

dr Sanja GRBOVIĆ*

DIGITALNA TRANSFORMACIJA JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI KROZ PRIZMU EU INTEGRACIJA SA OSVRTOM NA UPOREDNU PRAKSU ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA

Sažetak

Prethodnih godina, više zemalja širom svijeta je započelo proces modernizacije, tačnije, digitalizacije javne uprave u cilju poboljšanja efikasnosti sistema i racionalizacije troškova. Uporedo sa procesom digitalizacije, radilo se i na polju administracije, u smislu optimizacije birokratskih procedura, ali i na jačanju demokratije, odnosno transparentnosti samog sistema e-uprave. Predstojeći rad ima za cilj da prikaže proces digitalizacije javne uprave u Crnoj Gori, koji će biti predstavljen kroz analizu dviju Strategija, i to Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026, kao i Strategije digitalne transformacije, takođe za period 2022-2026. Reformski proces koji je u toku ima prvenstveno za cilj kreiranje učinkovite e-uprave koja bi bila kadra pružiti kvalitetne usluge građanima i privredi, a ujedno ispunila neophodne kriterijume koji su potrebni Crnoj Gori na putu EU integracija. S tim u vezi, u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2022. godinu dat je zaključak da je Crna Gora umjereno spremna za reformu javne uprave, priznajući određeni napredak koji, nažalost, i dalje nije dovoljan da bi zadovoljio evropske standarde. U radu biće dat osvrt i na uporednu praksu zemalja regiona, dajući jedan sveobuhvatan pregled aktuelnog stanja digitalizacije e-uprave u zemljama Zapadnog Balkana, izdvajajući neke od najboljih praksi koje su se pokazale izuzetno efikasne u pružanju elektronskih usluga korisnicima. Autorka zaključuje da u procesu digitalizacije javne uprave u Crnoj Gori još uvijek ima prostora za unapređenjem, kao i da kreiranje „administracije bez papira“ jeste jedan vrlo zahtjevan projekat koji će u narednom periodu u značajnoj mjeri okupirati resorna ministarstva, a sve u cilju ispunjenja kriterijuma iz EU agende.

Ključne riječi: e-uprava, digitalizacija, Crna Gora, proces EU integracija

I Uvodna razmatranja

Govoreći o digitalnoj transformaciji, važno je, na samom početku dati tačnu odrednicu informacionih tehnologija koje su zadužene za sprovođenje digitalizacije usluga i podataka. U tom smislu pod informacionim tehnologijama podrazumijevaju se tehnologije koje „*pomoću računara i računarskih programa pretvaraju, skladište, štite, obrađuju, primaju informacije i bezbjedno ih šalju u etar*“³⁹³. Pojedini autori digitalnu transformaciju smatraju čak Četvrtom industrijskom revolucijom, koja „*može dati snažan stimulans dugoročnom ravoju svih oblasti privrede*“³⁹⁴. Proces digitalne transformacije javne uprave omogućava građanima online pristup administrativnim uslugama u bilo koje vrijeme i sa bilo koje lokacije, koristeći uređaje poput pametnih telefona, računara i slično. Ova transformacija značajno povećava efikasnost, transparentnost i odgovornost u vođenju javnih poslova, utičući na smanjenje korupcije samim tim što elektronski sistemi unapređuju kvalitet demokratskog upravljanja. Pružanjem javnih usluga u elektronskom formatu, javna uprava postaje prepoznatljiva pod nazivima poput e- uprava, online uprava ili digitalna uprava, dok se kao posljedica ubrzanog razvoja informacionih i komunikacijskih tehnologija (IKT), istovremeno ubrzano razvijaju i novi oblici participacije građana u kreiranju javnih politika.³⁹⁵

Evropska unija je još prije dvije decenije počela sa nizom akcionih planova kako bi odredila 20 ključnih usluga koje bi svaka država članica trebala obezbijediti svojim građanima online, smatrajući da je za jačanje jedinstvenog tržišta neophodno sprovesti digitalnu transformaciju kojom će se uvećati dostupnost javnih usluga na internetu. Za privatni sektor predviđeno je osam javnih usluga (postupci javne nabavke, plaćanje poreza na dobit, registracija preduzeća, carinske deklaracije, dozvole iz područja zaštite životne sredine, dostave statističkih podataka, plaćanje PDV-a i doprinosa), dok je za građane predviđeno 12 (usluge u zdravstvu, prijava i plaćanje poreza na prihod, upis na fakultet, podnošenja policijskih prijava,

* Saradnica u nastavi, Pravni fakultet Univerzitet Crne Gore; e-mail: sanjag@ucg.ac.me; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3172-8136>

³⁹³ Naj, Dž, *Budućnost moći*, Arhipelag, Beograd, 2015.

³⁹⁴ Milovanović, M., *Digitalna diplomatija – razvoj, pojam, izazovi i mogućnosti*, Forum mladih Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 3, 2017.

³⁹⁵ Bedeković M., Grubišić K. *Digitalizacija javne uprave i njena primjena u odabranim područjima*, Zagrebačka pravna revija, Vol.13, No.1. 2024.

dobijanje izvoda iz matičnih knjiga rođenih i vjenčanih, prijave boravišta i prebivališta, dobijanje naknada iz socijalnih osiguranja, traženje posla, registracija vozila, podnošenje građevinskih dozvola i izdavanje ličnih dokumenata).

U većini država EU proces digitalizacije javne uprave je daleko odmakao, kao što je primjer Estonije u kojoj su, jedino za potrebe vjenčanja, razvoda i kupovine nekretnine njeni građani primorani lično se uputiti u nadležni organ državne uprave.³⁹⁶ Što se tiče aspekta uštede troškova, Danska je elektronskim fakturisanjem poreskim obveznicima godišnje uštedjela 150 miliona eura, dok su u Italiji zahvaljujući sistemima e-nabavke smanjeni troškovi za više od 3 milijarde eura. Evropski parlament je u aprilu 2023. godine podržao proces digitalizacije javnih usluga unutar Unije³⁹⁷ radi pojednostavljivanja administrativnih poslova svojim građanima. Cilj EU jeste da se do kraja 2030. godine sprovede sveobuhvatna digitalna transformaciju polazeći od unapređenja digitalnih vještina građana (kako bi 80% građana bilo u stanju da koristi digitalno identifikacijsko sredstvo)³⁹⁸, digitalne infrastrukture, digitalizacije preduzeća i javnih usluga. U tom smislu, još jednom je istaknuto kako bi digitalizacija trebala biti sastavni dio svih državnih politika, kao i administrativnih postupaka, tj. e-uprava bi trebala biti primarni način funkcionisanja javnih službi osiguravajući punu dostupnost javnih usluga svim građanima.

II Nacionalni pravni okvir

U Crnoj Gori raste svijest o značaju digitalne transformacije. Osim strateških dokumenata koji su direktno povezani s uvođenjem i korišćenjem novih tehnologija, imamo niz sektorskih strategija koje obuhvataju određene aspekte digitalne transformacije, najviše kroz uvođenje novih informacionih sistema, digitalizacije podataka i digitalizacije usluga.

³⁹⁶ Radnović B., *Digitalizacija procesa usluživanja građana kao korisnika javnih usluga u funkciji ekonomskog razvoja-situaciona analiza Republike Srbije*, Baština, Priština-Leposavić, sv.54, 2021, 151.

³⁹⁷ Predlog rezolucije Evropskog Parlamenta o e-upravi za brži razvoj digitalnih javnih usluga kojima se unapređuje funkcionisanje jedinstvenog tržišta 2022/2036(INI).

