



ANALIZA | DIGITALNA JAVNA UPRAVA

Koliko je digitalizovana javna uprava?

Stanje elektronske uprave u Crnoj Gori

NASLOV

Koliko je digitalizovana javna uprava? Stanje elektronske uprave u Crnoj Gori

IZDAVAČ

NVU „Jadranski horizonti“

VRSTA DOKUMENTA

Analiza sekundarnih podataka (desk istraživanje)

OBLAST

Digitalizacija javne uprave, elektronske usluge, dobra uprava

MJESTO I DATUM

Bar, jun 2025.

Stavovi izneseni u ovoj analizi predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove institucija i organizacija čiji su podaci korišćeni. Analiza se zasniva isključivo na javno dostupnim podacima navedenim u popisu izvora. Brojčani podaci preuzeti su iz izvora u obliku u kojem su objavljeni; tamo gdje se izvori razlikuju, to je naznačeno u tekstu.

SADRŽAJ

01	Rezime	4
02	O analizi	5
03	Šta znači „digitalizovana uprava“	6
04	Pravni i strateški okvir	7
05	Crna Gora u međunarodnim poređenjima	9
06	Ponuda elektronskih usluga.....	11
07	Ko koristi elektronske usluge	13
08	Interoperabilnost i registri.....	15
09	Digitalizacija unutar uprave.....	17
10	Sajber bezbjednost.....	18
11	Digitalni jaz.....	19
12	Zaključak	20
13	Preporuke	21
	Izvori	23

01

REZIME

Ova analiza odgovara na jedno pitanje koje se u javnim raspravama često postavlja, a rijetko precizno mjeri: koliko je javna uprava u Crnoj Gori zaista digitalizovana? Odgovor tražimo u zvaničnim statistikama, međunarodnim indeksima, izvještajima Evropske komisije i dokumentima same Vlade.

81.

mjesto Crne Gore od 193 zemlje na UN indeksu razvoja e-uprave (EGDI) 2024, pad sa 45. mjesta iz 2014. [1]

79

od 375 usluga objavljenih na portalu eUprava na kraju 2024. bilo je elektronskih; ostale su informativne [9]

15%

građana Crne Gore koristilo je usluge e-uprave u prethodnih 12 mjeseci (Balkan barometar 2024), naspram 70% u EU [6][7]

84,5%

domaćinstava ima pristup internetu (2024), ali na sjeveru 75,0%, a na jugu 95,8% [4]

- **Infrastruktura je dobra, usluge su slabe.** Crna Gora ima visok rezultat na telekomunikacionoj infrastrukturi (0,92), ali je indeks onlajn usluga (0,52) ispod svjetskog prosjeka i niži nego 2016. godine.
- **Većina „e-usluga“ nije elektronska.** Od ukupnog broja usluga na portalu, tek petina omogućava da se postupak pokrene elektronski; potpuno transakcionih usluga, bez ijednog odlaska na šalter, gotovo da nema.
- **Građani slabo koriste ono što postoji.** Korišćenje e-uprave u Crnoj Gori ispod je prosjeka Zapadnog Balkana i više od četiri puta niže od prosjeka EU, iako skoro 90% građana koristi internet.
- **Registri još uvijek ne „razgovaraju“ međusobno.** Sistem za razmjenu podataka postoji od 2018, ali princip „samo jednom“ nije dosljedno primijenjen, a Vlada je 2024. sama ocijenila da modernizacija usluga ide sporo.
- **Sajber napad iz 2022. ostavio je dugoročne posljedice,** od ukinutog projekta servisne magistrale do portala otvorenih podataka koji je godinama radio sa ograničenim funkcijama.
- **Strateški okvir je zaokružen, sprovođenje kasni.** Strategija digitalne transformacije, Strategija reforme javne uprave i Reformska agenda postavljaju ciljeve do 2026–2027, ali su mnogi rokovi već pomjereni.

02

O ANALIZI

Kontekst

NVU „Jadranski horizonti“ godinama radi sa građanima primorskih i drugih opština na pitanjima pristupa pravima i uslugama. U tom radu redovno se susrećemo sa istim iskustvom: građani čuju da je neka usluga „dostupna elektronski“, a onda ipak završe na šalteru sa fasciklom papira. Ta razlika između digitalizacije koja je najavljena i digitalizacije koja se stvarno koristi bila je povod za ovu analizu.

Digitalizacija javne uprave nije samo tehničko pitanje. Ona određuje koliko vremena građanin troši na državu, koliko košta jedna potvrda, da li osoba sa sjevera ima isti pristup kao osoba iz Podgorice i koliko je uprava otporna na krize, od pandemije do sajber napada. Zato je važno da se o njoj govori na osnovu podataka, a ne utisaka.

Istraživačka pitanja

#	Pitanje
1	Kako se digitalizacija javne uprave Crne Gore ocjenjuje u međunarodnim poređenjima i kako se mijenjala tokom vremena?
2	Koliko je usluga dostupno elektronski i na kom nivou zrelosti?
3	Koliko građani i privreda zaista koriste elektronske usluge?
4	U kojoj mjeri institucije razmjenjuju podatke elektronski (interoperabilnost)?
5	Koje su ključne prepreke i šta strateški dokumenti planiraju?

Tabela 1. Istraživačka pitanja analize

Metodologija

Analiza je izrađena kao desk istraživanje. Korišćeni su: Istraživanje UN o e-upravi 2024 (EGDI), saopštenja Uprave za statistiku (MONSTAT) o upotrebi IKT u domaćinstvima i preduzećima, Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024, dokumenti Vlade i Ministarstva javne uprave (strategije, akcioni planovi, informacije za Odbor za stabilizaciju i pridruživanje), evaluacija UNDP projekta „E-usluge i digitalna infrastruktura“, regionalna studija ReSPA o digitalizaciji u upravi, Balkan barometar Savjeta za regionalnu saradnju i podaci Eurostata.

