

Projekat „Socijalni karton”

Ekspertski uvid u procjenu situacije



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Uvod

Inicijativa koja se odnosi na socijalni karton je mnogo više od reforme u dijelu informacione tehnologije. Njen najvažniji cilj je unapređenje reforme sistema socijalnog staranja, omogućavanje efikasnijeg i djelotvornijeg administriranja plaćanja i pružanja usluga socijalne zaštite i, vremenom, podrška cjelokupnom radnom procesu i kreiranju politika u ovoj oblasti. Stoga je od suštinskog značaja da ovu inicijativu predvode kreatori politika socijalnog staranja.

Funkcionalni elektronski karton bi pomogao u smanjenju administrativnih troškova vlade, kao i troškova postupanja podnosioca zahtjeva u skladu sa procedurom na način što bi Centri za socijalno staranje u stvari radili po principu „sve na jednom mjestu“ i gdje bi utvrđivanje podobnosti za dobijanje socijalne pomoći moglo biti obavljeno istog dana kada se podnese zahtjev. Eliminisanjem podnosilaca zahtjeva koji ne ispunjavaju uslove i ostvarivanjem boljeg uvida u to ko je sve korisnik, zatim smanjenjem višestrukih davanja i većom uštedom u administrativnim troškovima mogla bi se smanjiti i sredstva potrebna za obezbjeđivanje podrške podnosiocima zahtjeva koji ispunjavaju uslove za ostvarivanje ovih prava, a time bi se obezbijedio i fiskalni prostor za proširenje pokrivenosti kako bi se obuhvatilo više onih kojima je pomoć zaista potrebna.

U zavisnosti od drugih povezanih reformi, pristup sa elektronskim socijalnim kartonom mogao bi takođe generisati podatke o pojedincima koji ne ispune uslove za sticanje prava na socijalnu pomoć (i razloge zbog neispunjavanja uslova), kao i podatke o prihodovnim obrascima, socijalnoj situaciji, geografskoj lokaciji i drugim karakteristikama kako svih podnosilaca zahtjeva tako i o onih čiji je zahtjev prihvaćen. Ovi podaci mogli bi pružiti izuzetno dragocjene informacije za definisanje politika, praćenje realizacije i procjenu socijalnih efekata. Ovi podaci mogli bi se takođe pokazati kao veoma korisni za naučna istraživanja (koja sa druge strane mogu doprinijeti daljem kreiranju politika), za međunarodna poređenja i za izvještavanje EU o socijalnim pitanjima. Na primjer, u okviru postojeće „socijalne baze podataka“ nije moguće vidjeti koliko radno sposobnih pojedinaca koristi socijalnu pomoć. Nije moguće razvrstati podatke prema strukturi porodica koje primaju MOP (npr. broj djece u tim porodicama, gdje te porodice žive (urbana ili ruralna sredina), stanuju li u sopstvenom stanu ili ga iznajmljuju, itd.). Dalje, trenutno ne postoje podaci o broju samohranih roditelja koji primaju socijalnu pomoć; koliko korisnika socijalne pomoći živi u udaljenim ruralnim područjima ili koliko dugo pojedinci primaju socijalnu pomoć (pojedini socijalni radnici su izvijestili da postoje slučajevi porodica sa višegeneracijskom zavisnošću od socijalnih davanja), ali ono što takođe ne znamo je broj i učestalost takvih slučajeva. Podaci o višestrukim socijalnim davanjima ne mogu se izvesti, tj. nemamo uvid koja socijalna davanja i u kojem ukupnom iznosu prima jedna porodica. Postojeći informacioni sistem ne nudi nikakve informacije o posjedovanju poljoprivrednih mašina, automobila ili o korisnicima koji su odbili ponuđeno zaposlenje ili doobuke Zavoda za zapošljavanje.

Novi sistem bi stoga obezbijedio informacije o višestrukim socijalnim davanjima (prosjeak po „porodici koja prima MOP“ ili koliku ukupnu pomoć dobija određena „porodica koja prima MOP“ (MOP, dječiji dodatak, subvencije za električnu energiju, plaćen vrtić, jednokratnu pomoć, njegu i pomoć drugog lica, itd)). Sistem bi omogućio „profilisanje“ korisnika socijalne pomoći u cilju boljeg usmjeravanja sredstava, smanjenja zahvaćenosti (onih koji primaju pomoć, a ne bi trebalo jer su dobrostojeći) i grešaka isključivanja (siromašnih, ugroženih koji „zaslužuju“ ali ne primaju pomoć). Sa dovoljno sofisticiranim softverom bilo bi čak moguće proučiti motive za aktiviranje radno sposobnih korisnika i na taj nači ponuditi veoma konkretne preporuke za radno aktiviranje. Sistem, takođe, treba da obuhvati korisnike socijalnih usluga, kao što npr. osoba sa invaliditetom može imati ličnog asistenta (kao socijalnu uslugu) i primati ličnu invalidninu (njega i pomoć drugog lica i lična invalidnina istovremeno).

Takođe, biće potrebno da se sa puno pažnje pristupi utvrđivanju uloga i obaveza organa državne uprave i aktera na lokalnom nivou (Centara za socijalno staranje i opština), a to će uticati na arhitekturu informacionog sistema. Pažljivo se, takođe, moraju odrediti administratori i korisnici podataka. Postoji značajan broj NVO koje pružaju socijalne usluge. Bez obzira na to da li se usluge koje pružaju NVO finansiraju iz javnih ili donatorskih fondova, korisnici se moraju registrovati. Tu se postavlja pitanje da li NVO treba da imaju pristup bazi podataka i ako je mišljenje da treba, kako i u kojem obimu.