³⁹⁸ Odbor Evropskog Parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove u svom je mišljenju upozorio da samo 54% građana EU-a u dobi od 16 do 74 godine posjeduje osnovne digitalne vještine.

Kako bi se postavili realno ostvarivi ciljevi, potrebno je analizirati stepen digitalnog razvoja Crne Gore. Prema istraživanju Ujedinjenih nacija (UN eGovernment Survey), Crna Gora se 2022. godine nalazila na 71. mestu na globalnoj listi razvoja e-uprave (od ukupno 193 zemlje) čime bilježi pad za 13 mjesta u odnosu na 2018. godinu kada je zauzimala 58. mjesto, odnosno pad od 26 mjesta u odnosu na 2014. godinu, kada je zauzimala 45. mjesto.³⁹⁹

Što se tiče Indeksa elektronske participacije (eng. e-Participation Index), koji mjeri upotrebu elektronskih usluga putem kojih javna uprava pruža informacije građanima, omogućava interakciju sa zainteresovanim stranama kao i učešće u procesu donošenja odluka i kreiranju politika, status Crne Gore se značajno promijenio. U 2022. godini, pozicija Crne Gore prema ovom pokazatelju je značajno opala u odnosu na 2016. godinu, kada je stupila na snagu Strategija razvoja digitalnog društva 2016-2020. Crna Gora je sa 17. mjesta u 2016. godini pala na 83. mjesto u 2022. godini (dok je u 2020. godini bilježila još drastičniji pad, zauzimajući 100. mjesto).⁴⁰⁰

Kada govorimo o zakonodavnom okviru digitalne transformacije javne uprave u Crnoj Gori, prvenstveno se ističu Strategija reforme javne uprave i Strategija digitalne informacije za period 2022/26 godine⁴⁰¹ kojima se teži izvršiti unapređenje procesa digitalizacije usluga javne uprave. Pomenute Strategije bi trebale raditi na uvećanju broja usluga koje se nude na jedinstvenom portalu⁴⁰² do 2026 godine, kao i na uvećanju broja međusobno povezanih elektronskih registara koji se nalaze u posjedu institucija (sa trenutnih 8 na čak 50 do 2026. godine). S' druge strane ne treba zanemariti i značaj uvezivanja svih lokalnih samouprava na jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP⁴⁰³).⁴⁰⁴

³⁹⁹ Više informacija dostupno na: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/114-Montenegro>

⁴⁰⁰ Više informacija dostupno na: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/114-Montenegro>

⁴⁰¹ Dokumenti dostupni na: <https://www.gov.me/dokumenta/d549cffb-73ce-4dfe-b255-7cbf41c63bb5>

⁴⁰² Radi se o uvođenju 20 životnih usluga i to: e-student, e-rođenje, e-upis, eNVO registracija, e-stručni ispit itd.

⁴⁰³ Samo 12 registara je povezano na JSERP do kraja 2022. godine

⁴⁰⁴ Od 2015. godine kada je Vlada razmatrala uvođenje registara državne uprave i jedinica lokalne samouprave, nemamo i dalje podatke o broju registara u Crnoj Gori, kao ni informaciju o tome koliko je njih dostupno u papirnom formatu a koliko u elektronskom formatu.

Obije Strategije analizirale su zakone koji se bave oblašću digitalne transformacije i to: Zakon o elektronskoj upravi⁴⁰⁵ Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu⁴⁰⁶ Zakon o elektronskom dokumentu⁴⁰⁷ Zakon o uslugama⁴⁰⁸ Zakon o informacionoj bezbjednosti⁴⁰⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama⁴¹⁰ Zakon o zaštiti ličnih podataka⁴¹¹ Zakon o upravnom postupku⁴¹² Zakon o elektronskim komunikacijama⁴¹³ Zakon o zdravstvenoj zaštiti⁴¹⁴ Zakon o određivanju i zaštiti krivične infrastrukture⁴¹⁵ i Zakon o ličnoj karti⁴¹⁶.

Analizirajući navedene strategije, važno je istaknuti izazove na koje svaka od njih ukazuje iz svoje perspektive, kako bismo dobili bolji uvid u trenutno stanje digitalizacije javne uprave i započeli unapređenje efikasnosti i pristupačnosti e-uprave. Tako neke od prvih izazova koje susrećemo jeste problem nedovoljne upotrebe e-usluga, jer većina tih usluga i dalje ne može u potpunosti biti realizovana elektronskim putem, dok za usluge za koje je obezbijeđena kompletna digitalizacija, korisnici ne uspijevaju dobiti povratne informacije o statusu svojih zahtjeva.

Broj korisnika e-usluga je izuzetno nizak, što se može opravdati i nedovoljnom promocijom prisutnosti digitalizacije pomenutih usluga na nivou države, kao i zbog neinkorporiranosti sistema za elektronsku identifikaciju i plaćanje. S druge strane, potreba za unapređenjem digitalne pismenosti crnogorskog društva, svakako predstavlja ne malu prepreku u realizaciji i kompletiranju e-usluga, kao i pitanje eventualne zloupotrebe ličnih podataka prilikom korišćenja digitalnih usluga, čime se uvećava stepen nepovjerenja građana u elektronske usluge.⁴¹⁷

⁴⁰⁵ Službeni list Crne Gore, br.72/19.

⁴⁰⁶ Službeni list Crne Gore, br.31/17 i 72/19.

⁴⁰⁷ Službeni list Crne Gore, 132/2022.

⁴⁰⁸ Službeni list Crne Gore br.71/17 i 67/19.

⁴⁰⁹ Službeni list Crne Gore br.14/10, 40/16, 74/20 i 67/21.

⁴¹⁰ Službeni list Crne Gore br.44/12 i 30/17.

⁴¹¹ Službeni list Crne Gore, br.79/08, 70/09, 44/12, 22/17.

⁴¹² Službeni list Crne Gore, br.56/14, 20/15, 40/16, 37/17.

⁴¹³ Službeni list Crne Gore, br. 40/13, 56/13, 02/17, 49/19.

⁴¹⁴ Službeni list Crne Gore, br. 3/16, 39/16, 2/17, 44/18, 24/19, 82/20, 8/21.

⁴¹⁵ Službeni list Crne Gore, br. 72/19.

⁴¹⁶ Službeni list Crne Gore, br.12/07, 73/10, 28/11, 50/12, 10/14, 18/19.

⁴¹⁷ Kroz Strategiju reforme javne uprave, planira se kreiranje kataloga *offline* i *online* usluga sa analizom njihovog kvaliteta u odnosu na ključni parametar tzv. "*human centered design*",

Još jedan dokument od značaja u ovoj oblasti jeste i Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unaprjeđenje⁴¹⁸ iz 2020. godine, koji kao ključan izazov u integraciji e-usluga prepoznaje nivo sofisticiranosti isith, što u doba tehnoloških transformacija, može izazvati značajne probleme u daljem procesu modernizacije javne uprave. Deficitarnost IT kadra, nedovoljna edukacija zaposlenih, kao i nedovoljno razvijena IT industrija u Crnoj Gori svakako diktiraju dalji tempo procesa digitalnih transformacija, koji su danas postali imperativ razvoja jednog društva.