Ograničenja

Crna Gora nema jedinstven, redovan i javno objavljen skup pokazatelja o digitalnoj upravi. Podaci o broju usluga, korisnika i transakcija objavljuju se povremeno, u

različitim dokumentima i po različitim metodologijama, pa se brojevi iz pojedinih izvora ne mogu uvijek direktno porediti. MONSTAT ne objavljuje podatak o udjelu građana koji koriste e-upravu, iako je to standardni Eurostat pokazatelj. Tamo gdje izvori daju različite brojeve, u tekstu navodimo oba.

NAPOMENA O TUMAČENJU

Pojmovi „e-usluga“ i „digitalna usluga“ u crnogorskim dokumentima često obuhvataju i usluge koje su samo opisane na internetu, bez mogućnosti elektronskog podnošenja zahtjeva. U ovoj analizi razlikujemo informativne, djelimično elektronske i potpuno transakcione usluge (vidjeti poglavlje 03).

03

ŠTA ZNAČI „DIGITALIZOVANA UPRAVA“

Da bi se odgovorilo na pitanje „koliko“, potrebno je prvo reći šta se mjeri. Međunarodna praksa, uključujući metodologiju UN i EU eGovernment Benchmark, digitalizaciju usluga posmatra kroz nivo zrelosti, a digitalizaciju uprave kroz nekoliko principa.

Nivoi zrelosti elektronske usluge

Nivo	Šta građanin može da uradi	Primjer
1 – informativni	Pročita opis usluge, uslove i cijenu	Stranica na portalu sa spiskom dokumenata
2 – jednosmjerni	Preuzme obrazac i odštampa ga	PDF obrazac zahtjeva
3 – dvosmjerni	Popuni i pošalje zahtjev elektronski, ali rješenje preuzima lično	Prijava za stručni ispit
4 – transakcioni	Cio postupak, uključujući plaćanje i dostavu rješenja, obavi onlajn	Upis djeteta u školu ili vrtić
5 – proaktivni	Uprava sama ponudi ili izvrši uslugu na osnovu podataka koje već ima	Automatski dječji dodatak po rođenju djeteta

Tabela 2. Nivoi zrelosti e-usluga, prilagođeno prema metodologiji korišćenoj u Strategiji digitalne transformacije Crne Gore [12]

Principi digitalne uprave

Samo jednom (once-only). Građanin državi dostavlja podatak jednom, a institucije ga dalje razmjenjuju među sobom. Ovaj princip ugrađen je u crnogorski Zakon o

upravnom postupku, ali Evropska komisija 2024. konstatuje da se ne primjenjuje dosljedno [5].

Digitalno kao podrazumijevano (digital by default). Elektronski kanal je osnovni, a šalter je alternativa za one koji digitalni kanal ne mogu da koriste.

Interoperabilnost. Registri i informacioni sistemi tehnički i pravno mogu da razmjenjuju podatke. Bez toga nema ni principa „samo jednom“ ni usluga nivoa 4 i 5.

Povjerenje i bezbjednost. Elektronska identifikacija, elektronski potpis i zaštita podataka moraju biti pouzdani; jedan veliki incident može godinama unazadići korišćenje.

Uključenost. Digitalizacija ne smije produbiti razlike između sjevera i juga, grada i sela, mladih i starijih.

04

PRAVNI I STRATEŠKI OKVIR

Crna Gora formalno ima zaokružen pravni i strateški okvir za digitalnu upravu, u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Problem, kako će pokazati naredna poglavlja, nije u nedostatku dokumenata, već u sprovođenju.

Zakoni

Propis	Šta uređuje
Zakon o elektronskoj upravi (2020)	Jedinstveni portal e-uprave, katalog usluga, metaregistar, jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka, Savjet za e-upravu [10]
Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu	Usklađen sa EU uredbom eIDAS (910/2014); osnova za kvalifikovane sertifikate na ličnim kartama i registar pružalaca usluga povjerenja [10][13]
Zakon o elektronskom dokumentu (2022)	Pravna valjanost elektronskog dokumenta i elektronske arhive [10]
Zakon o informacionoj bezbjednosti (nov. 2024)	Prvi zakon na Zapadnom Balkanu koji formalizuje primjenu EU direktive NIS2; predviđa Agenciju za sajber bezbjednost [15]
Zakon o upravnom postupku	Princip „samo jednom“ i elektronska komunikacija sa strankom [5]

Tabela 3. Ključni propisi

Strategije i planovi

Strategija digitalne transformacije 2022–2026, usvojena u decembru 2021, sa dva strateška i sedam operativnih ciljeva; polazi od ocjene da je Crna Gora 2020. bila na 75. mjestu EGDl liste i da je infrastruktura za elektronsku razmjenu podataka „još uvijek nije u potpunosti uspostavljena“ [10][12].

Strategija reforme javne uprave 2022–2026, takođe iz decembra 2021, uz EU podršku vrijednu preko 20 miliona eura; cilj 2.2 odnosi se na digitalizaciju usluga i interoperabilnost registara [10][11]. Evropska komisija 2024. ocjenjuje da je stopa sprovođenja niska, a kao razloge navodi političku nestabilnost i sajber napade [5].

Strategija sajber bezbjednosti 2022–2026, donesena nakon napada iz avgusta 2022 [10].

Reformska agenda 2024–2027 za Instrument EU za reforme i rast (Plan rasta za Zapadni Balkan) sadrži zasebnu oblast digitalizacije sa četiri reforme: sigurna širokopojasna i 5G mreža, elektronski potpis i novčanik digitalnog identiteta, isporuka korisnički orijentisanih digitalnih javnih usluga i sveobuhvatan okvir sajber otpornosti [14]. Za razliku od ranijih strategija, isplata sredstava ovdje zavisi od ispunjenja konkretnih koraka, što prvi put uvodi finansijsku posljedicu kašnjenja.

