

E-Uprava u Srbiji: Pregled postojećeg stanja javnih servisa

Nataša Marković, Leonid Stoimenov, Oliver Vojinović, Ivan Milentijević

Sadržaj — U ovom radu predstavljeni su rezultati prve studije e-uprave u Srbiji, izvedene od strane istraživača sa Elektronskog fakulteta u Nišu u okviru projekta Ministarstva za telekomunikacije i informatičko društvo. Cilj studije bio je da se proceni trenutno stanje i daju preporuke za dalji razvoj e-uprave. Studija je pokazala da je Republika Srbija posmatrano zaključno sa 2007. godinom dostigla nivo sofisticiranosti javnih servisa od 34,4%, što znači da se u pogledu dostupnosti servisa preko Interneta nalazi na nivou preuzimanja obrazaca. U odnosu na grupu zemalja EU(27+) gde se ocena sofisticiranosti kreće između 55% i 97%, Republika Srbija ima najnižu ocenu sofisticiranosti. Stanje e-uprave u Republici Srbiji može se poboljšati uvođenjem back-office aplikacija i pravnih regulativa koje se tiču zaštite i sigurnosti prava korisnika.

Ključne reči — e-uprava, javni servisi, rezultati istraživanja

I. UVOD

E-uprava (elektronska uprava, digitalna uprava, *online* uprava) odnosi se na upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija u razmeni informacija, pružanju servisa i poslovanju državnih organa i institucija sa fizičkim i pravnim licima, kao i među granama same uprave [1]. Uvođenje e-uprave ima za cilj smanjenje administrativnih prepreka, veću efikasnost i dostupnost javnih servisa kao i poboljšan kvalitet rada koji se odnosi na automatizaciju i optimizaciju servisa čiji su korisnici fizička ili pravna lica.

U Evropi postoji dugogodišnji trend izrade studija o stanju e-uprave. Od 2001. godine ocenjuje se stanje e-uprave, u grupi zemalja Evrope EU(27+, uključujući članice Evropske Unije, kao i Švajcarsku, Norvešku, Island i Tursku). Rezultati istraživanja se potom objavljuju u vidu godišnjih izveštaja Evropskoj komisiji [2], na osnovu čega se donose odluke o daljim akcionim planovima Evropske Unije na polju e-uprave.

Decembra 2007. godine, Ministarstvo za telekomunikacije i informatičko društvo je u okviru aktivnosti na razvoju e-uprave u Srbiji formiralo projekat

N. Marković, Elektronski Fakultet, Univerzitet u Nišu, A.Medvedeva 14, 1800 Niš, Srbija (telefon: 381-18-529500; fax: 381-18-588399; e-mail: natasa.markovic@elfak.ni.ac.yu).

L. Stoimenov, Elektronski Fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija (e-mail: leonid.stoimenov@elfak.ni.ac.yu).

O. Vojinović, Elektronski Fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija (e-mail: oliver.vojinovic@elfak.ni.ac.yu).

I. Milentijević, Elektronski Fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija (e-mail: ivan.milentijevic@elfak.ni.ac.yu).

izrade studije o trenutnom stanju e-uprave. Izrada studije je poverena timu istraživača sa Elektronskog fakulteta u Nišu. Projekat je deo napora jednog državnog organa da započne kontrolisani razvoj e-uprave kao važnog segmenta društva. U ovom radu biće predstavljeni rezultati stanja e-uprave do kraja 2007. godine.

Rad je organizovan na sledeći način: U prvom poglavlju prikazani su osnovni elementi metodologije koja se koristi za ocenu stanja e-uprave u Evropskoj uniji, drugo poglavlje opisuje rezultate istraživanja i potrebne modifikacije metodologije u svrhu prilagođavanja specifičnostima e-uprave u Srbiji. U trećem poglavlju iznsene su vrednosti indikatora stanja e-uprave u Srbiji, sa analizom javnih servisa. U zaključnom delu date su dalje smernice razvoja e-uprave u Srbiji.

II. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Osnov za istraživanje u ovom radu predstavlja metodologija usvojena od strane Evropske komisije i primenjena za poslednju procenu stanja e-uprave u grupi zemalja EU(27+). U radu će biti izneseni samo osnovni detalji metodologije, dok je kompletna metodologija dostupna u [3],[4].