Čini se da ne postoji potreba za fizičkim socijalnim kartonom za bilo koju od ovih opcija: postojeći karton građana i identifikacioni broj mogu biti dovoljni za ovu svrhu. Međutim, ako postoji želja da se karton koristi i kao sredstvo plaćanja preko bankomata kako bi se ubrzao proces isplate i smanjili njegovi troškovi, onda bi uvođenje fizičkog kartona/kartice bilo potrebno. Pored toga, softversko rješenje bi moglo ponuditi opcije za automatski obračun iznosa socijalne pomoći. Što se tiče opcija plaćanja, iskustvo širom svijeta nudi potencijalna rješenja. Vlade mogu ostvariti dobit na osnovu značajno nižih troškova transakcija za vršenje plaćanja socijalne zaštite.¹ Omogućavanje siromašnima da imaju pristup bankarskim računima po veoma niskim troškovima može se povezati i sa korišćenjem tehnologije mobilne telefonije. Čuveni primjer korišćenja mobilnih telefona za pružanje bankarskih usluga siromašnima je M-Pesa u Keniji; još jedan relevantan primjer su Visa bankarske kartice za siromašne u ruralnim djelovima Rusije (uključujući Sibir, gdje nema ekspozitura) koje omogućavaju pristup računima i bankarstvo bez ekspozitura na daljinu u cijeloj GSM mreži.

Prije donošenja odluke, od ključnog je značaja procijeniti obim reformi povezanih sa elektronskim socijalnim kartonom kako bi se utvrdilo da postoji potreba za sofisticiranim podacima - i kapaciteti da se oni analiziraju - a koji će biti rezultat šire verzije projekta (na primjer, uža verzija sistema ne bi imala informacije o podnosiocima zahtjeva koji su odbijeni, iako bi takve informacije mogle biti korisne za kreatore politike). Međutim, ako ne postoji potražnja za podacima onda nam možda ne treba sofisticirana, obimna baza podataka. Stoga je potrebno stvoriti kapacitete da se djelotvorno iskoriste dobijene informacije, uključujući prepoznavanje praznina u pokrivenosti i implikacije po politiku u Ministarstvu rada i socijalnog staranja.

Za ostvarivanje uspjeha takođe je ključno da svi korisnici sistema mogu i žele da rade zajedno. To podrazumijeva potrebu da se organizuje obuka za sve kranje korisnike novog sistema kako bi što brže postao funkcionalan i kako bi se obezbijedilo da su uvedene podsticajne mjere za kontinuiranu saradnju u fazi realizacije. Iskustvo pokazuje da je dogovor o protokolima saradnje jednako važan kao i

¹ Peru je uštedio 30 miliona dolara 2010. godine kada su korisnici socijalne pomoći morali da pokažu ličnu kartu koju su izdale vlasti da bi dobili pomoć koja im pripada, čime je spriječena mogućnost ostaviranja dvije vrste prihoda iz istog izvora (double-dipping). Egipatski inovativni program subvencije hrane koristi „smart kartice“ i do kraja 2009. godine je obuhvatio 6,2 od 11,5 miliona porodica koje imaju pravo na dobijanje takve pomoći.

utvrđivanje detalja u pogledu IT, a riječ je o procesu koji zahtijeva puno vremena. Stoga treba rano otpočeti sa radom na njihovom formulisanju.

Potrebno je prepoznati da, u slučaju Crne Gore, neformalna zaposlenost predstavlja važnu komponentu utvrđivanja podobnosti za socijalna davanja. Iako takve informacije neće biti dostupne niti u jednom skupu podataka, to ne treba da bude razlog za odustajanje od projekta elektronskog socijalnog kartona. Smanjenje neformalne ekonomije će zahtijevati kritičnu masu strateških mjera u različitim oblastima i za to će trebati puno vremena. U međuvremenu, jednostavniji pristupi kao što je traženje pisane izjave da primalac mora da otplati svu pomoć koju dobije ukoliko stupi u neformalno zaposlenje - u kombinaciji sa jasno uočljivim naknadnim inspekcijama - mogu pomoći da se ograniči broj onih koji „varaju“.

Elementi za razmatranje za realizaciju nakon tenderske procedure

Biće važno na minimum svesti neophodno dodatno radno opterećenje institucija koje posjeduju baze informacija i uklopiti ga u njihove redovne radne procese. Potrebno im je takođe objasniti da će predloženi pristup njihovim bazama podataka biti konzistentan sa mogućim naglaskom na zaštitu povjerljivih podataka i obezbjeđivanje primjene propisa koji se odnose na zaštitu privatnosti. I na kraju, gdje god je moguće treba im ponuditi konkretne prednosti koje prevazilaze maglovitu predstavu da ovi instrumenti unapređuju sveukupnu efikasnost i djelotvornost rada vlade u oblasti socijalne zaštite.

U neke od najznačajnijih prednosti elektronskog sistema spadaju: (i) poboljšano ciljno usmjeravanje sredstava i smanjenje troškova Ministarstva finansija za socijalna davanja kada se primaoci koji ne ispunjavaju uslove na pouzdan način budu mogli eliminisati; (ii) mogući smanjeni troškovi administriranja sistema, uključujući i scenario u kojem socijalni karton poprima fizički oblik i takođe služi kao sredstvo elektronskog plaćanja; (iii) obezbjeđivanje podataka, relevantnih za kreiranje politike, o stimulativnim mjerama na tržištu rada koje je definisao sistem socijalne zaštite; i (iv) usmjeravanje pažnje na potrebu da se osigura preciznost i pravovremeno evidentiranje vlasništva nad nepokretnostima.

