga, potrebno je razmotriti odnose među operativnim centrima. Moguće je posmatrati proces proizvodnje i isporuke iz dvije perspektive, u zavisnosti od podjele posla i odgovornosti između operativnih centara. Dvije osnovne dimenzije su prikazane u Diagramu 5.1 (Westholm, 2005). Tokom procesa proizvodnje usluge, potrebno je završiti različite faze. Te faze mogu se delegirati jednoj ili više agencija ili operativnih centara, te je stoga neophodna među-institucionalna koordinacija. Razlikujemo dvije vrste usluga: jedno-fazne i više-fazne usluge. Pojam *faza* označava zadatak koji vrši operativni centar a koji je potreban u proizvodnji i isporuci usluge. Da bi se povećale prednosti i pogodnosti za klijenta i smanjili troškovi obrade podataka, mogu se integrisati dvije ili više usluga. Pojam *usluga* podrazumijeva proizvodnju i isporuku potvrda, finansijskih i socijalnih doprinosa za određenu osobu ili organizaciju na osnovu dostavljenog zahtjeva ili pravila državne agencije (Westholm, 2005). Usluge mogu biti pružene pojedinačno ili integrirane u paketima. Pružanje integriranih usluga znači da će podaci uneseni za jednu uslugu biti ponovo korišteni prilikom pružanja drugih usluga istom klijentu.

Slika 5.1 – Osnovne dimenzije integracije: Usluge i faze (Westholm, 2005)



Rezultat kombinacije dvije usluge i dvije faze su četiri modela reorganizacije operativnih centara koja se razlikuju po stepenu digitalizacije (Diagram 5.2). Ova četiri modela integracije operativnog centra doživjela su široku upotrebu u mnogim studijama i predstavljena su raznim dokumentima koji se bave temama: „Metodologija analize odnosa između reorganizacije operativnog centra i boljih elektronskih javnih usluga“ i „Modeli unaprjeđenja eVladavine putem reorganizacije i integracije operativnog centra“.

Slika 5.2 – Modeli reorganizacije operativnih centara (Westholm, 2005)

Operativni centar \ Uslužni centar	JEDNA USLUGA	VIŠE USLUGA
JEDNA FAZA	Model A	Model B
VIŠE FAZA	Model C	Model D

Model A: Jedna usluga, jedna faza – Većina današnjih eVladinih aplikacija mogu se pripisati modelu A, koji podrazumijeva jednu uslugu i interakciju samo između korisnika i operativnog centra.

Model B: Više usluga, jedna faza – U modelu B, dvije ili više usluga su integrirane ali interakcija je i dalje samo između korisnika i pojedinog operativnog centra. Ovdje integracija podrazumijeva ne samo listu veza između usluga već usađivanje podataka tj. dio podataka unešenih za jednu uslugu u paketu koristi se za proizvodnju barem još jedne usluge. Ukupan broj integriranih usluga može se smatrati mjerom nivoa sofisticiranosti procesa digitalizacije.

Kvalitet i jednostavnost primanja usluga kao i učinkovitost uprave na tom nivou zavise od procesa integracije podataka, pogotovo po pitanju pojedinačnog evidentiranja i unosa podataka bez suvišnih troškova kao i to da li se koristi 'open source' za izmjenu elektronskih podataka Electronic Data Interchange (EDI). Standardi, kao što je XML, odnose se na sintaksu dok EDIFACT, HBCI ili OSCI odnose se na semantiku različitih poruka kao i na protokole sekundarnih usluga.

Model C: Jedna usluga, više faza – U modelu C, postoji samo jedna usluga ali podrazumijeva dvije ili više vrsta elektronske interakcije, uključujući i one između korisnika i operativnog centra i između samih operativnih centara. Moguće su razne interakcije između operativnih centara u zavisnosti od toga koje su agencije uključene u proces i o tome da li su interakcije između centara unutar iste ili različitih agencija i o vrstama i nivoima uključenih agencija. Model C je karakterističan po povećanom stepenu ili intenzitetu stražnje integracije u pogledu na cijelokupni lanac isporuke usluge. Za mnoge državne usluge nije uključena samo jedna agencija, već je zapravo potrebno da

jedna primarna agencija prosljedi podatke drugoj agenciji kako bi se ostavili određeni preduslovi za pružanje usluge. Ukoliko korisnik dostavi zahtjev putem interneta lokalnoj upravi, onda nema stvarne koristi u tome da drugi korak u lancu isporuke ostane „na papiru“.

Model D: Više usluga, više faza – U modelu D, dvije ili više usluga je integrirano, i postoji dva ili više načina elektronske interakcije, uključujući i one između korisnika i operativnog centra kao i one između samih centara. Integracija podataka je ista kao u modelu B, dok su interakcije između operativnih centara iste kao u modelu C. Ovaj model je najbliži interesima običnog korisnika koji ne dijeli u posebne pakete usluge značajne za njegovu životnu situaciju.

Ova četiri modela samo djelimično predstavljaju rastuće nivoe integracije i kompleksnosti, s obzirom da model C nije nužno napredniji od modela B: ako razmotrimo slučaj modela B, gdje je nekoliko usluga integrirano (na primjeru iz neke životne situacije) gdje jednu uslugu pruža jedan operativni centar na opštinskom nivou, drugu pruža privatna kompanija, a treću agencija na državnom nivou, onda je opisana situacija znatno složenija i obično zahtijeva viši nivo integracije, nego kada jednu uslugu isporučuju dva različita državna nivoa, što bi bio primjer modela C. S druge strane, proces pružanja dvije usluge od strane jedne agencije (model B) nije tako složen kao kada isporuka jedne usluge zahtijeva saradnju između nekoliko operativnih centara, na različitim državnim nivoima. Model D, koji podrazumijeva nekoliko usluga i nekoliko faza, predstavlja poseban izazov za integraciju operativnih centara. Opseg i djelotvornost digitalizacije operativnih procesa, kao i nivo integracije među operativnim centrima mogu se mjeriti na slijedeći način:

- Sveobuhvatnost usluge i stepen zadovoljstva sa uslugom, iz perspektive korisnika;
- Integracija pomoćnih usluga kao što su plaćanje ili upravljanje identitetom putem digitalnih potpisa;
- Stepem integracije i tehničke međuinstitucionalne saradnje unutar i između državnih agencija i drugih;
- Stepem integracije operativnih centara
- Primjena 'open source' u cjelokupnom procesu pružanja usluge.