Analiza stanja e-uprave vrši se nad skupom servisa, koji se mogu posmatrati iz ugla građana, pravnih lica i domena delovanja državne uprave. Postoji ukupno dvadeset servisa, dvanaest namenjenih pravnim licima i osam namenjenih građanima. Podela servisa može se videti na Sl. 1.

	Fizička lica	Pravna lica
Klaster priliva u budžet	Prijava poreza na dohodak građana	Porez na dodatu vrednost Porez na dobit preduzeća Socijalni doprinosi za zaposlene Carinske deklaracije
Klaster registracija	Prijava promene prebivališta Registracija vozila Izvodi iz matičnih knjiga	Registracija novog preduzeća Podnošenje statističkih podataka
Klaster povraćaja	Traženje zaposlenja Naknade socijalne zaštite Prijava policiji Javne biblioteke Usluge u zdravstvu	Javne nabavke
Klaster dozvola i dokumenata	Lična dokumenta Prijava i upis na visoko obrazovanje Dobijanje građevinske dozvole	Dozvole u vezi sa životnom sredinom

Sl. 1. Podela javnih servisa prema tipu korisnika i domenu delovanja državne uprave

Javne servise je moguće organizovati u klaster (grupe), prema domenima delovanja državne uprave. Postoje četiri klastera: klaster priliva u budžet, klaster registracija,

klaster povraćaja i klaster dozvola i dokumenata. Podela servisa prema tipovima korisnika i domenima delovanja državne uprave pruža mogućnosti za detaljniju analizu stanja e-uprave.

Evropska komisija [3], definisala je četiri indikatora na osnovu kojih se ocenjuje stanje e-uprave, to su: sofisticiranost servisa, potpuna *online* dostupnost servisa, orijentisanost servisa ka korisniku i nacionalni portal.

A. Sofisticiranost servisa

Sofisticiranost javnih servisa definiše meru kvaliteta usluga dostupnih građanima ili pravnim licima posredstvom Interneta. Kao osnovno merilo kvaliteta definisana je generalna lestvica sofisticiranosti, koja ilustruje različite nivoe sofisticiranosti javnih servisa, počevši od bazičnog na kome se nude samo informacije do maksimalnog nivoa koji označava potpunu elektronsku obradu podataka i proaktivno dostavljanje servisa korisnicima. Na osnovu generalne lestvice za svaki servis definiše se njemu svojstvena lestvica (sa različitim brojem nivoa i eksplicitnim kriterijumima za svaki od nivoa).

Generalna lestvica sofisticiranosti ima sledeće nivoe: nivo 1 - "informacija" podrazumeva postojanje *online* informacija neophodnih za pokretanje procedure za korišćenje javnog servisa, nivo 2 - "jednosmerna interakcija" podrazumeva da je omogućeno preuzimanje formulara kako bi se pokrenula neelektronska procedura za korišćenje servisa, dok nivo 3-"dvosmerna interakcija" dostižu servisi koji nude angažovanje preko elektronskog formulara kako bi se započeo postupak za korišćenje datog servisa. Na većinu servisa primenljiv je i nivo 4-"transakcija" koji podrazumeva da je servis u potpunosti dostupan korisnicima putem Interneta (uključujući donošenje odluka i isporuku). Nivo 5-"personalizacija" podrazumeva proaktivno dostavljanje servisa korisnicima, odnosno pomeranje inicijative za korišćenje servisa sa korisnika na pružaoca servisa. Postoji i nivo 0 koji se dodeljuje ukoliko ne postoje internet stranice institucija koje pružaju servis ili se postojeće stranice ne mogu klasifikovati pod nekim od ostalih nivoa.

Ocena sofisticiranosti za servis dobija se kao odnos između trenutno dodeljenog i maksimalnog nivoa na skali sofisticiranost. Izražava kao procentualna vrednost za svaki servis, dok se na nacionalnom nivou posmatra prosečna vrednost za dvadeset servisa.

B. Potpuna online dostupnost

Drugi osnovni indikator, potpuna *online* dostupnost, predstavlja meru u kojoj internet tehnologije zamenjuju druge vidove komunikacije pri korišćenju javnih servisa e-uprave. Neki servis je potpuno *online* dostupan preko javne internet stranice ukoliko nije potrebna niti jedna druga formalna procedura (lična ili pisana komunikacija) kako bi se koristio servis. Što bi značilo da na lestvici sofisticiranosti servis mora imati nivo sofisticiranosti veći od tri. U suprotnom ne postoji potpuna *online* dostupnost za servis. Potpuna *online* dostupnost na nacionalnom nivou dobija se kao odnos broja potpuno dostupnih servisa u odnosu na ukupan broj servisa, izraženo u procentima.