Kratak pregled najnovijih informacija o IT komponenti projekta „Socijalni karton“

Procjena postojećeg statusa IT komponente

Projekat „Socijalni karton“ je dio inicijative Vlade Crne Gore i u skladu je sa zaopčetim reformskim procesima u Crnoj Gori. Cilj projekta je realizacija „elektronskog socijalnog kartona“ koji „predstavlja elektronsku verziju socijalnog kartona građana koji će obezbijediti najprecizniji uvid u njegove lične i druge podatke neophodne za pristupanje programima socijalne zaštite”².

U tom kontekstu, termin „socijalni karton“ se ne koristi da označi fizički karton, već koncept prikupljanja informacija od značaja za socijalnu zaštitu jedne osobe. Prikupljanje podataka može se obavljati ručno ili automatski. Ručno prikupljanje podrazumijeva da pojedinci koji žele da se prijave za određeni socijalni program pribave podatke od različitih institucija. Podaci se mogu obezbijediti samo putem zvaničnih dokumenata koja izdaju ove institucije, a to je prilično zahtjevan proces za građane. Ideja automatskog prikupljanja podataka je prilično jednostavna - većina institucija posjeduje neku vrstu kompjuterizovanog informacionog sistema, pa se socijalni status nekog lica može uobličiti sakupljanjem podataka iz ovih baza podataka, čime se formira takozvani „elektronski socijalni karton”. Takav socijalni karton mogu da koriste socijalni radnici i drugi službenici da utvrde da li neko lice ima pravo na neki socijalno program ili za neke druge potrebe. Sve što građanin treba da uradi je da dođe, pokaže lični dokument i kaže za koji socijalni program želi da se prijavi. Dalju proceduru može da obavi socijalna institucija a da pritom od građanina ne traži više da preduzima bilo kakve dodatne korake. U takvom slučaju, procedura je djelotvornija, efikasnije i kredibilnija.

Težeći tom cilju, Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS) je pripremio idejni projekat i tehničke specifikacije za realizaciju „Socijalnog kartona”. Službenici u regionalnim centrima MRSS trebalo je da koriste informacioni sistem socijalnog kartona putem kojeg bi mogli da dobiju informacije o socijalnom statusu građana Crne Gore, čime bi bilo omogućeno efikasnije obavljanje procedura MRSS i poboljšana preciznost podataka u bazama MRSS. Od sistema se očekivalo da omogući interkonekciju, razmjenu i konsolidaciju podataka između MRSS i drugih učesnika, kao i usklađivanje rada svih zainteresovanih strana (institucija) koje učestvuju u procesu ostvarivanja socijalnih prava građana Crne Gore. Time bi se postiglo djelotvorno objedinjavanje podataka o socijalnom statusu građana Crne Gore, izrada preciznih i tačnih izvještaja i dobila mogućnost uvida u korišćenje prava iz socijalnog staranja, tj. u status na osnovu kojeg se primaju socijalna davanja.

Tokom tenderske procedure za nabavku sistema „Socijalnog kartona” korišćene su tehničke specifikacije. Međutim, tenderski postupak nije završen dodjeljivanjem ugovora o realizaciji.

² Teched Consulting Services, *Sažetak projekta Socijalnog kartona u Crnoj Gori*

Imajući u vidu veliki broj žalbi tokom tenderskog postupka i uzimajući u obzir promjenu situacije u posljednje dvije godine (od kako su tehničke specifikacije u stvari pripremljene), MRSS je odlučilo da procijeni postojeću situaciju i nakon toga odluči koji pravac djelovanja je najprikladniji.

U ovom poglavlju ukazujemo na ključna pitanja koja treba riješiti da bi se nastavilo sa uspostavljanjem sistema „Socijalnog kartona“:

1. Tehničke specifikacije i tenderski postupak
2. Međuinstitucionalna povezanost
3. Interoperabilnost
4. Sistem SODIS

Tehničke specifikacije i tenderska procedura

Tehničke specifikacije koje su korišćene za nabavku sistema „Socijalnog kartona“ prepremila je konsultantska firma „Teched Consulting Services“. Sama specifikacija je dobro pripremljena sa tehničke tačke gledišta. Posebno je dobro osmišljena konceptualna arhitektura sistema „Socijalni karton“, kao dijela sistema „elektronske socijalne zaštite“³. Cijela se arhitektura temelji na modernim principima arhitekture orijentisane prema uslugama (Service Oriented Architecture - SOA). „Socijalni karton“ je dobro postavljen kao servis koji će koristiti informacioni sistem MRSS (dalje u tekstu: SODIS), a možda i drugi sistemi. Opšti i tehnički uslovi za sistem su dobro opisani.

Ključno sporno pitanje u vezi tenderske dokumentacije i njenim tehničkim specifikacijama (a to je vjerovatno bio razlog zašto se toliko ponuđača žalilo tokom procesa) je činjenica da se jasnoća zahtjeva u suštini završava sa tehničkim uslovima. Za potencijalnog ponuđača, sasvim je jasno koji se softverski moduli moraju izraditi i koje tehničke uslove ovi moduli treba da ispune. Ali, prilično je nejasno kako će „Socijalni karton“ zaista postati koristan instrument i kako će se realizovati „u stvarnosti“. Za sva pitanja u tom pogledu jednostavno je navedeno da su „van djelokruga“ projekta. Na primjer, izrada interfejsa uključenih institucija u informacionom sistemu je „van djelokruga“ i „vjeruje se“ da će internet servisi ovih institucija moći da izvlače podatke⁴. Povezanost sa sistemom SODIS nije jasna, iako ona predstavlja jednu od najvažnijih odlika budućeg sistema „elektronskog socijalnog staranja“. Ostale komponente „elektronskog socijalnog staranja“ su takođe „van djelokruga“, ali specifikacija jasno ističe da komponente sistema „socijalnog kartona“ „moraju biti izrađene na način da mogu da razmjenjuju podatke u budućnosti sa svim planiranim komponentama sistema „elektronskog socijalnog staranja““⁵. Postoji toliko nedoumica da potencijalni ponuđači mogu da budu prilično zbunjeni tokom pripreme ponude - stvarni obim posla teško je procijeniti.

