

Otključavanje digitalnog potencijala

- analiza stanja
e-uprave u Crnoj Gori-



Otključavanje digitalnog potencijala

- analiza stanja e-uprave u Crnoj Gori -

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Urednica:

Daliborka Uljarević

Autorke:

Milica Zindović

Milica Janković

Saradnici u izradi publikacije:

Nikola Đurašević

Nikola Obradović

Monika Mrnjačević

Damir Suljević

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

ISBN 978-9940-44-052-7

COBISS.CG-ID 26361348



Centar za
građansko
obrazovanje

Centre
for Civic
Education



Ministarstvo
javne uprave

Studija je dio projekta "**E-dukacijom do PARticipacije**", koji CGO sprovodi uz podršku Ministarstva javne uprave (MJU).

Sadržaj ove studije je odgovornost CGO-a i autora i ne može biti interpretiran kao zvanični stav Ministarstva javne uprave (MJU).

Otključavanje digitalnog potencijala

**- analiza stanja
e-uprave u Crnoj Gori -**

Podgorica, 2023.

Sadržaj:

01 Uvod	5
02 Zakonodavni, strateški i institucionalni okvir	7
03 Analiza stanja u domenu e-usluga	17
04 Portal e-Uprave	22
05 Statistika servisa na portalu e-uprave	25
06 Najbolje prakse iz Crne Gore	29
07 E-uprava kroz vizuru građana i građanki	31
08 E-indeks javne uprave	38
Metodologija i metodološka ograničenja	38
Ocjene po razmatranim dimenzijama i interpretacija	40
09 Zaključci i preporuke	46
10 Literatura	47

01 Uvod

Visokokvalitetne elektronske usluge javne uprave, koje odgovaraju na potrebe građana/ki, su od suštinskog značaja za obezbjeđivanje transparentnosti i odgovornosti vlasti, ali i učešća građana/ki u procesu donošenja odluka i oblikovanja javnih politika. Osim toga, efikasna e-uprava je jedan od stubova reforme javne uprave (PAR), a samim tim ključna i za proces pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom.

Koristi sveobuhvatne i inkluzivne e-uprave su višestruke i, između ostalog, uključuju:

- veću dostupnost elektronskih javnih usluga, jer e-uprava omogućava građanima/kama da pristupe javnim uslugama i informacijama bilo kada, bilo gdje, koristeći digitalne uređaje, prevazilazeći geografske i druge barijere;
- veću efikasnost i smanjenje birokratije, budući da digitalne tehnologije mogu pomoći vladama da pojednostavite svoj rad i smanje administrativne troškove, čineći istovremeno građanima/kama lakši i brži pristup javnim uslugama;
- uštedu vremena i novca za sve strane;
- veću transparentnost i odgovornost u vođenju javnih poslova, kroz pružanje pristupa vladinim informacijama i podacima u realnom vremenu;
- smanjenje korupcije, jer elektronski sistemi mogu otežati bavljenje nezakonitim aktivnostima, te generalno poboljšati kvalitet demokratskog upravljanja;
- veće učešće građana/ki, budući da digitalne tehnologije mogu stimulisati građanstvo da aktivnije učestvuje u procesu donošenja odluka, putem onlajn konsultacija, e-peticija, javnih rasprava, itd;
- veće povjerenja u institucije sistema i podsticanje kulture demokratskog učešća.

Strategija reforme javne uprave 2022-2026, ali i Strategija digitalne transformacije 2022-2026, digitalizaciju javne uprave i digitalnu transformaciju postavljaju kao srž cjelokupnog procesa. Dok je kod prve jedan od strateških ciljeva postizanje „*pune interoperabilnosti informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti*”, kod druge je to, između ostalog, unaprjeđenje kvaliteta, količine i upotreba e-usluga, uz isticanje da je potrebno raditi na primjeni eID i elektronskih usluga od povjerenja radi daljeg razvoja i masovnog korišćenja e-usluga. To ukazuje da postoji institucionalno prepoznavanje potrebe aktivnog rada na digitalizaciji, ali i popularizovanju e-servisa i njihovih koristi za građanstvo.

No, istraživanje javnog mnjenja¹, koje je sproveo Centar za građansko obrazovanje (CGO) u novembru 2022. godine, opominje da je manje od 30% građana/ki Crne Gore koji koriste internet upoznato i da su koristili neki od elektronskih servisa u javnoj upravi, dok je dodatno preko dvije petine onih koji znaju da ovi servisi postoje, ali ih nikad nisu

¹ <https://media.cgo-cce.org/2022/11/CGO-istrazivanje-eservisi-F.pdf>

koristili, a preko četvrtine i ne zna da takve usluge postoje u Crnoj Gori. Takođe, ovo pitanje ostaje kao problematično istaknuto u izvještajima relevantnih međunarodnih organizacija, između ostalog, i u izvještajima Evropske komisije, dok UN-ov *E-government Development Index za 2022. godinu*² Crnu Goru rangira na 71 poziciju, od ukupno 193 analizirane zemlje.

Tokom posljednje decenije, mnoge javne administracije širom svijeta, po čemu izuzetak nije bila ni Crna Gora, počele su da modernizuju tehnologije i poboljšavaju korisnička iskustva građana. To se odnosi i na eksperimentisanje sa novim metodama razvoja, kao što je agilni, isporuka kroz sprintove, i nove tehnologije, kao što su cloud infrastruktura, vještačka inteligencija, te Internet of Things. Međutim, vremenom se pokazalo da akcenat nije na tehnologiji. Naime, građani/ke i privreda koji su dominantno korisnici usluga javne administracije na različitim nivoima, ne razumiju pitanja poput nabavke ili instalacije nove serverske i mrežne infrastrukture, niti im ta pitanja zaokupljaju pažnju. Umjesto toga, zanima ih koliko brzo mogu da ostvare pravo na dječiji dodatak ili materijalno obezbjeđenje porodice, da upišu dijete u vrtić ili školu, ili u slučaju privrede, da ostvare pravo na subvenciju zarade ukoliko zaposle lice sa invaliditetom ili prijave radnika kroz registraciju poreskih obveznika, te da li za tu svrhu moraju jednom ili više puta da pođu na lokaciju neke institucije ili je sve moguće završiti elektronski. Važna pitanja povezana sa ovom temom su (ne)postojanje političke podrške za zaokret ka digitalizaciji, kapacitet javne administracije da pruži usluge u čijem centru su korisnici, kapacitet institucija da komuniciraju međusobno i razmjenjuju podatke gdje za to postoji zakonski osnov, kao i kapacitet korisnika da stupaju u interakcije sa institucijama na način koji podrazumijeva elektronske servise, što upućuje na razmatranje pitanja digitalnih vještina sa obje strane.

01

Stoga, digitalizacija javnog sektora osim tehničke, često uključuje i druge dvije dimenzije: *administrativnu* - pojednostavljenje birokratskih procedura i *političku* - jačanje demokratije kroz transparentnost, uključivanje građana/ki i odgovornost. Nijedna politička elita ne može da izgradi održivo i pravedno društvo bez konstruktivne, dvosmjerne komunikacije sa korisnicima i bez prilagođavanja svojih usluga potrebama korisnika.

Design thinking i njegove blisko povezane discipline i prakse - dizajn interakcija, dizajn korisničkog iskustva i dizajn usredsređen na čovjeka, podrazumijeva razumijevanje potreba korisnika, angažovanje infrastrukture i resursa povezanih sa pružanjem usluga u svrhu poboljšanja komunikacije sa ciljnim grupama korisnika na svim nivoima. To često uključuje primjenu kolaborativnih metoda koje angažuju i korisnike usluga i timove u javnoj administraciji, kako bi se postiglo sveobuhvatno razumijevanje usluge i napravila holistička i efikasna poboljšanja. Polazeći od tih prepostavki, cilj ove studije bio je **kreiranje e-indeksa**, kao jedne vrste ocjene zrelosti javne administracije za teme povezane sa digitalizacijom, a sve to na način da saznamo gdje se javna administracija u Crnoj Gori nalazi u pogledu digitalizacije i digitalne transformacije usluga, identifikujemo najveće izazove sa kojima se administracija suočava u tim procesima, da li se i u kojoj mjeri primjenjuju metode za dizajn korisničkog iskustva, da li se podržava razmjena podataka između institucija, kako se stiču i unaprijeđuju digitalne vještine, i ostala pitanja od značaja za procjenu stepena razvoja e-usluga u javnoj administraciji Crne Gore. Osim toga, CGO je nastojao da opipa puls građana/ki i utvrdi njihove stavove, percepcije i iskustva o e-uslugama javne uprave u Crnoj Gori.

02 Zakonodavni, strateški i institucionalni okvir

Prilikom analize zakonodavnog i institucionalnog okvira koji reguliše elektronsku upravu u Crnoj Gori, može se zasebno posmatrati nekoliko cjelina, pri čemu se ključne odnose na digitalnu javnu upravu, interoperabilnost, bezbjednost, povezanost baznih registara, eID i usluge povjerenja, pristup podacima, itd.

Na početku, princip "once-only" je koncept e-uprave koji ima za cilj da osigura da građani/ke i drugi korisnici usluga javne administracije mogu samo jednom da dostave informacije o sebi ili entitetu kojem zastupaju, a da su institucije, u skladu sa svojim nadležnostima, u obavezi da te informacije dijele gdje za to postoji zakonski osnov, radi realizacije usluga koje pružaju korisnicima. Ovaj princip je dio planova EU za dalji razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta, uz smanjenje administrativnih barijera za građane/ke i privredu. Kada je u pitanju Crna Gora, ovaj princip nalazi utemeljenje i primjenu kroz dva zakonska rješenja - Zakon o upravnom postupku³ (član 13) i Zakon o elektronskoj upravi⁴ (član 19), kao i kroz Nacionalni okvir interoperabilnosti (NOI).

Crna Gora je prihvatile i primjenjuje Nacionalni okvir interoperabilnosti (NOI) od 2011. godine, pri čemu je isti imao tri verzije u periodu do 2019. godine, kada je trenutno važeća verzija stupila na snagu⁵ (2011, 2013. i 2019. godine). Nacionalni okvir interoperabilnosti je transponovao u crnogorsko zakonodavstvo Evropski okvir interoperabilnosti (EIF) iz 2017. godine i shodno se primjenjuje.

NOI predstavlja glavni okvir kojim se Crna Gora vodi u procesu unaprjeđenja i postizanja veće efikasnosti u uspostavljanju interoperabilnosti javne uprave i pratećim procesima digitalizacije i digitalne transformacije. S obzirom na dalja očekivana usaglašavanja i rezultate koje javna uprava u Crnoj Gori mora postići u skladu sa NOI i EIF, uvodni dio zakonodavnog i strateškog okvira se oslanja na mehanizme i ključne aspekte zakonodavnog, strateškog i institucionalnog okvira koji su definisani od strane Evropske komisije, odnosno u pratećim godišnjim izvještajima za Crnu Goru.

Evropska komisija uspostavila je i Nacionalni opservatorijum okvira interoperabilnosti (NIFO), u okviru kojeg se vrši godišnje praćenje postignutih rezultata po postulatima interoperabilnosti koji usmjeravaju načine rada javnih organa vlasti koji pružaju elektronske usluge, a koji predstavljaju preduslov za razvoj kvalitetnih usluga i postizanje interoperabilnosti definisane EIF-om.

³ Zakon o upravnom postupku, "Službeni list Crne Gore", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017

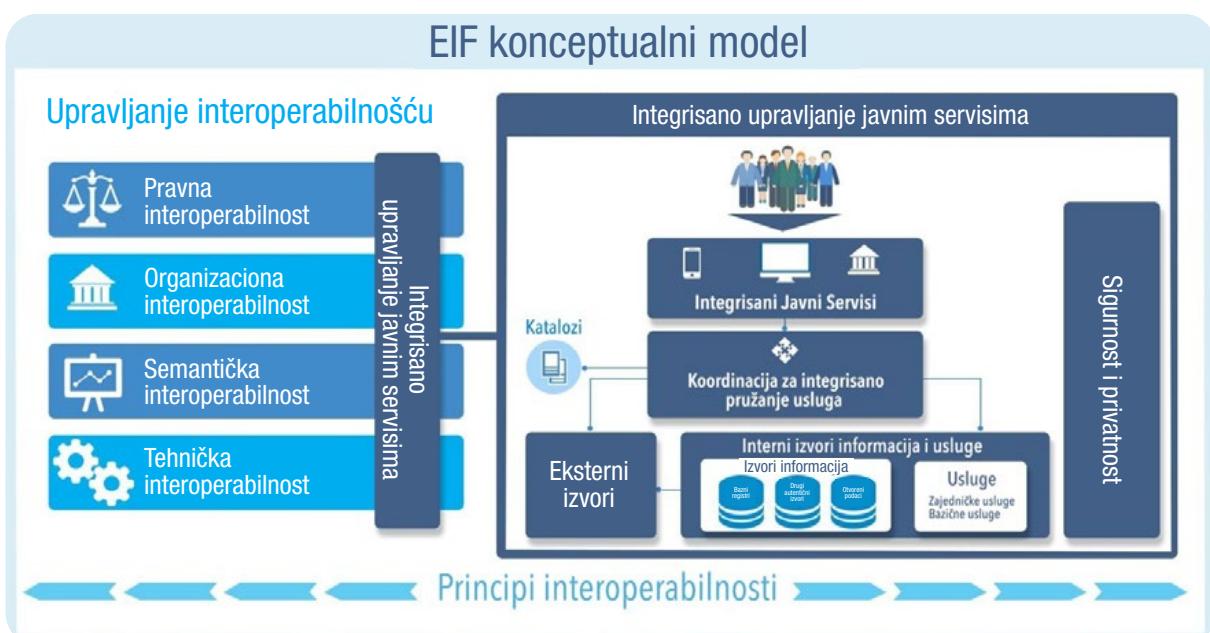
⁴ Zakon o elektronskoj upravi, "Službeni list Crne Gore", br. 072/19

⁵ <https://www.gov.me/dokumenta/daee1e0d-3142-471b-968d-d36d97c45d77>

Dvanaest postulata interoperabilnosti su:

1. supsidijarnost i proporcionalnost;
2. otvorenost;
3. transparentnost;
4. mogućnost ponovne upotrebe;
5. tehnološka neutralnost i prenosivost podataka;
6. usmjerenost na korisnika;
7. uključenost i pristupačnost;
8. sigurnost i privatnost;
9. višejezičnost;
10. administrativno pojednostavljenje;
11. očuvanje informacija;
12. procjena uspješnosti i efikasnosti.

Ovi postulati se moraju primjenjivati u praksi kako bi se postigao napredak u skladu sa EIF-om, ali njihova primjena nije moguća bez integracije sa modelom interoperabilnosti (koji uključuje segment upravljanja), a koji je primjenljiv na sve e-usluge. Model interoperabilnosti se sastoji od četiri interoperabilnosti: pravni, organizacioni, semantički, tehnički i transverzalne komponente – upravljanje integrisanim javnim uslugama.



Grafik: Model interoperabilnosti⁶

Značaj NIFO u kontekstu ovog projekta jeste u činjenici da objavljaju godišnji izvještaje i infografike o Stanju digitalne javne uprave u Crnoj Gori. Tako je u izvještaju za 2022. godinu⁷ naveden niz indikatora i postulata u domenu strateškog i zakonodavnog okvira koji oslikavaju stepen razvijenosti i polazni okvir za dalji napredak javne uprave u domenu digitalizacije i elektronskih usluga. Stepen korišćenja elektronskih usluga u Crnoj Gori obrađuje se na osnovu podataka Eurostata-a, a NIFO izvještaj za Crnu Goru daje i presjek načina na koji ljudi u Crnoj Gori najčešće koriste internet za komunikaciju sa organima javne uprave.

⁶ Izvor: Nacionalni okvir interoperabilnosti (NOI)

⁷ Digital Public Administration Factsheet 2022, Montenegro, European Commission <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets-2022>

% ljudi koji koriste internet u sljedeće svrhe			
SVRHA	% 2022.	EU 27 prosjek	Promjena u odnosu na 2021.
Interakcija sa javnom upravom	30%	58%	+0%
Informisanje	26%	47%	+3%
Preuzimanje zvaničnih obrazaca	15%	38%	+2%
Slanje popunjениh formulara	15%	44%	+3%

Tabela: Način korišćenja interneta za komunikaciju sa javnom upravom u Crnoj Gori tokom 2022.

Prikazani podaci ukazuju da Crna Gora i dalje mora raditi na postizanju rezultata koji će biti približni onima na nivou Evropske unije, a NIFO u tom kontekstu definiše da su u Crnoj Gori usvojeni i primjenjuju se konkretni zakoni i strateška dokumenta koji omogućavaju dalji razvoj digitalne javne uprave, odnosno elektronskih usluga u javnoj upravi, interoperabilnosti i digitalne transformacije.

S obzirom na metodološki pristup koji Evropska komisija primjenjuje kada je u pitanju praćenje indikatora uspjeha koje Crne Gora postiže u domenu digitalizacije uopšteno, a posebno digitalizacije javne uprave, identifikacija i predstavljanje najznačajnijih zakonodavnih i strateških dokumenata, kao i institucionalnog okvira, zasnovani su na najnovijem izvještaju *Evropske komisije o razvoju digitalizacije u javnoj upravi za 2022. godinu*⁸. Tim izvještajem su obuhvaćeni najvažniji postulati i preduslovi za dalji razvoj digitalizacije javne uprave u Crnoj Gori, uključujući zakone, uredbe, pravilnike, strategije, kao i institucionalni okvir.

Oblast	Dokument
Digitalna javna uprava Interoperabilnost	Zakon o elektronskoj upravi („Službeni list Crne Gore”, br. 072/19)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše obavezu pružanja centralizovanih elektronskih usluga građanima putem portala eUprava; - Definiše i opisuje elemente infrastrukture elektronske uprave: jedinstveni informacioni sistem; informaciono-komunikacionu mrežu; jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka; metaregistar; - Definiše jedinstveni informacioni sistem i upravljanje istim, uključujući sistem za elektronsku naplatu administrativnih taksi koji je sastavni dio jedinstvenog informacionog sistema; - Definiše elektronsku identifikaciju i autentifikaciju korisnika preko jedinstvenog informacionog sistema; - Definiše standarde pristupačnosti, a naročito za lica sa invaliditetom; - Definiše portabilnost i responzivnost; - Definiše način vođenja i objavljivanja metaregistra; - Definiše obavezu objavljivanja kataloga usluga elektronske uprave; - Definiše obrazovanje i funkcionisanje Savjeta za elektronsku upravu.