ŠTA JE NOVO U ODNOSU NA RANIJI PERIOD

Strategija razvoja informacionog društva 2016–2020 imala je cilj da do 2020. e-usluge koristi 50% građana i 30% pravnih lica. Prema nacrtu Strategije digitalne transformacije, ta strategija je u potpunosti sprovedena u 50% aktivnosti, djelimično u 31%, a 20% aktivnosti nije sprovedeno [12]. Novi okvir je ambiciozniji, ali polazi sa sličnog nivoa sprovođenja.

05

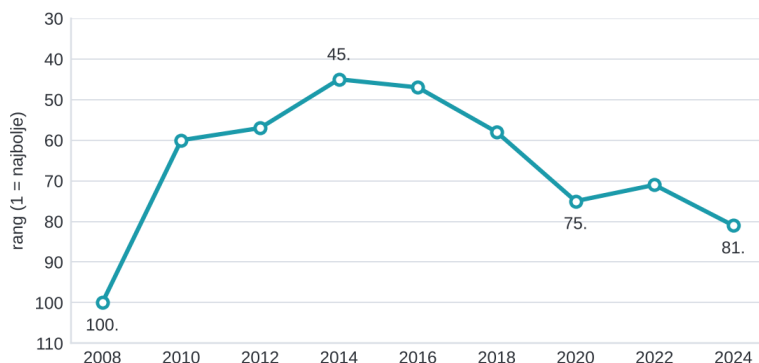
CRNA GORA U MEĐUNARODNIM POREĐENJIMA

UN indeks razvoja e-uprave (EGDI)

Najšire korišćeno mjerilo digitalne uprave jeste EGDI, koji Ujedinjene nacije objavljuju svake dvije godine za 193 zemlje. Indeks se sastoji od tri jednako ponderisana dijela: onlajn usluga (OSI), telekomunikacione infrastrukture (TII) i ljudskog kapitala (HCI).

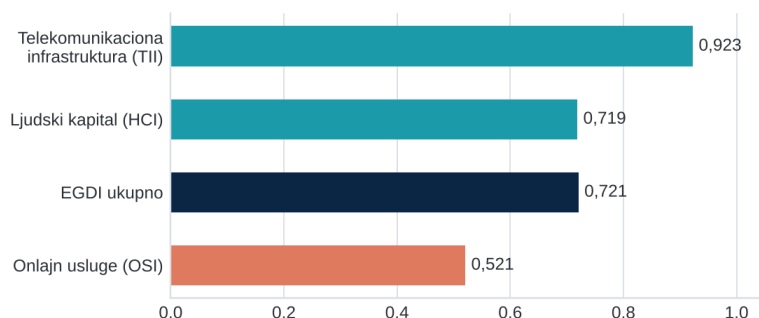
Putanja Crne Gore na ovoj listi je rječit. Od 100. mjesta 2008. zemlja je napredovala do 45. mjesta 2014. godine, a zatim je u svakom narednom ciklusu,

osim 2022, padala: 58. mjesto 2018, 75. mjesto 2020, 71. mjesto 2022. i 81. mjesto 2024. godine [1]. Vrijednost indeksa u 2024. (0,721) praktično je ista kao 2022. (0,726), što znači da Crna Gora ne nazaduje apsolutno, već da je druge zemlje prestižu.



Grafikon 1. Rang Crne Gore na UN EGD listi, 2008–2024 (niža vrijednost = bolji plasman). Izvor: UN DESA, E-Government Knowledgebase [1]

Dekompozicija indeksa objašnjava gdje je problem. Telekomunikaciona infrastruktura ocijenjena je sa 0,923, što je nivo razvijenih evropskih zemalja. Indeks onlajn usluga iznosi 0,521 i niži je nego 2016. godine (0,681). Drugim riječima, mreže postoje, a usluga na njima nema dovoljno. Zabrinjava i pad indeksa ljudskog kapitala sa 0,838 (2022) na 0,719 (2024), mada taj pad može dijelom biti posljedica promjene metodologije i treba ga tumačiti oprezno [1].

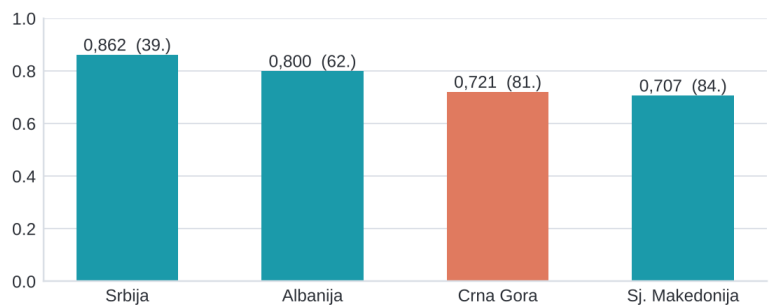


Grafikon 2. Komponente EGD za Crnu Goru, 2024. Izvor: UN DESA [1]

Region Zapadnog Balkana

U regionu je Crna Gora 2024. bila treća od četiri zemlje za koje UN objavljuju podatke, iza Srbije (39. mjesto) i Albanije (62. mjesto), a ispred Sjeverne

Makedonije (84. mjesto) [1][2][3]. Regionalna studija ReSPA iz 2023. konstatuje da je napredak Crne Gore između 2018. i 2022. bio najsporiji u regionu i da je zemlju u tom periodu prestigla Albanija [13].



Grafikon 3. Vrijednost EGDI 2024 i rang (u zagradi) za zemlje Zapadnog Balkana za koje UN objavljuju podatke. Izvor: UN DESA [1][2][3]

EU eGovernment Benchmark

Crna Gora je jedna od rijetkih zemalja van EU koju obuhvata evropski eGovernment Benchmark, mjerenje koje ispituje stvarne usluge kroz „životne događaje“ (osnivanje firme, selidba, studiranje, gubitak posla). Prema podacima koje prenosi ReSPA, u ciklusu 2022. ukupna zrelost e-uprave Crne Gore ocijenjena je sa 35 od 100, naspram prosjeka EU od 68 [13].