5.1. NIVO INTEGRACIJE U BIH

Budući da cilj uvođenja eVlade jeste da država postane više usmjerena ka korisniku pružajući brzu, jeftinu i visokokvalitetnu uslugu uz upotrebu elektronskih pomagala, i pošto je to segment koji EU smatra prioritetom u javnoj administraciji zemalja članica, BiH je odlučila da krene istim putem. Dokazi za to se nalaze u brojnim dokumentima i izvještajima pripremljenim i usvojenim od strane državnih institucija i drugih interesnih grupa: Strategija i Akcioni plan za reformu javne uprave (PAR), PRSP strategija, Strategija za razvoj lokalne samouprave u BiH, te Politika, Strategija i Akcioni plan za razvoj ID u BiH. Dodatno, prateći zakoni i regulativa kao što su Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka, Zakon o zaštiti ličnih podataka itd. svjedoče o spremnosti BiH da se drži pomenutih standarda

“Slijedeći globalne trendove, javna uprava u BiH počela je uvoditi IT u poslove uprave: bilo na vlastiti trošak, ili uz finansijsku podršku međunarodnih donatora. Na primjer, u BiH je već uvedeno nekoliko naprednih informacionih sistema, poput CIPS

informativnih sistema, informativnog sistema trezora, informativnog sistema poreske uprave itd. Međutim, veliki broj implementiranih IT projekata rješavao je "goruće" probleme i zbog toga su implementirani IT projekti ostali izolirani jer su rađeni samo kao rješenje jednog jedinog problema umjesto da su sastavni dio cjelovite reforme primjene IT-a u državnoj upravi" (Ured PAR kordinatora, 2006).

Postoji jaz između politika i strategija usvojenih na papiru i aktivnosti na terenu. Strategije, akcioni planovi i politike koje su predložene i usvojene se ne implementiraju na pravi način – “većina dosad usvojenih strateških dokumenata nije implementirana.” (Ured PAR kordinatora, 2006). Na primjer, Strategija za razvoj ID u BiH je izrađena za period 2004-2010. sa ključnim periodom do 2007. godine, međutim većina ciljeva nije dostignuta. Akcioni plan za razvoj ID u BiH sadrži brojne projekte čija implementacija nije ni počela mada je rok za završetak projekta već prošao.

Ovakva situacija je uzrokovana brojnim faktorima. Zakonodavni okvir koji bi omogućio realizaciju usvojenih politika nije usklađen. Zakonski okvir nije adekvatan za implementaciju strategija i za korištenje informativnih tehnologija (IT). “Postojeće IT zakonodavstvo se donosi neplanski i dosta je rascjepkano, te ostavlja BiH daleko od zahtjeva *acquis* i potreba modernog informativnog društva” (Ured PAR kordinatora, 2006). Zakoni i prateći dokumenti se ne usvajaju na vrijeme. Čak i nakon usvajanja, prođe dosta vremena kako bi se stekli uslovi za primjenu zakona. Pored toga, izrada podzakonskih akata, neophodnih za primjenu zakona, dugo traje.

Dodatna konfuzija prouzrokovana je brojnim nivoima vlasti te agencijama uključenim u proces. Umrežavanje i saradnja između javnih institucija i agencija je jako ograničena i uglavnom se odvija putem pošte. “Ne postoji sigurna i pouzdana

infrastruktura javne uprave za cijelu državu; što je osnov za razvoj i implementaciju IT sistema, aplikacija i elektronskih usluga u svim oblastima uprave” (Ured PAR kordinatora, 2006). Konačno, kasni se sa uspostavom formalnih tijela koja bi bila odgovorna za implementaciju usvojenih strategija i akcionih planova. Na primjer, Agencija za informaciono društvo (AID), odgovorna za koordinaciju i implementaciju eUprave, još uvijek nije uspostavljena što predstavlja jednu od glavnih prepreka za realizaciju i implementaciju Strategije za razvoj ID u BiH.

U Evropi pokazatelji uspjeha u primjeni IKTa u upravi mjere se procentom osnovnih javnih usluga dostupnim na internetu, te stepenom iskorištenosti online usluga od strane javnosti. U akcionom planu za razvoj ID u BiH, postotak osnovnih javnih usluga koje su dostupne na internetu je definisan kao mjerilo i osnovni pokazatelj napretka implementacije eUprave (UNDP, 2004). Međutim, posmatrajući nivo implementacije osnovnih javnih usluga očito je da BiH “zaostaje pogotovo u kapacitetu pružanja online usluga” (Ured PAR kordinatora, 2005). Zašto? Koje prepreke sprečavaju pružanje osnovnih javnih usluga putem interneta? Postojeća istraživanja i dostupni izvještaji su se usredotočili na mnogobrojne aspekte problema.