Zakon o elektronskoj upravi⁴¹⁹ u čl. 3 definiše način funkcionisanja elektronske uprave koja djeluje preko jedinstvenog informacionog sistema organa, informaciono-komunikacione mreže organa i sistema za elektronsku razmjenu podataka (kao i preko informacionih sistema koji su uspostavljeni od strane drugih organa i subjekata). Obaveza vođenja metaregistra definisana je čl. 23, u cilju stvaranja uslova za elektronsku razmjenu podataka, a koji podrazumijeva skup podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kojima upravljaju organi javne uprave. Metaregistar koji je dostupan za pregled na portalu otvorenih podataka⁴²⁰, sadrži informacije o 16 različitih registara koji su pretežno u nadležnosti MUP-a, Ministarstva prosvjete, Ministarstva pravde, kao i Ministarstva rada i socijalnog staranja, dok registri lokalnih samouprava nedostaju iz razloga što se u većini opština evidencije i dalje vode putem upisa u štampane knjige, dakle bez pohrane podataka on line.

Što se tiče Zakona o elektronskom dokumentu,⁴²¹ isti definiše, u čl. 2, elektronski dokument kao skup podataka koji su „*elektronski oblikovani ili skladišteni na elektronskom, magnetnom, optičkom ili drugom mediju i koji*

što bi zasigurno moglo dovesti do napretka u daljem procesu digitalizacije usluga u svim sektorima jer bi se uočili nedostaci i poboljšale performanse informacionih sistema čime bi se isti bolje prilagodili potrebama stanovništva. Na osnovu izvještaja o realizaciji Strategije u 2022. godini, kreiranje pomenutih kataloga je započeto, ali još uvijek nije finalizirano.

⁴¹⁸ Analiza dostupna na:

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://wapi.gov.me/download/e965f2a4-7eb5-452f-b81d-813d0c56ca43%3Fversion%3D1.0&ved=2ahUKEwjLrIj7-f6HAXWbhv0HHSJtPTcQFnoECBcQAQ&usq=AOvVaw00obYGQ3X5i3XjHm-fzgcy>

⁴¹⁹ Službeni list CG, br.72/2019.

⁴²⁰ Portal otvorenih podataka dostupan na: <https://data.gov.me/>

⁴²¹ Službeni list CG, br. 132/2022.

sadrže svojstva pomoću kojih se identifikuje stvaralac, utvrđuje vjerodostojnost sadržaja i dokazuje nepromjenjivost sadržaja u vremenu“. Kada govorimo o pravnoj valjanosti elektronskog dokumenta, čl. 6 Zakona navodi uslove pod kojima se elektronski dokument ima za smatrati pravno valjanim dokumentom i to ukoliko je urađen, čuvan i skladišten upotrebom dostupne informacione tehnologije, ako ima informacionu cjelovitost i jednoznačno obilježje na osnovu kojeg se nedvosmisleno može izvršiti identifikacija stvaraoca dokumenta (čl.7), zadovoljava strukturu dokumenta propisanu čl. 8 Zakona i može se prikazati u formi obrasca čija forma je definisana čl. 9 zakona. Dakle, zahvaljujući ovom Zakonu, digitalizovani akt ima istu dokaznu snagu kao i originarni akt pod uslovom da je digitalizacija sprovedena na zakonom propisan način, što u značajnoj mjeri može olakšati i ubrzati administrativne poslove.

Takođe je bitno pomenuti da uvođenje novih ličnih karata predstavlja značajnu priliku za ubrzanje digitalne transformacije, jer one dolaze sa besplatnim digitalnim sertifikatima za kvalifikovani elektronski potpis i elektronsku identifikaciju.⁴²² Naime, izmjene Zakona o ličnoj karti predviđaju da lična karta bude elektronska javna isprava, koja sadrži sertifikat za elektronsku identifikaciju i sertifikat za kvalifikovani elektronski potpis.

Govoreći o upotrebi i proizvodnji podataka, bitno je pomenuti i Strategiju razvoja zvanične statistike za period 2019/2023⁴²³, koja se smatra krovnim dokumentom za upravljanje i proizvodnju podataka od strane institucija u Crnoj Gori, a koja je uočila važnost korišćenja novih tehnologija u procesu prikupljanja podataka kroz nova ulaganja u IT sistem za prikupljanje, obradu i diseminaciju podataka.

U decembru 2021. godine Vlada Crne Gore je usvojila i Strategiju digitalizacije obrazovnog sistema⁴²⁴ koja je predstavljena sa tri ključna

⁴²² Lična karta kao novi eID nosilac je značajan napredak u ovoj oblasti jer se može koristiti za usluge koje zahtijevaju najviši nivo usluga od poverenja za građane.

⁴²³ Strategija dostupna on line na:

https://www.monstat.org/userfiles/file/o%20nama/2019/Strategija%20razvoja%20zvanicne%20statitike%202019-2023%20-%20finalna%20verzija%20poslata%20za%20Sekretarijat%20za%20zakonodavstvo%20-%202011_09_2019_%20-%20FINALE.pdf

⁴²⁴ Strategija dostupna on line na:

<https://www.unicef.org/montenegro/media/22606/file/Strategija%20za%20digitalizaciju%20obrazovnog%20sistema.pdf>

strateška cilja i to: unapređenje informacionog sistema obrazovanja, razvoj i unapređenje digitalnog ekosistema, kao i razvoj i unapređenje digitalnih vještina. Kako je uočeno, naročito u periodu pandemije izazvane virusom COVID-19, kada je vršena analiza sektora obrazovanja, škole nisu imale dovoljan kapacitet da koriste digitalne tehnologije, dok je svako šesto dijete u Crnoj Gori bilo bez kompjutera i samim tim nije bilo u mogućnosti da prati nastavu on line.⁴²⁵

A. U kom smjeru napreduje proces digitalizacije javne uprave u Crnoj Gori?

U posljednjih nekoliko godina postignut je određeni napredak u oblasti digitalizacije, što je potvrđeno u brojnim međunarodnim izveštajima. Jedan od njih je Digital Public Administration Factsheet, koji je izradila Evropska komisija, i koji naglašava potrebu za usklađivanjem standarda u ovoj oblasti sa evropskim. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu⁴²⁶ navodi se da je Crna Gora samo djelimično spremna za reformu javne uprave, što naše građane stavlja u nepovoljan položaj u poređenju sa građanima Evropske unije u pogledu dostupnosti e-usluga.

Interesantno je zapaziti da su u Izvještaju Komisije istaknuta kao dva primarna cilja Strategije digitalne transformacije za period 2022/26, unapređenje kapaciteta za digitalnu transformaciju, kao i jačanje digitalne svijesti crnogorskog sruštva i digitalne konkurentnosti sektora informacione i komunikacione tehnologije.⁴²⁷ U tom smislu, radi unapređenja efikasnosti rada javne uprave, kao i racionalizacije troškova, fokus je dat na projekat “*Administracija bez papira*”, tačnije kreiranje digitalne(online) administracije.