8 Izvještaj *Evropske komisije o razvoju digitalizacije u javnoj upravi za 2022. godinu*, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets-2022>

Oblast	Dokument
Digitalna javna uprava	Zakon o elektronском документу („Službeni list Crne Gore”, br. 005/08, 040/11 i 132/2022)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše način upotrebe elektronskih dokumenata u pravnom prometu, sudskim i drugim postupcima, kao i vezi sa privrednim društvima, preduzetnicima, nezavisnim regulatornim tijelima i dugim pravnim i fizičkim licima; - Definiše da elektronski dokument ima „istu pravnu valjanost kao i dokument sačinjen na papiru”, kao i uslove koji se moraju ispuniti kako bi elektronski dokument bio pravno valjan; - Definiše uslove za pravnu valjanost digitalizovanog dokumenta, uključujući vrstu potpisa koji se mora koristiti kako bi elektronski dokument bio pravno valjan, kao i činjenicu da ne može postojati kopija elektronskog dokumenta, te da se elektronski dokument smatra „izvornikom”; - Definiše način upotrebe i promet elektronskih dokumenata.
Oblast	Dokument
Digitalna javna uprava	Zakon o administrativnim taksama („Službeni list Crne Gore” br. 018/19) i Uredba o bližim uslovima i načinu plaćanja administrativnih taksi elektronskim putem („Službeni list Crne Gore” 068/20)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše način plaćanja taksi elektronskim putem, tj. da se vrši preko sistema za elektronsku naplatu administrativnih taksi kojim upravlja organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave i elektronskog poslovanja
Oblast	Dokument
Pristup informacijama	Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše način pribavljanja podataka po službenoj dužnosti iz službenih registara i evidencija; - Definiše da stranka podnesak može podnijeti javnopravnom organu neposrednom predajom, dostavljanjem podneska poštom, faksom ili u elektronskom obliku u skladu sa propisima o elektronskoj upravi
Oblast	Dokument
Pristup informacijama	Uredba o načinu upravljanja i drugim pitanjima od značaja za funkcionisanje Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka („Službeni list Crne Gore”, br. 113/20)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše način, funkcionisanje, kontrolu i sadržaj jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka; - Definiše način prijave web servisa, prijave za preuzimanje podataka i način upravljanja metaregistrom.
Oblast	Dokument
Pristup informacijama	Pravilnik o tehničkim uslovima i sigurnosnim standardima za pristup jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka („Službeni list Crne Gore”, br. 108/20)

Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše tehničke uslove i standarde koji se moraju ispuniti kako bi se dobio pristup jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka; - Definiše prateće obrasce kojim se organi javne uprave mogu prijaviti za pristup jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka, kao i zahtjev za procjenu tehničkih standarda i uslova.
Oblast	Dokument
Pristup informacijama	Pravilnik o tehničkim uslovima i sigurnosnim standardima za pristup jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka („Službeni list Crne Gore”, br. 108/20)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše način kreiranja, objavljivanja i dijeljenja informacija u otvorenom formatu na Portalu elektronske uprave; - Definiše način prijave korisnika, kao i prateće smjernice za kreiranje i brisanje naloga.
Oblast	Dokument
eID i usluge povjerenja	Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu („Službeni list Crne Gore“ br. 31/2017 i 72/2019)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definisan na način da je usaglašen sa Regulativom (EU) br. 910/2014 o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja u elektronskim transakcijama na unutrašnjem tržištu (eIDAS), čime se omogućava prekogranična interoperabilnost eID servisa; - Definiše načine i prava za korišćenje elektronskog potpisa, naprednog elektronskog potpisa i kvalifikovanog elektronskog potpisa, pri čemu je kvalifikovani elektronski potpis definisan kao potpis ima jednaku validnost i primjenljivost kao svojeručni potpis, čak i u domenu pravne valjanosti.
Oblast	Dokument
Bezbjednost	Zakon o informacionoj bezbjednosti ⁹ , mart 2023. godine - nacrt
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše mjere informacione bezbjednosti, zaštitu podataka, zaštitu od sajber prijetnji, fizičku zaštitu, rad nacionalnih tijela zaduženih za informacionu bezbjednost; - Definiše se plan za osnivanje Agencije za sajber bezbjednost.
Oblast	Dokument
Bezbjednost	Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni list Crne Gore“, br. 079/08, 070/09, 044/12, 022/17)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definišu se načini na koje se može vršiti obrada ličnih podataka (sa i bez saglasnosti); - Definiše se način dijeljenja informacija, a po dobijanju zahtjeva i ispunjavanja zakonom definisanih uslova.
Oblast	Dokument
Bezbjednost	Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, br. 44/12 i 30/17 i predlog Zakona o izmjenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od 7. marta 2023.)

⁹ Nacrt - mart 2023 (Zakon će biti u primjeni od 1. avgusta 2023. godine)

Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> Predloženim izmjenama zakona se definiše da informacija koja se razmjenjuje može biti i u elektronskoj formi. Ostale odredbe se odnose na način na koji se može pristupiti informacijama, nadležnosti, kao i ograničenja po pitanju pristupa informacijama;
Oblast	Dokument
Bezbjednost	Uredba o mjerama informacione bezbjednosti („Službeni list Crne Gore“, br. 58/2010 i 55/2015)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> Definišu se mjere fizičke, tehničke i organizacione zaštite podataka; Definišu se ograničenja i pravila u vezi sa pristupom podacima.
Oblast	Dokument
Povezanost baznih registara	Zakon o centralnom registru stanovništva („Službenom listu RCG“, br. 49/2007 i "Službenom listu CG", br. 41/2010, 40/2011 - drugi zakon i 55/2016)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> Definiše se da se Centralni registar vodi „uz elektronsku podršku i elektronsku razmjenu podataka“; Definiše se izvor, način preuzimanja i dostavljanja podataka, kao i prateće obaveze, a sve pod uslovom da su ti organi nadležni za preuzimanje ove vrste podataka.
Oblast	Dokument
eNabavke	Zakon o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore“, br. 74/2019) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore“, br. 3/2023)
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> Definisano sprovođenje javnih nabavki elektronskim putem (član 114-116) – EJSN; Definisane su dalje obaveze i razvoj sistema elektronskih javnih nabavki u skladu sa EIF i Direktivom 2004/18/EC

Tabela: Zakonodavni okvir

Oblast	Dokument
Digitalizacija javne uprave	Strategija reforme javne uprave 2022-2026
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> Definiše cilj 'administracija bez papira' (operativni cilj 1.1.); Definiše cilj postizanja „pune interoperabilnosti informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti“ (operativni cilj 2.2.). U ovom dijelu prioritet je kreiranje novog portala eUprave kao jedinstvene tačke kontakta, razvoj novih eUsluga, uvođenje potpuno digitalnih usluga – bez papira za ključne životne događaje (eRođenje, eStudent, eUpis..), unaprjeđenje portala u dijelu sistema za e-plaćanje, e-autentifikacija i e-identifikacija korisnika. Drugi cilj je da se svi nastali informacioni sistemi usklade da bi mogli biti interoperabilni i da se uspostavi potpuna elektronska međuregisterska razmjena podataka; Definiše cilj „unaprjeđenja ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka“ (operativni cilj 4.3.); Definiše potreba saradnje Vlade Crne Gore, Savjeta za reformu javne uprave, nadležnog Ministarstva javne uprave i EK radi postizanja ciljeva.

Oblast	Dokument
Digitalna transformacija	Strategija digitalne transformacije 2022-2026
Odredbe	<p>U strategiji se navodi da je potrebno unaprijediti nacionalnu eID šemu i kroz ciljane aktivnosti prilagoditi postojeće, kao i razviti nove eID sisteme i mehanizme, a naročito unaprijediti sistem elektronske identifikacije uz korišćenje mobilnih tehnologija.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definiše obaveze za unaprjeđenje postojećih i razvoj novih usluga javne uprave u domenu e-poslovanja, e-obrazovanja i e-inkluzivnosti, uz razvoj infrastrukture i razvoj i dijeljenje podataka kroz primjenu principa interoperabilnosti u javnoj upravi; - Definiše obaveze za poboljšanje dostupnosti podataka, kao i interoperabilnosti i upravljanje podacima (operativni cilj 1.2.); - Definiše cilj „Unaprjeđenje kvaliteta, količine i upotreba e-usluga“ (operativni cilj 2.2.); - Glavne aktivnosti: <i>Razvoj i optimizacija korisnički orijentisanih elektronskih usluga; Unapređenje primjene eID i elektronskih usluga od povjerenja u cilju daljeg razvoja i masovnog korišćenja e-usluga.</i>
Oblast	Dokument
Digitalizacija u oblasti obrazovanja	Strategija za digitalizaciju obrazovnog sistema 2022-2027
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše „Uspostavljanje interoperabilnosti i razvoj elektronskih usluga“ (cilj 5), u okviru Strateškog cilja 1 – Unaprjeđenje informacionog sistema obrazovanja; - Definiše i obaveze koje se odnose na saradnju između svih ustanova koje se bave obrazovanjem, i to kroz „unaprjeđenje online kolaboracije u svim ustanovama koje se bave obrazovanjem“ (cilj 6).
Oblast	Dokument
Bezbjednost	Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše obaveze za unaprjeđenje kapaciteta za sajber odbranu (strateški cilj 1), u okviru kojeg je definisan cilj „uspostavljanje baze talenata i volontera koji se bave sajber bezbjednošću“ (operativni cilj 6); - Definiše „unaprjeđenje procesa edukacije u oblasti sajber bezbjednosti u javnom i privatnom sektoru“ (strateški cilj 4).
Oblast	Dokument
Pametna specijalizacija	Strategija pametne specijalizacije 2019-2024
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - U okviru prioritetne oblasti Informaciono-komunikacione tehnologije, definiše potrebu za razvojem i unaprjeđenjem digitalnih usluga u javnoj upravi, sa ciljem „kreiranja digitalnog identiteta građana na državnom nivou, sajber bezbjednosti, otvorenih podataka kao osnove za tehnološko preduzetništvo“

Oblast	Dokument
eNabavke	Strategija za unaprjeđenje politike javnih nabavki i JPP, 2021-2025
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše obaveze za unaprjeđenje platforme e-nabavka, a sve u saradnji sa organima državne uprave, naručiocima i privrednim sektorom. Planirano je uvođenje novih funkcija u postojeći sistem kako bi se obezbijedilo pružanje integrisanih usluga i usaglašavanje sa Direktivom 2004/18/EC
Oblast	Dokument
Digitalizacija u oblasti zdravstva	Strategija razvoja integralnog zdravstvenog informacionog sistema i e-zdravlja 2018-2023
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definisane su obaveze u cilju unaprjeđenja Integralnog informacionog sistema zdravstva (IISZ), pri čemu je kreiranje standarda za razmjenu podataka (PA-2.2.) i uspostavljanje jedinstvenih, centralizovanih registara (PA-2.3.), sa zakonski jasno definisanim vlasništvom, definisano kao još jedna bitna aktivnost u okviru specifičnog cilja 2 (Obezbijediti zakonski, etički i normativni okvir koji bi predstavljao osnovu daljeg razvoja zdravstvenog informacionog sistema i adekvatne primjena servisa e-zdravlja).
Oblast	Dokument
Digitalizacija u oblasti socijalne zaštite	Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018-2022
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definisano je uspostavljanje inovativnih usluga na državnom i lokalnom nivou (mjera 3.4.); - Prepoznata je potreba za unaprjeđenjem Informacionog sistema socijalnog staranja, uz obezbeđenje dodatne interoperabilnosti i razvoj novih funkcionalnosti.
Oblast	Dokument
Digitalizacija u oblasti pravosuđa	Program razvoja informaciono-telekomunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Definiše obavezu razvoja Informacionog sistema pravosuđa (ISP) koji će uvezati četiri osnovna podsistema, na svim nivoima - podistem Ministarstva pravde, sudova, Državnog tužilaštva, i UIKS-a. Uvezivanje ovih podistema će biti realizovano kroz primjenu principa interoperabilnosti i razmjenu podataka između podistema ISP-a, kao i između ISP-a i drugih registara.

Tabela: Strateški okvir

Oblast	Dokument
Interoperabilnost	Memorandum o razumijevanju o interoperabilnosti i uslugama povjerenja u regionu Zapadnog Balkana
Odredbe	<ul style="list-style-type: none"> - Dalje usaglašavanje aktivnosti u domenu digitalizacije sa EIF, na regionalnom nivou (Zapadni Balkan); - Saradnja u domenu razvoja interoperabilnosti i usluga povjerenja, u skladu sa definisanim tehničkim uslovima.

Oblast	Dokument
Interoperabilnost	Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o uzajamnom priznavanju usluga certifikovanja za elektronske transakcije koje se pružaju u Crnoj Gori i kvalifikovanih usluga od povjerenja koje se pružaju u Republici Srbiji
Odredbe	- Definiše uzajamno prihvatanje kvalifikovanih usluga povjerenja u elektronskom poslovanju i elektronskim transakcijama, i to: kvalifikovani elektronski potpis, kvalifikovani elektronski pečat i kvalifikovani elektronski vremenski pečat.
Oblast	Dokument
Interoperabilnost	Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o uzajamnom priznavanju usluga certifikovanja za elektronske transakcije koje se pružaju u Crnoj Gori i kvalifikovanih usluga od povjerenja koje se pružaju u Republici Sjevernoj Makedoniji
Odredbe	- Definiše uzajamno prihvatanje kvalifikovanih usluga povjerenja u elektronskom poslovanju i elektronskim transakcijama, i to: kvalifikovani elektronski potpis, kvalifikovani elektronski pečat i kvalifikovani elektronski vremenski pečat.

Tabela: Sporazumi i memorandumi

Crnogorski zakonodavni, strateški i regulatorni okvir je dobro uspostavljen za razvoj elektronskih usluga u javnoj upravi, pri čemu se prepoznaje veći stepen i obim razvijenosti pravnih akata iz oblasti obrazovanja, zdravstva, javnih nabavki i pravosuđa. U skladu sa tim, svaku od tih oblasti karakteriše različit broj i stepen razvoja postojećih e-usluga, ali postoje i planovi koji su formalizovani kroz strateški okvir za razvoj elektronskih usluga, kao i razvoj interoperabilnosti i dostupnosti podataka.

Među organima javne uprave koji imaju relevantne nadležnosti u procesu razvoja digitalne javne uprave, primarno u domenu razvoju politika i interoperabilnosti, izdvajaju se:

- **Ministarstvo javne uprave** je krovna institucija u Crnoj Gori koja je nadležna za regulisanje oblasti e-uprave i informacionog društva. Njegove nadležnosti vezane za rad e-uprave ogledaju se u sprovođenju politike digitalnog društva kroz razvoj elektronske uprave, elektronskog obrazovanja, elektronskog zdravstva, elektronskog poslovanja. Takođe, fokus je na poslovima vezanim za upravljanje i koordinaciju projektima u oblasti razvoja e-uprave za potrebe organa državne uprave i državnih organa, analizu stanja i resursa potrebnih za razvoj elektronske uprave, kao i planiranje sistema e-uprave. U sklopu Ministarstva, kada je riječ o e-upravi, posluje *Direktorat za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise* obavljajući poslove koji se, između ostalog, odnose na elektronsku upravu, a za šta je konkretno zadužena *Direkcija za elektronsku upravu*;
- **Savjet za informacionu bezbjednost** informiše Vladu Crne Gore o svim bitnim pitanjima koja se odnose na informacionu i sajber bezbjednost. To uključuje iniciranje i predlaganje mjera za unaprjeđenje informacione i sajber bezbjednosti u javnom i privatnom sektoru; praćenje sprovođenja strategija i akcionih planova iz oblasti informacione bezbjednosti i preduzima aktivnosti u cilju njihovog unaprjeđenja; praćenje i koordiniranje aktivnosti iz oblasti informacione i sajber bezbjednosti; predlaganje mjera za usklađivanje zakonodavnog i administrativnog okvira u cilju unaprjeđenja informacione i sajber bezbjednosti Crne Gore;

rad na unaprjeđenju saradnje u oblasti informacione i sajber bezbjednosti između državnih organa, organa državne uprave, organa jedinica lokalne samouprave, pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja i drugih pravnih i fizičkih lica koja ostvaruju pristup ili postupaju sa podacima u smislu zakona kojim se uređuje informaciona bezbjednost i usklađuje njihove aktivnosti; rad na unaprjeđenju saradnje sa privatnim sektorom u oblasti informacione i sajber bezbjednosti; rad na unaprjeđenju međunarodne saradnje u oblasti informacione i sajber bezbjednosti; informisanje Vijeća za nacionalnu bezbjednost u slučaju prijetnji i sajber incidenata većih razmjera; dostavljanje Vladi izvještaja o svom radu;

- **Savjet za elektronsku upravu** izvještava Vladi Crne Gore u vezi sa stanjem razvoja elektronske uprave i ICT-a, daje predloge izmjena i dopuna zakona i usaglašavanja regulatornog okvira u oblasti elektronske uprave, predlaže mehanizme unaprjeđenja saradnje u oblasti razvoja elektronske uprave na državnom, lokalnom i međunarodnom nivou; obrazuje operativne i stručne radne timove, kao privremena tijela, u slučaju potrebe;
- **Savjet za inovacije i pametnu specijalizaciju** je zadužen da predlaže Vladi politike i strategije kojima se uređuje oblast inovacija i tehnološkog razvoja u Crnoj Gori, prati realizaciju Strategije pametne specijalizacije Crne Gore (2019-2024), ostvaruje saradnju sa drugim organima u oblasti inovacija i digitalizacije u domenu S3, javno promoviše značaj inovacija i pametne specijalizacije za ukupan društveno-ekonomski razvoj Crne Gore i poboljšanje kvaliteta života građana/ki.
- **Savjet za reformu javne uprave** prati implementaciju Strategije reforme javne uprave 2022-2026 radi obezbeđivanja visokog kvaliteta usluga za građane/ke, pruža podršku u realizaciji aktivnosti koje se, između ostalog, odnose na organizaciju javne uprave, jačanje procesa upravljanja javnim politikama, razvoj modernog i profesionalnog službeničkog sistema, unaprjeđenje sistema lokalne samouprave, unaprjeđenje transparentnosti i otvorenosti rada uprave u cjelini, jačanje interne i eksterne kontrole javne uprave.
- **Savjet za upravljanje portalom otvorenih podataka** je zadužen za prepoznavanje izazova u oblasti otvorenih podataka i predlaganje rješenja za te izazove; razmatranje i pokretanje inicijativa, aktivnosti i projekata sa ciljem unaprjeđenja upravljanja otvorenim podacima; unaprjeđenje saradnje sa organima na državnom i lokalnom nivou u cilju otvaranja što većeg broja podataka; upravljanje i promociju portala otvorenih podataka; praćenje postojećih podataka na portalu otvorenih podataka; unapređivanje transparentnosti rada javne uprave i promociju principa otvorenih javnih politika;
- **Ministarstvo unutrašnjih poslova** je pružalač kvalifikovanih usluga povjerenja, nadležan za TrustME - kvalifikovano sertifikaciono tijelo za pružanje elektronskih kvalifikovanih usluga povjerenja;
- **Agencija za slobodan pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka** vrši nadzor nad sprovođenjem zaštite ličnih podataka; rješava po zahtjevima za zaštitu prava; daje mišljenja u vezi primjene zakona; daje saglasnost u vezi sa uspostavljanjem zbirkličnih podataka; daje mišljenje u slučaju kad postoji sumnja da li se određeni skup ličnih podataka smatra zbirkom; prati primjenu organizacionih i tehničkih mjera za zaštitu ličnih podataka i predlaže poboljšanje tih mjera; daje prijedloge i preporuke za unaprjeđenje zaštite ličnih podataka; daje mišljenje da li određeni način obrade ličnih podataka ugrožava prava i slobode lica; sarađuje sa organima nadležnim za nadzor nad zaštitom ličnih podataka u drugim zemljama; sarađuje sa nadležnim državnim organima u postupku pripreme propisa koji se odnose na zaštitu ličnih podataka; daje prijedlog za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja obrade ličnih podataka i dr.