³ Tenderska dokumentacija za nabavku informacionog sistema „Socijalni karton“, poglavlje 2, str. 46

⁴ Tenderska dokumentacija za nabavku informacionog sistema „Socijalni karton“, poglavlje 2, str. 60

⁵ Tenderska dokumentacija za nabavku informacionog sistema „Socijalni karton“, poglavlje 2, str. 47

To je vjerovatno bio uzrok sljedećeg ključnog problema sa tenderskom procedurom. S jedne strane, ponuđač može na minimum da svede specifikaciju svojih poslova. U tom slučaju, cijeli projekat je strogo tehničkog karaktera i podrazumijeva izradu nekoliko softverskih modula (za IS socijalnog kartona i G2G „gateway“ - izlaz) i izolovano definisanje formata i razmjene, bez stvarnog rješavanja ključnih pitanja dogradnje informacionih sistema uključenih institucija. Sa takvim pristupom (koji se može očekivati, pošto ponuđači imaju sklonost da na minimum svedu poslove koje treba da obave), predviđeni troškovi ugovora od 2 miliona EUR su značajno precijenjeni. S druge strane, ponuđač može za cilj imati „punu podršku“ dok sistem ne profunkcioniše „u stvarnosti“, što može obuhvatiti ogromne napore na veoma preciznom definisanju interoperabilnosti obuhvaćenih sistema, podršku drugim institucijama u usklađivanju njihovih informacionih sistema, itd., što vodi ne samo do većih troškova, već i do neizvjesnosti u pogledu vremenskih rokova i generalne izvodljivosti realizacije projekta. Takvi ponuđači će zatražiti veće cijene i više vremena. Postupak sa ponuđačima koji imaju toliko različite pristupe može dovesti do problema u upoređivanju dostavljenih ponuda.

Sve u svemu, odluka da se poništi tenderski postupak je najvjerovatnije bila pametan potez. Čak i sa prilično dobrim tehničkim specifikacijama, nije jasno kako i kada bi sistem bio realizovan u „svakodnevnom radu“. Ugovaranje takvog projektnog zadatka bi najvjerovatnije rezultiralo isporukom dobrih tehničkih proizvoda koji se ne mogu koristiti ili bi, po manje optimističnom scenariju, dovelo do čestih nesuglasica između dobavljača i kupca.

Međuinstitucionalna povezanost

Kao što je prethodno navedeno, ključno pitanje kada se radi o realizaciji projektnog zadatka „IS socijalnog kartona“ tiče se neizvjesnosti u pogledu međusobne povezanosti institucija. U potencijalne institucije koje mogu biti obuhvaćene spadaju:

1. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** - ima lične podatke korisnika socijalnih davanja koji se unose u evidenciju u okviru „Centralnog registra stanovništva“.
2. **Poreska uprava** - ima informacije o prihodima i plaćenim porezima građana Crne Gore.
3. **Zavod za zapošljavanje** - vodi evidenciju o nezaposlenim licima u Crnoj Gori, kao i evidenciju o tome da li su lica prihvatila/odbila ponudu za zaposlenje, stručnu obuku, prekvalifikaciju i/ili doobuku.
4. **Uprava za nekretnine** - vodi evidenciju na osnovu koje se može dokazati vlasništvo građana Crne Gore nad stanovima, poslovnim prostorima, poljoprivrednom zemljištu i šumama.
5. **Fond PIO** - ima informacije o statusu zaposlenih i dužini radnog staža građana Crne Gore.
6. **Ministarstvo prosvjete i sporta** - ima evidenciju o pohađanju osnovne i srednje škole za građane Crne Gore, što je kriterijum za određene oblike socijalnih davanja.
7. **Fond zdravstvenog osiguranja** – ima informacije o zdravstvenom osiguranju.

Ideja o razmjeni podataka sa ovim institucijama temelji se na pretpostavkama (i) da su ove institucije po zakonu obavezne da dostavljaju podatke, (ii) da se o razmjeni podataka može odlučivati i koordinisati na centralnom nivou, i (iii) da institucije imaju kapaciteta da tehnički realizuju razmjenu podataka. Da li su ove pretpostavke tačne ili ne nije pitanje koje se postavlja ovdje. Čak i ako se ove pretpostavke i volja institucija da sprovedu razmjenu podataka ne dovode u pitanje, prava pitanja izbijaju na površinu kod detalja koji su s time povezani - ko će to raditi, kada, kako, ima li svaka od institucija budžet da uskladi svoj informacioni sistem, ko će koordinisati te aktivnosti, koja je dinamika realizacije u svakoj od institucija, ko je odgovoran ako nešto ne funkcioniše, itd. Sudeći po raspoloživoj dokumentaciji, ova pitanja uglavnom su bez odgovora. U tenderskoj dokumentaciji na njih definitivno nema odgovora.