Ministarstvo javne uprave upravlja portalom e-uprava.me još od 2016. godine, i ono služi kao primarno mjesto za pružanje usluga javne administracije putem interneta. Na portalu postoje 383 aktivne usluge, koje su u nadležnosti 39 institucija, dok je u tabeli koja slijedi dat pregled

⁴²⁵ Analiza sektora obrazovanja 2015-2020 dostupna na:

<https://www.unicef.org/montenegro/media/22586/file/ESA%20-%20CG%20verzija.pdf>

⁴²⁶ European Commission Montenegro 2022 Report, dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en

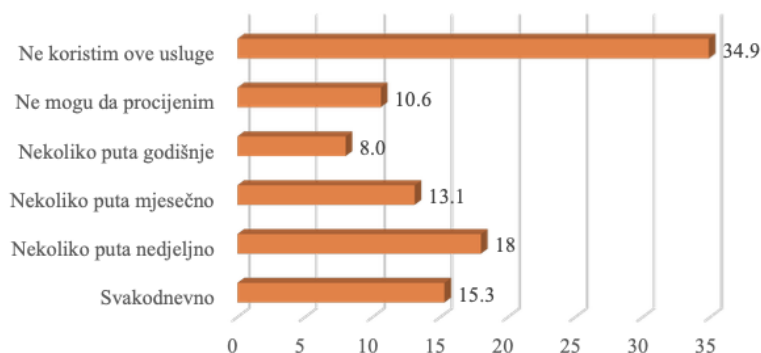
⁴²⁷ “Otključavanje digitalnog potencijala- analiza stanja e-uprave u Crnoj Gori” Centar za građansko obrazovanje, studija je dio projekta „E-dukacijom do PARTicipacije“ koji se sprovodi sa Ministarstvom javne uprave, Podgorica, 2023, 17.

učestalosti obavljanja e-usluga koje je preuzeto iz Izvještaja “Digitalizacija javne uprave: Ocjene zadovoljstva postojećim i identifikacija poteba za novim e-uslugama” koju je UNDP i Ministarstvo javne uprave predstavilo u periodu decembar 2021-februar 2022. godine.⁴²⁸

Grafik 2 Učestalost obavljanja e-usluga, u %

Koliko često koristite e-usluge?

Baza: Cjelokupna populacija ispitanika, 1076



Na osnovu predstavljenog grafika, da se uočiti da e-usluge najviše koriste ispitanici starosti od 25 do 35 godina, a najmanje starija populacija, što nam opet ukazuje na potrebu informatičke edukacije šire populacije kako bi imali veći broj korisnika pomenutih usluga.

Takođe je interesantno imati uvid u tabelu koja prikazuje način korišćenja usluga javne uprave, koja je takođe sastavni dio gore pomenutog Izvještaja:

⁴²⁸ Izvještaj dostupan na:

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/me/undp-mne-2022-Digitalizacija-javne-uprave---istrazivanje-sa-gradjanima.pdf>

Tabela 4. Načini korišćenja različitih usluga javne uprave, u %

	e-mail	Lično	Mobilne aplikacije	Portal eUprave	Poštom	Putem drugih e-portala	Telef.	Nijesam koristio/la
Izdavanje ličnih dokumenata	0.7	74.1	0.0	0.9	0.3	0.8	2.3	20.9
Izvodi i uvjerenja iz matičnih registara	1.1	72.5	0.0	1.4	0.6	1.1	1.3	22.0
Promjena adrese prebivališta	0.7	33.1	0.0	0.3	0.4	0.4	1.6	63.4
Dostavljanje podataka iz kaznene i/ili prekršajne evidencije za fizička lica	1.4	21.3	0.0	0.3	1.8	0.3	1.6	73.3
Zahtjevi, potvrde i obrasci koje izdaju Glavni grad, Prijestonica, lokalne samouprave	2.2	32.2	0.0	3.3	1.6	2.6	1.7	56.4
Prijava gradnje/Legalizacija objekta	0.7	20.2	0.0	0.5	0.5	0.6	1.5	76.1
Katastarske usluge	1.3	27.2	0.0	0.8	0.7	1.2	2.5	66.3
Plaćanje poreza na nepokretnost	0.9	32.5	0.0	0.5	3.2	0.5	1.3	60.1
Registracija vozila	0.4	59.9	0.0	0.3	0.3	0.2	1.0	38.0
Provjera podataka u biračkom spisku	0.7	14.8	0.0	6.8	1.2	5.4	9.2	61.9
Upis u obrazovno-vaspitne ustanove (fakultete, škole, vrtiće)	3.0	32.2	0.0	3.3	0.5	3.6	1.6	55.8
Apliciranje za stipendiju	2.2	8.0	0.0	1.6	0.6	1.2	1.3	85.1
Apliciranje za studentski dom	1.2	8.6	0.0	0.9	0.5	0.3	0.5	88.0
Apliciranje za studentski kredit	1.5	7.3	0.0	2.7	0.5	0.3	0.4	87.4
Prijavljivanje za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima	1.4	12.1	0.0	1.7	1.1	0.5	1.6	82.2
Pokretanje sopstvenog biznisa/Registracija NVO	0.7	8.2	0.0	0.3	0.2	0.6	0.7	89.4
Prijava korupcije	0.7	3.3	0.0	0.4	0.4	0.7	1.5	93.1
Upis u Registar poljoprivrednog gazdinstva	0.7	6.2	0.0	0.2	0.6	0.2	0.5	91.7
Evidencije i zahtjevi vezani za polj. djelatnost	0.5	6.3	0.0	0.3	0.7	0.3	1.2	90.8
Prijava rođenja djeteta/Zahtjev za dječji dodatak	0.7	18.3	0.0	0.3	0.3	0.4	0.5	79.6
Zahtjevi za penzionisanje	0.4	9.0	0.0	0.6	0.3	0.3	0.7	88.8
Zakazivanje pregleda kod ljekara	0.9	38.5	2.9	7.3	0.1	6.9	24.0	19.4
Uvid u rezultate laboratorijskih nalaza	7.1	41.0	4.1	6.8	0.1	10.7	10.6	19.7
COVID 19 – dobijanje rezultata testiranja i COVID potvrda	10.4	22.0	5.5	10.2	0.1	14.2	12.1	25.5
Druge usluge iz domena zdravstvenog osiguranja (konzilijum, recepti, dostupnost lijekova, ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja)	1.6	39.5	2.1	3.1	0.4	3.5	8.7	41.1

Ovom prilikom bitno je napomenuti da u okviru portala e-uprava postoji i podportal eParticipacija, koji građanima omogućava da elektronskim putem učestvuju u javnim raspravama o svim strateškim i zakonskim dokumentima koje donosi Vlada Crne Gore. Građani na taj način mogu izraziti svoje mišljenje o važnim pitanjima koja utiču kako na njihov život, tako i zajednicu u kojoj žive i samim tim doprinose daljem razvoju demokratskih procesa. Ovaj sistem obuhvata četiri modula: javne rasprave, konsultacije, pozive za učešće u radnim grupama i javna obavještenja. Međutim, na osnovu istraživanja sporvedenih u periodu 2021/2022 godine, imamo podatak da više

od 2/3 građana nije upoznato sa postojanjem ovog portala, dok je čak svaki šesti ispitanik upoznat ali nije koristio portal.⁴²⁹

U okviru sistema eParticipacija, posebno se ističe portal Glas građana – ePeticije, koji je pokrenut 2012. godine, a obnovljen je i ponovo pušten u rad 2021. godine. Ovaj portal je osmišljen da istovremeno poveća transparentnost rada Vlade i unaprijedi participativnu demokratiju kroz građanske inicijative, omogućavajući podnošenje i potpisivanje elektronskih peticija. Prema posljednjim podacima preuzetim sa portala e-peticije, imamo podatak da je do sada podnijeto 83 peticija Vladi Crne Gore, dok je svega 11.202 građana glasalo za neku od peticija.⁴³⁰

a) Pitanje sajber bezbjednosti

Za pouzdanu primjenu i korišćenje elektronskih identifikacionih dokumenata, neophodno je obezbijediti sigurnu infrastrukturu, kao i povjerenje korisnika u te sisteme. Od kada je Crna Gora postala članica NATO-a 5. juna 2017. godine, značaj sajber bezbjednosti dodatno je porastao. Strategija sajber bezbjednosti Crne Gore za period 2022-2026. godine razvijena je u skladu sa međunarodnim standardima kako bi se izgradio integrisan, funkcionalan i efikasan sajber prostor.⁴³¹ Prema Globalnom indeksu sajber-sigurnosti Crna Gora se krajem 2023. godine nalazila na 87. mjestu među 175 država članica.⁴³² Ovom prilikom važno je pomenuti da je, 17. maja 2019. godine, Crna Gora je postala i član Evropskog centra izvrsnosti za suzbijanje hibridnih pretnji sa sjedištem u Finskoj.