03 Analiza stanja u domenu e-usluga

Iako su ostvareni određeni pomaci u proteklom periodu, izazovi u domenu digitalizacije i e-uprave u Crnoj Gori su i dalje brojni, o čemu najbolje svjedoče izvještaji relevantnih međunarodnih organizacija. Evropska komisija adresira ovo pitanje kroz redovne godišnje izvještaje za Crnu Goru, ali i kroz specijalizovane izvještaje, poput *Digital Public Administration Factsheet-a*, koji ukazuje da je pred Crnom Gorom ozbiljan zadatak dostizanja standarda koji će biti približni standardima Evropske unije u ovoj oblasti.

Konkretno, u *Izvještaju EK za Crnu Goru za 2022. godinu¹⁰*, generalni je zaključak da je Crna Gora umjerenog spremna za reformu javne uprave. Naime, konstatiše se ograničen napredak, uključujući usvajanje nove *Strategije reforme javne uprave za period 2022 – 2026. godine*, te se navodi da je, i pored određenih poboljšanja u području digitalizacije usluga, napredak u pružanju javnih usluga i dalje spor. U Izvještaju Komisije se, takođe, prepoznaju dva glavna cilja *Strategije digitalne informacije 2022-2026. godine - unaprjeđenje kapaciteta za digitalnu transformaciju, te jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti sektora informacione i komunikacione tehnologije*. Kako bi se postigla efikasnost u radu, smanjila potrošnja papira u javnoj upravi i smanjili troškovi, akcenat se stavlja i na projekat „*Administracija bez papira*“.

Pored toga, Ujedinjene nacije (UN), svake dvije godine objavljaju tzv. „*UN E-government Survey*“¹¹, istraživanje koje prati napredak razvoja e-uprave putem Indeksa razvoja e-uprave UN-a (*E-government Development Index - EGDI*¹²). UN Izvještaj za 2022. godinu Crnu Goru je rangirao na 71 poziciju, od ukupno 193 zemlje, za razliku od 2020. godine kad je bila na 75 poziciji po razvoju, što je skok za 4 mesta.

Grafici pokazuju indeks razvoja e-uprave (EDGI) kroz prosječan stepen razvoja po godinama, ali i tzv. indeks e-participacije¹³.

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

11 UN E-Government Survey 2022, <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>

12 Indikator koji se sastoji od 3 indeksa: Indeks elektronskih usluga (eng. Online Service Index - OSI); Telekomunikacioni indeks (eng. Telecommunication Index - TI) i Indeks ljudskog kapitala (eng. Human Capital Index - HCI)

13 Procjenjuje upotrebu elektronskih usluga kojima javna uprava pruža informacije građanima, interakciju sa zainteresovanim stranama, tj. svima koji imaju interes da onlajn pristupaju ovim uslugama, i učešće subjekata u procesu donošenja odluka i kreiranju politika i propisa

EGDI

[Download 2022 Data in Excel/CSV format](#)

2022

2020

2018

2016

2014

2012

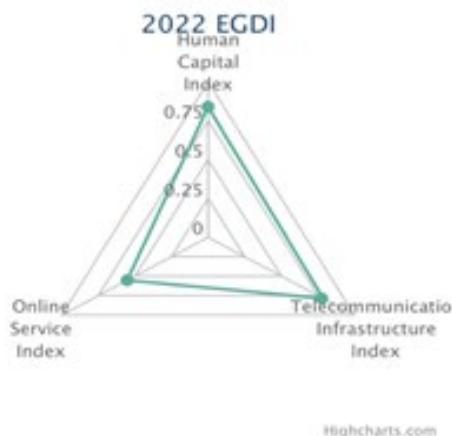
2010

2008

2005

2004

2003

EGDI Overview**EGDI Sub-Components****E-Government (2022 EGDI: 0.7260)**

2022 Rank 71

Group HEGDI

Rating Class HV

2020 Rank 75

Change -4

E-Participation (2022 EPART: 0.4659)

2022 Rank 83

2020 Rank 100

Change -17

Grafik: Indeks razvoja e-Uprave i indeks e-Participacije za Crnu Goru u 2022. godini

EGDI

[Download 2020 Data in Excel/CSV format](#)

2022

2020

2018

2016

2014

2012

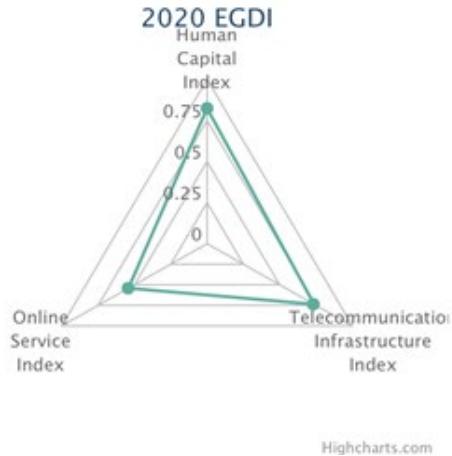
2010

2008

2005

2004

2003

EGDI Overview**EGDI Sub-Components****E-Government (2020 EGDI: 0.7006)**

2020 Rank 75

Group HEGDI

Rating Class H3

2018 Rank 58

Change +17

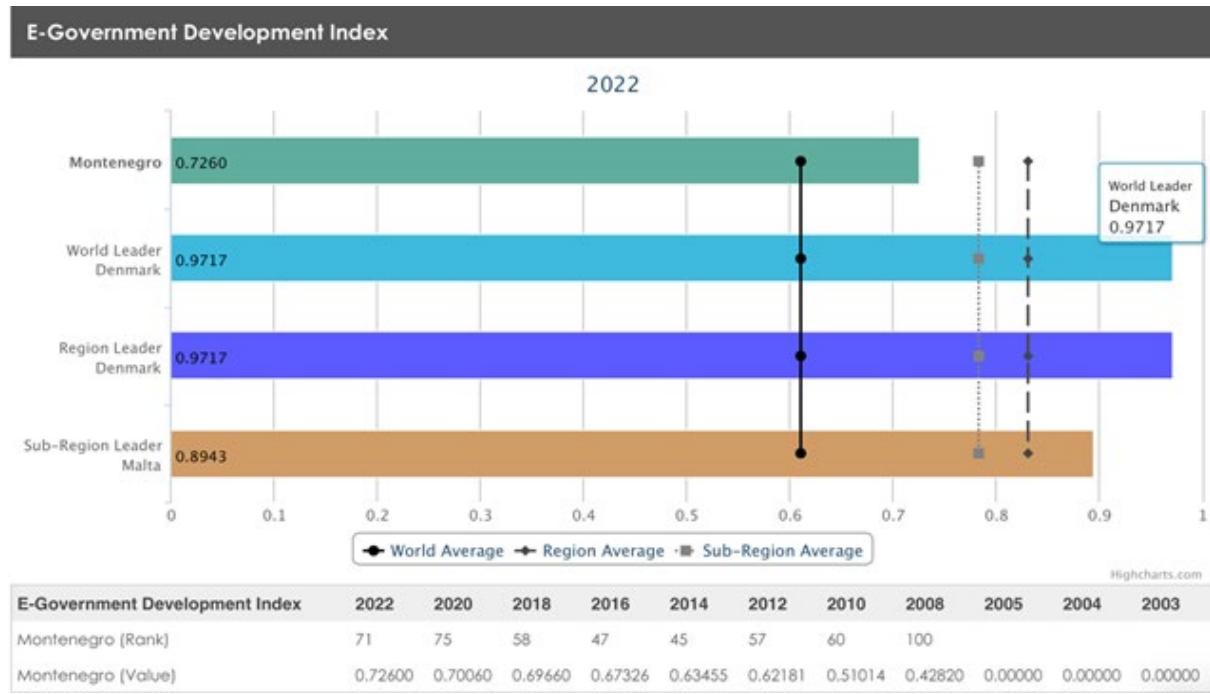
E-Participation (2020 EPART: 0.5476)

2020 Rank 100

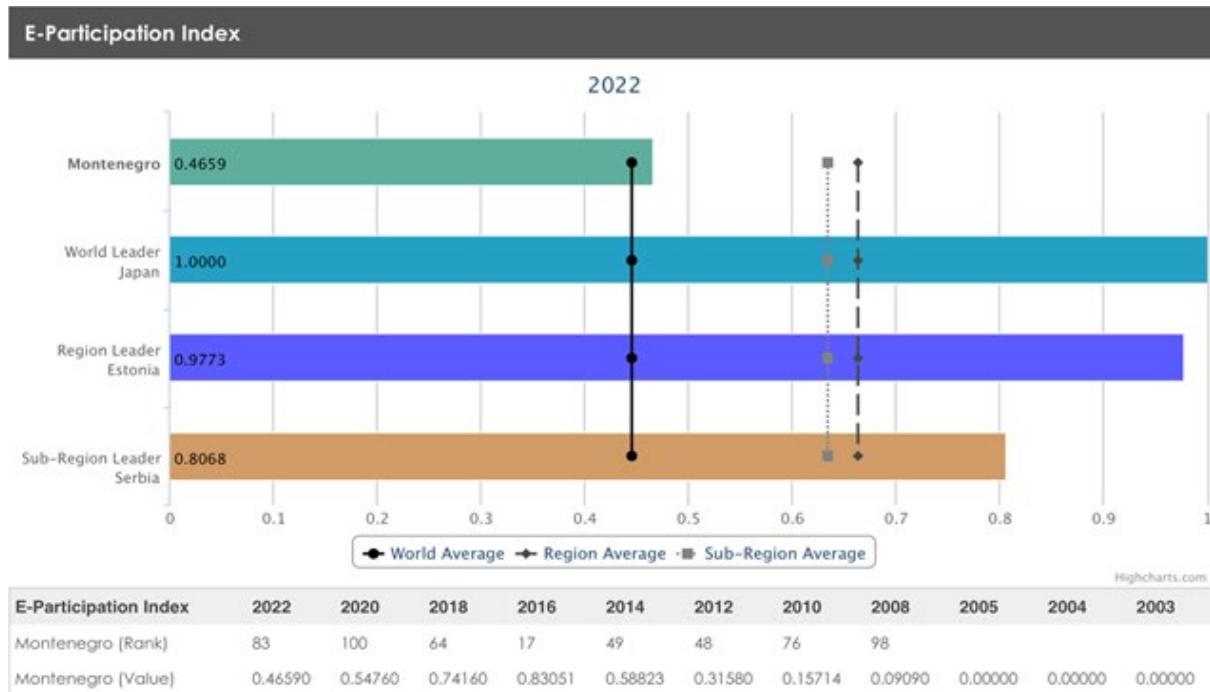
2018 Rank 64

Change +36

Grafik: Indeks razvoja e-Uprave i indeks e-Participacije za Crnu Goru u 2020. godini



Grafik: Indeks razvoja e-Uprave za Crnu Goru i komparacija sa drugim državama



Grafik: Indeks razvoja e-Participacije za Crnu Goru i komparacija sa drugim državama

Dodatno, strateška dokumenta na nacionalnom nivou, takođe, prepoznaju izazove i probleme u domenu e-usluga.

U Strategiji digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026¹⁴, koju je donijelo Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija u decembru 2021. godine, konstatuju se, između ostalog, sljedeći izazovi:

14 <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/02/strategija-digitalne-transformacije-sa-ap-1.pdf>

- zadovoljstvo e-uslugama među korisnicima je relativno visoko, ali je nivo upotrebe nizak, a pogotovo kod e-usluga namijenjenih građanima/kama, zbog niskog stepena potpuno digitalizovanih usluga, koje se ne mogu u cijelosti realizovati elektronskim putem, tj. od prijave do realizacije i plaćanja;
- nedovoljno razvijena svijest i manjak informacija o postojećim uslugama, što ukazuje na potrebu centralizacije i aktivne promocije na nivou države, te poboljšanje dizajna usluga usmjerenih na korisnika;
- neintegriranost sistema za elektronsku identifikaciju, sistema za elektronsko plaćanje, itd, koji su ključni za realizaciju velikog broja različitih usluga i efikasno funkcionisanje portala e-uprave;
- nemogućnost dobijanja povratne informacije od strane davaoca e-usluge korisnicima koji su podnijeli zahtjeve za određene e-usluge, zbog nezainteresovanosti institucija za obradu prispjelih zahtjeva za e-usluge koje su u njihovoј nadležnosti, a dostupne su na e-portalu;
- neblagovremeno ažuriranje informacija koje se nalaze u opisnom dijelu za e-usluge, a pogotovo kod e-usluga informativnog karaktera;
- nezainteresovanost institucija da se određene e-usluge "podignu" na viši nivo sofisticiranosti i pored postojanja realnih uslova;
- nizak nivo znanja krajnjih korisnika u domenu elektronskog poslovanja, odnosno nedostatak informatičke pismenosti i neinformisanost krajnjih korisnika/ca o postojanju e-usluga na portalu.

S druge strane, i u *Strategiji reforme javne uprave 2022-2026¹⁵* identificuju se neki od izazova koji se tiču e-uprave:

- neadekvatno mjerjenje stepena zadovoljstva e-servisima od strane građana/ki i privrede;
- nepostojanje adekvatne reakcije na izmjereno nezadovoljstvo građana/ki;
- mali broj građana/ki koristi digitalne servise što dovodi u pitanje njihovu pristupačnost, kvalitet i usredsređenost na korisnike/ce;
- izraženo nepovjerenje građana/ki u elektronske usluge, kao i zabrinutost za zaštitu ličnih podataka, te bespotrebno zahtijevanje dodatnih ličnih informacija za korišćenje digitalnih servisa;
- potencijalna zloupotreba ličnih podataka prilikom korišćenja portala poput e-peticije;
- građani/ke nijesu stimulisani da učestvuju u javnim raspravama, a materijali su često nerazumljivi široj javnosti, dok pristupačnost nije jednaka za sve i dr.

Još jedan u nizu dokumenata koji mapiraju izazove u sferi elektronskih usluga, jeste *Analiza stanja elektronskih usluga sa prijedlogom mjera za njihovo unaprjeđenje iz 2020. godine¹⁶*. Ovaj dokument kao jedan od ključnih izazova prepoznaje činjenicu da „sofisticiranost e-usluga trećeg, četvrtog ili petog nivoa podrazumijeva postojanje infrastrukturnih i tehničkih preduslova koji su neophodni za sveobuhvatan proces

¹⁵ <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

¹⁶ <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjLo6zEiofAhXYhv0HHbv2AFQQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwapi.gov.me%2Fdownload%2Fe965f2a4-7eb5-452f-b81d-813d0c56ca43%3Fversion%3D1.0&usg=AOvVaw00obYGQ3X5i3XjHm-fzgcy>

realizacije". Pored toga, navodi se da su za dalji razvoj e-usluga presudno važni procesi elektronskog plaćanja, elektronske identifikacije, razmjene podataka između ključnih registara i informacionih sistema, elektronska dostava i korišćenje elektronskih dokumenata. Dodatno, i ovaj dokument problematizuje neadekvatnu promociju e-usluga od strane institucija, te prateću nezainteresovanost građana/ki za njihovo korišćenje. Uz to se navodi i nedovoljno poznavanje propisa od strane zapošljenih u javnoj upravi, kao i neadekvatna promocija IT industrije, deficitarnost IT kadra, i nedovoljno ulaganje u edukaciju zapošljenih u javnoj upravi.

04 Portal e-Uprave

Portal e-uprava.me¹⁷ je centralno mjesto za pružanje usluga javne administracije elektronskim putem, koji razvija i kojim upravlja Ministarstvo javne uprave od 2016. godine, kada je formirano kao pravni nasljednik Ministarstva za informaciono društvo. Ovaj način komunikacije između javne uprave i građana/ki i privrede zvanično je počeo 7. aprila 2011. godine, kada je pet državnih institucija počelo da pruža 12 elektronskih usluga. Dvanaest godina kasnije na portalu e-uprave postoje **383** aktivne usluge¹⁸, u nadležnosti **39 institucija**, od kojih je, u kontekstu tehnološke sofisticiranosti, **177** informativnih servisa **nivoa 1**, **130 nivoa 2** (jednosmjerno), a **76 nivoa 3** (dvosmjerno). Na portalu e-uprave ne postoje usluge 4. i 5. nivoa. Sa druge strane, usluge 4. i 5. nivoa sofisticiranosti postoje na drugim portalima kojima upravljaju drugi organi u sistemu javne administracije¹⁹, što i ukazuje da, iako je u Crnoj Gori korišćenjem portala e-uprave građanima/kama olakšana komunikacija sa državnim organima u smislu podnošenja zahtjeva i jednostavnijeg pronalaženja informacija i odgovarajućih formulara, još uvijek postoji prostor za unaprijeđenja.