Čini se da ključno pitanje za razmjenu podataka između institucija nije tehničke prirode, već koordinacije međuinstitucionalne povezanosti u cilju razmjene podataka. Iskustva iz regiona, ali iz razvijenih zapadnih zemalja, pokazuju da čak i trivijalna tehnička pitanja povezana sa razmjenom podataka između institucija može postati organizaciona, pa čak i politička noćna mora. To ne znači da je riječ o pitanju za koje se ne može naći rješenje u ovom konkretnom slučaju, već da se tom pitanju mora pristupiti mnogo ozbiljnije nego što je to slučaj sa tehničkom specifikacijom koja je bila na raspolaganju ponuđačima. Planiranje vremena je takođe od suštinskog značaja. Trenutni pristup je „da napravimo softver za razmjenu podataka, a onda ćemo izgraditi institucije koje će ga koristiti“. Drugačiji pristup mogao bi biti: "Da se dogovorimo o razmjeni podataka, a onda da izradimo softver kojim se realizuje ta razmjena". Određeno preklapanje između ova dva pristupa takođe je moguće.

Interoperabilnost

Sve uključene institucije imaju neku vrstu kompjuterizovanog informacionog sistema, koji su različitog stepena razvijenosti i koji koriste različite tehnologije. Time se postavlja dobro poznato pitanje interoperabilnosti, koje je takođe tehnički dobro razmotreno u raspoloživoj dokumentaciji. Okvir interoperabilnosti je dobro opisan, ali opet uopšteno i bez opisa podataka, pravila, itd. karakterističnih za uključene institucije⁶. Dokument više podsjeća na dobro uputstvo kako uspostaviti okvir interoperabilnosti nego što nudi sami okvir.

Takođe, nije jasno koji je odnos sa nacionalnim okvirom interoperabilnosti na kojem sada radi Ministarstvo za informaciono društvo. Ovom pitanju vjerovatno nije bilo moguće pristupiti 2009. godine. Čak i danas to vjerovatno nije moguće uraditi. Ministarstvo za informaciono društvo ne očekuje da nacionalni okvir interoperabilnosti bude primjenjiv prije 2013. godine. Međutim, neophodno je definisati neku vrstu prelazne strategije.

⁶ Okvir interoperabilnosti za projekat Socijalnog kartona, Verzija 1.0

Interna povezanost sa sistemom SODIS

Najozbiljnije pitanje realizacije „Socijalnog kartona“ je vjerovatno njegova relacija sa sistemom SODIS i po svemu sudeći ovo pitanje snažno je povezano sa statusom realizacije sistema SODIS. Sistem SODIS se definiše kao „informacioni sistem MRSS“, što znači da SODIS treba da podržava radne procese MRSS. Brojni su potencijalni radni procesi koji mogu biti podržani, poput:

- ▶ obrada zahtjeva,
- ▶ izvještavanje iz baze podataka i provjere,
- ▶ utvrđivanje podobnosti za dobijanje socijalne pomoći,
- ▶ obrada i vršenje isplate,
- ▶ upravljanje predmetima,
- ▶ resertifikacija,
- ▶ planiranje i određivanje budžeta,
- ▶ ciljno usmjeravanje,
- ▶ praćenje rezultata rada,
- ▶ nadzor i kontrola.

U svakom slučaju, funkcije se u suštini mogu podijeliti na dvije grupe: radni procesi prije utvrđivanja podobnosti za dobijanje socijalne pomoći i radni procesi nakon utvrđivanja podobnosti. Generalno, prva grupa funkcija je složenija za realizaciju, ali one podržavaju ključne radne procese sistema socijalne zaštite. Druga grupa uglavnom je povezana sa upravljenjem plaćanjem i statističkim izvještavanjem, što je lakše za realizaciju.

Trenutne funkcionalnosti sistema SODIS pokrivaju samo drugu grupu funkcija. Tek kada se utvrdi podobnost i odobri pomoć, korisnik socijalnog programa se unosi u sistem. Te se liste potom koriste za izradu platnih spiskova i za određeno osnovno statističko izvještavanje. Sistem SODIS u suštini nije informacioni sistem socijalne zaštite, već je više riječ o prikupljanju podataka o korisnicima socijalne pomoći. Nedostaju mu ključne funkcionalnosti koje podržavaju najvažnije dnevne radne procese, kao što je obrada zahtjeva, provjere, utvrđivanje podobnosti, upravljanje predmetima, ciljno usmjeravanje, reprezentativni pokazatelji, formiranje porodičnih predmeta (foldera), itd.

Stoga, pravo pitanje u pogledu povezanosti „Socijalnog kartona“ i sistema SODIS je: sa čim će se povezati „Socijalni karton“? Čini se da ne postoji ništa sa čim se treba povezati. U ovakvim situacijama, „Socijalni karton“ može da bude samo neka vrsta „zasebnog“ servisa koji će „čekati da se počne upotrebljavati“, što može biti korisno, ali se postavlja pitanje: da li vrijedi uložiti toliko napora i potrošiti resursa da se napravi nešto što se u suštini ne može u potpunosti koristiti u svrhe za koje je stvoreno?

Ukratko, MRSS je potrebniji SODIS nego „Socijalni karton“. Oba su bitna i korisna, ali funkcionalan Informacioni sistem socijalnog staranja (ISSS) je od ključnog značaja za svakodnevne radne procese u MRSS i njegovim institucijama. „Socijalni karton“ je koristan, ali ne i od ključnog značaja za rad MRSS.