Dimenzija	Crna Gora	Prosjek EU
Ukupna zrelost e-uprave	35	68
Orijentacija na korisnika	66	88,3
Transparentnost	26	59,5
Ključni pokretači (eID, e-dokumenti, razmjena podataka)	29	68,5
Prekogranične usluge	19	23

Tabela 4. EU eGovernment Benchmark 2022, Crna Gora i prosjek EU, u procentima. Izvor: ReSPA 2023 [13]. Napomena: ReSPA upozorava da neki redovi tabele u izvornoj publikaciji nijesu jednoznačni, pa vrijednosti treba uzeti kao približne.

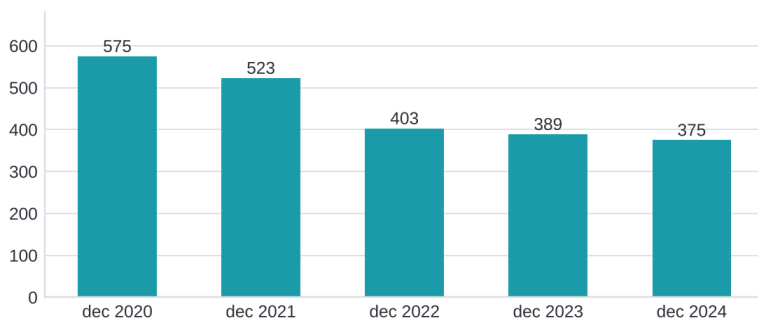
Najveći zaostatak vidi se kod „ključnih pokretača“, tehničkih preduslova kao što su elektronska identifikacija, elektronski dokumenti i automatska razmjena podataka. To je isti nalaz do kog dolazi i UN indeks: osnovna infrastruktura postoji, a sloj koji usluge čini zaista digitalnim nedostaje.

06

PONUĐA ELEKTRONSKIH USLUGA

Koliko usluga ima na portalu

Portal eUprava (euprava.me, od kraja 2024. euprava.gov.me) centralno je mjesto za javne usluge. Broj usluga objavljenih na portalu u posljednjih pet godina stalno se smanjivao: sa 575 na kraju 2020. na 523 krajem 2021, 403 krajem 2022, 389 krajem 2023. i 375 krajem 2024. godine [5][9][12]. Vlada smanjenje objašnjava unutrašnjom reorganizacijom i pripremom novog portala, a ne ukidanjem usluga [5].



Grafikon 4. Ukupan broj usluga objavljenih na portalu eUprava na kraju godine. Izvori: Strategija digitalne transformacije [12], Izvještaj EK 2024 [5], Prilog MEP za Odbor za stabilizaciju i pridruživanje [9]

Važnije od ukupnog broja jeste struktura. Na kraju 2020. od 575 usluga svega 187 bilo je elektronskih, a 388 informativnih; samo jedna usluga, upis djece u škole i vrtiće, dostizala je nivo 4, a nijedna nivo 5 [12]. Krajem 2024. od 375 objavljenih usluga 79 je bilo elektronskih, dok je portal imao 117.050 aktivnih korisnika [9]. ReSPA 2023. konstatuje da nijedna usluga na portalu nije bila dostupna kao potpuno transakciona [13].

375

usluga objavljeno na portalu eUprava na kraju 2024. godine [9]

79

od njih bilo je elektronskih, odnosno oko 21% [9]

1

117.050

Šta se promijenilo u posljednje tri godine

Najveći pojedinačni doprinos novim uslugama dao je EU projekat „E-usluge i digitalna infrastruktura kao odgovor na covid-19“, koji je UNDP sprovodio sa Ministarstvom javne uprave od 2021. do decembra 2024. Projekat je, prema evaluaciji, podržao više od 40 e-usluga, daleko iznad početnog cilja od pet; Ministarstvo govori o više od 45 novih usluga [8][16]. Najuspješnija je elektronski upis na fakultete, koji je koristilo oko 90% studenata [16], uz zadovoljstvo korisnika od 86,5% u akademskoj 2023/2024 [8]. Kroz sistem za elektronski upis u 2024. podneseno je 33.274 zahtjeva [9].

Portal za elektronsko plaćanje administrativnih taksi postao je potpuno funkcionalan 2023. godine [5]. Nacionalni sistem za elektronsku naplatu taksi i naknada (NS NAT) krajem 2024. koristilo je 17 institucija, a obuhvatao je 219 administrativnih taksi i 154 naknade; puna integracija sa portalima e-usluga tek je planirana [9]. Novi portal eUprava razvijen je 2024. i najavljen za prvi kvartal 2025 [9][16].

OGRANICENJE KOJE TREBA IMATI U VIDU

Evaluacija UNDP projekta ocjenjuje da portal e-uprave „u velikoj mjeri funkcioniše kao katalog usluga, a ne kao transakcioni prolaz“, da Ministarstvo javne uprave nema ovlašćenje da obaveže resore da svoje usluge postavljaju na portal i da je angažman Ministarstva unutrašnjih poslova, koje vodi najtraženije usluge, bio minimalan [8]. Evropska komisija dodaje da ne postoji korisnički pregledan centralni katalog javnih usluga ni standardi usluga [5].