Takođe, prema informacijama iz Strategije digitalne transformacije 2022-2026. iz decembra 2021. godine, portal sadrži i **Registar licenci**, koji je u tom momentu obuhvatao **355 licenci**, izdatih od strane **26 institucija**. Od ukupnog broja, 10 licenci je namijenjeno organima javne uprave, 295 pravnim licima i 50 fizičkim licima. U smislu nivoa sofisticiranosti, najveći broj ovih licenci su licence koje su razvijene do **nivoa 1 (185)**, zatim licence razvijene do nivoa **2 (145)** dok je do **nivoa 3** razvijeno **25** licenci.

Pojašnjenja radi, nivoi sofisticiranosti predstavljaju sljedeće mogućnosti usluga:

- **Nivo 1** - podaci o uslugama postoje u elektronskoj formi (tzv. informativni nivo);
- **Nivo 2** - omogućena je jednosmjerna komunikacija, tj. obrasci se mogu preuzeti sa interneta, ručno popuniti i predati;
- **Nivo 3** - omogućena je dvosmjerna komunikacija tj. obrasci se mogu popuniti i predati putem interneta a servis će pružiti uslugu ovlaštenom korisniku;
- **Nivo 4** - može se realizovati transakcija tj. usluge se mogu u potpunosti pružati putem interneta, podnošenjem popunjениh obrazaca ili podataka na obradu elektronskim putem; rješenja državnih organa se, takođe, dostavljaju elektronski;
- **Nivo 5** - razvijena je personalizovana usluga, a što znači da se cijelokupna usluga može obaviti putem interneta, automatski i proaktivno.

Tabela²⁰ daje pregled e-usluga po godinama i vrsti, a istovremeno ukazuje da je u prethodnih nekoliko godina došlo do **značajnog pada ukupnog broja e-servisa** (trenutno svega **383** usluge). To se u velikoj mjeri može pripisati i sajber napadima iz avgusta 2022. godine i posljedicama koje su ostavili po funkcionisanje javne uprave, te činjenici da su brojne institucije povukle neke od elektronskih usluga sa portala.

17 <https://www.euprava.me>

18 Usluga za pravna lica ima ukupno 255, a za fizička 111, ostatak su usluge za javnu upravu

19 Dostupni servis koji je razvijen do nivoa 4 (potpuna interoperabilnost registara) je servis koji od maja 2020. godine omogućava online upis djece u škole i vrtiće, kao i online upis studenata na prvu godinu fakulteta

20 <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/02/strategija-digitalne-transformacije-sa-ap-1.pdf>

Godina	Ukupno usluga	Broj institucija	Elektronske usluge	Informativne usluge	Pravna lica	Fizička lica	Javna uprava
2016	192	30	110	82	73	97	22
2017	249	32	136	113	92	135	22
2018	563	50	175	388	344	196	23
2019	585	51	179	406	358	205	22
2020	575	50	187	388	342	211	22
Dec. 2021	523	44	156	367	321	181	20

Tabela: Pregled e-usluga po godinama i vrsti (elektronske ili informativne)

U komunikaciji sa predstavnicima Direkcije za digitalizaciju i elektronske servise, pri Ministarstvu javne uprave²¹, CGO je dobio informaciju da je, tokom sajber napada u avgustu 2022. godine, povučen značajan broj elektronskih usluga koje su korisnici najviše koristili, a na zahtjev samih institucija. Konkretno, iz nadležnosti Ministarstva javne uprave povučeno je ukupno šest elektronskih usluga:

- prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima za VSS;
- prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima za SSS;
- prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima za VSS;
- prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima za SSS;
- prijava za polaganje ispita za provjeru stručne osposobljenosti za vršenje poslova komunalne policije
- prijava za ponovno polaganje ispita za provjeru stručne osposobljenosti za vršenje poslova komunalne policije.

Takođe, od Ministarstva javne uprave je, iz iste komunikacije, dobijena informacija da je tokom 2022. godine putem Portala eUprave realizovano online plaćanje za četiri usluge Ministarstva pravde:

1. Zahtjev za izvod iz kaznene evidencije za fizička lica
2. Zahtjev za izvod iz kaznene evidencije za pravna lica
3. Zahtjev za izvod iz prekršajne evidencije za fizička lica
4. Zahtjev za izvod iz prekršajne evidencije za pravna lica

Konačno, CGO-u je dostavljen podatak da je „*u cilju unapređenja komunikacije sa građanima te uspostavljanja jednostavnijih i efikasnijih elektronskih usluga, početkom aprila 2022. godine izvršena je integracija Sistema za elektronsku naplatu sa Portalom e-uprave, kao i Sistema za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju. Na ovaj način stvoreni su preduslovi za razvoj elektronskih usluga visokog nivoa sofisticiranosti od strane svih institucija i punom implementacijom ovog sistema građani će biti u prilici da na jednom mjestu elektronskim putem plate bilo koju od usluga javne uprave koja podrazumijeva plaćanje takse i druge vrste naknade*“.

U okviru portala e-uprave funkcioniše i **podportal eParticipacija²²**, koji omogućava građanima/kama da elektronskim putem učestvuju u javnim raspravama o svim strateškim i zakonskim dokumentima koje donosi Vlada Crne Gore, odnosno da iskažu mišljenje o važnim pitanjima koji se tiču njihovog i života društvene zajednice u kojoj žive. Ovaj sistem sadrži četiri modula: *javne rasprave, konsultacije, poziv za učešće u radnim grupama i javna obavještenja*.



Javne rasprave predstavljaju mogućnost konsultovanja organa, organizacija, udruženja i pojedinaca u početnoj fazi pripreme zakona/strategije, a slično je i sa konsultacijama koje se odnose na davanje inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara u početnoj fazi pripreme zakona/strategije. Poziv za učešće u radnim grupama podrazumijeva učešće NVO u radnim grupama koje obrazuju organi državne uprave u procesu izrade akata, u cilju zajedničkog rada na kreiranju javnih politika. Konačno, javna obavještenja uključuju obavezu organa javne uprave da svaki javni konkurs, oglas i drugi vid obavještenja objavi na portalu e-uprave, uključujući i obavezu javnog objavljivanja pismena kojeg nije bilo moguće dostaviti na drugi način propisan zakonom.

U kontekstu priče o sistemu **eParticipacija**, nemoguće je zaobići i portal **Glas građana – ePeticije²³**, koji je pokrenut 2012. godine, a inoviran i pušten u rad 2021. godine, sa ciljem povećanja transparentnosti rada Vlade i unaprjeđenja participativne demokratije, kroz građanske inicijative, odnosno jedan vid demokratskog modela podnošenja elektronskih peticija. Da bi osoba podnijela ili potpisala elektronsku peticiju, mora biti punoljetni državljanin Crne Gore i imati biometrijsku ličnu kartu, ili ako je strani državljanin imati stalno nastanjenje u Crnoj Gori i ličnu kartu za strance. E-peticija je zatim prihvaćena i objavljena na portalu pod uslovom da: zahtijeva da Vlada preduzme konkretnu aktivnost iz djelokruga njenih nadležnosti; da suštinski nije identična sa nekom drugom e-peticijom koja je otvorena za glasanje; i da ispunjava Kriterijume za podnošenje elektronske peticije. Prema podacima iz Strategije digitalne transformacije 2022-2026, iz decembra 2021. godine, od objavljivanja inoviranog portala podnešena je **61 peticija**, za koje je glasalo preko **15.000 građana**, dok na samom sajtu, u trenutku zaključenja ove studije²⁴, stoji da je podnešeno ukupno 49 peticija, za koje je glasalo 9567 građana.

²² <https://www.euprava.me/eparticipacie>

²³ <https://epeticije.gov.me/>

²⁴ Sajtu <https://epeticije.gov.me/> posljednji put pristupljeno 25.maja 2023. godine

05 Statistika servisa na portalu e-uprave

Nalazi koji su prikupljeni kroz rad na ovoj studiji ukazuju u kojim dimenzijsama postoji najviše prostora za unaprjeđenje, nakon čega bi stigao i adekvatan odgovor korisnika, u vidu smanjenja fizičkog prisustva na lokacijama institucija, većeg povjerenja u rad nadležnih organa, kao i većeg nivoa učešća u domenu razvoja politika i rješenja od značaja za čitavo društvo.

Broj podnijetih zahtjeva na portalu e-uprave u 2022. godini²⁵ pokazuje trend relativne stagnacije u posljednjih pet godina, a što se održava i kroz slab odziva građana/ki i privrede na ovaj način komunikacije organa prema ciljnim javnostima

NAZIV SERVISA	BROJ PODNJJETIH ZAHTJEVA
Zahtjev za dodjelu studentskog kredita	6713
Obrazac br.1 - Zavod za zapošljavanje - bez digitalnog certifikata	2554
Obrazac br. 1 - Uprava za ljudske resurse - bez digitalnog certifikata	943
Zahtjev za dostavljanje podataka iz kaznene evidencije za fizička lica	571
Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokom stručnom spremom	210
Zahtjev za dostavljanje podataka iz prekršajne evidencije za fizička lica - online plaćanje	187
Zahtjev za dostavljanje podataka iz kaznene evidencije za fizička lica - online plaćanje	167
Zahtjev za dostavljanje podataka iz prekršajne evidencije za fizička lica	80
Prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokom stručnom spremom	71
Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Uprave za katastar i državnu imovinu	48
Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjom stručnom spremom	25
Prijava za polaganje ispita za provjeru stručne sposobljenosti za vršenje poslova komunalne policije	21
Zahtjev za dostavljanje podataka iz prekršajne evidencije za fizička lica - online plaćanje	16
AZLP prijava zbirke ličnih podataka	10
AZLP registracija rukovaoca zbirke ličnih podataka	9

²⁵ Presjek je napravljen 9. januara 2023. godine

Zahtjev za dostavljanje podataka iz kaznene evidencije za pravna lica	7
Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i ekologije.	7
Zahtjev za slobodan pristup informacijama (opšta forma)	7
Prijava za ponovno polaganje ispita za provjeru stručne osposobljenosti za vršenje poslova komunalne policije	3
Zahtjev za upis u Carinski registar	3
Uložite primjedbu	3
Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Uprave za kadrove	2
Zahtjev za dostavljanje podataka iz kaznene evidencije za pravna lica - Online plaćanje	2
Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta	2
Zahtjev za dostavljanje podataka iz prekršajne evidencije za pravna lica	2
Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Ministarstva odbrane	2
Prijava korupcije Agenciji za sprječavanje korupcije	1
Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma	1
Zahtjev za prepis uvjerenja o položenom stručnom ispitu	1
Prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjom stručnom spremom	1
Zahtjev za dodjelu identifikacionih brojeva prekršajnih naloga u Registru novčanih kazni i prekršajne evidencije za pravno lice	1
Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Uprave prihoda i carina	1
11671	

Tabela: pregled podnijetih zahtjeva tokom 2022. godine

S druge strane, integralni dio web-portala Vlade Crne Gore, urađen tokom 2020. i 2021. godine, predstavlja i **Katalog usluga elektronske uprave**²⁶. Izrađen je u skladu sa CPSV-AP metodologijom²⁷ koja predviđa zajednički model podataka za sve, a trebalo je da pruži uvid u usluge koje su institucije razvile, u okviru ili izvan portala e-uprave, kako bi se povećao stepen informisanosti građana i građanki o mogućnostima i pravima koja mogu ostvariti pred organima vlasti.

Oblasti koje su trenutno obuhvaćene uslugama prikazanim u Katalogu obuhvataju: uređenje prostora i izgradnju objekata; poljoprivredu; civilno društvo (NVO); pravnu zaštitu; isprave i dokumenta; poreska i carinska pitanja; turizam; ekonomiju i privredu; rad; obrazovanje; zdravlje. Ove usluge su u nadležnosti devet ministarstava, a ukupno ih je 88 navedeno sa detaljnim opisom i načinom realizacije.

²⁶ Katalog usluga elektronske uprave, https://www.gov.me/e-servisi?sort=published_at

²⁷ Core Public Service Vocabulary Application Profile

Institucija	Broj usluga	Vrsta usluga
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	2	<ul style="list-style-type: none"> - Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i ekologije - Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Agencije za zaštitu životne sredine
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	8	<ul style="list-style-type: none"> - Rješenje o upisu u Registar gazdinstava na kojima se drže i uzgajaju životinje radi stavljanja u promet - Rješenje o upisu u Registar gazdinstava na kojima se drže i uzgajaju životinje-pčele - Rješenje o određivanju mjesta i dužine trajanja karantina za uvezene životinje - Zahtjev za upis u Registar sorti i podloga sadnog materijala - Zahtjev za upis u Registar zaštićenih sorti - Registar profesionalnih korisnika - Registar proizvođača, prerađivača, uvoznika, distributera i skladištara bilja, biljnih proizvoda i objekata pod nadzorom - Dozvola za gajenje maka i konoplje u industrijske i prehrambene svrhe
Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma	8	<ul style="list-style-type: none"> - Zahtjev za ispitivanje i odobrenje tipa mjerila - Zahtjev za ovjeravanje mjerila - Zahtjev za kalibraciju mjerila/etalona - Zahtjev za stručno mišljenje i/ili pomoć u oblasti metrologije - Zahtjev za stručno mišljenje i/ili pomoć u oblasti kontrole predmeta od dragocjenih metala - Zahtjev za vanredni pregled zakonskih mjerila u upotrebi - Zahtjev za izdavanje slike oblika državnih žigova za označavanje stepena finoće predmeta od dragocjenih metala - Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Zavoda za metrologiju
Ministarstvo javne uprave	4	<ul style="list-style-type: none"> - Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima za V, VI i VII nivo kvalifikacije obrazovanja (VSS) - Zahtjev za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokom stručnom spremom - Zahtjev za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjom stručnom spremom - Zahtjev za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjom stručnom spremom
Ministarstvo finansija	1	<ul style="list-style-type: none"> - Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Ministarstva finansija

Ministarstvo odbrane	1	<ul style="list-style-type: none"> - Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Ministarstva odbrane
Ministarstvo unutrašnjih poslova	3	<ul style="list-style-type: none"> - eServis eLK - Zahtjev za izdavanje izvoda iz registra rođenih, uvjerenja o crnogorskom državljanstvu i uvjerenja o prebivalištu - Provjera podataka o biraču i zahtjev za promjenu adrese
Ministarstvo pravde	4	<ul style="list-style-type: none"> - Zahtjev za otvaranje naloga za pristup Registru novčanih kazni i prekršajne evidencije - Zahtjev za dostavljanje podataka iz prekršajne evidencije za fizička lica - Zahtjev za slobodan pristup informacijama u nadležnosti Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava - Zahtjev za dostavljanje podataka iz kaznene evidencije za fizička lica

Tabela: Broj i vrsta usluga po nadležnostima i vrstama usluga u Katalogu usluga elektronske uprave

Katalog usluga elektronske uprave trenutno ne pruža integriran pregled svih usluga koje su dostupne na portalu eUprave i na drugim portalima u nadležnosti ostalih organa vlasti, što predstavlja prostor za djelovanje u smislu uniformizacije usluga prema preporukama modela iz CPSV-AP metodologije i njihove objave kroz Katalog.

06 Najbolje prakse iz Crne Gore

Kada su u pitanju e-usluge koje su dostupne van portala eUprava, a koje se kroz relevantne izvještaje prepoznaju kao tehnički napredne i popularne za građanstvo i privredu, najviše se ističu: CEJN (elektronski sistem javnih nabavki), eZdravlje, EDU.me (elektronski upis, elektronski dnevnik, elektronski indeks), MEIS, nove usluge Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, e-fiskalizacija za privrodu, itd.

- **CEJN** pruža zaokružene usluge za sva pravna lica koja žele da se prijave na sve javne pozive u Crnoj Gori, pri čemu je svim korisnicima omogućena realizacija svih usluga na portalu, od podnošenja zahtjeva do dobijanja obavještenja o ishodu postupka (e-objava, e-pristup, e-dostavljanje, e-ocjena, e-žalba). Identifikacija na portalu i dalje nije u skladu sa eID mogućnostima. Proces ugovaranja koji slijedi nakon pozitivnog odgovora na podnešeni zahtjev se ne realizuje putem portala, već se taj dio usluga dalje realizuje direktno u komunikaciji sa naručiocem.
- **eFirma** (CRPS) predstavlja relativno novi servis koji ima za cilj da olakša poslovanje privrednih subjekata u Crnoj Gori, a putem kojeg je omogućena registracija osnivanja novog jednočlanog privrednog subjekta, prijava za registraciju promjene postojećeg privrednog subjekta i podnošenje zahtjeva za izdavanje izvoda i potvrda CRPS-a, a što se može ostvariti uz posjedovanje digitalnog certifikata. Navedene usluge i dalje nisu u potpunosti elektronske, s obzirom na to da se putem portala ne omogućava preuzimanje potrebnih dokumenata u elektronskoj verziji, već je iste potrebno preuzeti na šalteru CRPS-a po podnešenom zahtjevu.
- **eKatastar** pruža mogućnost korisnicima da dobiju uvid u informacije koje se odnose na vlasništvo, površinu i sve relevantne informacije koje čine dio lista nepokretnosti, kao i da preuzmu list nepokretnosti za parcele u svim katastarskim opštinama u Crnoj Gori. Na portalu je omogućena pretraga po nosiocu prava (vlasniku) ili po broju katastarske parcele, pri čemu se mora naglasiti da putem portala nije omogućena pretraga parcela po lokacijama na mapi, iako je takav servis dostupan na Geoportalu Uprave za katastar i državnu imovinu www.geoportal.co.me, pa bi eventualna integracija ovih usluga bila od koristi za razvoj postojećih servisa.
- **eZdravlje** se istakao kao posebno korisna i popularna usluga tokom pandemije COVID-19, kada su korisnici prepoznali potrebu i potencijal za korišćenje dostupnih servisa putem navedene platforme (koja je dostupna u vidu mobilne aplikacije i kao desktop verzija), a na kojoj se nude sljedeće usluge: eZakazivanje, eRecept, eNalaz, eApoteka, eOsiguranje, eNaručivanje.
- Na portalu www.upisi.edu.me tokom 2020. godine postavljene su tri e-usluge 5. nivoa za podnošenje zahtjeva za elektronski upis, i to za upis djece u predškolske ustanove (prvi put); upis djece u prvi razred osnovne škole; i upis djece u prvi razred srednje škole. Tokom 2021. godine razvijene su još dvije usluge za podnošenje zahtjeva za upis u prvi

razred osnovne muzičke škole, kao i za upis u prvu godinu osnovnih studija na Univerzitetu Crne Gore, dok je 2022. godine razvijen i pušten u rad servis za apliciranje za mesta u studentskim domovima. Servisi se oslanjaju na Informacioni sistem obrazovanja Crne Gore (MEIS), a povezani su i sa drugim neophodnim registrima, tako da je za korištenje usluge potreban samo jedinstveni matični broj djeteta.