Sajber napad iz 2022. godine izazvao je veliku bojazan među crnogorskim institucijama, upravo iz razloga nepostojanja jasne i konkretne strategije i odgovora na sajber incidente. Ministarstvo javne uprave je i ranije upozoravalo na pomenuti nedostatak, ukazujući na potrebu promptnog djelovanja, što se da uočiti i u Strategiji sajber bezbjednost za period 2022-

⁴²⁹ Izvještaj dostupan na:

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/me/undp-mne-2022-Digitalizacija-javne-uprave---istrzivanje-sa-gradjanima.pdf>, 20.

⁴³⁰ Kao i za portal eParticipacija, i ovdje imamo 2/3 ispitanika koje nije bilo upoznato sa njegovim postojanjem.

⁴³¹ Tekst Strategije dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/85e2a9d0-0d3c-483a-9822-515d3b7798de>

⁴³² <https://ncsi.ega.ee/country/me/>, pristup 20.08.2024.

2026⁴³³, koja ukazuje na brojna neispunjena mjerila iz prethodne strategije, naročito u pogledu zaštite kritične infrastrukture i centralizacije sajber ekspertize i resursa. Nova strategija za sajber bezbjednost prvenstveno je fokusirana na jačanje kapaciteta u ovoj oblasti, ne samo ljudskih već i finansijskih, omogućavajući davanje brzog odgovora na sajber incidente, radeći na dodatnoj edukaciji i mjerama prevencije, sa posebnim akcentom na bolju zaštitu podataka i saradnje. Sajber napad iz 2022. godine je u neku ruku otvorio oči, kako stručnoj, tako i laičkoj javnosti o potrebi bolje pripreme crnogorske infrastrukture na mogućnost budućih sajber napada, izbjegavajući ponovni gubitak značajnog dijela arhivske građe i dokumenata u izradi.

Vlada Crne Gore je u julu 2022. godine osnovala Savjet za informacionu bezbjednost, čiji je glavni zadatak da informiše Vladu o važnim pitanjima iz oblasti informacionih tehnologija i sajber bezbjednosti. Savjet takođe predlaže mjere za poboljšanje kvaliteta sistema i unapređenje saradnje među institucijama. Međutim, uočeni su problemi netransparentnosti rada Savjeta koji se ogledaju u tome što su svi zapisnici sa sjednica označeni kao "interno", dok s druge strane ne postoji dostupna informacija o broju održanih sjednica, dnevnom redu i sličnim detaljima. Ovakva oznaka tajnosti bi trebalo da se primjenjuje samo na one tačke koje podliježu ograničenju pristupa informacijama u skladu sa važećim propisima.

Na osnovu godišnjeg izvještaja⁴³⁴ Ministarstva javne uprave za 2022. godinu, od 39, čak 28 institucija nema sopstvenu IT podršku, što neminovno dovodi resorno Ministarstvo da bude zaduženo tj. odgovorno za pravilno funkcionisanje IT opreme i servisa tih institucija. Zahvaljujući uspješnoj međunarodnoj saradnji, Francuska i Slovenija su podržale formiranje Regionalnog centra za sajber bezbjednost i razvoj sajber kapaciteta (WB3C), koji je počeo sa radom u maju 2023. godine, a koji bi bio zadužen za izgradnju kapaciteta država ZB za sajber bezbjednost i borbu protiv sajber kriminala.

⁴³³ Strategija dostupna on line na: <https://www.gov.me/dokumenta/85e2a9d0-0d3c-483a-9822-515d3b7798de>

⁴³⁴ Izvještaj dostupna na: <https://www.gov.me/dokumenta/07c9adb6-7a42-489e-ad11-f45c2deb8c52>

III Proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa evropskim standardima

Početak procesa osavremenjivanja javne uprave u EU započeo je davne 2006. godine, usvajanjem Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu⁴³⁵ koja je akcenat stavila na jednostavnost i dostupnost javne uprave.⁴³⁶ Osim navedene Direktive, za evropsku zakonodavstvo važna je i Uredba o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika.⁴³⁷ Najopsežniji strateški dokument Unije, koji se razmotren prilikom izrada nacionalnih strategija jeste dokument Digitalna decenija Evrope: digitalni ciljevi za 2030⁴³⁸, koji predstavlja viziju digitalne transformacije Evrope do 2030. godine, dok je Evropska industrijska strategija⁴³⁹, objavljena u martu 2020. godine, u vrijeme pandemije COVID-19, zahtijevala ažuriranje informatičkih sistema kako bi se obezbijedila podrška državama članicama u njihovoj tranziciji za zelenu i digitalnu ekonomiju. Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, otvorila je pregovaračko poglavlje 10, Informatičko društvo i mediji na Međuvladinoj konferenciji u Briselu, 31. marta 2014. godine. U okviru Poglavlja 10 razmatraju se: elektronske komunikacije, usluge informatičkog društva i audiovizuelna politika. Implementacijom evropskog zakonodavstva i usklađivanjem domaćih zakona sa evropskim standardima, u okviru poglavlja 10, crnogorski građani imaju brojne benefite, naročito u oblasti elektronskih komunikacija, širokom Internet pristupu kao i većem broju elektronskih servisa i usluga.

⁴³⁵ Direktiva 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, Službeni list Evropske unije, L 376/36 od 12. decembra 2006. U skladu sa čl.1 st.1 Direktive, države članice preispituju postupke i formalnosti potrebne za pristup uslužnoj djelatnosti i njezino obavljanje, uz mogućnost dodatnog pojednostavljenja tih postupaka i formalnosti ako procijene da to nije dovoljno učinjeno.

⁴³⁶ Đanić, Čeko A., Guštin M., *Digitalizacija Hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 4/2022, 794.

⁴³⁷ Uredba (EU) 2018/1724 Evropskog parlamenta i Vijeća od 2. oktobra 2018. o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika za pristup informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012, Službeni list Evropske unije, L 295/1 od 21. novembra 2018. Čl.1. st.1 Uredbe omogućuje građanima i poduzećima lakši pristup visokokvalitetnim informacijama, učinkovitim postupcima, te djelotvornim uslugama podrške i rješavanja problema u vezi s pravilima EU-a i nacionalnim propisima kojima se ostvaruju prava na jedinstvenom tržištu.

⁴³⁸ Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en

⁴³⁹ Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en

Kada je riječ o pružanju usluga građanima i poslovnim subjektima putem elektronskih platformi, kao i procesu modernizacije pružanja javnih usluga u Crnoj Gori, na osnovu posljednjeg Izvještaja Evropske komisije za 2023. godinu⁴⁴⁰, proces je ocijenjen i dalje sporim. Konkretno Zakon o upravom postupku nije dosljedno primijenjen, naročito u pogledu elektronske komunikacije, dok usluge nastavljaju biti birokratske i neprilagođene korisnicima.

Na osnovu istraživanja sprovedenih u periodu 2021-2022 godine, u Crnoj Gori manje od 30% građana je koristilo Internet da bi uspostavilo komunikaciju sa javnom upravom, dok je evropski prosjek oko 59%. S druge strane uočen je napredak u oblasti digitalne vlade, kako se čita iz Izvještaja, i to naročito u pogledu funkcionalne interoperabilnosti i aktivne elektronske razmjene podataka između različitih vladinih institucija. Međutim, Evropska komisija smatra da Vlada Crne Gore treba da uloži dodatna finansijska sredstva za dalju digitalizaciju javne uprave kako bi u konačnome imali opipljive rezultate za pojedince (korisnike e-usluga), radeći na strani ponude (u smislu izdavanja jednostranih digitalnih usluga koja su prilagođena korisniku) i na strani potražnje (utvrđivanje razloga za nedovoljno korišćenje e-usluga i otklanjanje prepreka za njihovo korišćenje).