Od 2007. godine primenjuju se i dva nova indikatora stanja e-uprave: orijentisanost servisa ka korisnicima i nacionalni portal. Ovi indikatori orijentisani su na procenu udobnosti i sigurnosti korišćenja e-uprave.

C. Orijetisanost servisa ka korisnicima

Orijentisanost servisa ka korisnicima ocenjuje stanje e-uprave sa četiri aspekta: sigurnost ličnih podataka korisnika prilikom korišćenja servisa, udobnost korisnika, mogućnost višekanalnog pristupa servisu i pristupačnost servisa svim korisnicima bez ličnih privilegija.

D. Nacionalni portal

Nacionalni portal je indikator koji treba da ukaze na to u kojoj meri postoji stepen integracije servisa i njihove konzistentnosti. Osnovna uloga nacionalnog portala u e-upravi je da korisnicima pruži jedinstvenu tačku pristupa javnim servisima, što podrazumeva implementaciju sledećih karakteristika [5]: sigurnost podataka, pristup podacima, transakcije, pretraživanje i navigacija sadržaja, dinamički sadržaj, personalizacija.

III. REZULTATI ANALIZE JAVNIH SERISA

Analiza servisa vršena je u nekoliko faza. U prvoj fazi bilo je potrebno popisati registrovane domene nadležnih službi koje nude servise državne uprave preko Interneta. U drugoj fazi primenom kriterijuma ocenjivanja, dobijene su ocene za servise, na nacionalnom i na lokalnom nivou (za servise koji su u lokalnoj nadležnosti).

Kako bi studija bila uporediva sa studijom e-uprave u grupi zemalja EU(27+), sve ocene je trebalo svesti na nacionalni nivo, usled čega je nastupila i treća faza u kojoj su primenom određenih statističkih analiza ocene na lokalnom nivou prevedene u ocene na nacionalnom nivou.

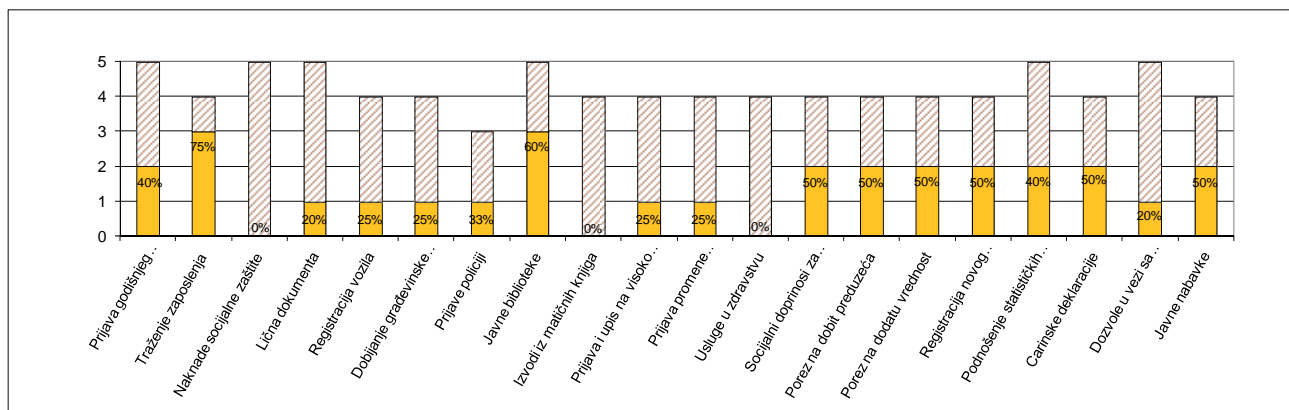
Ocene za dvadeset osnovnih javnih servisa date su na Sl. 2. Najveću sofisticiranost ostvarili su servisi Traženje zaposlenja (75%) i Javne biblioteke (60), dok najnižu sofisticiranost (0%) imaju servisi Naknade socijalne zaštite, Usluge u zdravstvu i Izvodi iz matičnih knjiga.