- Ministarstvo prosvjete je 2020. godine kreiralo novi portal **Dnevnik** (www.dnevnik.edu.me) koji omogućava roditeljima da prate ocjene, izostanke i ponašanje svog djeteta (koje pohađa državne osnovne i srednje škole). Portal omogućava roditeljima i komunikaciju sa razrednim starješinom i nudi informacije o zakazanim roditeljskim sastancima, kao i druga obavijestenja.
- E-fiskalizacija** se veže za projekat elektronske fiskalizacije, koji je realizovan u okviru primjene Zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga. Projektom su omogućeni tehnički preduslovi za automatsku komunikaciju između poreskih obveznika i Uprave prihoda, a u cilju prenosa podataka o transakcijama u realnom vremenu. Nakon 20 mjeseci od početka primjene ovog Zakona, registrirano je blizu 30.000 poreskih obveznika i skoro 220 miliona fiskalizovanih računa. Kako bi poreski obveznici uz minimalne troškove i administrativne barijere ispunili svoju zakonsku obavezu fiskalizacije računa, prilikom primjene ovog rješenja omogućeno je korištenje lične karte kao sredstva za autentifikaciju fizičkih lica koja podliježu fiskalizaciji, kao i korištenje SEP portala za fiskalizaciju za subjekte fiskalizacije koji posluju bezgotovinski, kao i za one koji nijesu u sistemu PDV-a.

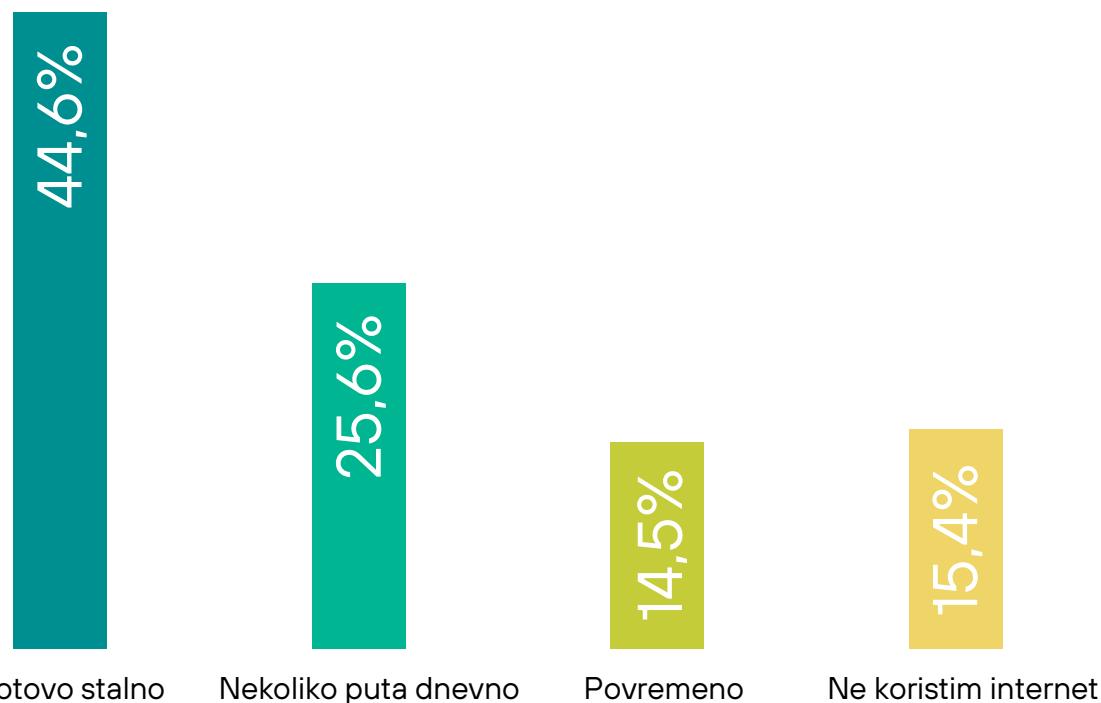
Naziv	Vrste usluga	Link
Dokumenta.me	<ul style="list-style-type: none"> Izdavanje izvoda iz registra rođenih Izdavanje uvjerenja o državljanstvu Izdavanje uvjerenja o prebivalištu 	http://dokumenta.me/
Birači.me	<ul style="list-style-type: none"> Provjera podataka u biračkom spisku Podnošenje zahtjeva za promjenu adrese prebivališta 	http://biraci.me/
elnovacije	<ul style="list-style-type: none"> Podnošenje zahtjeva za upis u Registar subjekata inovacione djelatnosti Podnošenje zahtjeva za sticanje statusa korisnika podsticajnih mjera za pravna lica Podnošenje zahtjeva za sticanje statusa korisnika podsticajnih mjera za fizička lica Podnošenje zahtjeva za programske linije za podršku inovacijama Praćenje statusa zahtjeva Preuzimanje potrebne dokumentacije u zavisnosti od vrste subjekta inovacione djelatnosti Personalizacija korisničkog naloga 	http://www.inovacije.gov.me/ - trenutno nije u funkciji
Digitalna škola	<ul style="list-style-type: none"> Digionica Office 365 licence 	www.digitalnaskola.edu.me
Taxis Portal	<ul style="list-style-type: none"> Servis za elektronsko dostavljanje poreskih prijava 	https://eprijava.tax.gov.me/TaxisPortal

Tabela: Elektronske usluge koje su primjer dobre prakse u Crnoj Gori

07 E-uprava kroz vizuru građana i građanki

Centar za građansko obrazovanje (CGO) je, uz podršku agencije DAMAR, sproveo istraživanje stavova, percepcija i iskustava javnog mnjenja o e-uslugama javne uprave u Crnoj Gori²⁸.

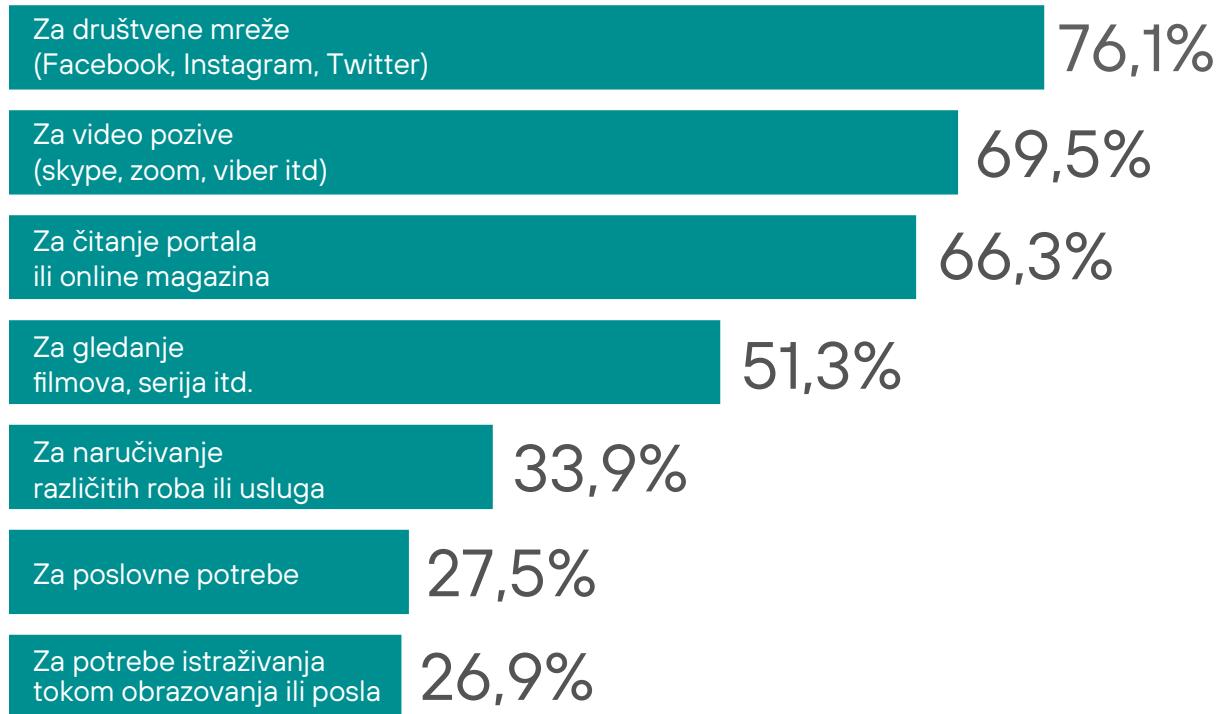
Kada je riječ o korišćenju interneta i informisanosti o elektronskim uslugama, svega 15% građana/ki uopšte ne koristi internet, dok su oni koji ga koriste relativno kritični prema svom znanju i vještinama njegovog korišćenja. Tako nešto preko 42% njih smatra da su im te vještine odlične, dok svaki treći cijeni da su srednjeg nivoa, a 1/4 smatra da je njihovo poznavanje interneta na bazičnom nivou.



Grafik: Prema Vašoj procjeni, koliko često koristite internet?

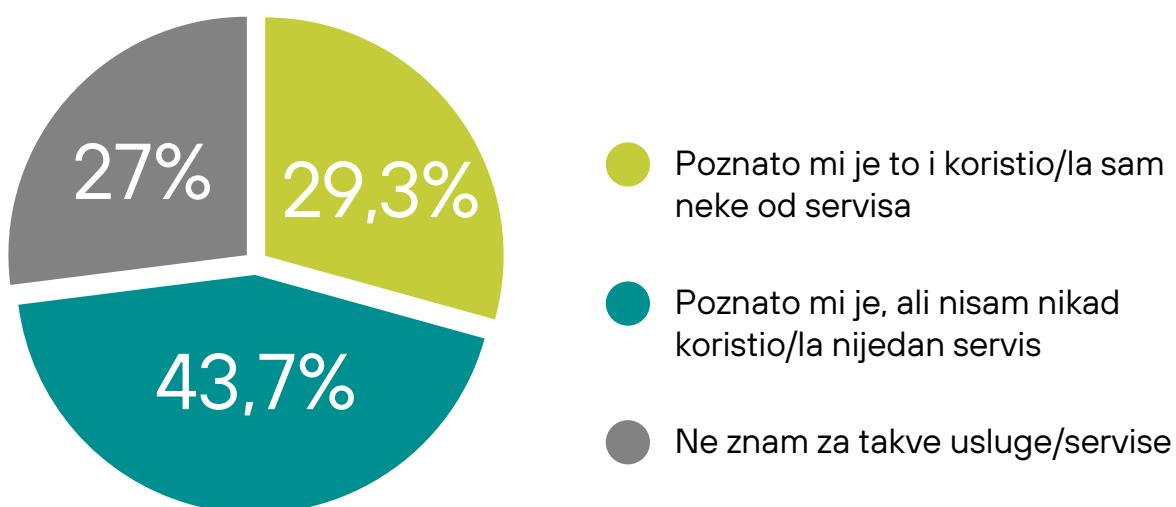
Građani i građanke internet najviše koriste za pristup društvenim mrežama, video komunikaciju ili pristup informativnim portalima i magazinima. Oko polovina njih koristi internet za gledanje filmova, serija, odnosno za zabavu, a trećina za online naručivanje različitih roba ili usluga. Značajno je manji procenat onih koji internet koriste za poslovne potrebe ili za potrebe istraživanja tokom obrazovanja ili posla.

28 Prikupljanje podataka za potrebe istraživanja sprovedeno je u periodu 09. do 15. novembra 2022. godine, na uzorku od 1022 ispitanika. U ovom istraživanju uzorački okvir se odnosi na popis stanovništva, procjene stanovništva i birački spisak, a tip uzorka je troetapni, stratifikovani, slučajni uzorak, uz korišćenje CAPI metode. Više na: <https://media.cgo-cce.org/2022/11/CGO-istrazivanje-eservisi-F.pdf>

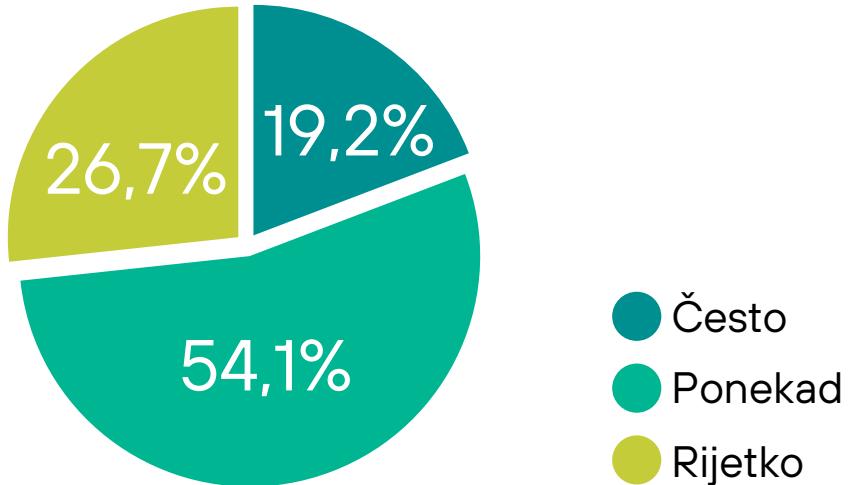


Grafik: Za koje svrhe koristite najčešće Internet (moguće više odgovora)?

Na pitanje koliko su upoznati sa postojanjem e-usluga u Crnoj Gori, manje od 30% građana/ki Crne Gore koji koriste internet odgovorilo je da su upoznati i da su koristili neki od elektronskih servisa u javnoj upravi. Dodatnih 43,7% je onih koji znaju da ovi servisi postoje, ali ih nikad nisu koristili. Preko četvrtine ispitanika/ca (27%) ne zna da takve usluge uopšte postoje u Crnoj Gori. Podatak da je manje od trećine njih koristilo e-servise javne uprave ukazuje da ta vrsta digitalne informisanosti nije na visokom nivou, što ostavlja značajan prostor za napredak.



Grafik: U Crnoj Gori postoje elektronski servisi u javnoj upravi koji omogućavaju da se pojedine potrebe ili poslovi obave putem Interneta, bez odlaska na šalter ili kancelariju i bez papirnih dokumenata. Koliko ste upoznati sa postojanjem e-usluga u Crnoj Gori?

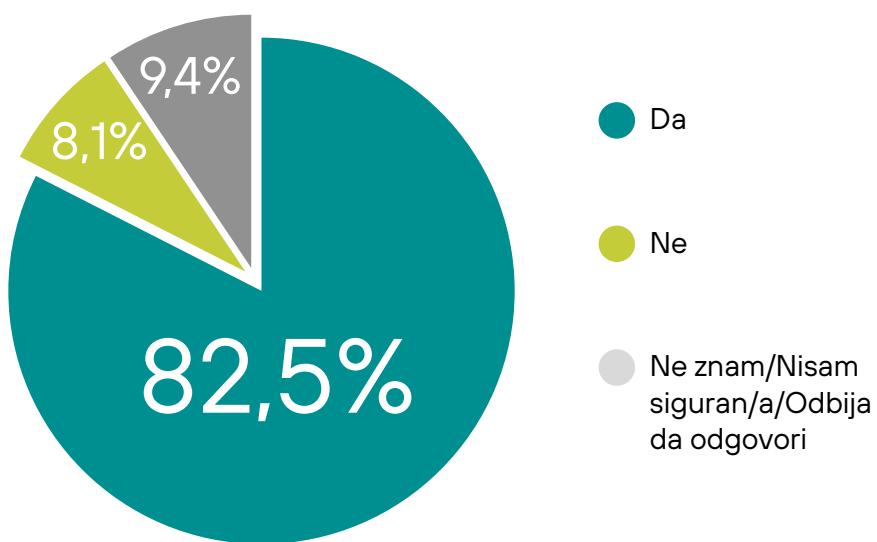


Grafik: Ukoliko ste upoznati i koristili ste e-usluge javne uprave, u kojoj mjeri ste ih koristili u prethodnih godinu dana?

Kada je u pitanju odnos prema e-uslugama, ispitanici/ce koji znaju da su im e-usluge javne uprave na raspolaganju, a ipak ih nisu koristili, uglavnom kao primarne razloge navode da nisu ni imali potrebu za njima (41.4%) ili da je sistem komplikovan (31.3%), a nije malo broj ni onih koji navode da su ipak sigurniji kada direktno predaju dokumentaciju (27.4%).

Interesantno je da se građani/ke o e-uslugama najviše (37.4%) informišu preko članova porodice i kolega, odnosno prenosom iskustva, dok web-sajtove institucija koje nude ove usluge preferira nešto više od četvrtine (28.2%) ispitanika/ca. Mediji su izvor informisanja za ove usluge za nešto preko petine (21.2%), a društvene mreže za 13% ispitanika/ca.

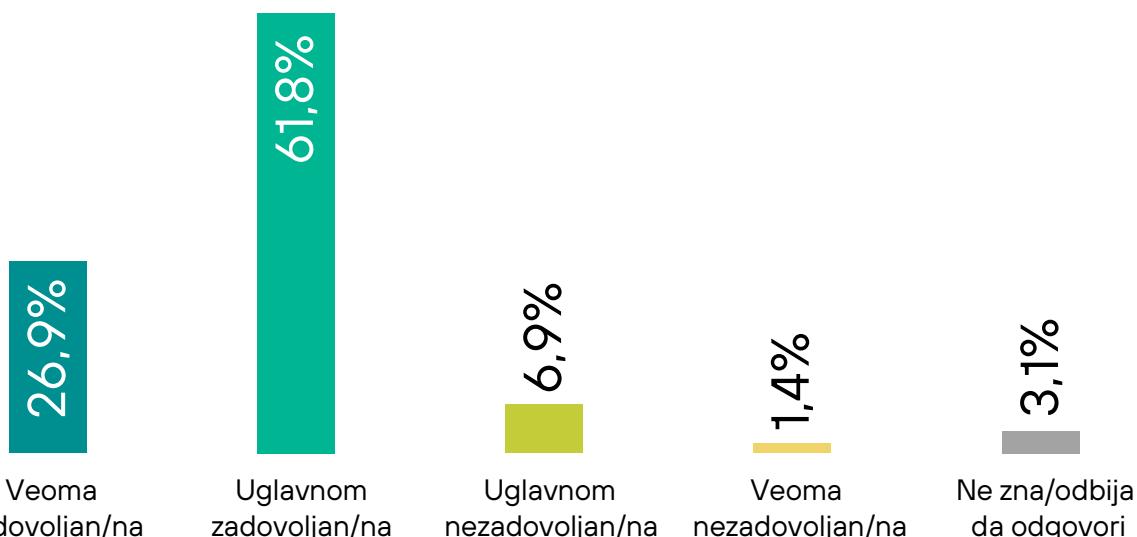
Dodatno, građani/ke smatraju e-usluge javne uprave potrebnima jer velika većina, odnosno 82.5%, onih koji su ih koristili, ponovo bi to učinili u budućnosti. Mnogo je manji broj onih koji to ne bi više učinili (8.1%), ili koji nisu sigurni da li bih koristili ili ne (9.4%).