07

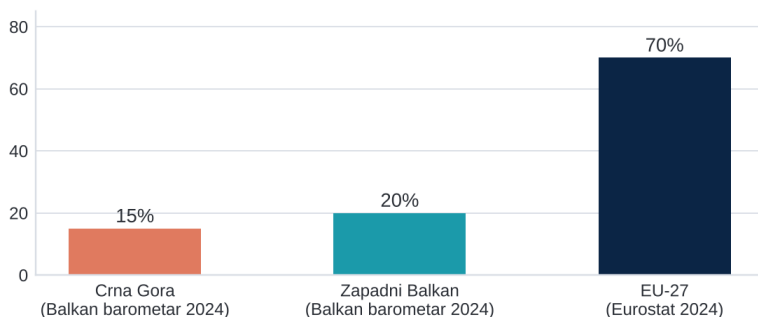
KO KORISTI ELEKTRONSKE USLUGE

Preduslovi: internet i uređaji

Na strani građana preduslovi su uglavnom ispunjeni. Prema MONSTAT-u, 2024. godine 84,5% domaćinstava imalo je pristup internetu, a 88,9% lica uzrasta 16–74 koristilo je internet u posljednja tri mjeseca, od čega 90,8% više puta dnevno. Svako anketirano preduzeće sa 10 i više zaposlenih ima internet, a 86,6% ima veb-sajt [4][17].

Koliko se e-uprava koristi

Uprkos tome, korišćenje elektronske uprave ostaje nisko. Balkan barometar 2024 pokazuje da je 15% građana Crne Gore u prethodnih 12 mjeseci koristilo usluge e-uprave, manje od regionalnog prosjeka (20%) i daleko ispod prosjeka EU, gdje je 2024. godine 70% građana uzrasta 16–74 koristilo veb-sajt ili aplikaciju organa javne vlasti [6][7]. Pri tome je samo 6% građana Crne Gore reklo da nije koristilo nijednu digitalnu uslugu, što znači da problem nije u digitalnim navikama, već u ponudi i poznavanju državnih usluga.



Grafikon 5. Udio građana koji su u prethodnih 12 mjeseci koristili usluge e-uprave. Izvori: RCC Balkan barometar 2024 [6], Eurostat [7]. Napomena: metodologije dva istraživanja nijesu identične.

Istraživanje građana koje je 2024. sprovedeno u okviru UNDP projekta daje nešto povoljniju sliku: 39,3% građana koristi e-usluge bar jednom mjesečno, 52,2% je upoznato sa e-uslugama (naspram 45,4% 2022), a prosječna ocjena portala porasla je sa 3,12 na 3,47. Istovremeno, 28,6% građana i dalje nije upoznato sa e-uslugama, a povjerenje u bezbjednost e-usluga je umjereno, 41,3% [8]. Razlika između 15% (Balkan barometar) i 39,3% (UNDP) vjerovatno potiče iz različitog definisanja „e-usluge“, što samo po sebi govori o potrebi za zvaničnim pokazateljem koji bi MONSTAT redovno objavljivao.

88,9%

građana koristi internet (2024), a 56,9% je bar jednom kupovalo onlajn [4]

52,2%

građana upoznato je sa e-uslugama (2024), naspram 45,4% 2022 [8]

41,3%

građana ima povjerenje u bezbjednost e-usluga [8]

25,3%

smatra da je lični odlazak na šalter brži, naspram 35,3% 2022 [8]

Elektronska lična karta

Ključ za napredne e-usluge jeste elektronska identifikacija. Crna Gora od 30. marta 2020. izdaje ličnu kartu sa čipom koja sadrži kvalifikovani sertifikat za elektronski potpis i sertifikat za elektronsku identifikaciju [18]. Do kraja 2022. izdato je oko 258.789 takvih sertifikata [19], a stare lične karte važile su najkasnije do 30. marta 2025, čime je praktično cjelokupno punoljetno stanovništvo dobilo sredstvo elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti [10][18].

Posjedovanje kartice, međutim, nije isto što i korišćenje. Vladina informacija o stanju u oblasti usluga povjerenja ocjenjuje da je korišćenje elektronske lične karte u javnosti ograničeno i da nedostaju napredne usluge koje bi je učinile korisnom [19]. Za upotrebu kartice potreban je i čitač; kroz UNDP projekat nabavljeno je 10.000 čitača [8], što je oko 4% broja izdatih sertifikata.

08

INTEROPERABILNOST I REGISTRI

Bez elektronske razmjene podataka između institucija digitalizacija ostaje na nivou elektronskog obrasca: građanin i dalje sam prikuplja potvrde iz jedne institucije da bi ih odnio u drugu. Zato je stanje interoperabilnosti možda najbolji pojedinačni pokazatelj stvarne digitalizacije uprave.

Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka

Obaveza razmjene podataka kroz jedinstveni sistem (JSERP) uvedena je Zakonom o elektronskoj upravi još 2014. godine. Sistem je razvijen sa UNDP u periodu 2015–2018, uz ukupnu vrijednost projekta od 900.000 eura, a prva faza obuhvatila je pet ključnih registara: Centralni registar stanovništva, Centralni registar privrednih subjekata, registar obveznika doprinosa i osiguranika, registar djece u obrazovnim ustanovama i kaznenu evidenciju [20].

Prema podacima iz 2024, pristup sistemu ima 18 institucija, u metaregistru je evidentirano oko 40 registara, a razmjena je aktivna između 17 parova registara. U 2023. godini kroz metaregistar je obrađeno preko 2,5 miliona upita, a servis Centralnog registra stanovništva koristi se oko 10.000 puta dnevno [10]. ReSPA navodi da je broj povezanih registara porastao sa nule 2018. na 19 u 2022, ali i da je u 2022. zabilježeno svega 91.026 transakcija, što pripisuje sajber napadu; do 1. septembra 2023. broj transakcija dostigao je 2.571.488 [13].