Servis traženje zaposlenja je u nadležnosti nacionalne službe za zapošljavanje koja preko jedinstvenog Web sajta pruža osnovne informacije neophodne za traženje zaposlenja. Korisnici mogu pretraživati baze poslova po različitim kriterijumima, međutim prijavu za posao ne mogu podneti elektronskim putem.

Servis javne biblioteke treba da omogući uvid u kataloška izdanja i pretraživanje publikacija u elektronskom obliku. Narodna Biblioteka Srbije, kao nadležni organ, na svojoj internet stranici ima link ka servisu CobiSS, koji nudi mogućnost pretraživanja elektronskih kataloga jedne od 77 trenutno aktivnih biblioteka u okviru ovog servisa.

Servis naknade socijalne zaštite obuhvata naknade u slušaju nezaposlenosti, naknade za zdravstvenu zaštitu, studentske kredite i dečije dodatke. Kako niti jedan od podservisa ne nudi nivo koji je iznad pružanja informacija, konačna ocena servisa je 0%.

Servis carinske deklaracije, ostvaren je preko Web sajta Uprave carine, gde se nudi samo preuzimanje obrazaca.



Sl. 2. Ocene sofisticiranosti za javne servise

Servisi prijave poreza (na dohodak građana, na dobit preduzeća i na dodatu vrednost) realizovani su preko servisa Poreske uprave Srbije. Poreska uprava ima Web sajt na kome postoje informacije kao i pojedini obrasci za preuzimanje preko kojih je moguće ostvariti neelektronsku prijavu poreza. Ovaj servis nije omogućen preko lokalnih poreskih organa uprave, i ne nudi mogućnost kompletne *online* prijave poreza. I preostala dva servisa: prijava poreza na dobit preduzeća i porez na dodatu vrednost nalaze se na nivou preuzimanja obrazaca.

Servisi lična dokumenta, registracija vozila, prijava promene prebivališta i prijave policiji, za koje su u nadležnosti lokalne policijske stanice i policijske uprave imaju objedinjeni pristup preko internet stranice Ministarstva Unutrašnjih poslova. Na ovoj stranici nude se obaveštenja o dobijanju ličnih dokumenata, registraciji vozila i prijavi promena prebivališta. Za servis prijave policiji ovde ne postoje obaveštenja, već se informacija o ovom servisu može dobiti sa državnog Web sajta e-uprava (www.euprava.gov.yu). Za svaki od pobrojanih servisa razlikuju se maksimalni nivoi koji se mogu dostići, mada nijedan od servisa nije prešao nivo pružanja informacija.

Servis izvodi iz matičnih knjiga ocenjuje se na osnovu mogućnosti korišćenja internet tehnologija u procesu dobijanja izvoda iz matičnih knjiga rođenih, venčanih ili umrlih. Pri analizi servisa korišćeni su podaci o opštinama i broju stanovnika preuzeti sa Web sajta Republičkog zavoda za statistiku [6], kao i spisak registrovanih internet stranica opština preuzet sa državnog Web sajta e-uprava. Prema originalnoj metodologiji daje se jedinstvena ocena servisa na nacionalnom nivou. Nosioци ovog servisa u Republici Srbiji jesu organi lokalne uprave, prema tome jedinstvenu ocenu treba formirati na osnovu ocena za svaku opštinu. U ovom cilju ustanovljena je raspodela zastupljenosti nivoa ovog servisa prema broju opština, i prema broju stanovnika. Analiza prema raspodeli nivoa servisa po opštinama daje sledeće podatke: najveći broj opština u Srbiji (116 ili 67%) na svojim internet stranicama ne nudi informacije za građane o servisu (nivo 0); 4% opština na internet stranicama ima obrasce za preuzimanje i potraživanje izvoda neelektronskim putem, dok 22% opština nudi servis naručivanja izvoda elektronskim putem ("Virtuelni matičar"), nivo 3. Nijedna opština nije dostigla nivo 4. Ukoliko se umesto broja opština upoređuje broj stanovnika po opštinama [4]

kojima je dostupan određeni nivo servisa, razlika je manje izražena: 51% stanovnika nema pristup servisu, 7% ima uslugu nivoa 1, 3.8% ima uslugu nivoa 2 i 38.1% može da koristi uslugu na nivou 3. Kako preovlađuje potpuno odsustvo dostupnosti ovog servisa građanima, konačna ocena sofisticiranosti iznosi 0%.