Grafik: Da li biste u budućnosti ponovo koristili e-usluge javne uprave? (ispitanici koji su koristili ili koriste e-servise)

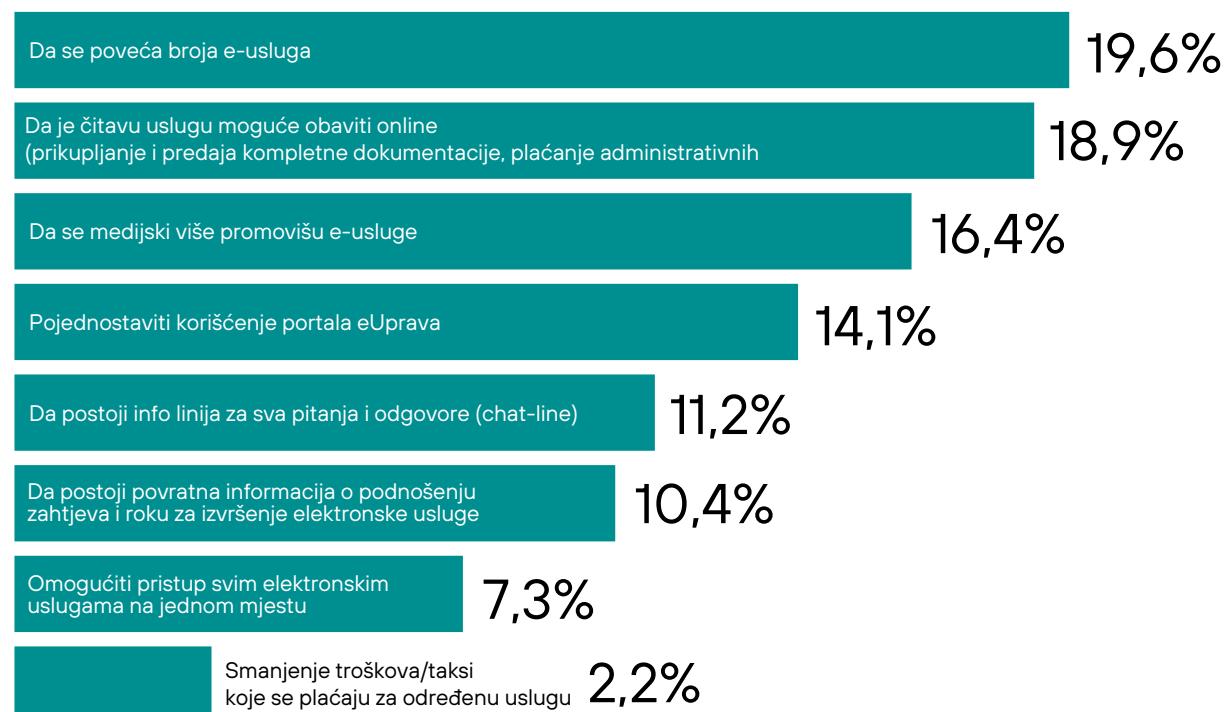
Istraživanje pokazuje da je pandemija koronavirusa imala očigledan efekat na stepen korišćenja e-usluga. Skoro tri četvrtine korisnika/ca (73,8%) ovih servisa navodi da je epidemiološka situacija u društvu uticala na njih da više koriste e-usluge javne uprave.

Građani/ke koji su koristili ili koriste e-servise su dominantno zadovoljni tim svojim iskustvom, uz napomenu da je to oko 90% među ispitanicima/ama koji su to iskustvo uopšte imali, odnosno 29% svih.



Grafik: U kojoj mjeri ste zadovoljni korišćenjem/kvalitetom elektronskih usluga javne uprave? (samo za one koji su koristili ili koriste e-servise)

Takođe, kao ključne promjene koje bi trebalo sprovesti da bi oni počeli da koriste elektronske usluge, izdvajaju potrebu za povećanjem broja e-usluga, kao i kreiranje mogućnosti da se čitava usluga može obaviti online. Istiće se i potreba za većom medijskom promocijom e-usluga, ali i za pojednostavljinjem portala eUprave.



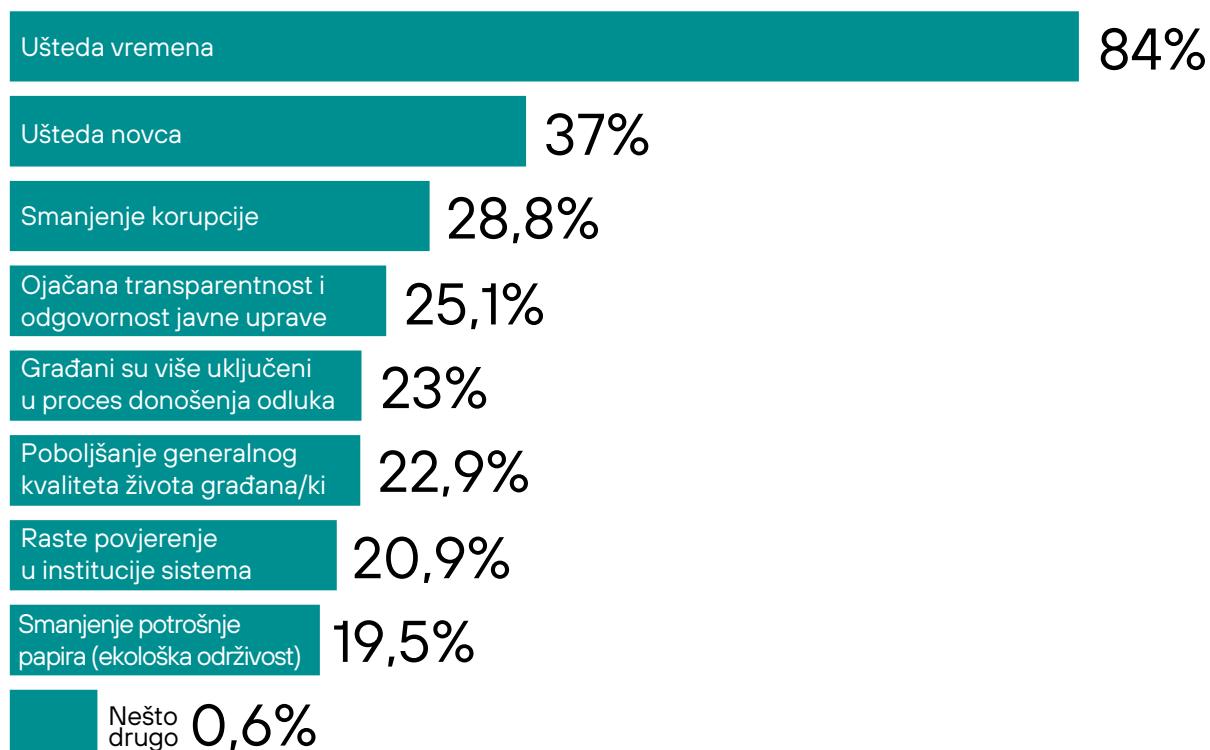
Grafik: Šta bi trebalo da se promijeni da biste koristili uopšte ili više elektronske usluge?

Ispitanici/ce koji su koristili ili koriste-e servise u proteklih godinu dana uglavnom (56.9%) nisu imali problema kada su koristili neku od e-usluga javne uprave. Međutim, više je od trećine (35.9%) onih koji navode da su imali određene smetnje/prepreke/poteškoće. Oni koji su imali određene prepreke pri dobijanju e-usluge kao najveću poteškoću, i to u skoro polovini slučajeva, navode nesigurnost da li je zaista sve prošlo kako treba. Nešto manje od trećine korisnika/ca smatra da uputstva nisu jasna, dok svaki peti smatra da je sistem komplikovan.



Grafik: Šta je za Vas u proceduri dobijanja usluge predstavljalo najveću smetnju/problem/poteškoću?

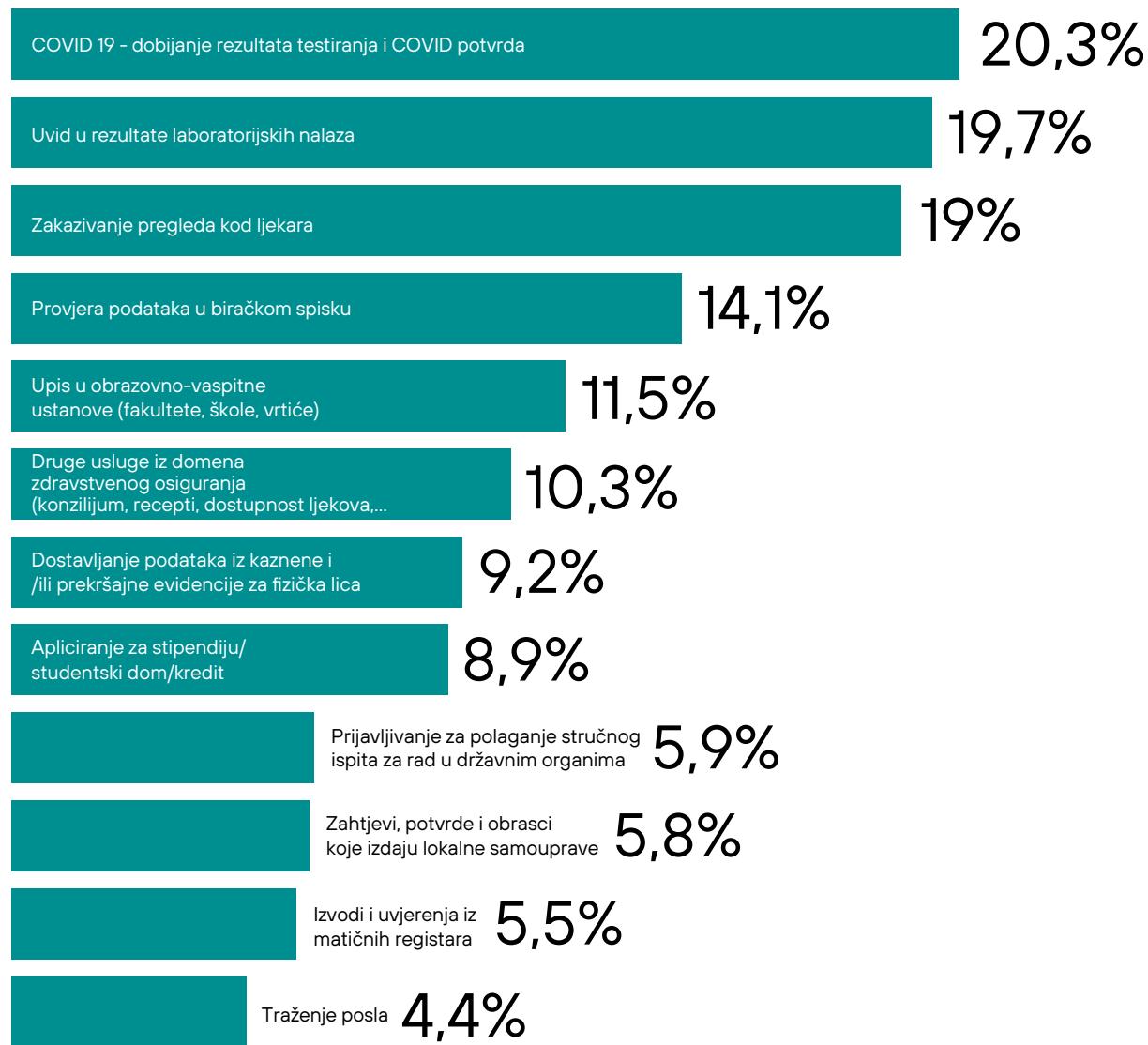
Kao ključnu prednost korišćenja e-usluga, građani/ke navode uštedu vremena. Takođe, smatraju da se na ovaj način štedi novac, smanjuje korupcija, jača transparentnost i odgovornost javne uprave, uključuju građani/ke u proces donošenja odluka, poboljšava generalni kvalitet života, raste povjerenje u institucije sistema i doprinosi ekološkoj održivosti.

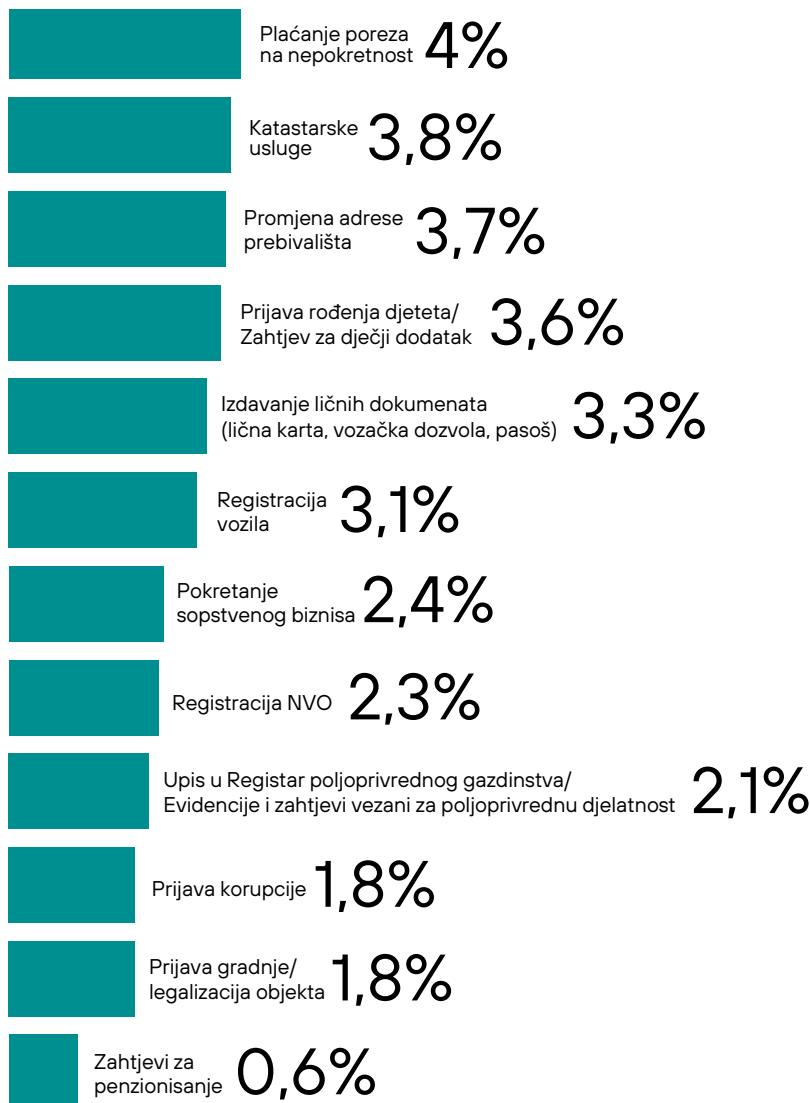


Grafik: Koje su, prema Vašem mišljenju, generalne koristi e-usluga (moguće više usluga)?

U odnosu na zaštitu ličnih podataka, građani/ke su pretežno sigurni i imaju povjerenja u eUpravu, a nepovjerenje ka ovoj usluzi u oblasti zaštite ličnih podataka ima manje od petine korisnika. Takođe, oni su zadovoljni i brzinom realizacije njihovih zahtjeva putem e-usluga. Skoro 80% ispitanika izjasnilo se da je usluga za koju su podnijeli zahtjev brzo realizovana, dok sa druge strane, brzinom nije zadovoljno 15.3% korisnika. Uz to, dvije trećine smatra da visina troška za realizaciju e-usluge nije visoka, dok nešto više od petine smatra da bi cijene mogle biti niže. S druge strane, kada je u pitanju kvalitet i izgled portala eUprave, postoji pretežna saglasnost sa tvrdnjom da su dostupne informacije na sajtu eUprave ažurirane, pregledne i da ih je lako naći. U nešto manjoj mjeri, ali i dalje sa pozitivnim stavom, saglasni su sa tvrdnjom da je sajt jednostavan za korišćenje i da je portal eUprave inovativan i vizuelno dobro osmišljen.

Kad je riječ o preferiranom načinu korišćenja javnih usluga, građani/ke su najčešće lično podnosili zahtjev za izdavanje ličnih dokumenata, izvode i uvjerenja iz matičnih registara, zakazivanje pregleda kod ljekara ili registracije vozila. Na drugoj strani, elektronskom poštom su najčešće dobijali rezultate testiranja i COVID potvrda, rezultate laboratorijskih nalaza i zakazivali pregled kod ljekara. Građani/ke poštom u najvećem broju slučajeva plaćaju porez na nepokretnost. Konačno, oni značajan broj usluga i ne koriste, odnosno 75% njih nikada nije koristilo servis za traženje posla, a 23.3%, na primjer, nikada nije zakazalo ni pregled kod ljekara ovim putem.





Grafik: Neke od najčešće korišćenih e-usluga od strane fizičkih lica u Crnoj Gori

Istraživanje je obuhvatilo i set pitanja u vezi sa podportalom i portalom **E-peticija** i **E-participacija**. Nalazi ukazuju na to da više od dvije trećine ispitanika nije upoznato sa sistemom eParticipacija, koji pruža mogućnost građanima/kama da učestvuju u elektronskim javnim raspravama o svim zakonskim i strateškim dokumentima koje donosi Vlada Crne Gore, dok je upoznato nešto više od četrtine. Međutim, značajna većina od onih upoznatih (skoro 82%) nikada nije koristilo sistem eParticipacija. Činjenica da je nivo informisanosti i korišćenja ovog jako korisnog mehanizma na niskom nivou, opominje na neadekvatnu komunikaciju od strane institucija, te je potrebno da se sprovedu brojne aktivnosti kako bi se ovaj sistem oživio i građani/ke motivisali da ga koriste, a samim tim i da više učestvuju u procesima donošenja odluka. Slična je situacija i sa portalom **Glas građana – ePeticije**, za koji zna tek nešto više od trećine.