18

~40

institucija ima pristup jedinstvenom sistemu za razmjenu podataka [10]

registara evidentirano u metaregistru, razmjena aktivna za 17 parova [10]

2,5 mil.
upita obrađeno kroz metaregistar u 2023. godini [10]

1
opština razmjenjivala je podatke kroz sistem u 2021; cilj za 2026. su sve opštine [11]

Šta je ostalo nedovršeno

Najveći udarac interoperabilnosti zadao je sajber napad iz 2022. Projekat vladine servisne magistrale (Government Service Bus), zamišljen kao središnja tačka razmjene, otkazan je nakon napada iz tehničkih i bezbjednosnih razloga, a oko milion eura preusmjereno je na druge namjene [8]. Evropska komisija u izvještaju za 2024. konstatuje „izvjestan napredak“ kod okvira interoperabilnosti, ali i da princip „samo jednom“ i elektronska komunikacija iz Zakona o upravnom postupku nijesu dosljedno primijenjeni [5].

Posebno zaostaje lokalna samouprava. Prema akcionom planu Strategije reforme javne uprave, 2021. godine samo jedna opština razmjenjivala je podatke kroz jedinstveni sistem; cilj za 2026. su sve jedinice lokalne samouprave [11]. UNDP evaluacija navodi da više od polovine opština i dalje vodi fizičke evidencije, a da u studiji 14 opština njih šest nije imalo ni elektronsko upravljanje predmetima ni elektronsku pisarnicu [8].

Pokazatelj (SRJU 2022–2026)	Polazno	Cilj 2024	Cilj 2026
Broj elektronskih razmjena registara kroz metaregistar	8	30	50
Broj opština koje razmjenjuju podatke kroz JSERP	1 (2021)	10	sve JLS
Broj digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu (po eGov Benchmark)	0 (2020)	10	20
Udio elektronski podnesenih zahtjeva za pilot usluge	0	15%	45%

Tabela 5. Odabrani pokazatelji operativnog cilja 2.2 Strategije reforme javne uprave, prema nacrtu Akcionog plana 2025–2026 (mart 2025) [11]

09

DIGITALIZACIJA UNUTAR UPRAVE

Digitalna uprava ne vidi se samo na portalu. Ona počinje u pisarnici: ako se predmet unutar institucije i između institucija kreće na papiru, elektronski zahtjev građanina biva odštampan na prvom šalteru i dalje putuje kao i svaki drugi.

Elektronsko upravljanje dokumentima

Sistem za elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS) u Crnoj Gori koristi se od 2011. godine u 20 institucija [13]. Strategija reforme javne uprave kao polaznu vrijednost za 2020. navodi da je 38% organa javne uprave imalo eDMS, uz cilj od 80% do 2026, dok nijedan organ nije u potpunosti elektronski razmjenjivao dokumente sa drugim organima [11]. Krajem 2024. sistem je bio uveden u 29 institucija, sa planom proširenja do kraja 2025. i više od 3.000 službenika koji će ga koristiti [9]. UNDP evaluacija, međutim, navodi da se puna funkcionalnost novog eDMS-a ne očekuje prije 2025 [8].

Elektronska participacija i otvoreni podaci

Portal eParticipacija u 2024. objavio je 1.713 javnih rasprava, obaveštenja i poziva [9]. Evropska komisija ipak ocjenjuje da ga građani i zainteresovane strane ne koriste [5]. Portal otvorenih podataka od sajber napada 2022. radio je sa ograničenim funkcijama [5]; krajem 2024. sadržao je 138 skupova podataka iz 20 institucija [10], a nova verzija puštena je u decembru 2024 [9].

Digitalne vještine službenika

Obuka službenika odvija se kroz Digitalnu akademiju, onlajn platformu uspostavljenu kroz UNDP projekat, čiji su prvi programi obuhvatili liderstvo, dizajn usmjeren na čovjeka i sajber bezbjednost [8][10]. Nacrt Akcionog plana 2025–2026 za obuku iz digitalizacije planira najmanje 80 službenika i budžet od 49.500 eura [11], što je za upravu od više desetina hiljada zaposlenih skroman obim.

OCJENA EVROPSKE KOMISIJE (2024)

„Proces modernizacije pružanja javnih usluga je spor.“ Zakon o upravnom postupku se ne primjenjuje dosljedno, posebno princip „samo jednom“ i elektronska komunikacija; ne postoji centralni katalog javnih usluga; nema adekvatnog institucionalnog okvira ni kapaciteta za administrativno pojednostavljenje [5].

10

SAJBER BEZBJEDNOST

Napad iz avgusta 2022.

Dana 22. avgusta 2022. počeo je najveći sajber napad u istoriji Crne Gore. Onemogućen je pristup sajtovima i elektronskoj pošti Vlade, a pogođeni su i tužilaštva, sudovi, katastar, Uprava prihoda i carina i druge institucije. Tri sedmice kasnije sanacija mreže i pojedinih servisa još je trajala, uz pomoć stručnjaka FBI koji su stigli početkom septembra. Ministarstvo javne uprave napad je pripisalo kriminalnoj grupi „Cuba ransomware“, dok je Agencija za nacionalnu bezbjednost nezvanično ukazivala na ruske službe [21].

Posljedice su bile dugoročne. Osim otkazanog projekta servisne magistrale i portala otvorenih podataka koji je godinama radio ograničeno [5][8], Evropska komisija sajber napade navodi, uz političku nestabilnost, kao glavni razlog niske stope sprovođenja Strategije reforme javne uprave [5]. ReSPA na osnovu Nacionalnog indeksa sajber bezbjednosti zaključuje da je sajber bezbjednost Crne Gore „značajno ispod nivoa digitalnog razvoja“ [13].

Odgovor države

Nakon napada usvojena je Strategija sajber bezbjednosti 2022–2026, uspostavljen je CIRT portal i, kroz UNDP projekat, jačani su kapaciteti za odgovor na incidente [8][10]. Skupština je 19. novembra 2024. usvojila Zakon o informacionoj bezbjednosti, kojim Crna Gora, kako je saopštilo Ministarstvo javne uprave, postaje prva zemlja Zapadnog Balkana koja formalizuje primjenu direktive NIS2; zakon je stupio na snagu 5. decembra 2024 [9][15]. Zakon predviđa osnivanje Agencije za sajber bezbjednost kao centralnog tijela [10][15]. Do zaključenja ove analize nijesmo pronašli javno dostupan podatak da je Agencija počela sa radom, iako je Reformska agenda sajber otpornost svrstala među četiri digitalne reforme čije je ispunjenje uslov za isplatu EU sredstava [14].