Servis socijalni doprinosi za zaposlene, ostvaren je preko Web sajta Poreske uprave na kome se nude obrasci za preuzimanje preko kojih je moguće ostvariti neelektronsku prijavu socijalnih doprinosa zaposlenih.

Slična je situacija i za servis dozvole u vezi sa životnom sredinom. Ministarstvo zaštite životne sredine ima internet stranicu koja pruža preuzimanje pojedinih obrazaca za dozvole za rad koje se tiču životne sredine, što predstavlja nivo dva na lestvici sofisticiranosti.

Servis usluge u zdravstvu ocenjuje se na osnovu mogućnosti korišćenja internet tehnologija u procesu zakazivanja zdravstvenih pregleda i konsultacija o dostupnim zdravstvenim uslugama. Ocena sofisticiranosti određena je na osnovu raspodele zastupljenosti nivoa servisa prema broju zdravstvenih centara. Za analizu servisa, sačinjena je lista internet stranica zdravstvenih centara u Srbiji uz pomoć informacija dostupnih na stranici Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Analizom svih 35 internet stranica, ustanovljena je marginalna zastupljenost servisa zakazivanja pregleda putem internet stranice (nivo 3) – jedino Zdravstveni centar Užice omogućava da se pregledi zakazuju popunjavanjem forme na stranici centra. Zbog potpune dominacije nivoa 0, konačna ocena sofisticiranosti je 0%.

Servis dobijanje građevinske dozvole nije omogućen kroz Internet stranice lokalnih ili regionalnih organa uprave. Takođe ne postoji internet stranica ni na nivou Srbije specijalizovana samo za ovaj servis. Međutim na državnom Web sajtu e-uprava moguće je dobiti informacije o postupku za dobijanje građevinske dozvole. Servis se nalazi na nivou pružanja informacija.

Servis registracija novog preduzeća, je u nadležnosti Agencije za privredne registre, na čijem Web sajtu postoje informacije kao i obrasci za preuzimanje preko kojih je moguće ostvariti neelektronsku registraciju preduzeća.

Servis prijava i upis na visoko obrazovanje, nalazi se na nivou jedan, jer na Web sajtovima Univerziteta u Srbiji kao i na Web sajtu Ministarstva prosvete i sporta, postoje samo informacije o postupku za upis.

Servis podnošenje statističkih podataka, realizovan je preko Web stranice Republičkog zavoda za statistiku. Postoje tri grupe obrazaca za preuzimanje: za stanovništvo, građevinarstvo i životnu sredinu. Ne postoji mogućnost elektronskog podnošenja podataka.

Servis javne nabavke podrazumeva standardnu proceduru tendera za javne nabavke. Uprava za javne nabavke kao pružalac servisa, ima Web sajt na kome postoje informacije kao i obrasci za podnošenje dokumentacije za oglašavanje tendera. Prema klasifikaciji servis je na nivou preuzimanja obrazaca.

Drugi indikator stanja e-uprave, ocena potpune *online* dostupnosti na nacionalnom nivou iznosi 0%, jer ni jedan od dvadeset javnih servisa nije potpuno dostupan preko Interneta (ne prelazi nivo tri na lestvici sofisticiranosti). U grupi zemalja Evrope EU(27+), prosečna vrednost ovog indikatora iznosi 58%.

Detaljnijom analizom prema indikatoru orijentisanost servisa ka korisnicima, može se zaključiti da javni servisi u Srbiji nemaju ovu osobinu. Niti jedna internet stranica državnih organa i analiziranih ustanova koje su nosioci osnovnih javnih servisa nema pravno obavezujući sistem autentifikacije korisnika prilikom pružanja servisa. Drugi pokazatelj indikatora orijentisanost ka korisniku, broj polja podataka pri korišćenju servisa, gotovo da nije bilo moguće ni meriti jer većina servisa nije dostigla nivo popunjavanja elektronskih obrazaca, gde bi se ova polja nalazila. Višekanalni pristup nije omogućen, servisima se pristupa jedino putem personalnog računara, dok postojanje call centara kod pojedinih nosilaca javnih servisa nije ostvareno povezivanjem na jedinstveni informacioni sistem javnog servisa koji se ocenjuje. Stranice nosilaca servisa ne poseduju prilagođavanje prikaza osobama sa posebnim potrebama. Prosečna vrednost indikatora orijentisanost ka korisnicima je i za grupu zemalja EU(27+) relativno niska (20%), ali treba imati u vidu da je ovaj indikator uveden 2007. godine, nakon što je već postignut visok nivo sofisticiranosti servisa u svim zemljama.