Konačno, jedno od nalaza istraživanja je i da su sajber napadi, kojima je bila izložena IT infrastruktura Vlade Crne Gore od avgusta 2022. godine, imali osjetan uticaj na odnos građana/ki ka elektronskim servisima. Posljedice napada u dijelu uskraćivanja elektronskih usluga navodi 22% građana/ki, dok je to istovremeno dovelo i do promjene povjerenja u sistem e-usluga kod svakog četvrtog ispitanika.

08 E-indeks javne uprave

Metodologija i metodološka ograničenja

Upitnik koji je korišćen za istraživanje u institucijama je zasnovan na ulaznim parametrima za ocjenjivanje stepena razvijenosti e-usluga i spremnosti za proces digitalne transformacije koji je osmisnila Harvard Kennedy School of Government. Radi se o metodologiji koja odražava zajedničke uvide timova za razvoj e-usluga iz vlada Argentine, Estonije, Meksika, Novog Zelanda, Nove Škotske, Ontarija, Perua, Ujedinjenog Kraljevstva, Sjedinjenih Američkih Država, Madagaskara i drugih.

Izabrana metodologija predstavlja modifikovanu i situaciono prilagođenu verziju mnogo poznatije Maturity Model for Digital Services metodologije koju je razvila Harvard Kennedy School. Prilagođena verzija se sastoji od dva pitanja opšteg tipa, koji se u analizi koriste kao klasifikatori ispitanika, 18 pitanja koja sadržajno odgovaraju temama koje su bile u fokusu istraživanja i četiri pitanja kroz koja su predstavnici institucija dobili priliku da daju sopstveni osvrt, u slobodnoj formi, o relevantnim aktivnostima koje trenutno obavljaju, izazovima na koje nailaze i primjerima dobre prakse koje žele da predstave. Posljednji set pitanja je osmišljen tako da stavi akcenat na "once-only princip", odnosno na one usluge čija realizacija obavezno podrazumijeva komunikaciju sa drugim institucijama i razmjenu podataka, dok je 18 pitanja koji čine osnovu ove metodologije osmišljeno na način da pokriju šest dimenzija važnih za digitalizaciju: a) političko okruženje, b) institucionalni kapacitet, c) pružanje usluga, d) digitalne vještine i privlačenje kadrova, e) dizajn orijentisan na korisnika, te f) zajedničke sisteme/servise.

Za realizaciju ovog, kvantitativnog dijela istraživanja, primijenjeno je *kompjuterski podržano web anketiranje (CAWI)*. Upitnik je pripremljen putem platforme Google Forms, a sve kako bi se olakšala distribucija, kontrola i dobijanje povratnih podataka. Imajući u vidu svrhu i namjenu projekta, autori su identificirali sve relevantne organe javne uprave, pa je time i definisan uzorak kao skup od 24 aktera koji su prepoznati kao nosioci e-usluga i procesa digitalizacije u javnoj upravi, a što je zasnovano na podacima dobijenim putem sekundarnog (desk) istraživanja. Dakle, autori su zasnovali istraživanje na *nevjerovatnosnom uzorkovanju*²⁹, pri čemu je definisan namjerni uzorak koji obuhvata sve relevantne ispitanike.

Ministarstva

1. **Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma**
2. **Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma**
3. **Ministarstvo evropskih poslova**
4. **Ministarstvo finansija**
5. **Ministarstvo javne uprave**

²⁹ Način uzorkovanja koji nije zasnovan na teoriji vjerovatnoće, pa se pri izvlačenju uzorka ne računa vjerovatnoća s kojom neki član osnovnog skupa ulazi u uzorak. Osim namjernog koji je ovdje izabran, jer se znalo koje institucije su relevantne za predmet analize, postoje i drugi uzorci u ovoj vrsti uzorkovanja, na primjer kvotni, prigodni, uzorak grudvi snijega, itd.

- 6. Ministarstvo kapitalnih investicija**
 - 7. Ministarstvo kulture i medija**
 - 8. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava**
 - 9. Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja**
 - 10. Ministarstvo odbrane**
 - 11. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede**
 - 12. Ministarstvo pravde**
 - 13. Ministarstvo prosvjete**
 - 14. Ministarstvo rada i socijalnog staranja**
 - 15. Ministarstvo sporta i mladih**
 - 16. Ministarstvo unutrašnjih poslova**
 - 17. Ministarstvo vanjskih poslova**
 - 18. Ministarstvo zdravlja**
- Uprave i agencije**
- 1. Agencija za zaštitu životne sredine**
 - 2. Zavod za zapošljavanje Crne Gore**
 - 3. Uprava prihoda i carina**
 - 4. Uprava za katastar i državnu imovinu**
 - 5. Glavni grad Podgorica**
 - 6. Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju**

Tabela: Organi javne uprave obuhvaćeni istraživanjem

Istraživanje je realizovano od 1. do 28. aprila 2023. godine, a upitnik je distribuiran ispitnicima putem elektronske pošte. Analiza podataka je urađena pomoću statističkog paketa SPSS, a sva pitanja su analizirana u odnosu na zadate 'grupe' indikatora, odnosno dimenzije. Odgovori su dobili svoje numeričke ekvivalencije na 4-stepenoj Likertovoj skali čije vrijednosti počinju sa 1 a završavaju sa 4. Neke od uključenih varijabli su bile inverzne o čemu su autori vodili računa prilikom interpretacije rezultata. Neutralne opcije su u svim varijablama izostavljene, budući da bi predstavljale "najlakši izbor" za neopredijeljene korisnike, sa ciljem da se izbjegne pojava bihevioralne evazije.

Budući da metodologija predstavlja jednu vrstu samo-ocjenjivanja predstavnika institucija relevantnih za temu, rizici i ograničenja dobijenih informacija i, još više, onih koje su ostale nedostupne tokom realizacije ovog istraživanja, bi mogli da se manifestuju kroz određen stepen pristrasnosti i nekritičnosti, što može da ima i svoje posljedice kroz preporuke i zaključke koje su autori dali.

Kvalitativne metode istraživanja, a koje su primijenjene prilikom realizacije ovog projekta, su sekundarno (*desk*) istraživanje i studija slučaja.

Sekundarno (*desk*) istraživanje je obuhvatilo prikupljanje i kvalitativnu analizu dostupnih podataka na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou, pri čemu su autori obuhvatili zakonodavne i strateške smjernice, polazne indikatore učinka i studije slučaja, a sve u domenu digitalne transformacije i stepena razvijenosti digitalnih servisa u Crnoj Gori. U ovom kontekstu je primijenjena analitičko-deduktivna metoda, sa ciljem identifikacije postojećeg stanja i polaznih osnova za razvoj e-usluga u Crnoj Gori,

odnosno za mapiranje daljih koraka u cilju unaprjeđenja pomenutih segmenata razvoja.

Studije slučaja, date u jednom od prethodnih poglavlja, predstavljaju najbolje prakse e-servisa koji su do sada razvijeni u Crnoj Gori. Pregled služi da se ukaže na dobre upotrebe koje su već dokazale značajnu korisnost i obuhvat, ali i kao model za institucije koje u budućem periodu žele da započnu ili nastave neki od projekata digitalizacije.

Ocjene po razmatranim dimenzijama i interpretacija

1) Političko okruženje

Podaci dobijeni u okviru ovog istraživanja pokazuju da su organizacione jedinice/službe za razvoj e-usluga, u prosjeku, provele većinu vremena tokom posljednje decenije u izgradnji političkog kapitala, obezbjeđivanju podrške na političkom nivou, sve do nivoa kabineta predsjednika Vlade, i na promociji svoje misije. Više od polovine ispitanika su izabrali odgovore čiji je numerički ekvivalent 4, ili 3, a gdje preovladavaju izjave poput "Većina rukovodilaca na najvišem nivou, u svim djelovima institucije razumije značaj digitalizacije, pripisuje mu stratešku vrijednost i daju podršku za razvoj e-servisa" i "Na razvoj e-usluga se gleda strateški, kao na temu koja može da djeluje kao katalizator razvoja ostalih važnih politika i prioriteta".

Ovakva distribucija odgovora prilično iznenađuje imajući u vidu činjenicu da digitalizacija, e-usluge i informacione tehnologije u oblasti javne administracije već više od sedam godina nemaju ministarstvo ili drugo vladino tijelo nadležno za ova pitanja, već su u nadležnosti Ministarstva javne uprave, i kratko u periodu 42. Vlade Crne Gore, Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, u čijem su fokusu primarno funkcionisanje državne uprave i lokalne samouprave. Formiranje agencije ili uprave za razvoj e-usluga i pitanja digitalne transformacije, kao mogućih oblika institucionalne reforme u ovoj oblasti, je tokom ovog perioda više puta propalo, upravo zbog izostanka političke podrške. Ove okolnosti, kao i nedostatak kodifikovanih uputstava u domenu minimalnih zahtjeva koje e-servisi treba da ispunjavaju (izuzetak su smjernice za e-pristupačnost), su dovele do situacije da portal e-uprave kao centralno mjesto za e-usluge ima tokom vremena sve manje usluga koje može da ponudi građanima i privredi, dok istovremeno drugi organi vlasti razvijaju svoje portale i svoje e-usluge, čineći ponudu prema korisnicima nestandardizovanom i diverzifikovanom. Čini se da je više nego ikad potreban pristup u kojem bi bila definisana matrica podrške na nivou svih organa vlasti, u kojoj bi se nedvosmisleno znalo ko može u kontekstu razvoja neke konkretne usluge da obezbijedi podršku/saglasnost/finansiranje/ekspertizu i prati realizaciju minimalnih zahtjeva u tehničkom, dizajnerskom i domenu korisničkog iskustva, a što je s obzirom na multidisciplinarnu prirodu digitalizacije neophodno.

Prosječna ocjena dobijena na osnovu svih odgovora za ovu dimenziju, na skali od 1 do 4 je 2.91.

Političko okruženje

$\bar{x} = 2.91$

2) Institucionalni kapacitet

Diverzifikacija odgovora na pitanja koja grade ovu dimenziju stavlja akcenat na potrebu dodatne izgradnje institucionalnog kapaciteta, ali opominje i da za mnoge institucije, gledajući dobre prakse u zemljama čiji su e-servisi na visokom stepenu razvoja, najteži dio posla tek predstoji. Tu prepostavku potkrepljuje visokih 33% odgovora "Razvoj e-usluga i digitalna transformacija nijesu posebne stavke u budžetu institucije. Sredstva se prikupljaju ad hoc, često preusmjeravanjem sa stavki koje su opredijeljene za druge namjene", na pitanje o načinima finansiranja razvoja e-usluga u institucijama. Takođe, neke od najosnovnijih dobrih praksi, kao što je dijeljenje iskustava, izazova i načina za prevazilaženje istih među timovima, pozicionirane su relativno nisko, sa trećinom odgovora koji idu u pravcu nepostojanja bilo kakve saradnje, ili ako je i ima više je u formi izuzetka nego pravila. Dodatno, tretman timova za razvoj e-usluga od strane ostalih organizacionih jedinica u institucijama nije na sjajnom nivou, nema se dovoljno povjerenja u njihove sposobnosti i kapacitete, budući da je preko 40% odgovora distribuirano u opcijama "Službi za razvoj e-usluga se povjeravaju samo projekti ograničenog obima, dok sve veće projekte realizuju eksterni partneri" ili "Služba za razvoj e-usluga najčešće 'gasi požare' u okviru ad-hoc projekata koji se realizuju u skladu sa trenutnim potrebama". Ovo ne znači da je riječ o ambicioznim i zahtjevnim ciljevima, već da će institucije biti prinuđene da potroše značajnu količinu energije na smišljanje kako će pokrenuti inicijative za digitalizaciju institucija u periodu koji slijedi. Čak i otpor da se sagleda stanje u domenu razvoja e-usluga, na koji su od strane pojedinih institucija naišli autori tokom realizacije ovog istraživanja, indikativan je za procjenu institucionalnog kapaciteta tih organa, te je jasno da će te "bitke" biti teško dobijene i u budućnosti.

Iako su ove dvije dimenzije važne, one same sebi nijesu cilj već su početak za razvoj i ulaganje u druge dimenzije ovog modela. Izgradnja političkog i institucionalnog kapaciteta služi kao fundament sa kojeg se timovi fokusiraju na davanje prioriteta korisničkoj perspektivi i obrascima dizajna, na osmišljavanje načina za efikasnije pružanje usluga građanima i privredi, ili na izgradnju zajedničkih platformi koje taj proces mogu da pojednostave.

Prosječna ocjena dobijena na osnovu svih odgovora za ovu dimenziju, na skali od 1 do 4, je 2.50.

Institucionalni kapacitet

$\bar{x} = 2.50$

3) Pružanje usluga

Prethodna istraživanja stavova građana i privrede o e-servisima koje pružaju organi vlasti u Crnoj Gori su ukazala na određene specifičnosti zavisno od ciljne grupe i obima, ali se sva saglasna u jednom – korisnici žele da institucije razumiju njihove potrebe, žele servise kojima se brzo pristupa i koji neće testirati njihovo povjerenje, kao i koje će, bez posebnih tehničkih znanja, moći jednostavno da koriste. Ako postoji

zajednička linija koja spaja sve navedeno i pomaže da servisi budu upravo ovakvi, to je infrastruktura digitalnih identiteta, jedan od četiri zajednička servisa koji treba svaka javna administracija. Druga važna stvar je uspostaviti sistem izgradnje e-servisa u kojem će učestvovati i sami korisnici, kao i sistem dobijanja povratnih informacija u svim fazama rada e-servisa, počevši od testne. Ovi ciljevi vrlo odstupaju od stvarnih pokazatelja u Crnoj Gori. Naime, na pitanje "Kakav je odnos Vaše institucije prema uspostavljanju partitivnog odnosa sa korisnicima usluga?", čak 58,3% institucija koje su odgovarale su izabrale odgovor "Služba za razvoj e-usluga nema praksu, niti se to ohrabruje, da pušta u rad i učini dostupnim javnosti beta (nedovršene) verzije e-servisa, a iste može da testira samo interno". Uprkos tome, čini se da u većini institucija službenici pronalaze načine da eksperimentišu sa razvojem e-servisa novim metodama i uz pomoć nekomercijalnih softverskih alata, na šta u varijacijama ukazuje 75% odgovora ispitanih. Ovakvo pozicioniranje u drugim okolnostima možda ne bi imalo visoke ocjene na izabranom mjernom instrumentu, ali budući da je Crna Gora dovoljno rano u "igri" digitalne transformacije i još ne postoji jasna i dominantna strategija koja se ostvaruje, može se reći da su eksperimentisanje i divergencija vjerovatno saveznici u ovom trenutku.

Prosječna ocjena dobijena na osnovu svih odgovora za ovu dimenziju, na skali od 1 do 4, je 2,27.

Pružanje usluga

$\bar{x} = 2,27$

4) Digitalne vještine i privlačenje kadrova

Pitanje digitalnih vještina u Crnoj Gori je umjereni aktuelno godinama, kao i pitanja u vezi usklađenosti obrazovnih programa na svim nivoima obrazovanja sa onim što su potrebe javne administracije i realnog sektora u ovoj oblasti. Ipak, početkom COVID-19 pandemije, činilo se da svi procesi neminovno prelaze u digitalno okruženje, jer se u tom periodu koji je trajao mjesecima, sa povremenim prekidima, radilo od kuće, učilo od kuće, veliki poslovni događaji su se pratili putem video linkova, uspostavile su se nove video-usluge u različitim oblastima, tako da je posjedovanje digitalnih vještina postalo način opstanka u toj novoj realnosti. Dugo se činilo su takve okolnosti bile dovoljne da motivišu ljudе na usvajanje digitalnih vještina i prihvatanje novog načina rada. Dodatno, aktuelni trendovi i inicijative u oblasti tehnologije koje su akcenat stavile na razvoj novih načina rada utemeljenim na podacima, vještačkoj inteligenciji, blockchain tehnologiji, te IOT rješenjima, trebalo je da inspirišu službenike na sticanje novih vještina, na prihvatanje novih mehanizama fleksibilnijeg rada i dijeljenja znanja, što se u Crnoj Gori očigledno nije dogodilo. Dominantan odgovor koji je izabralo 50% ispitanih u vezi načina sticanja novih vještina je "Služba za razvoj e-usluga koristi sistem obuka u javnoj administraciji ponuđen od strane Uprave za kadrove, kako bi stvorila prostor da se službenici kontinuirano usavršavaju." Daleko manji broj ispitanih je izabrao opcije neformalnog dijeljenja znanja i prepreka na koje su nailazili tokom konkretnih projekata, što bi drugim timovima moglo da bude od pomoći. Takođe, institucije javne administracije ne pokazuju naročitu fleksibilnost u vezi otvorenih radnih angažmana, zbog čega je preko 40% ispitanih biralo odgovore da su odgovornosti zaposlenih definisane aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, da u vezi toga ne postoji fleksibilnost, a čak

i kada se zaposlenom dozvoli rad u nezavisnim angažmanima od matične institucije da se zahtijeva praćenje tih aktivnosti. Istovremeno, polovina ispitanih je stava da nije moguće uticati na definisanje novih radnih mesta čiji bi opisi poslova odgovarali novim ulogama u procesu razvoja e-servisa (npr. Product Owner, UX Dizajner, itd.), što se neminovno odražava i na dimenziju dizajna orijentisanog na korisnike, ali i na kapacitet za pružanje usluga. S druge strane, na višim nivoima upravljanja u većini institucija, nijesu identifikovane jasne politike ili aktivnosti za razvoj i podsticanje talenata, upravljanje karijerama službenika, ili reputaciju mladih ljudi, budući da, u uslovima nestabilnih političkih prilika, rukovodioci imaju vremenski ograničen mandat tokom kojeg oko sebe okupljaju stručnjake sa dosta prethodnog iskustva, koji će vjerovatno napustiti javni sektor nakon kraja mandata onoga ko ih je angažovao.

Prosječna ocjena dobijena na osnovu svih odgovora za ovu dimenziju, na skali od 1 do 4, je 2.13.