22. 8. 2022.

početak napada koji je sedmicama onemogućio rad vladinih sistema [21]

~1 mil. €

preusmjereno nakon otkazivanja projekta servisne magistrale [8]

19. 11. 2024.

usvojen Zakon o informacionoj bezbjednosti usklađen sa NIS2 [15]

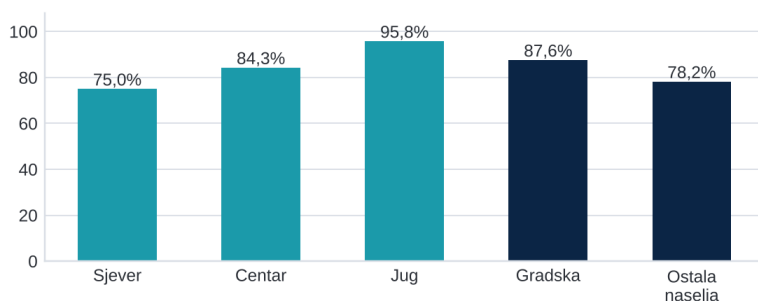
41,3%

građana ima povjerenje u bezbjednost e-usluga (2024) [8]

11

DIGITALNI JAZ

Digitalizacija koja ne stigne do svih građana može produbiti nejednakosti umjesto da ih smanji. Podaci MONSTAT-a za 2024. pokazuju da je pristup internetu u Crnoj Gori neravnomjeran: na jugu ga ima 95,8% domaćinstava, u središnjem regionu 84,3%, a na sjeveru 75,0%. U gradskim naseljima internet ima 87,6% domaćinstava, a u ostalim naseljima 78,2% [4].



Grafikon 6. Udio domaćinstava sa pristupom internetu po regionu i tipu naselja, 2024. Izvor: MONSTAT [4]

Razlike po uzrastu su manje nego što se obično pretpostavlja: internet više puta dnevno koristi 100% mladih od 16 do 24 godine, ali i 81,5% lica od 65 do 74 godine [4]. Jaz, dakle, nije prvenstveno generacijski, već regionalni i, prije svega, jaz u poznavanju i povjerenju: 28,6% građana nije upoznato sa e-uslugama [8], a Strategija digitalne transformacije polazi od nalaza da je svega oko trećine građana znalo da su usluge uprave dostupne elektronski, dok je skoro 90% preduzetnika bilo informisano [12].

Ovaj podatak ima praktičnu posljedicu za organizacije civilnog društva: pored zagovaranja boljih usluga, značajan prostor ostaje za informisanje i obuku građana, naročito na sjeveru i u manjim mjestima, o tome koje usluge već postoje i kako se koristi elektronska lična karta.

KO OSTAJE IZVAN SISTEMA

Osobe bez čitača kartice, građani u naseljima bez stabilnog interneta, stariji koji nijesu zamijenili ličnu kartu, kao i svi oni kojima je najtraženija usluga (lična dokumenta, vozila, nekretnine) i dalje dostupna samo na šalteru. Za njih „digitalna uprava“ zasad ne postoji.

12

ZAKLJUČAK

Koliko je, dakle, digitalizovana javna uprava u Crnoj Gori? Podaci dozvoljavaju prilično precizan odgovor: digitalizovana je na nivou infrastrukture i propisa, djelimično na nivou pojedinačnih usluga, a vrlo malo na nivou cjelovitih postupaka koje građanin može da obavi bez šaltera.

Na nivou infrastrukture Crna Gora je blizu evropskog nivoa. Telekomunikaciona komponenta UN indeksa (0,92), gotovo univerzalni pristup internetu u preduzećima i 84,5% domaćinstava sa internetom pokazuju da tehnički preduslovi postoje. Elektronska lična karta sa kvalifikovanim sertifikatom izdata je praktično svakom punoljetnom građaninu.

Na nivou usluga stanje je slabo i, u relativnom smislu, pogoršava se. Indeks onlajn usluga niži je nego 2016, rang na svjetskoj listi pao je sa 45. na 81. mjesto, a od 375 usluga na portalu krajem 2024. tek 79 bilo je elektronskih. Najtraženije usluge građana i dalje zahtijevaju odlazak na šalter.

Na nivou korišćenja rezultat je najslabiji. Sa 15% građana koji koriste e-upravu Crna Gora je ispod regionalnog prosjeka i četiri do pet puta ispod prosjeka EU, iako su digitalne navike građana razvijene. Ponuda, a ne potražnja, ograničava korišćenje.

Na nivou interoperabilnosti napredak postoji, ali je nedovršen. Milioni upita kroz metaregistar pokazuju da sistem radi; istovremeno, princip „samo jednom“ nije dosljedno primijenjen, opštine gotovo da nijesu uključene, a središnji projekat razmjene otkazan je nakon sajber napada.

Sve ovo ukazuje da ključna prepreka nije tehnologija, već upravljanje: nedostatak ovlašćenja Ministarstva javne uprave da obaveže druge resore, nedostatak jedinstvenih podataka o uslugama i korisnicima, nestabilnost institucija i nedovoljna ulaganja u ljude. Reformska agenda 2024–2027 prvi put vezuje digitalne ciljeve za isplatu EU sredstava i time stvara priliku da se trend preokrene. Da li će se to i dogoditi, biće vidljivo već u narednim ciklusima UN indeksa i evropskog mjerenja.

13

PREPORUKE

Na osnovu analiziranih podataka NVU „Jadranski horizonti“ formuliše sljedeće preporuke, namijenjene donosiocima odluka, lokalnim samoupravama i organizacijama civilnog društva.