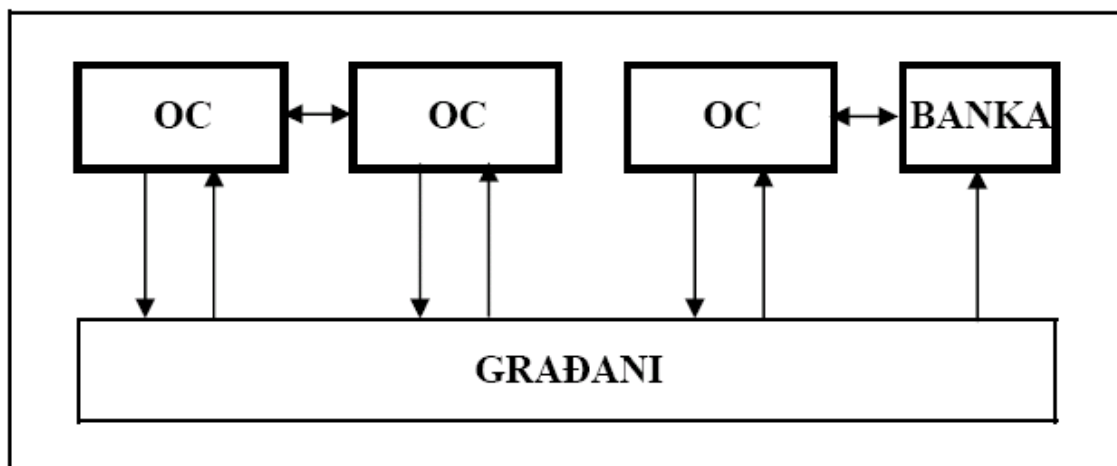
Sistematski pregled javne uprave (Systematic Review of Public Administration), koji je poslužio kao osnova za razvoj PAR strategije, sastojao se od revizija metoda upravljanja ljudskim potencijalima u javnim upravama, javnih finansija, pravnih aspekata, institucionalnog komuniciranja i upotrebe IKTa u javnom sektoru. Iako se spominje potreba za sprovođenjem komparativne analize o problemima kao što su vrijeme i novac potrebni za izdavanje papirnog dokumenta u odnosu na elektronski dokument, ne navodi se da je slična analiza sprovedena.

U izvještaju o eSpremnosti, podržanom od strane UNDP u BiH, istraživanje provedeno u vladinim odjelima i opštinama se fokusiralo na postojeći hardver, mreže, softver i aplikacije, internet konekcije i komunikacije, e-mail i web stranice, troškove, ulaganja i investicije, pružanje usluga i prepreke za korištenje IKTa i pružanje usluga putem interneta. Iako sadrži mnoštvo korisnih aspekata i gledišta, ne uzima u obzir organizacijsku strukturu i procedure u operativnim centrima, koje mogu imati uticaj na pružanje usluga putem interneta.

Kako bi u cijelosti shvatili trenutnu situaciju u BiH, neophodno je prvo razumijeti način na koji stvari funkcionišu u praksi. Sljedeći segment pruža detaljan uvid i opis načina isporuke osnovnih javnih usluga, na primjerima četiri usluge koje su već obuhvaćene istraživanjem.

Općenito, način na koji se trenutno pružaju osnovne javne usluge u BiH se može prikazati na slijedeći način:

Slika 5.3 – Uobičajeni process pružanja osnovnih javnih usluga u BiH



Da bi primio uslugu, bh. građanin treba da posjeti nekoliko agencija i lično prikupi dokumente. U nekim slučajevima, posjeta banci ili pošti radi plaćanja usluge ili kupovine poreznih taksi je također neophodna. U Opštini Centar Sarajevo, rodni i vjenčani listovi se izdaju na zahtjev stranke. Standardna procedura je da građanin posjeti šalter salu opštine i zatraži dokument, navodeći puno ime i prezime i datum rođenja, odnosno vjenčanja zavisno od usluge koju traži. Zaposleni službenik provjeri podatke na računaru, odštampa, potpiše, opečati izvod i preda ga stranci. Ova procedura ne traje duže od 7 sekundi. Opština Centar Sarajevo je omogućila izdavanje pomenutih listova u petnaest Mjesnih zajednica u Opštini. Ovi dokumenti se mogu tražiti putem e-maila ili pošte, dok se originalni dokument dostavlja poštom. Ova usluga se može svrstati pod Model A, budući da postoji samo jedna usluga i samo jedan korak u operativnom centru.

Međutim, procedura za izdavanje prvog rodnog lista za novorođenče je složenija. Još uvijek se radi o jednoj usluzi, ali sadrži nekoliko koraka. Trenutno ove korake ne poduzimaju operativni centri, već građani. Isto vrijedi kada se predaje zahtjev za građevinsku dozvolu u Opštini Bihać i prilikom registracije automobila u jednoj od organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske (MUP RS). U cilju pružanja jasnije slike, spisak dokumenata neophodnih za svaku od navedenih usluga predstavljen je u Tabeli 5.1. Sve navedene usluge se mogu svrstati pod Model C.

Što se tiče stepena integracije operativnih centara, razmjena podataka između postojećih centara, kao što su opštine i druge državne službe, je ograničena, a i ako postoji, odvija se putem pošte. Na primjer, u slučaju da se u obavi vjenčanje u Opštini Centar Sarajevo, mladenci će odmah dobiti vjenčani list. Ukoliko je došlo do izmjene prezimena, Opština će putem pošte obavijestiti matičnu opštinu građanina da je došlo do