Što se tiče usklađivanja sa zadnjom revizijom Evropskog okvira interoperabilnosti i konkretno sa Zakonom o interoperabilnosti Evrope, Crna Gora ostaje neusklađena. Šta to konkretno znači? Primjena Evropskog okvira od strane evropskih javnih uprava osigurava standardizaciju i automatizaciju samih usluga, kao i pojednostavljenje postupka, u smislu uštede vremena. Crna Gora u tom pogledu nije izvršila potrebne izmjene u procesu digitalizacije usluga javne uprave, što svakako neće biti pozitivno ocijenjeno od strane Evropske komisije u narednim izvještajima o napretku Crne Gore.

Izvještaj Evropske komisije osvrnuo se i na crnogorski elektronski sistem javnih nabavki (CEJN), koji je dobio pozitivne ocjene i u potpunosti je operativan, omogućavajući sprovođenje svih postupaka javnih nabavki u zemlji.⁴⁴¹ CEJN je dodatno unapređen krajem 2023. godine, čime je

⁴⁴⁰ Izvještaj dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/a6fab7b6-9e4b-429b-9e65-a71bbc956d21>

⁴⁴¹ Tržište javnih nabavki Crne Gore je u 2022. godini iznosilo 8,74% BDP-a, dok je vrijednost svih postupaka javnih nabavki iznosila oko 506 miliona eura.

omogućeno njegovo funkcionalno povezivanje sa ostalim elektronskim registrima države, poput kaznene evidencije Ministarstva pravde i evidencije o poreskim obavezama Uprave prihoda i carina. Zahvaljujući korišćenju CEJN-a, značajno se doprinijelo unaprjeđenju sprovođenja postupaka javnih nabavki u zemlji, sa kraćim prosječnim trajanjem samog postupka nabavki i uvećanjem broja ponuda po postupku.⁴⁴²

Ministarstvo javne uprave, kada je riječ o digitalnoj transformaciji, mora intenzivirati svoje napore kako bi uskladilo nacionalno zakonodavstvo sa Direktivom o mrežnoj informacionoj bezbjednosti (NIS2), kao i sa Direktivom o otvorenim podacima, dok sa druge strane treba pojačano raditi i na harmonizaciji sa Aktom o digitalnim uslugama i Aktom o digitalnim tržištima, u cilju ostvarivanja dodatnog stepena predvidljivosti za poslovnu zajednicu.⁴⁴³

IV Stanje u zemljama Zapadnog Balkana

U Republici Hrvatskoj, proces digitalizacije javne uprave počeo se sprovoditi još 2014. godine, kada je sa radom počeo program e-Građani, zahvaljujući kojem je do danas digitalizovano više od 100 usluga. Zakon o opštem upravnom postupku⁴⁴⁴ iz 2010. godine sadrži odredbe koje omogućavaju kreiranje elektronske javne uprave⁴⁴⁵, ali se trebalo sačekati do 2021. godine kada su izvršene njegove prve izmjene i dopune zahvaljujući kojima se u konačnome i otvorio put ka daljoj digitalizaciji javne uprave.⁴⁴⁶ Hrvatska javna uprava je imala četiri razvojna perioda i to: širenje državne djelatnosti i porast broja državnih organizacija; smjenjivanje koncentracije i

⁴⁴² Kako je predočeno u Izvještaju EK, broj i vrijednost pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje je i dalje visok i čini preko 11% svih nabavki u smislu vrijednosti sprovedenih preko CEJN-a.

⁴⁴³ Ministarstvo javne uprave je krajem 2022. godine osnovalo Digitalnu akademiju, Internet platformu za obrazovanje i razvoj digitalnih i liderskih vještina državnih službenika, učenika i ranjivih grupa, kako bi radili na unaprjeđenju digitalne pismenosti crnogorskih građana.

⁴⁴⁴ Narodne novine, br.47/2009, 110/2021.

⁴⁴⁵ Da bi javna uprava mogla funkcionisati u virtuelnom okruženju, morale su biti usvojene i zakonodavne regulative koje bi detaljno uredile tu oblast, poput Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi iz 2014. godine kao i Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku strukturu iz 2017. godine koja se bavi pitanjima načina povezivanja na e-usluge.

⁴⁴⁶ Op.cit. Đanić Čeko a., Guštin M., 793.

dekoncentracije državne vlasti i brojnih uticaja; izmjena odnosa između organizacija i institucija; izmjena ciljeva i sveobuhvatnost djelovanja.⁴⁴⁷

S druge strane, hrvatska javna uprava je prošla i kroz tri značajne faze reformi i to: faza utemeljenja, konsolidacije i faza evropeizacije koja se smatra najvažnijom fazom reforme hrvatske javne uprave.⁴⁴⁸ Faza evropeizacije je označila početak usvajanja evropskih upravnih standarda poput jačanja transparentnosti i maksimalnog iskorišćavanja informaciono-komunikacijskih tehnologija kako bi bio obezbijeđen olakšani pristup građana javnoj upravi i njenim uslugama.⁴⁴⁹ Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (SDURDD) upravlja procesom digitalizacije hrvatske javne uprave. Primarni ciljevi SDURDD obuhvataju unapređenje i standardizaciju javnih usluga, koordinaciju projekata, popularizaciju razvoja digitalnih vještina, kao i sprovođenje mjera radi obezbjeđivanja kibernetičke sigurnosti.⁴⁵⁰ Sistem e-građani, koji je, kako smo ranije naveli, počeo sa radom 2014. godine, doprinio je modernizaciji i učinkovitosti komunikacije između građana i javne uprave i zabilježio znatan porast broja korisnika u periodu od 2014 do 2022. godine. Tako imamo podatak da je do maja 2022. godine ukupan broj korisnika sistema e-građani iznosio 2.837.412, dok je broj jedinstvenih korisnika bio 1.648.522,⁴⁵¹ čime se još jednom potvrdilo jačanje povjerenja u digitalizaciju javne uprave.

Kada govorimo o stanju u Republici Srbiji, usvojenim Zakonom o elektronskoj upravi⁴⁵² očekuje se brzo sprovođenje procesa digitalizacije javne uprave, kako bi se obezbijedila brže, transparentnije i efikasnije funkcionisanje same javne uprave. Kako je navedeno od strane Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, osnivanjem Nacionalne akademije za javnu upravu (Kancelarija za informacione

⁴⁴⁷ Pusić, E., *Modernizacija javne uprave*, Hrvatska i komparativna javna uprava, sv. 1, br. 1, 1999., 6.

⁴⁴⁸ Koprić, I. Marčetić, G. Musa, A. Đulabić, V. Lalić Novak, G., *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2014., 362-363.

⁴⁴⁹ Op. cit., 374.