1. Mjeriti ono što se želi promijeniti

MONSTAT treba da u godišnje istraživanje o upotrebi IKT uvrsti standardni Eurostat pokazatelj o korišćenju e-uprave, a Ministarstvo javne uprave da uspostavi zakonsku obavezu institucija da izvještavaju o broju usluga, nivou zrelosti i broju elektronskih transakcija. Bez toga se ni napredak ni zaostatak ne mogu dokazati.

2. Prioritet dati uslugama koje građani najviše traže

Lična dokumenta, registracija vozila, upis nekretnina i registracija firme treba da budu prve potpuno transakcione usluge na novom portalu, jer upravo one određuju da li će građani portal doživjeti kao koristan.

3. Sprovesti princip „samo jednom“ u praksi

Svaka institucija koja od građanina traži potvrdu drugog organa treba da bude obavezana da je pribavi elektronski kroz jedinstveni sistem, uz inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona o elektronskoj upravi.

4. Uključiti opštine

Cilj da do 2026. sve opštine razmjenjuju podatke kroz jedinstveni sistem zahtijeva centralno finansiranu i standardizovanu podršku, naročito manjim i sjevernim opštinama koje nemaju ni elektronsku pisarnicu.

5. Učiniti elektronsku ličnu kartu upotrebljivom

Nabavka čitača i podrška mobilnoj identifikaciji, uz razvoj usluga koje karticu zaista zahtijevaju, moraju ići zajedno; sertifikat koji građanin ne može da upotrijebi ne stvara povjerenje.

6. Završiti institucionalni okvir sajber bezbjednosti

Agencija za sajber bezbjednost, predviđena zakonom iz 2024, treba da bude kadrovski i finansijski osposobljena prije nego što se dalje širi broj usluga koje zavise od državne infrastrukture.

7. Informisati i obučavati građane

Organizacije civilnog društva, uključujući i našu, mogu preuzeti dio posla na informisanju građana o postojećim uslugama i obuci za korišćenje elektronske lične karte, posebno u regionima sa manjim pristupom internetu.

IZVORI

Svi izvori su javno dostupni. Navedeni su u obliku u kojem su korišćeni; internet adrese su skraćene na domen i putanju dokumenta.

- [1] UN DESA, E-Government Knowledgebase – Montenegro (EGDI 2008–2024), publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/114-Montenegro
- [2] UN DESA, E-Government Knowledgebase – Serbia, publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia
- [3] UN DESA, E-Government Knowledgebase – Albania i North Macedonia, publicadministration.un.org/egovkb (id/2-Albania; id/170-North-Macedonia)
- [4] Uprava za statistiku – MONSTAT, Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Crnoj Gori – domaćinstva/lica, Saopštenje br. 144/2024, 31. 10. 2024, monstat.org
- [5] European Commission, Montenegro 2024 Report, SWD(2024) 694 final, Brussels, 30. 10. 2024, eur-lex.europa.eu (CELEX:52024SC0694)
- [6] Regional Cooperation Council, Balkan Barometer 2024 – Public Opinion, rcc.int/balkanbarometer/key_findings_2024/2/
- [7] Eurostat, „70% of EU citizens used online public services in 2024“, 26. 2. 2025, ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250226-1
- [8] UNDP, Final Evaluation of the Project „E-services and digital infrastructure as a response to COVID-19“, Montenegro, decembar 2024, erc.undp.org/evaluation/documents/download/24045
- [9] Vlada Crne Gore – Ministarstvo evropskih poslova, Prilog za XIV sastanak Odbora za stabilizaciju i pridruživanje, Podgorica, februar 2025, wapi.gov.me
- [10] European Commission / Interoperable Europe, Digital Public Administration Factsheet 2024 – Montenegro (NIFO), interoperable-europe.ec.europa.eu
- [11] Ministarstvo javne uprave, Nacrt Akcionog plana 2025–2026 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022–2026, mart 2025, wapi.gov.me
- [12] Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022–2026 (nacrt, oktobar 2021; usvojena decembar 2021), wapi.gov.me
- [13] ReSPA – Regional School of Public Administration, Western Balkans Regional Study on Digitalisation in Government, 2023, respaweb.eu
- [14] Vlada Crne Gore, Reformska agenda Crne Gore za Instrument EU za reforme i rast 2024–2027, eu.me
- [15] Vlada Crne Gore, „U Skupštini Crne Gore usvojen Zakon o informacionoj bezbjednosti“, 19. 11. 2024, gov.me
- [16] Dan, „Elektronske usluge pokrećač digitalne transformacije u Crnoj Gori“, 4. 12. 2024, dan.co.me
- [17] Uprava za statistiku – MONSTAT, Upotreba IKT u preduzećima, Saopštenje br. 145/2024, monstat.org
- [18] RTCG, „Nova lična karta ulaznica za korišćenje elektronskih usluga“, 31. 3. 2022, rtcg.me
- [19] Ministarstvo javne uprave, Informacija o stanju u oblasti elektronskih usluga povjerenja i elektronske identifikacije (podaci na dan 31. 12. 2022), wapi.gov.me
- [20] Ministarstvo javne uprave, Informacija o implementaciji jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave, decembar 2018, wapi.gov.me

[21] Radio Slobodna Evropa, „Tri sedmice nakon sajber napada na Crnu Goru: šta se zna“, 13. 9. 2022, slobodnaevropa.org

O IZDAVAČU

NVU „Jadranski horizonti“ je nevladino udruženje koje se bavi unapređenjem kvaliteta života građana kroz obrazovanje, informisanje i zagovaranje javnih politika zasnovanih na podacima. Ova analiza dio je nastojanja organizacije da doprinese javnoj raspravi o reformi javne uprave i digitalnoj transformaciji Crne Gore.