Preporuke u pogledu konceptualnih rješenja

Opšte preporuke

Imajući u vidu kratku procjenu ponuđenu u prethodnom poglavlju, mogu se dati sljedeće opšte preporuke:

1. **„Socijalni karton“ nije ugovor za jedan softver, već složen međuinstitucionalni projekat i tako se prema njemu treba odnositi.** Kakvi god se sljedeći koraci budu preduzeli, njihov cilj ne treba da bude „popravljanje tendera“, već rješavanje pitanja razmjene podataka o socijalnoj zaštiti između institucija na jedan holističan i sveobuhvatan način.
2. **Ključno pitanje za rad MRSS nije „Socijalni karton“ već realizacija Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS).** Realizaciju „Socijalnog kartona“ treba posmatrati kao jedan od servisa potrebnih za realizaciju ISSS.
3. **Realizacija Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS) nije proširenje sistema SODIS.** Postojeće funkcije sistema SODIS toliko su ograničene da se proširenje na potrebne funkcionalnosti može samo nazvati „proširenje“ dok u stvarnosti mora biti izrađen skoro novi sistem. Realizacija ISSS je dugoročan projekat od strateškog značaja za Vladu Crne Gore i tako se prema njemu treba odnositi.
4. **Okvir interoperabilnosti za razmjenu podataka treba da bude konkretniji.** Može se ograničiti na projekat „Socijalni karton“, ali ga treba koordinisati sa izradom nacionalnog okvira interoperabilnosti.
5. **Ne treba kupovati softverska rješenja prije utvrđivanja međuinstitucionalnih odnosa i povezanosti.** Najmanje sljedeće mora biti jasno: institucionalni dogovori o razmjeni podataka, definisan okvir interoperabilnosti sa jasnim i konkretnim opisima podataka i pravilima za razmjenu podataka, kao i tehničke specifikacije svih neophodnih intervencija na postojećim softverskim rješenjima u uključenim institucijama.
6. **Ne tražite „brze dobitke“.** Realizaciju ovih preporuka treba definisati kao dugoročan projekat (program) koji će zahtijevati stabilne investicione i implementacione strukture. U stvari, bolje bi možda bilo reći „brze uspjehe“ umjeto "brze dobitke".

Predloženi scenario izrade rješenja

Preporuke zahtijevaju sveobuhvatan, holistički pristup „kompjuterizaciji sistema socijalne zaštite". Međutim, argument protiv tog pristupa može biti: "Da, tačno je da je potreban sveobuhvatan ISSS, ali primarna ideja projekta bila je izrada „Socijalnog kartona" i ništa više". Prihvatanje tog argumenta, ili ne, vodi do dva razumna scenarija izrade rješenja:

1. izrada ISSS sa „Socijalnim kartonom" kao jednim od servisa koje treba izraditi.
2. zasebne izrade „Socijalnog kartona" i ISSS.

Oba scenarija imaju svoje prednosti i nedostatke. Međutim, **preporučuje se prvi scenario**. Evo zašto:

Drugi scenario je tipičan „brzi dobitak". Ideja „Socijalnog kartona" je zaista dobra i veoma privlačna iz više razloga. Prije svega, biće odličan za građane koji neće morati da obilaze različite institucije i od njih prikupljaju na desetine dokumenata, kao što je to slučaj danas. Utvrđivanje pogodnosti za sticanje prava na socijalnu pomoć će biti sigurnije, sa poboljšanom kredibilitnošću i efikasnije. Takođe, može biti odličan instrument za ciljno usmjeravanje. „Socijalni karton" će obezbijediti veliku vidljivost za MRSS i vladu u cjelini - biće sasvim vidljiv i konkretan pokazatelj brige o građanima.

Drugi scenario ima brojne dobre atribute tipičnog projekta „brzog dobitka": brza realizacija, brzi rezultati/efekti, podstiče razvoj, postepenu izgradnju kapaciteta, itd. Jedini problem je što ne može biti brz. Nažalost, ideja izrade softverskog alata za razmjenu podataka (gateway) i očekivanja da 5-10 institucija prilagodi svoje sisteme za razmjenu podataka su moguća, ali kratkoročno nisu izvodljiva. U pitanju je zapravo ogroman i dugoročan posao, sa brojnim preprekama i zamkama u tom procesu. Činjenica da je tenderska procedura propala i da su već najmanje 2 godine izgubljene, govori dovoljno za sebe. Čini se da se takav poduhvat ne može opravdati očekivanim rezultatima. Njegov djelokrug je ograničen, dodata je niža vrijednost i previše je orijentisan prema tehnologiji.

Ovaj scenario takođe sa sobom nosi jedan od najvećih rizika projekta sa „brzim dobitkom": može da ponudi iluziju sveobuhvatnog napretka, što može značajno usporiti razvoj u sektoru. Konkretnije, koncentrisanje aktivnosti na „Socijalni karton" može da smanji aktivnosti na izradi ISSS, koji je u zapravo od ključnog značaja za reformu sektora socijalne zaštite.

Stoga, sugeriramo da će sveobuhvatniji scenario zapravo biti „brži" i dodati mnogo više vrijednosti u reformu sektora socijalnog staaranja:

1. Isplanirajte realizaciju ISSS.
2. Učinite ga sveobuhvatnim, ali realnim.
3. Uključite „Socijalni karton" u realizaciju ISSS kao jedan od servisa koji treba izraditi.
4. Iskoristite postojeće specifikacije „Socijalnog kartona" da se ubrza proces.
5. Iskoristite stečena znanja i iskustva iz realizacije sistema SODIS, ali ne trošiti vrijeme na proširenje sistema SODIS.

6. Ne čekajte na nacionalni okvir interoperabilnosti, već koordinišite izradu okvira interoperabilnosti sa Ministarstvom za informaciono društvo.
7. Definišite sve prethodno navedeno kao projekat (program) i potražite dugoročnu investicionu podršku i implementacione strukture.