⁴⁵⁰ Više informacija o SDURDD dostupno na: <https://rdd.gov.hr/o-sredisnjem-drzavnom-uredu/9>

⁴⁵¹ e-Građani – statistika (2022.), preuzeto sa: <https://data.gov.hr/ckan/dataset/e-gradjani-statistika>

⁴⁵² Službeni glasnik RS, broj 27 od 6. aprila 2018.

tehnologije i elektronsku upravu Republike Srbije)⁴⁵³, očekuje se da će doći do kompletne transformacije javne uprave u svim gradovima Srbije. Usvajanjem Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP) 2016. godine, kao i Zakona o elektronskoj upravi 2018. godine značajno je unaprijeđen proces digitalizacije e-usluga. Danas na aplikaciji e-ZUP ovlašćeni službenici mogu razmjenjivati podatke iz više baza i to: matičnih knjiga, MUP-a, Poreske uprave, Fonda PIO, Nacionalne službe za zapošljavanje, Ministarstva pravde, itd. E-ZUP je predvideo i kreiranje Portala eUprave, čiji rad je propisan odredbama čl. 17, 18 i 19 Zakona o elektronskoj upravi⁴⁵⁴ koji se nalazi na Jedinstvenoj informaciono-komunikacijskoj mreži organa. Vlada Republike Srbije usvojila je Program razvoja elektronske uprave za period 2020-2022, kojim se planira da u naredne dvije i po godine većina usluga javne uprave postane dostupna građanima i privredi putem interneta ili mobilnog telefona. Planirano je uvođenje 300 novih usluga eUprave koje će redovno koristiti najmanje milion i po građana i privrednika, čime će se smanjiti potreba za odlascima na šaltere i podnošenje papirne dokumentacije. Koliko je Srbija napredovala na polju digitalizacije javne uprave govori nam i podatak od decembra 2022. godine, kada je Srbija zauzela četvrto mjesto u Evropi, a 11. na svijetu prema GovTech Indeksu zrelosti tehnologija u javnoj upravi koji utvrđuje Svjetska banka, a koji mjeri unapređenje svih aspekata državne uprave kroz digitalizaciju. E-fiskalizacija se primjenjuje na 240.000 lokacija, tj. kod 160.000 privrednih društava, pa je samim tim veća i naplata prihoda. Na portalu eUprava više od 1,5 miliona građana ima nalog, dok se u prosjeku nedjeljno otvara oko 1000 naloga.

Bosna i Hercegovina je, za razliku od ostalih zemalja u regionu, tek započela sa procesom digitalizacije javne uprave. Da bi uspjeli postići sve zacrtane ciljeve iz Strateškog okvira za period do 2027. godine potrebno je raditi na više polja, ali prvenstveno na uspostavljanju osnovne IT infrastrukture, usvajanjem konkretnih politika za razvoj e-uprave kao i stručno osposobiti zaposlene u javnoj upravi. Od 1. januara 2024. godine grad

⁴⁵³ Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu je služba Vlade, a njen direktor odgovara direktno predsjedniku Vlade. Zaduženja Kancelarije uključuju konsolidaciju državnih IT resursa, povezivanje različitih informacionih sistema, te pružanje snažne podrške i temelja za razvoj elektronske uprave u Srbiji.

⁴⁵⁴ Službeni glasnik RS, br.27/2018.

Sarajevo je zopočeo sa procesom digitalizacije javne uprave, dok se planira da i ostali gradovi slijede primjer Sarajeva, poput Tuzle i Bihaća.

Albanija je zadnjih godina ostvarila značajan napredak u digitalizaciji e-uprave. Vlada je promovisala e-Albanian portal, centralizovanu platformu koja nudi širok spektar digitalnih usluga, poput prijave poreza, registracije preduzeća i sl. Platforma broji preko 1.5 miliona registrovanih korisnika, čime se značajno poboljšala efikasnost javne administracije. Vlada Albanije ima za cilj da do 2025. godine digitalizuje sve javne usluge, radeći na smanjenju digitalnog jaza populacije, što se posebno odnosi na ruralne oblasti gdje je pristup internetu i digitalna pismenost na nižem nivou.

S druge strane, kao dobar primjer napredovanja u primjeni standarda privatnosti prilikom upotrebe e-usluga jeste Agencija za zaštitu ličnih podataka Sjeverne Makedonije, koja je usvojila Metodologiju za usklađenost sektorskog zakonodavstva sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Zahvaljujući smjernicama koje regulišu postupanje ministarstva u postupcima usaglašavanja zakonodavstva, pomenuti dokument predstavlja pravi primjer kako treba da izgleda proces revizije postojećih zakona. Metamorphosis Fondacija iz Sjeverne Makedonije je razvila Metodologiju za procjenu usklađenosti postojećih e-servisa i usluga koje se digitalizuju sa Zakonom o zaštiti podataka ličnosti, a koja može biti korisna i drugim zemljama iz regiona koje žele započeti slične aktivnosti.⁴⁵⁵ Crna Gora je sa Sjevernom Makedonijom potpisala Sporazum o uzajamnom priznavanju elektronskih usluga povjerenja još 2019. godine, zahvaljujući kojem će Crna Gora i Sjeverna Makedonija, sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana moći aktivno da učestvuju u promociji regionalne saradnje, kao i razmjeni informacija na transparentan i siguran način, dajući prioritet prekograničnoj interoperabilnosti i elektronskim uslugama povjerenja.

Na Kosovu postoji proširena institucionalna agenda o podacima, ali su i dalje prisutni brojni problemi kada je u pitanju primjena otvorenih podataka.⁴⁵⁶ Kosovske centralne institucije finaliziraju svoju Strategiju

⁴⁵⁵ Više informacija dostupno na:

https://metamorphosis.org.mk/izdanija_arhiva/metodologija-za-procenka-na-usoglasenost-na-digitalnite-javni-uslugi-so-zakonot-za-zashtita-na-lichnite-podatoci/

⁴⁵⁶ Kriterijumi za korišćenje otvorenih podataka na Kosovu navedeni su u zakonu br.06/L-081, dostupnom na:

digitalne agende, koja se planira sprovesti u narednih osam godina, dok je promovisanje pristupa podacima otvorene vlade (OGD)⁴⁵⁷ postavljeno kao primarni strateški cilj.⁴⁵⁸ U svojoj mapi puta za e-učešće, otvorenu vladu i otvorene podatke u javnoj upravi, Kosovo je brzo razvilo sveobuhvatnu e-strategiju i principe otvorene vlade. Međutim, implementacija je bila slaba, a napredak ograničen, jer do sada ovo nije bilo prepoznato kao jedan od ključnih prioriteta.⁴⁵⁹ Kosovska opservatorija za digitalnu agendu⁴⁶⁰ ističe nekoliko pitanja kojima je potrebno posvetiti pažnju, a među njima su strateški ciljevi Digitalne agende 2030 (još uvek nisu usvojeni) koji treba da istaknu važnost e-uprave, posebno digitalizacije javnih usluga. Takođe, neophodno je unaprediti digitalne vještine javnih službenika putem nove obuke u oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija, kako bi se u konačnome omogućila i uspješna digitalizacija usluga.

Kada analiziramo napredak u digitalizaciji javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana, jasno je da sve zemlje intenzivno rade na poboljšanju svojih zakonskih i infrastrukturnih rešenja. Glavni cilj je usklađivanje nacionalnih zakonodavstava sa evropskim standardima, što postaje sve važnije, posebno u kontekstu potrebe za efikasnim modelom digitalnog upravljanja.

V Zaključna razmatranja

Proces digitalizacije javne uprave korišćenjem savremenih tehnologija omogućava znatno veći stepen učinkovitosti i transparentnosti, čime se građanima daje mogućnost da pristupe informacijama, kao i uslugama uz značajnu uštedu vremena.⁴⁶¹ Digitalna transformacija je stalni proces koji se

https://www.eroks.org/zrre/sites/default/files/LIGJI_NR._06_L081_P%C3%8BR_QASJE_N%C3%8B_DOKUMENTE_PUBLIKE-shtator.pdf

⁴⁵⁷ Otvoreni vladini podaci znače da informacije javne uprave mogu biti prijavljene, objavljene na javnim kanalima i da može da im pristupi svako, bez ikakvih ograničenja.