Tabela 5.1 – Potrebni dokumenti za primanje osnovnih javnih usluga

Usluga	Potrebni dokumenti	Agencija koja izdaje dokumente/pruža uslugu
Registracija automobila u RS – Prva registracija	Zahtjev za registraciju vozila	MUP RS
	Dokaz o porijeklu, odnosno vlasništvu vozila (ugovor o kupovini vozila)	Građanin
	Carinska deklaracija (ukoliko se radi o vozilu koje je uvezeno)	Carina
	Dokaz o tehničkoj ispravnosti vozila	Firma za tehnički pregled
	Polisa osiguranja	Osiguravajuća kuća
	Dokaz o uplati propositih naknada	Banka
	Uplata za obrazac saobraćajne dozvole i registracijske tablice	Banka
	Taksa na zahtjev za registraciju	Pošta
Registracija automobila u RS – Produženje registracije vozila	Zahtjev za produženje registracije	MUP RS
	Saobraćajna dozvola	Građanin
	Potvrda o tehničkoj ispravnosti vozila	Firma za tehnički pregled
	Polisa osiguranja	Osiguravajuća kuća
	Dokaz o izvršenim naknadama	Banka
	Taksa	Pošta
Odobrenje za građenje – Opština Bihać	Zahtjev	Opština
	Projekat objekta – tehnička dokumentacija	Registrirani projektni biro
	Ravosnažno rješenje o urbanističkoj saglasnosti	Opština
	Dokaz o plaćenju naknada za uređenje zemljišta	Banka
	Ugovor o uslovima i načinu plaćanja naknade za uređenje zemljišta	Fond za komunalnu djelatnost i infrastrukturu Bihać
	Zemljišno knjižni izvadak	Opštinski sud Bihać
	Uvjerenje o cjepanju zemljišta	Opština
	Rješenje o sanitarnoj saglasnosti	Opština
	Rješenje o pretvorbi poljoprivrednog zemljišta u građevinsko	Kantonalno ministarstvo za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo
	Dokaz o uplati administrativne takse na zahtjev	Pošta
Prijava novorođenčadi - Opština Centar Sarajevo	Zahtjev	Opština
	Prijava imena novorođenčeta	Opština
	Otpusnica iz bolnice za novorođenče	Porodilište
	Vjenčani list roditelja (najnoviji)	Opština vjenčanja
	Lične karte oba roditelja	CIPS

promjene prezimena. Ovaj primjer prikazuje da ipak postoji određeno „recikliranje“ podataka od strane uprave. Nije potrebno da građanin obavijesti matičnu opštinu o promjeni prezimena.

CIPS sistem je pokazao ohrabrujuće primjere jednostavnijih procedura prilikom promjene mjesta prebivališta. Postoji nekoliko CIPS lokacija širom BiH, koje se obično nalaze u uredima pošte u različitim opštinama. Centrala je u Sarajevu dok je centar za obradu podataka i proizvodnju dokumenata u Banjoj Luci. Kako biste se prijavili na novoj adresi, potrebno je da odete u CIPS ured u novoj opštini. CIPS sistem dokazuje da je integracija radnih tokova moguća. Iako osoblje na CIPS lokacijama nije osoblje CIPSa, sistem je dobar primjer centralizovanog operativnog centra i decentralizovanih uslužnih centara. CIPS trenutno radi na izgradnji centralizovane baze podataka vozila koja bi trebala da poboljša integraciju i omogući ponovno korištenje (recikliranje) podataka u sistemu. Međutim, analize slučajeva, koje su bile predmet istraživanja, pokazuju da komplementarne usluge kao što su plaćanje poreznih такси i usluga nisu sastavni dio sistema.

Izabrani slučajevi također dokazuju da je, u ovim okolnostima, proces pružanja pomenute četiri usluge napredan. Agencije koje pružaju navedene usluge su napredovale od perioda kada su se potvrde izdavale i pisale ručno, preko pružanja štampanih potvrda i izrade elektronskih baza podataka do kreiranja web stranica sa korisnim informacijama i uputama za građane. Opština Bihać je prva opština u BiH koja je počela implementirati GIS projekat, tako da će plan grada biti dostupan na internetu. Opština Centar Sarajevo, Opština Bihać i MUP RS imaju web stranice koje sadrže informacije o dokumentima koje je potrebno prikupiti za izdavanje potvrda i certifikata. Web stranica CIPSa sadrži

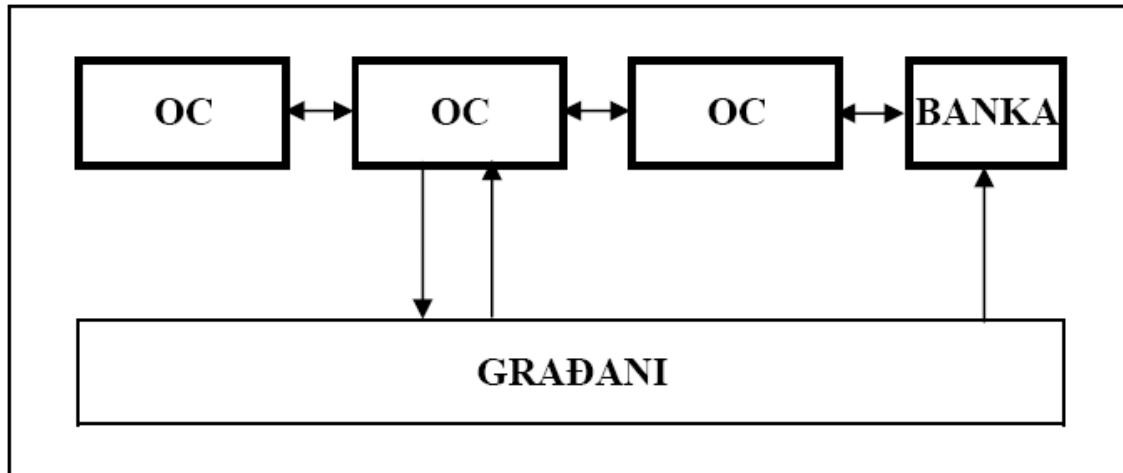
link koji bi uskoro trebao da bude pušten u funkciju a putem kojeg se može pratiti stanje predatih dokumenata. Direktor CIPSa i zaposlenici u opštinama tvrde da sve usluge koje pružaju mogu vrlo brzo biti dostupne putem interneta. Ne postoje tehničke prepreke, samo zakonske.