Digitalne vještine i privlačenje kadrova

$\bar{x} = 2.13$

5) Dizajn orijentisan na korisnika

Iako se termin "dizajn" obično povezuje sa tim kako nešto izgleda, glavni cilj dizajna je zapravo definisati kako nešto radi. Proces dizajna uvijek počinje prikupljanjem podataka tj. istraživanjem ponašanja i navika budućih korisnika konkretnog servisa. Jedan od većih propusta koji se može napraviti u ovom procesu jeste da timovi za razvoj e-servisa počnu da dizajniraju i razvijaju servis, a da ne poznaju ciljne grupe i da nemaju podatke o tome ko su korisnici, koje su njihove potrebe ili navike, koje vještine su potrebne za korišćenje usluge i slično. Kada je suprotno, odnosno kada se pružaćac usluge poistovijeti sa korisnikom usluge, govorimo o razvoju kognitivne empatije, jednom od procesa koji je ugrađen u *design thinking* kao disciplinu. Ukoliko ovo znamo, iznenađuje izbor 41% ispitanika koji na pitanje o praksama korisničkog iskustva u institucijama odgovaraju sa "Testiranje korisničkog iskustva se ohrabruje kao najbolja praksa u okviru službe za razvoj e-usluga, ali se ne praktikuje u najvećem broju slučajeva." Takođe, 58,3% ispitanika odgovara da se prema ciljnim javnostima komunicira značaj korisničkog iskustva i da se korisnici sporadično pitaju šta im je potrebno. S obzirom da ovaj odgovor zauzima najnižu poziciju pored ostalih koji preporučuju da se odgovori korisnika koriste kao ulazne informacije za dizajn usluga, što je izabralo samo 25% ispitanika, strateške odluke, i za razvoj politika i donošenje odluka najvišeg nivoa (16,7%), jasno je da prikupljene informacije ostaju bez značajne primjene u procesima dizajna usluga. Dodatno, distribucija odgovora na pitanje o postojanju standardnih dizajn modeala ukazuje na činjenicu da oni zapravo i ne postoje, odnosno da nijesu razvijeni u formi standarda, što u zaključcima opet može dovesti do pitanja iz prve dimenzije o tome ko propisuje standarde za dizajn i razvoj usluga, da li je ta uloga centralizovana, ko odobrava i prati razvoj i slično.

Prosječna ocjena dobijena na osnovu svih odgovora za ovu dimenziju, na skali od 1 do 4, je 2.19.

Dizajn orijentisan na korisnika

$\bar{x} = 2.19$

6) Zajednički (common) sistemi/servisi

Primjenom dijeljenih (common) sistema/servisa u javnoj upravi, postiže se izgradnja usluga najvišeg nivoa za građane i privredu. Nedostatak finansijskih sredstava i vizije usporavali su ove procese u Crnoj Gori. Savremeni model e-uprave je upravo model usluga zasnovan na komponentama (common servisima) i omogućava dijeljenje informacija između institucija prema zajedničkoj, međusobno usklađenoj, šemi izvora podataka, zajedničkim rječnicima tih podataka, kao i dokumentovanim mogućnostima i ograničenjima za razmjenu. Ovakav model bi se mogao dostići, između ostalog, boljom koordinacijom razvoja e-usluga na nivou države, čiji nedostatak većina ispitanika označava kao vodeći izazov u ovom domenu. Drugi izazov je fundamentalni, a ogleda se u nerazumijevanju digitalizacije usluga. Naime, prije početka digitalizacije bilo koje usluge, potrebno je značajno pojednostaviti uslugu, te sve korake koji podrazumijevaju dostavljanje dokaza koji izdaje druga institucija eliminisati iz e-usluge i pribavljati ih razmjenom podataka iz baznih registara. Tako se dolazi do situacije u kojoj je korisniku usluge potrebno samo da se identificuje (ne unošenjem identifikacionog broja, već korišćenjem eID common sistema), izabere koju uslugu želi ili samo dopuni nešto specifično iz usluge što nije moguće međuinstitucionalno dobiti, dok sve ostalo mogu da završe institucije. Ukratko, procesi se moraju optimizovati, pojednostaviti, a tek onda primjenom tehnologije transformisati.

Zbog svega navedenog, ne čudi da je na pitanje o tome kako se u instituciji tretira pitanje zajedničkih servisa, gotovo 60% ispitanika odgovorilo sa "Služba za razvoj e-usluga u instituciji u kojoj radim je svjesna potencijala zajedničkih (common) servisa, ali nema mogućnost za razvoj istih". Isto tako, skoro 60% ispitanika bira odgovore sa najnižim numeričkim ekvivalentima kada su u pitanju bazni registri i razmjena podataka iz ovih registara, dok preko 40% od njih bira odgovor "Služba za razvoj e-usluga u instituciji u kojoj radim je svjesna potencijala sistema za razmjenu podataka iz baznih registara, ali nema formalne planove za razvoj servisa kojima bi se ovi podaci zaista i razmjenjivali". Sve zajedno doprinosi da je ocjena u ovoj dimenziji najlošija od svih šest i iznosi 1.95.

Prosječna ocjena dobijena na osnovu svih odgovora za ovu dimenziju, na skali od 1 do 4, je 1.95.

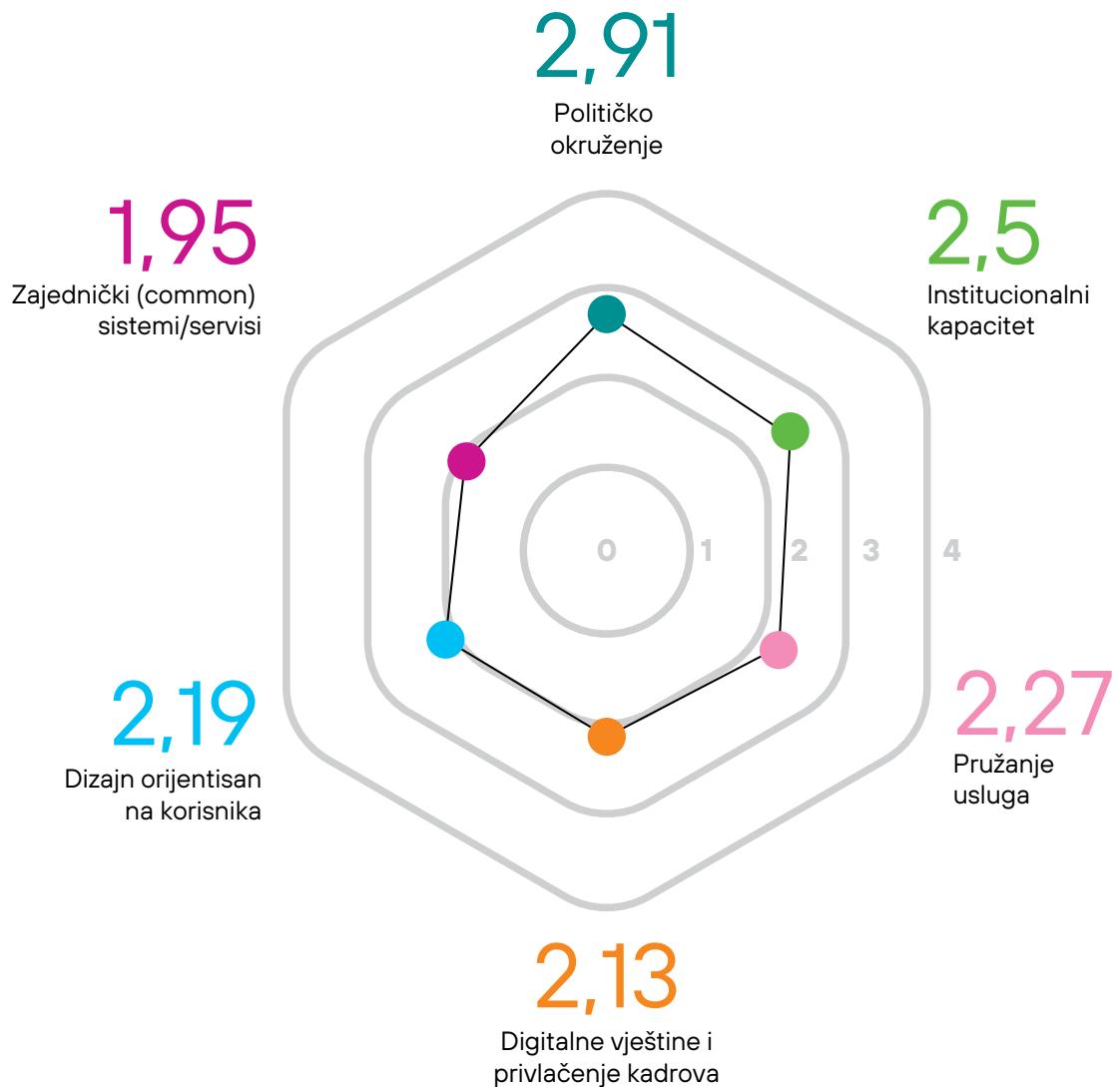
Zajednički (common) sistemi/servisi

$\bar{x} = 1.95$

Ukupan indeks zrelosti javne administracije u Crnoj Gori, na bazi predstavljenih dimenzija čije vrijednosti su na skali od 1 do 4 dostiže samo 2.33.

Prosječna ocjena po dimenzijama zrelosti e-usluga

Ukupan indeks je 2,33



Slika: Ukupan e-indeks i ocjene po posebnim dimenzijama

09 Zaključci i preporuke

Izgradnja kapaciteta institucija je kritičan dio svakog procesa digitalne transformacije. U slučaju kada se mijenja odnos prema zadovoljstvu korisnika, odnosno kada se oni stavljuju u centar procesa pružanja usluga, i kada se principi iz privatnog sektora (poput povećanja efikasnosti u radu, stalnog unaprjeđenja vještina i načina isporuke) prenose na javnu administraciju, organi vlasti bi trebalo još više da insistiraju na adekvatnom upravljanju procesima i mjerenu performansi kako bi došli u poziciju da pokreću i održavaju trend razvoja u ovoj oblasti.

Crnoj Gori su u budućnosti za nadogradnju institucionalnog kapaciteta a digitalizaciju potrebni drugačiji timovi za razvoj e-servisa. Članovi tih timova bi morali koordinisano da sagledaju e-usluge sa aspekata regulative, tehnologije, infrastrukture, administrativnih procedura, korisničkog iskustva, zajedničkih (common) sistema i dr. i učine ih atraktivnijim za korišćenje. Podršku ovakvom pristupu bi dala strategija razvoja vještina za službenike, koji na osnovu nje mogu da postanu i ostanu motivisani, ali i planiraju i učine izvjesnim svoj karijerni put. Inicijative razvoja novih e-usluga treba da počnu razumijevanjem potreba korisnika, tako što će institucije konstantno istraživati navike ljudi koji će koristiti uslugu i mjesto koje ona ima u organizaciji njihovog života. Neophodno je i da institucije unaprijede postojeće i osmisle nove sisteme za analizu povratnih informacija korisnika, a kreatori politika da uključe stvarne ljude u proces dizajniranja istih.

U kontekstu navedenog, rezultati ovog istraživanja su upravo stavili u fokus dimenzije u kojima je unaprjeđenje neophodno. Uz oprezno interpretiranje koje treba da uzme u obzir opisana metodološka ograničenja, dobijeni podaci mogu da posluže kao početna tačka i motivacija za aktivnosti koje u navedenim domenima mogu da preduzmu predstavnici vlasti.

Da postoji značajan prostor za poboljšanje e-usluga prepoznaju i građani/ki Crne Gore, i to kako u domenu bolje informisanosti javnosti o postojanju tih usluga i njihovom sadržaju, tako i u performansama, a kako bi bile bliže onima kojima su namijenjene. To uključuje i aktivniji komunikacioni pristup institucija u afirmaciji ovih servisa. Posebno se moraju promovisati eParticipacija i ePeticija, jer građani/ke nisu upoznati niti motivisani da koriste ove važne mehanizme koji im omogućavaju učešće u procesu donošenja odluka od značaja za njih i društvo u cjelini.

Takođe, važno bi bilo povećati broj dostupnih elektronskih usluga i preusmjeriti se sa tradicionalnog na elektronski način djelovanja.

Međutim, da bi se e-usluge više koristile i da bi korisnici bili zadovoljniji njihovom upotrebom, mora se povećati stepen potpuno digitalizovanih usluga, odnosno nivoa sofisticiranosti, kako bi bila obezbjeđena cjelovita elektronska usluga, tj. od prijave do realizacije i plaćanja. Ovo podrazumijeva da se unutar samih institucija moraju jačati kapaciteti i mijenjati ambijent u pravcu stimulisanosti da se određene e-usluge unaprijede.

Prethodno je neophodno da timovi za razvoj e-servisa, prije nego što počnu da dizajniraju i razvijaju određeni servis, prepoznaju ciljne grupe i imaju kompletne podatke o tome ko

su korisnici, koje su njihove potrebe ili navike, koje vještine su potrebne za korišćenje usluge, i slično. Same e-usluge moraju biti usmjerene na krajnje korisnike, i mora se poboljšati njihov dizajn, tj. učiniti jednostavnim i pristupačnim za korišćenje.

Preporuka je i da se uvede mjerjenje stepena zadovoljstva e-servisima od strane građana/ki i privrede, kao i da njihove povratne informacije služe kao osnova za dalje poboljšanje ovih servisa, a kako bi se jačao i stepen zadovoljstva i povjerenja korisnika.

Od ključnog je značaja za dalji razvoj e-usluga rad na procesima elektronskog plaćanja, elektronske identifikacije, razmjene podataka između ključnih registara i informacionih sistema, elektronska dostava i korišćenje elektronskih dokumenata. Dodatno, informacije na portalu eUprave i statistika se moraju blagovremeno ažurirati, a pogotovo e-usluge informativnog karaktera.

Institucije moraju raditi na jačanju povjerenja u elektronske usluge, pogotovo u domenu zaštite ličnih podataka, i neke procedure se mogu simplifikovati, ne treba zahtijevati bespotrebno dodatne lične informacije.

Snažna je preporuka da se, u narednom periodu, sve objedini u jedan portal koji će biti centralno mjesto za sve e-usluge javne uprave, i da se raditi na Katalogu usluga e-uprave koji će dati uniformisan i standardizovan pregled svih usluga koje su dostupne na portalu eUprave i na drugim portalima u nadležnosti ostalih organa vlasti.

Na taj način bi građani/ki i privreda bili u prilici da efikasnije zadovolje neke svoje potrebe, a značajno bi se rasteretila i sama javna administracija, a to bi moralo biti instruktivno i donosiocima odluka u Crnoj Gori.

10 Literatura

Strategije, zakonska i podzakonska akta

- Zakon o upravnom postupku, "Službeni list Crne Gore", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017
- Zakon o elektronskoj upravi, "Službeni list Crne Gore", br. 072/19
- Zakon o elektronskom dokumentu, „Službeni list Crne Gore“, br. 005/08, 040/11 i 132/2022
- Zakon o administrativnim taksama, „Službeni list Crne Gore“ br. 018/19
- Uredba o bližim uslovima i načinu plaćanja administrativnih taksi elektronskim putem, „Službeni list Crne Gore“ br. 68/20
- Uredba o načinu upravljanja i drugim pitanjima od značaja za funkcionisanje Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, „Službeni list Crne Gore“, br. 113/20
- Pravilnik o tehničkim uslovima i sigurnosnim standardima za pristup jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka, „Službeni list Crne Gore“, br. 108/20
- Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, „Službeni list Crne Gore“ br. 31/2017 i 72/2019
- Nacrt Zakona o informacionoj bezbjednosti, mart 2023. godine
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni list Crne Gore“, br. 079/08, 070/09, 044/12, 022/17
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama, „Službeni list CG“, br. 44/12 i 30/17
- Nacrt Zakona o izmjenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od 7. marta 2023.
- Uredba o mjerama informacione bezbjednosti, „Službeni list Crne Gore“, br. 58/2010 i 55/2015
- Zakon o centralnom registru stanovništva, „Službeni list RCG“, br. 49/2007 i „Službeni list CG“, br. 41/2010, 40/2011 - drugi zakon i 55/2016
- Zakon o javnim nabavkama, „Službeni list Crne Gore“, br. 74/2019 i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama „Službeni list Crne Gore, br. 3/2023“
- Strategija reforme javne uprave 2022-2026.
- Strategija digitalne transformacije 2022-2026.
- Strategija za digitalizaciju obrazovnog sistema 2022-2027
- Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026.

- Strategija pametne specijalizacije 2019-2024
- Strategija za unaprjeđenje politike javnih nabavki i JPP, 2021-2025
- Strategija razvoja integralnog zdravstvenog informacionog sistema i e-zdravlja 2018-2023
- Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018-2022
- Program razvoja informaciono-telekomunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023

Sporazumi i memorandumi

- Memorandum o razumijevanju o interoperabilnosti i uslugama povjerenja u regionu Zapadnog Balkana
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o uzajamnom priznavanju usluga certifikovanja za elektronske transakcije koje se pružaju u Crnoj Gori i kvalifikovanih usluga od povjerenja koje se pružaju u Republici Srbiji
- Sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o uzajamnom priznavanju usluga certifikovanja za elektronske transakcije koje se pružaju u Crnoj Gori i kvalifikovanih usluga od povjerenja koje se pružaju u Republici Sjevernoj Makedoniji

Istraživanja

<https://media.cgo-cce.org/2022/11/CGO-istrazivanje-eservisi-F.pdf>

Ostalo

UN E-government Development Index: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/114-Montenegro>

<https://www.gov.me/dokumenta/daee1e0d-3142-471b-968d-d36d97c45d77>

Digital Public Administration Factsheet 2022, Montenegro, European Commission, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets-2022>

Izvještaj Evropske komisije o razvoju digitalizacije u javnoj upravi za 2022. godinu, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets-2022>

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

UN E-Government Survey 2022, <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>

Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje iz 2020. godine, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjLo6zEiofAhXYhv0HHbv2AFQQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwapi.gov>

[me%2Fdownload%2Fe965f2a4-7eb5-452f-b81d-813d0c56ca43%3Fversion%3D1.0&usg=AOvVaw00obYGQ3X5i3XjHm-fzgcy](https://www.eprava.me/me%2Fdownload%2Fe965f2a4-7eb5-452f-b81d-813d0c56ca43%3Fversion%3D1.0&usg=AOvVaw00obYGQ3X5i3XjHm-fzgcy)
Portal e-Uprave: <https://www.euprava.me>
Podportal eParticipacija: <https://www.euprava.me/eparticipacije>
Portal Glas građana – ePeticije: <https://epeticije.gov.me>
Katalog usluga elektronske uprave, https://www.gov.me/e-servisi?sort=published_at
<https://cejn.gov.me/landingPage>
<https://ekatastar.me/ekatastar-web/action/elogin>
<https://efirma.tax.gov.me>
<https://www.upisi.edu.me/#/loginPage>
<https://www.dnevnik.edu.me/login>
www.digitalnaskola.edu.me
<https://www.ezdravlje.me/home/>
<https://fiskalizacija.me>
<http://dokumenta.me/>
<http://biraci.me/>
<https://eprijava.tax.gov.me/TaxisPortal>