IV. ZAKLJUČAK

E-uprava u Srbiji do kraja 2007. godine dostigla je nivo sofisticiranosti javnih servisa od 34,4%. Prema prosečnom nivou sofisticiranosti javnih servisa, Srbija je na nivou jednosmerne komunikacije, odnosno mogućnosti preuzimanja obrazaca za započinjanje procedure za korišćenje servisa. U pogledu sofisticiranosti servisa namenjenih samo pravnim licima, prosečni nivo je bliži dvosmernoj komunikaciji, mogućnosti slanja popunjenih obrazaca putem Interneta. Posmatrano prema domenima delovanja državne uprave, najveći stepen sofisticiranosti prisutan je u servisima iz grupe priliva u budžet, nešto manji je u grupama registracija i povraćaja, dok je najniži nivo postignut u grupi dozvola i dokumenata.

Niti u jednom segmentu e-uprava nije dostigla nivo na kome može potpuno da zameni neposrednu ili pisanu interakciju državnih organa i građana. U zemljama EU(27+) u proseku je više od pola servisa potpuno dostupno preko Interneta. Razvoj na polju novih

indikatora stanja, orijentisanosti ka korisniku i nacionalnog portala, Srbiji tek predstoji, obzirom da su ocene u oba ova aspekta jednake nuli.

Ocene stanja e-uprave u Srbiji se mogu povećati dodavanjem novih informacija i obrazaca na postojeće sajtove, ali za bilo koji značajniji napredak e-uprave neophodna je implementacija back-office aplikacija koje će obezbediti servise za korisnike, realizaciju registara, integraciju informacija iz baza podataka i interoperabilnost aplikacija koje nude servise.

E-uprava je oblast kojoj se poslednjih par godina poklanja velika pažnja i za koju se tek očekuje se velika ekspanzija. Svest o organizovanom prilagođavanju državne uprave informatičkom društvu u Srbiji je probuđena sa zakašnjenjem u odnosu na zemlje Evrope ali se, sledeći primere dobre prakse koji su zabeleženi u pojedinim zemljama, može dostići cilj savremene e-uprave.

REFERENCE

- [1] M.M. Brown, "Electronic government", in *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Marcel Dekker, 2003, pp.427-443.
- [2] E-Government Benchmarking Reports, Available: http://ec.europa.eu-information_society/eeurope/i2010/benchmarking/index_en.html
- [3] P. Wauters, M. Niskens, J.Tiebout, "The user challenge benchmarking the supply of online public services," Capgemini, Available:http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf
- [4] Elektronski Fakultet u Nišu, "Procena stanja e-uprave u Srbiji bazirana na evaluaciji implementacije 20 zajedničkih osnovnih javnih servisa", Januar 2008.
- [5] J.P., Gant, D.B., Gant, "Web portal functionality and state government e-service", 35th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, 2002
- [6] Republički zavod za statistiku, "Opštine 2006", Available: <http://webzrs.statserb.sr.gov.yu/axd/Zip/OG2006web.zip>

ABSTRACT

This paper presents the results of the first e-government study in Serbia, conducted by the researchers from the Faculty of Electronic Engineering in Nish as a part of the project of the Ministry of Telecommunications and Informational society. Main goal of the study was to evaluate current situation and give recommendations for future development of e-government in Serbia. The study shows that Serbia, until the end of the 2007., has achieved sophistication of 34,4%, which means that from the point of availability of government services through Internet, Serbia is on the level of one-way interaction. Comparing levels of sophistication with EU(27+) group, where the grades vary from 55% and 97%, Serbia has the lowest grade of sophistication. Better grades for sophistication could be achieved with establishing back-office applications and legal regulatives concerning user protection and security.

E-GOVERNMENT IN SERBIA: OVERVIEW OF THE RESULTS FOR PUBLIC SERVICES

Nataša Marković, Leonid Stoimenov, Oliver Vojinović, Ivan Milentijević