Navedeni slučajevi su tipičan primjer kako se primjenom IKTa u postojećim radnim tokovima ne postiže efekat poboljšanja cjelokupne usluge. Čak i kad bi navedene usluge bile dostupne putem interneta, i dalje bi teret prikupljanja dokumenata, arhiviranih u državnim registrima, bio na građanima/ korisnicima. Ono što je zaista neophodno, a može se postići primjenom IKTa jeste redizajniranje i reorganizacija procesa i radnih tokova. Umjesto da građani budu obavezni da prikupljaju razne potvrde od javnih ustanova kako bi predali zahtjev za drugu uslugu, javne ustanove bi same trebale biti odgovorne za prikupljanje podataka i korištenje informacija pohranjenih u raznim registrima. Teret prikupljanja dokumentacije treba ograničiti za građane na traženje informacija koje nisu dostupne u nekom od državnih baza podataka i registara. Ovo je srž reorganizacije i integracije operativnih centara i načina da se unaprijedi pružanje osnovnih javnih usluga. Na ovaj način bi process pružanja javnih usluga prešao iz šeme predstavljene na Slici 5.3 u šemu predstavljenu na Slici 5.4. Građanin pristupa jednoj agenciji ili jednom uslužnom centru a ostatak procedure i prikupljanje podataka se obavlja elektronski između operativnih centara i državnih baza podataka i registara.

Bitno je napomenuti da ovo nije jednostavna već vrlo zahtjevna i izazovna transformacija. Potrebno je uložiti značajan trud i napor ukoliko se želi postići evropski nivo kvaliteta usluge. Brojni akteri u BiH su to prepoznali i pokušavaju pružiti konkretna rješenja i preporuke za poboljšanje proizvodnje i isporuke osnovnih javnih usluga. Prije

nego što pređemo na analizu pomenutih rješenja, slijedi kratak osvrt na iskustva i predložene opcije iz EU.

Slika 5.4 – Napredni proces pružanja osnovnih javnih usluga



6. PROMJENE U OPERATIVNIM CENTRIMA

EU praksa je pokazala da postoji veza između reorganizacije operativnih centara i kvaliteta pružene usluge. Razvoj online javnih usluga se bazira na reorganizaciji operativnog centra (Ured PAR koridnatora, 2005). Kako bi se povećala efikasnost i kvalitet usluga građanima, potrebne su promjene u operativnim centrima. *Šta je neophodno izmjeniti kako bi se smanjili troškovi a poboljšala kvaliteta i brzina pružanja usluge? Kako reorganizovati institucije javne uprave u BiH da bi počele pružati usluge koje će, u skladu sa EU najboljim primjerima iz prakse, biti orijentirane na kvalitet i jednostavne za upotrebu?* Na ova pitanja je potrebno hitno odgovoriti inače bi mogao biti usvojen neodgovarajući pravni okvir, nepotrebna obuka osoblja mogla bi se sprovesti i mogli bi se usvojiti neadekvatni tehnički standardi.

6.1. EU ISKUSTVA I STRATEŠKE OPCIJE

U ovom dijelu studije, predstavljene su glavne strateške opcije koje se trenutno razmatraju unutar većine naprednih evropskih inicijativa ka eUpravi. Brojne studije i ankete predstavljaju različite modele i opcije koje se mogu uzeti u obzir.

6.1.1. DTI I IIMB STRATEŠKE OPCIJE

Danski tehnološki institut i Institut za informacijski menadžment iz Bremena objavili su izvještaj, pod pokroviteljstvom Evropske Komisije, kako bi razmotrili načine na koje administracije, njeni različiti odjeli i operativni centri treba da se prilagode i reorganizuju kako bi se suočili sa izazovima i iskoristili mogućnosti koje im nudi primjena IKTa (Millard, J., Kubicek, H., 2004). Izvještaj sadrži 29 studija slučajeva iz 16 uslužnih oblasti. Autori su također predstavili 8 glavnih strateških opcija za korištenje IKTa za unapređenje usluga i /ili reorganizaciju operativnih centara:

Opcija 1: Digitalizacija većinom neizmjenjenih operativnih centara;

Opcija 2: Svobuhvatna reorganizacija operativnih centara;

Opcija 3: Centralizacija operativnih centara i decentralizacija uslužnih centara;

Opcija 4: Uvođenje Centra za odradu podataka (clearing house) za operativne centre;

Opcija 5: Generičke vrste interakcija između korisnika i agencije;

Opcija 6: Portali;

Opcija 7: Proaktivne usluge;

Opcija 8: Povećana korisnička odgovornost i kontola – „samousluga“.

6.1.2. IIMB OPCIJA

Institut za informacijski menadžment iz Bremena je izdao nezavisni izvještaj. U komparativnoj analizi operativnih centara javne uprave u 17 evropskih država, tri inovativne strategije, odnosno “modela”, su razmotrena čiji je cilj poboljšana integracija operativnih centara, koji skupa rade na proizvodnji određene usluge. Njihov pristup je uzeo u obzir da su različitim državama potrebna različita rješenja i da strukture uprave ne mogu se prepisati. Oni ohrabruju političke aktere da traže strategiju koja na najbolji način odgovara na potrebe njihovog socio-političkog okruženje.

Prema ovom izvještaju, prva strateška dilema jeste da li postojeća koordinacija i integracija između centara i agencija uključenih u proizvodnju usluge mogu biti unaprjeđene bez strukturalnih promjena. U nekim slučajevima strukturalna reorganizacija nije neophodna. Ukoliko su, međutim, strukturalne promjene neophodne, slijedeće tri osnovne strategije, odnosno modela, su prepoznata kao način unaprjeđenja koordinacije i integracije između različitih operativnih centara.

Model 1: Centralizacija operativnih centara i udruživanje izvora podataka;

Model 2: Uvođenje Centara za obradu podataka (clearing house) za operativne centre;

Model 3: Sveobuhvatna reorganizacija operativnih centara sa potpunim promjenama u primjenjenim tehnologijama i radnim procesima.