Najvažnija pitanja projektnog rješenja

Kako kod opštih preporuka tako i u predloženom scenariju izrade rješenja, preporučuje se konzistentna definicija projekta (programa) koji će zahtijevati stabilne investicione i implementacione strukture. U ovom poglavlju date su ključne sugestije za takav projekat (program). Naravno, za izradu detaljnijeg projektnog dokumenta potrebna je mnogo detaljnija procjena i mnogo više rada.

Naziv i ciljevi projekta

Projekat: Crnogorski informacioni sistem socijalnog staranja (Crnogorski ISSS)

Cilj projekta: Unaprijediti kapacitete Vlade Crne Gore da planira, prati i upravlja socijalnom pomoći (zaštitom) kroz izradu Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS).

Vrijednost ISSS će prosteći iz njegove upotrebe u sprovođenju reforme socijalne pomoći koja će konsolidovati glavne postojeće programe, obezbeđivati socijalnu pomoć najsiromašnijim domaćinstvima i omogućiti usklađivanje sa praksom EU u oblasti socijalne zaštite. ISSS će biti instrument koji će se koristiti za ciljno usmjeravanje, pružanje, praćenje i kontrolu pomoći domaćinstvima i pojedincima koji ispune uslove za njeno dobijanje. Važno je istaći da će ISSS služiti interesu javnosti na način što će ubrzati svakodnevni rad sistema socijalne pomoći.

Pored toga, ISSS će povećati kredibilitet sistema socijalne pomoći. U ovom trenutku, MRSS ulaže velike napore da utvrdi da li najsiromašnija domaćinstva primaju socijalnu pomoć. Izrada ISSS bi uvjerila donatore zainteresovane za finansiranje u sistem socijalne pomoći da svoju podršku (pomoć ili usluge) kanališu prema najsiromašnijima.

Komponente projekta

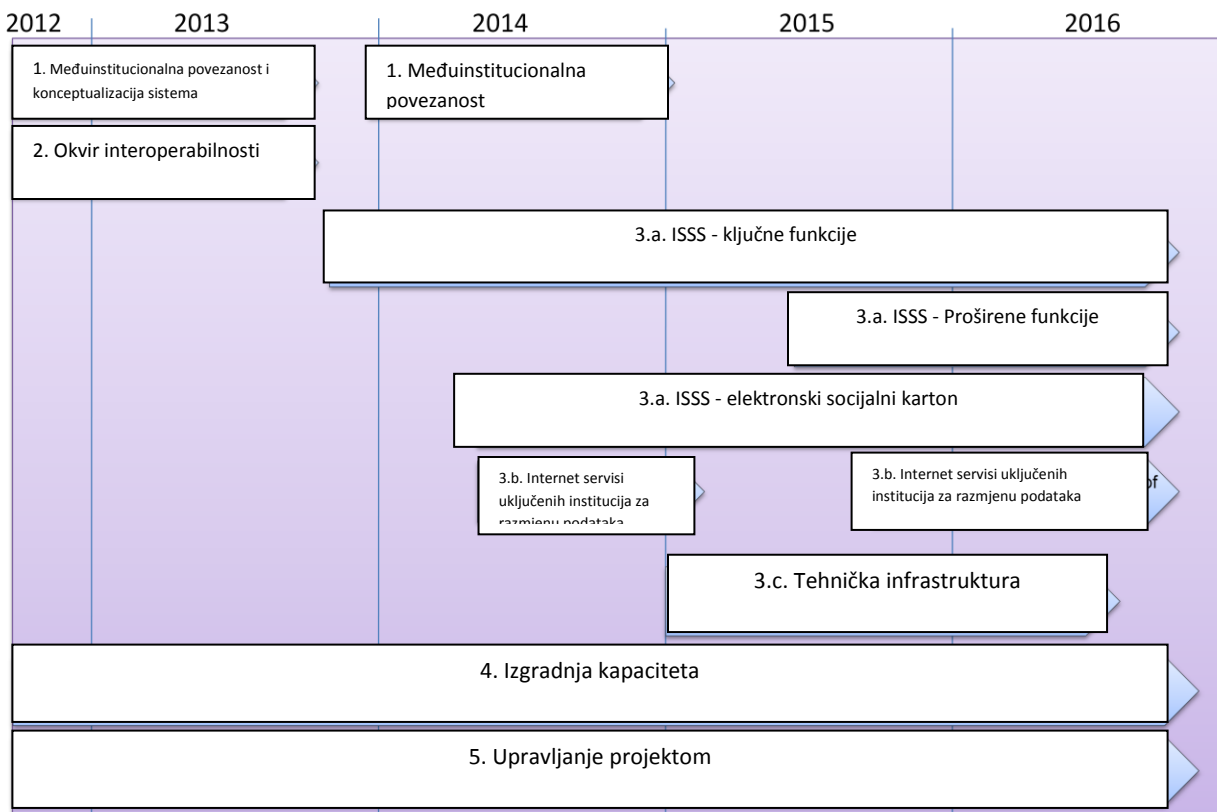
1. **Međuinstitucionalna povezanost i konceptualizacija sistema.** Počevši od koncepta informacionog sistema „elektronskog socijalnog staranja“, uraditi specifikacije sistema i modula koje treba realizovati.
2. **Okvir interoperabilnosti.** Izraditi opisnu specifikaciju organizacione, semantičke i tehničke operabilnosti, ali i konkretne sisteme/module koje treba realizovati, kao što su model softverske arhitekture za interakciju i komunikaciju međusobno povezanih aplikacija ili „Enterprise Service Bus“, kanala za razmjenu podatka (gateways), itd.
3. **Realizacija sistema.** Prva komponenta rezultiraće specifikacijama za međusobno povezane, ali zasebne sisteme/module koje treba realizovati. Kao zasebne komponente projekta biće realizovani najmanje sljedeći sistemi/moduli:
 - a. **ISSS.** Da podrži
 - i. osnovne operativne funkcije, kao što su: obrada zahtjeva, upravljanje bazom podataka i provjere, utvrđivanje podobnosti i socijalnog davanja, obrada i vršenje plaćanja, upravljanje predmetima i resertifikacija.
 - ii. proširene funkcije za šire funkcije upravljanja i nadzora, kao što su: planiranje i određivanje budžeta, ciljno usmjeravanje, nadzor i kontrole.
 - iii. automatski i poluautomatski sistem za razmjenu podataka i provjeru (elektronski socijalni karton) između baza podataka različitih institucija, uključujući najmanje: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Poresku upravu, Zavod za zapošljavanje, Fond PIO, Ministarstvo prosvjete i sporta, Fond zdravstvenog osiguranja.
 - b. **Interenet servisi uključenih institucija za razmjenu podataka.** Institucije uključene u realizaciju „elektronskog socijalnog kartona“ treba da prilagode svoje informacione sisteme u svrhu primjene modula koji će omogućiti stvarnu razmjenu podataka.
 - c. **Tehnička infrastruktura,** uključujući sistemsku platformu centralne lokacije, lokalne sistemske platforme i komunikacije.
4. **Izgradnja kapaciteta.** Realizovati organizacione promjene koje će omogućiti (i) bolje korišćenje ISSS i (ii) kontinuirano održavanje i dalji razvoj ISSS. Potrebno je podržati obuku državnih službenika u MRSS koji će koristiti ISSS. Ta aktivnost bila bi usmjerena na vještine zaposlenih u MRSS, ali i na podršku službenicima u prvim redovima koji primaju i obrađuju zahtjeve za socijalnu pomoć.
5. **Upravljanje projektom.**