⁴⁵⁸ Kosova Digital Agenda, 2022-2030, dostupno na: <https://opendatakosovo.org/wp-content/uploads/2021/12/Kosovo-DAO-2021.pdf>

⁴⁵⁹ Millard, J, Thomasen, L., Pastrović, G., Cvetković, B., *Mapa puta za e-učestvovanje i otvoreno upravljanje: empirijski dokazi sa zapadnog Balkana*. U procesu 11. međunarodne konferencije o teoriji i praksi elektronskog upravljanja, Galway, Irska, April 2018 (ICEGOV'18). DOI: 10.1145/3209415.3209459

⁴⁶⁰ Kosovo DIGITAL AGENDA OBSERVATORY 2022 Country Report and the Roadmap for the implementation of the Digital Agenda in Kosovo”, dostupno na: <https://opendataKosovo.org/wp-content/uploads/2022/07/Kosovo-Country-Report-2022.pdf>

⁴⁶¹ Musa, A., *E-uprava i problem digitalne podjele*, Informatopolis: Otvoreni dan suvremene javne uprave, Vrček, N.; Bača, M. (ur.), Fakultet organizacije i informatike, Varaždin 2006., 17.

ubrzava uporedo s razvojem novih tehnologija. Iako je važno da digitalna transformacija prati tempo tehnološkog razvoja, za uspjeh je neophodna solidna osnova u infrastrukturi, kao i čvrsti normativni i institucionalni okvir.

Crna Gora, pozivajući se na strateške ciljeve iz Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026, kao što su unapređenje organizacije i rada javne uprave, pružanje kvalitetnih usluga građanima i privredi, profesionalizacija javne administracije, te povećanje transparentnosti i otvorenosti, planira dodatno fokusirati svoje aktivnosti na pojednostavljivanje pristupa građana institucijama i uslugama. Istovremeno, teži da rad zaposlenih u javnoj upravi bude odgovorniji i efikasniji. Najavljenom reformom nastavlja se rad na uspostavljanju boljih standarda u pružanju usluga, radi se na racionalizaciji u kadrovskom planiranju kako bi se u konačnome kreirala odgovorna, efikasna i transparentna javna uprava koja je kadra odgovoriti potrebama građana i privrede.⁴⁶²

Pored rada na unapređenju kvaliteta usluga i konkretno digitalizacije, biće neophodno raditi na poštovanju različitosti, ravnopravnosti i inkluziji kako bi na kraju imali javnu upravu svih građana.⁴⁶³ Primjena standarda inkluzivnosti u kreiranju politika prilikom definisanja usluga za potrebe građana, kao i rad na unapređenju njihovog optimalnog korisničkog iskustva, predstavlja naredni *mile stone* u realizaciji Strategije javne uprave.

U skladu sa strateškim ciljevima Evropske unije, koja je jasno definisala 'zelenu' i 'digitalnu' tranziciju kao svoje ključne razvojne prioritete, Strategija digitalne transformacije i Strategija reforme javne uprave trebaće da slijede ove smjernice. Time će se doprinijeti stvaranju moderne i prosperitetne evropske države, kakva Crna Gora s pravom teži da postane.

⁴⁶² Strategija reforme javne uprave 2022/26, str.11. Prema Strategiji, do 2026. godine planirano je da 80% organa javne uprave uspostavi elektronski sistem za upravljanje dokumentima, što je ključni preduslov za efikasnu elektronsku komunikaciju sa građanima i privredom.

⁴⁶³ Evropska unija je 2004. godine pokrenula inicijativu pod nazivom „Povelja o raznolikosti“, prihvaćenu u 26 zemalja, iza koje je stalo preko 12.000 organizacija potpisnica i više od 16 miliona zaposlenih. Cilj povelje je unapređenje raznolikosti, ravnopravnosti, nediskriminacije, uključenosti i jednakih mogućnosti na radnom mjestu.

Sanja GRBOVIĆ, PhD*

**DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN MONTENEGRO IN THE CONTEXT
OF EU INTEGRATION WITH A COMPARATIVE
OVERVIEW OF REGIONAL PRACTICES**

Summary

In recent years, numerous countries worldwide have initiated the process of modernization, specifically the digitization of public administration, with the aim of improving system efficiency and rationalizing costs. Concurrently with the digitization process, efforts have been made in the field of administration to optimize bureaucratic procedures and strengthen democracy, particularly in terms of the transparency of the e-government system. The forthcoming work aims to present the process of digitization of the public administration in Montenegro, presented through the analysis of two key strategies: the Public Administration Reform Strategy for the period 2022-2026 and the Digital Transformation Strategy for the same period. The ongoing reform process primarily aims to establish an efficient e-government capable of providing quality services to citizens and the economy, while simultaneously meeting the necessary criteria for Montenegro's path towards EU integration. In this regard, the European Commission's 2022 Report on Montenegro concludes that the country is moderately prepared for public administration reform, acknowledging some progress that, unfortunately, still falls short of European standards. The paper will also provide an overview of the comparative practices in the countries of the region, offering a comprehensive assessment of the current state of e-government digitization in the Western Balkan countries. It will highlight some of the best practices that have proven highly effective in delivering electronic services to users. The author concludes that there is still

* Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Montenegro; e-mail:

sanjag@ucg.ac.me;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3172-8136>

room for improvement in the process of digitizing public administration in Montenegro and emphasizes that creating a "paperless administration" is a highly demanding project that will significantly engage relevant ministries in the coming period, all aimed at meeting the criteria outlined in the EU agenda.

Keywords: *e-government, digitization, Montenegro, EU integration process*

Literatura

- Bedeković M., Grubišić K., (2024), *Digitalizacija javne uprave i njena primjena u odabranim područjima*, Zagrebačka pravna revija, Vol.13, No.1.
- Đanić, Čeko A., Guštin M., (2022) *Digitalizacija Hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 4/2022.
- Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Millard, J, Thomasen, L., Pastrović, G., Cvetković, B. (2018), *Mapa puta za e-učestvovanje i otvoreno upravljanje: empirijski dokazi sa zapad- nog Balkana*, u procesu 11. međunarodne konferencije o teoriji i praksi elektronskog upravljanja, Galway, Irska, April 2018 (ICEGOV'18). DOI: 10.1145/3209415.3209459
- Milovanović, M. (2017), *Digitalna diplomatija – razvoj, pojam, izazovi i mogućnosti*, Forum mladih Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd.
- Musa, A., (2006) „E-uprava i problem digitalne podjele“, *Informatopolis: Otvoreni dan suvremene javne uprave*, Vrčec, N.; Bača, M. (ur.), Fakultet organizacije i informatike, Varaždin.
- Naj, Dž. (2012), *Budućnost moći*, Arhipelag, Beograd.
- Otključavanje digitalnog potencijala- analiza stanja e-uprave u Crnoj Gori* (2023), Centar za građansko obrazovanje, studija je dio projekta *E-dukacijom do PARTicipacije* koji se sprovodi sa Ministarstvom javne uprave, Podgorica.
- Pusić, E., (1999), *Modernizacija javne uprave, Hrvatska i komparativna javna uprava*, sv. 1, br. 1.
- Radnović B., (2021), *Digitalizacija procesa usluživanja građana kao korisnika javnih usluga u funkciji ekonomskog razvoja-situaciona analiza Republike Srbije*, Baština, Priština-Leposavić, sv.54.