6.1.3. EUREXEMP OPCIJE

Pod pokroviteljstvom Holandskog ministarstva unutrašnjih poslova i državnih odnosa, provedeno je istraživanje efikasnosti korištenja IKTa u javnom sektoru u Evropi. Cilj studije je bio istražiti da li se isplati ulagati u inicijative eUprave i identificirati promjene neophodne u operativnim centrima. Studija je izrađena prikupljajući podatke o nekoliko Evropskih uzornih javnih usluga (European exemplary public services – EUREXEMP) koje su podrazumijevale značajne promjene u operativnim centrima javnih organizacija.

Prema ovoj studiji, znatne strukturalne organizacijske promjene u operativnim centrima nisu neophodne. Ono što jeste potrebno je preuređivanje radnih procesa i načina integracije između agencija, te modificiranje distribucije informacija i podjele kontrole među organizacijama. Studija tvrdi da brza isplativost može biti dostignuta digitalizacijom radnih procesa, plasirajući podatke i usluge, kao što su formulari i baze podataka, na internetu, te malim organizacijskim promjenama. Fundamentalna reorganizacija nije potrebna; brza isplativost se može postići relativno jednostavno investiranjem u, npr (Capgemini i TNO, 2004):

- Među-organizacijsku saradnju (recikliranje podataka i procesa);
- Upotrebu proaktivnih usluga (npr. već popunjeni formulari);
- Primjenu rješenja iz privatnog sektora (transakcijske platforme ili metode provjere identiteta);
- Digitalizaciju procesa (npr. procjena rizika i upravljanje informacijama);

- Višestruko kanalisanje (povećanjem broja kanala uključujući naprednije tehnologije koje imaju široku upotrebu među korisnicima, npr. SMS poruke).

Na bazi EU studija se može zaključiti da ne postoje univerzalna rješenja i modeli. Svaka država treba da razvije vlastiti model u skladu sa sopstvenim socio-političkim okruženjem. Nadalje, kada se uzimaju u obzir opcije, neophodno je razmotriti nekoliko aspekata. Na prvom mjestu je zakonski okvir koji treba analizirati kako bi se ustanovilo da li postoji legalna osnova za preporuke ili je potrebno postaviti nove zakonske osnove. Također je neophodno analizirati nivo sredstava i investicija, potrebno vrijeme, pripreme aktivnosti i obuku kadrova, kapacitet agencija, kao i otpor promjenama i prednosti za korisnike i državu.

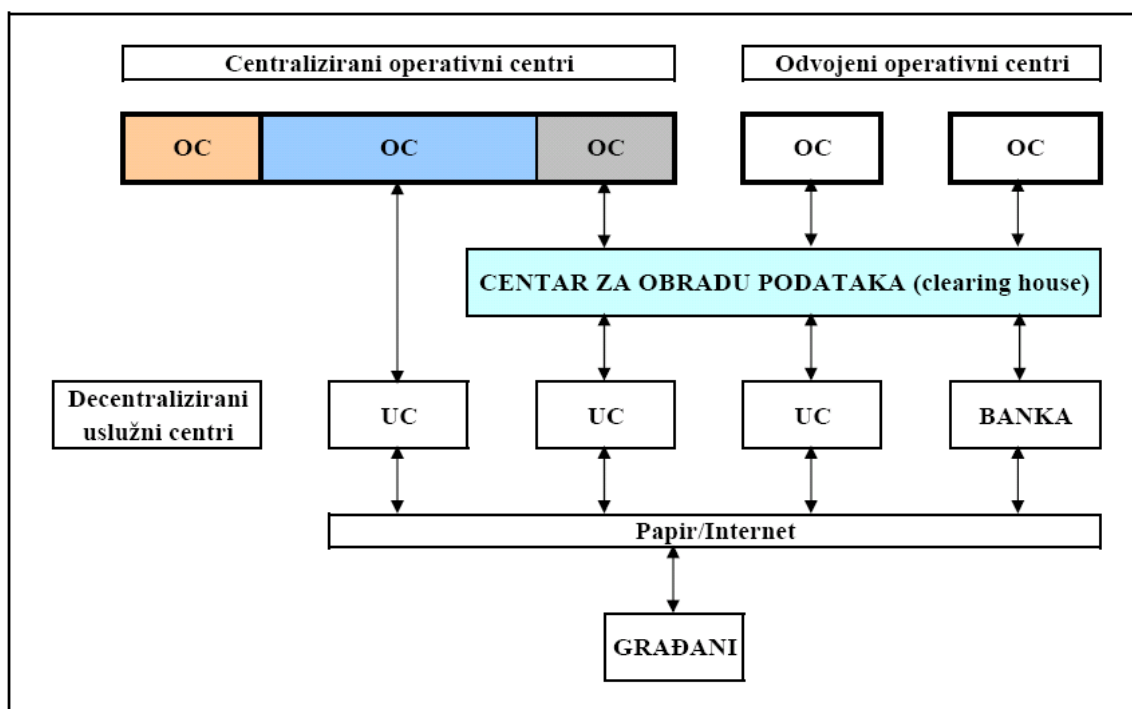
6.2. STRATEŠKE OPCIJE I PRIJEDLOG ZA BIH

Možemo izvući nekoliko interesantnih zaključaka na osnovu rezultata istraživanja i studija slučajeva. Kao prvo, očigledno je da je u BiH u posljednjih deset godina došlo do digitalizacije postojećih radnih procesa u operativnim centrima. Ovo je bio prvi korak. Ipak, dok je u nekim slučajevima povećan stepen zadovoljstva klijenata i brzina pružanja usluge, nije se obratila pažnja na problematiku opsega i djelotvornosti digitalizacije radnih procesa i neophodne integracije operativnih centara.