Procjena troškova i potrebnog vremena

Procjena troškova temelji se na međunarodnom iskustvu i treba je prilagoditi kontekstu u Crnoj Gori, u detaljnom projektnom rješenju koji treba da uslijedi nakon procjene.

Komponenta		Procjena troškova
1.	Međuinstitucionalna povezanost i konceptualizacija sistema	200.000 EUR
2.	Okvir interoperabilnosti	400.000 EUR
3.	Realizacija sistema	
3.a.	ISSS	1.000.000 EUR
3.b.	Internet servisi uključenih institucija za razmjenu podataka	300.000 EUR
3.c.	Tehnička infrastruktura	1.500.000 EUR
4.	Izgradnja kapaciteta	300.000 EUR
5.	Upravljanje projektom	300.000 EUR
UKUPNO:		4.000.000 EUR

Procjena potrebnog vremena predstavljena je na sljedećem dijagramu:



Realizacija u fazama

Imajući u vidu relativno veliki budžet koji je potreban za realizaciju projekta i vremenski okvir od 4 godine, moguća je još jedna opcija: izrada ISSS u fazama, kroz puno planiranje i projektovanje, ali samo sa realizacijom „elektronskog socijalnog kartona“ u prvoj fazi. Nije u pitanju prvi scenario jer još uvijek zahtijeva integrisano planiranje i projektovanje ISSS i „elektronskog socijalnog kartona“, ali vjerovatno može omogućiti početak realizacije sa manjim budžetom i kraćim vremenskim okvirom.

U ovom slučaju, faza 1 će obuhvatiti:

- punu realizaciju komponenti 1, 2, 3.a.iii, i 3.b.
- smajenu realizaciju komponenti 3.c, 4. i 5.

Faza 2 će potom obuhvatiti punu realizaciju, na način kako je opisano ranije.

Zbog pune konceptualizacije sistema i pune realizacije okvira interoperabilnosti, za realizaciju će i dalje biti potrebne najmanje 2 godine, a najvjerovatnije 3.

Međutim, budžet za fazu 1 će biti manji (pošto nije potrebna velika investicija u infrastrukturu), a procjena bi mogla da bude sljedeća:

Komponenta (Faza 1)		Procjena troškova
1.	Međuinstitucionalna povezanost i konceptualizacija sistema	200.000 EUR
2.	Okvir interoperabilnosti	400,000 EUR
3.	Realizacija sistema	
3.a.	Softverski moduli za „elektronski socijalni karton“ (kako je predviđeno postojećim tehničkim specifikacijama)	100.000 EUR
3.b.	Internet servisi uključenih institucija za razmjenu podataka	300.000 EUR
3.c.	Tehnička infrastruktura	100.000 EUR
4.	Izgradnje kapaciteta	50.000 EUR
5.	Upravljanje projektom	100.000 EUR
UKUPNO:		1.280.000 EUR

Sljedeći koraci

1. **Projektno rješenje.** Uradite detaljnu procjenu, pripremite detaljan projekat i izradite pripremnu dokumentaciju projekta. Pošto mnogi elementi budućeg projektog rješenja već postoje, ovaj se korak može obaviti relativno brzo, za oko 2 mjeseca, i sa skromnim budžetom od oko 30.000 EUR.
2. **Organizacija realizacije projekta.** Odobrite projekat kao strateški projekat Vlade. Izaberite organ zadužen za realizaciju. Utvrdite implementacione strukture. Obezbijedite stabilno finansiranje projekta.