Poredeći bh. i EU slučajeve i uzimajući u obzir preporuke bazirane na EU praksi, razvijen je model koji je predstavljen na Slici 6.1. Kako bi se unaprijedio kvalitet usluga i proizvele i pružile usluge u skladu sa EU praksom, za BiH bi bilo najprikladnije da centralizuje operativne centre i decentralizuje uslužne centre, te da razvije sistem centara

za obradu podataka gdje god su potrebni. Uzimajući u obzir trenutne načine pružanja usluga i brojne agencije uključene u process, bilo bi teško usvojiti bilo koji od postojećih modela iz EU. Izvještaji sami istuču da se strategije najčešće kombinuju zavisno od države i konteksta. Prema tome, model predstavljen u okviru ove studije je kombinacija rješenja i preporuka predloženih strateških opcija. Razvijen je uzimajući u obzir situaciju na terenu kao i predložene strateške dokumente razvijene i usvojene na državnom i lokalnom nivou.

Slika 6.1 – Prijedlog modela pružanja osnovnih javnih usluga u BiH



Model centralizacije operativnih centara i decentralizacije uslužnih centara predstavlja racionalnu organizaciju operativnih centara i njihovih funkcija u cilju povećanja efikasnosti i veće uštede, prepoznajući istovremeno da je korisnicima potreban lokalni kontakt, odnosno prilagođavanje. Ovakav model rada smanjuje greške, koristi ekonomiju obima, smanjuje troškove i pruža poboljšane usluge. Prema izvještaju o

eSpremnosti, ni građani ni javna uprava nisu u potpunosti spremni da koriste elektronske usluge. Prema tome, decentralizovani uredi po opštinama će biti neophodni u BiH još dugo vremena. Međutim, potrebno je postepeno uvoditi online opcije i činiti ih dostupnim korisnicima. Čak i u nekim EU studijama slučajeva istaknuto je da elektronske opcije nisu u potpunosti iskorištene. U Bremenu na primjer, građani rijetko koriste elektronski potpis iako je na raspolaganu.

Uvođenje jedinice za obradu podataka (clearing house) je korisna strategija posebno u uslovima kada su postojeći operativni centri relativno kompleksni, većinom neintegrisani i nespremni na promjene, s obzirom da se time uvodi poseban mehanizam razmjene podataka i između agencija i korisnika, osiguravajući na taj način visokokvalitetne usluge putem interneta. Za neke usluge u BiH moguće je stvoriti centralne registre i baze podataka bez velikog napora, ali za neke nije. Štaviše, neke državne agencije su već uložile značajna sredstva u razvoj sopstvenih registara i baza podataka, koje možda nisu kompatibilne sa ostalim, ali će svakako s njima morati komunicirati i razmjenjivati podatke. Prema tome, umjesto dodatnog investiranja u već razvijene registre, svakako bi bilo rentabilnije da se kreira centar za obradu podataka (clearing house) koji bi se bavili ovom problematikom. Centar za obradu podataka (clearing house) će omogućiti međuinstitucionalnu razmjenu i korištenje podataka gdje ne postoje, i na taj način omogućiti pojedinim agencijama da nastave koristiti vlastitu tehnologiju, podatke i procesne sisteme.

Dopunske i pomoćne usluge kao što su digitalno potpisivanje i internetsko plaćanje također treba uzeti u obzir i po mogućnosti dozvoliti privatnim kompanijama i bankama da se staraju o njihovoj realizaciji. Na ovaj način bi se omogućilo korištenje postojećih

sistema kao što su npr. banke već razvile u okviru elektronskog bankarstva, štedeći novac potreban za razvijanje potpuno novog sistema. Iz istih razloga kao i kod pružanja osnovnih usluga, dopunske usluge bi trebale, pored pružanja nove, elektronske, zadržati i postojeću vrstu usluge.

Predloženi model bi omogućio postepen ali sveobuhvatan korak ka pružanju poboljšanih usluga u skladu sa EU praksom. Predložena opcija je kompatibilna sa dosada usvojenim politikama, strategijama i akcionim planovima razvijenim na državnom i na lokalnom nivou. Dodatna vrijednost modela je što predstavlja sliku konačnog ishoda kojem teže reforme i akcioni planovi. Sve strategije i akcioni planovi su izrađeni sa istim ciljem – unaprijediti kvalitet usluge, omogućiti pristupačnu uslugu u skladu sa EU praksom. Međutim, nekad različiti akteri imaju različito tumačenje šta zapravo predstavlja kvalitetnu i pristupačnu uslugu. Ovo je vidljivo i u praksi gdje različiti ključni akteri, uz pomoć donatora ili vlastitim ulaganjem, nastoje ostvariti iste ciljeve – EU standarde - ali na kraju razviju potpuno suprotna rješenja. Nedostaje jedinstvena i jasna slika konačnog ishoda reformi. Konačni cilj bi trebao biti jasan, razumljiv i prihvatljiv većini aktera uključenih u process. Ovo bi osiguralo poboljšan stav prema reformama, bolje razumjevanje toka reformi, jedinstveno prihvatanje, posvećenost, povjerenje i kvalitetniju promociju procesa koja bi na kraju smanjila postojeći otpor prema promjenama. Jednostavno ističući da će usluge biti u skladu sa EU standardom ne znači mnogo prosječnom građaninu i državnom službeniku. Najčešće, zbog pretjeranog korištenja termina, te zbog ciljeva političara koji imaju različito shvatanje krajnjeg cilja u drugim sektorima, je prouzrokovalo da pojam postane negativan i nejasan. Previše je generaliziran i javnost je zasičena maglovitim pričama i praznim obećanjima. Prema

tome, duboko vjerujem da predstavljanje jasnog i razumljivog modela, koji bi bio prihvaćen i razuman kako građanima tako i državnim agencijama je snažno oružje za promovisanje i nastavak reformi u ovom sektoru.

7. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Reorganizacija operativnih centara predstavlja novi vid promjena koje se naprosto moraju savladati. Taj proces zahtjeva usklađenost brojnih neovisnih agencija. Zahtjeva pripreme i posvećenost osoba na mnogo nivoa, ne samo lidera na vrhu. Vođe treba da procjene interese i da motivišu sve učesnike u procesu – lokane, regionalne, javne i privatne, te protivnike i pobornike promjena. Pripreme treba da sadrže stratešku procjenu, dok se problemi analiziraju i projekti usmjeravaju. Posvećenost mora podrazumijevati ustrajnost, kroz provedbu mnogih životnih promjena za uposlenike. Jednom kada se obezbijedi posvećenost, reforma će imati šansu ukoliko je brza i snažna.

Prema tome, državne vođe u BiH moraju preuzeti kormilo nad procesom. Moraju pojasniti i prepoznati uloge i obaveze svih uključenih aktera. Moraju uključiti sve ključne aktere u process uključujući vladine službenike svih nivoa, istraživače i tehnološke centre. Na posljertku, moraju pružiti podršku dok se cjelokupan process uspješno ne okonča.

Sve ovo je moguće postići koristeći “**4 P&P strategiju**” razvijenu kao instrument za podršku procesu implementacije reforme javnog uslužnog sektora.

1. Prikupiti i delegirati (Pool and Place) - je prvi korak koji podrazumijeva sakupljanje svih ključnih aktera u procesu da diskutuju o idejama, prijedlozima, sličnostima i razlikama u pristupu i o sličnim temama. Ovo se može postići putem radnih grupa, panela, foruma itd. U ovoj fazi bitno je jasno definisati i delegirati odgovornost i osigurati kompetentno vodstvo procesa.

2. Odrediti prioritete i planirati (Prioritize and Plan) – Nakon što se sve ideje prodiskutuju i predstave, potrebno je odrediti prioritete i razviti okvirni i cjelokupni plan provedbe koji uključuje sve aspekte i segmente problema koji su već razmatrani. Bitno je uzeti u obzir sve ono što je već ostvareno i implementirano.

3. Ubijediti i promovirati (Persuade and Promote) – sljedeći korak je ubijediti donosioce odluka da usvoje neophodne zakone i obezbijede osnovne uslove za implementaciju razvijenog plana. U ovoj fazi je također bitno promovirati plan i prijedlog široj javnosti kako bi se dobila podrška i pravovremeno prilagođavanje i prihvatanje promjena novog sistema.

4. Pružiti i izvršiti (Provide and Perform) – u zadnjoj fazi potrebno je u potpunosti ostvariti plan i omogućiti i pružiti osnovne javne usluge u skladu s istim. Također je neophodno osigurati da kontrolni mehanizmi budu na mjestu i da pravilno funkcionišu.

Reorganizacija operativnih centara neće biti jednostavna; ali ovako značajne reforme rijetko i jesu jednostavne. Nadam se da će preporuke predstavljene u ovoj studiji biti od pomoći ključnim akterima u uspješnom upravljanju valom promjena proizašlih primjenom IKTa.

8. BIBLIOGRAFIJA

1. Capgemini i TNO. (2004). *Da li se e-uprava isplati?* Studija efektivnosti korištenja IKT u javnom sektoru u Evropi, u potrazi za Izuzetnim evropskim javnim uslugama – EUREXEMP, finalni izvještaj.
2. Capgemini. (2005). *Dostupnost javnih usluga putem interneta: Kako Evropa napreduje?* Generalna direkcija evropske komisije za informativno društvo i medije.
3. EDA, OSF B&H i DEZA. (2005). *Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BiH*. Sarajevo, Bosna i Hercegovina. EDA, OSF B&H i DEZA.
4. Evropska Komisija. (2000). *eEvropa – informaciono društvo za sve*. Lisabon. http://europa.eu.int/comm/information_society/eeuropa/pdf/com081299_en.pdf.
5. Evropska Komisija. (2005). *Komunikacija Evropske komisije*. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/egovernment/communication/index_en.htm
6. InfoDev i Centar za demokratiju i tehnologiju (2002). *Vodić o e-upravi za zemlje u razvoju*.
7. Maurer, D. (2003). *Izvještaj procjene e-spremnosti – preliminarna studija*. Sarajevo, Bosna i Hercegovina. UNDP.
8. Millard, J., Kubicek, H. (2004). *Reorganizacija vladinih operativnih centara za naprednije elektronske javne usluge*, Konačni izvještaj Evropskoj Komisiji, Volumen 1 – Glavni izvještaj, Danish Technological Institute i Institut für Informationsmanagement Bremen.

9. OECD studija o e-upravi. (2003). *Imperativ e-uprave*. Preuzeto sa web stranice: <http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf>
10. PRSP. (2005). *Strategija smanjenja siromatva* Dio III.7. Reforma javne uprave. Sarajevo, Bosna i Hercegovina.
11. UNDP. (2004). *Strategija razvoja informacionog društva u BiH*, Sarajevo, Bosna i Hercegovina. Vijeće Ministara BiH.
12. UNDP. (2004). *Akcioni plan za razvoj informacionog društva u BiH*, Sarajevo, Bosna i Hercegovina. Vijeće Ministara BiH.
13. UNDP. (2004). *Politika razvoja informacionog društva u BiH*, Sarajevo, Bosna i Hercegovina. Vijeće Ministara BiH.
14. Ured kordinatora za reformu javne uprave u BiH. (2005). *Sistemski pregled javne uprave u BiH – konačni izvještaj*, Knjiga br. 5. Sarajevo, Bosna i Hercegovina.
15. Ured kordinatora za reformu javne uprave u BiH. (2006). *Strategija reforme javne uprave*. Sarajevo, Bosna i Hercegovina.
16. Vijeće Evrope. (2003). *Rezolucija Vijeća o implementaciji eEuropa 2005 akcioni plan, br. 519/03*. Brisel.
17. Westholm, H. (2005). *Modeli unapređenja e-uprave reorganizacijom operativnih centara i integracijom*. Cambridge, VB: Cambridge University Press.