



AKCIJA ZA
SOCIJALNU PRAVDU



ICEDA

Increasing Civic Engagement
in the Digital Agenda

CRNA GORA: DUG PUT KA DIGITALIZACIJI



Projekat ko-finansira
Evropska unija



Projekat "Povećanje građanskog učešća na polju Digitalne agende – ICEDA" sprovode Metamorphosis Foundation [Sjeverna Makedonija], Open Data Kosovo [Kosovo], e-Government Academy [Estonija], Partneri za demokratske promjene Srbija [Srbija], NVO 35 MM [Crna Gora] and Lëvizja MJAFT [Albanija].





Ova publikacija „Crna Gora: Dug put ka digitalizaciji” je napravljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi izraženi u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Akcije za socijalnu pravdu i ne odražavaju nužno stavove donatora.

Crna Gora:
Dug put ka digitalizaciji

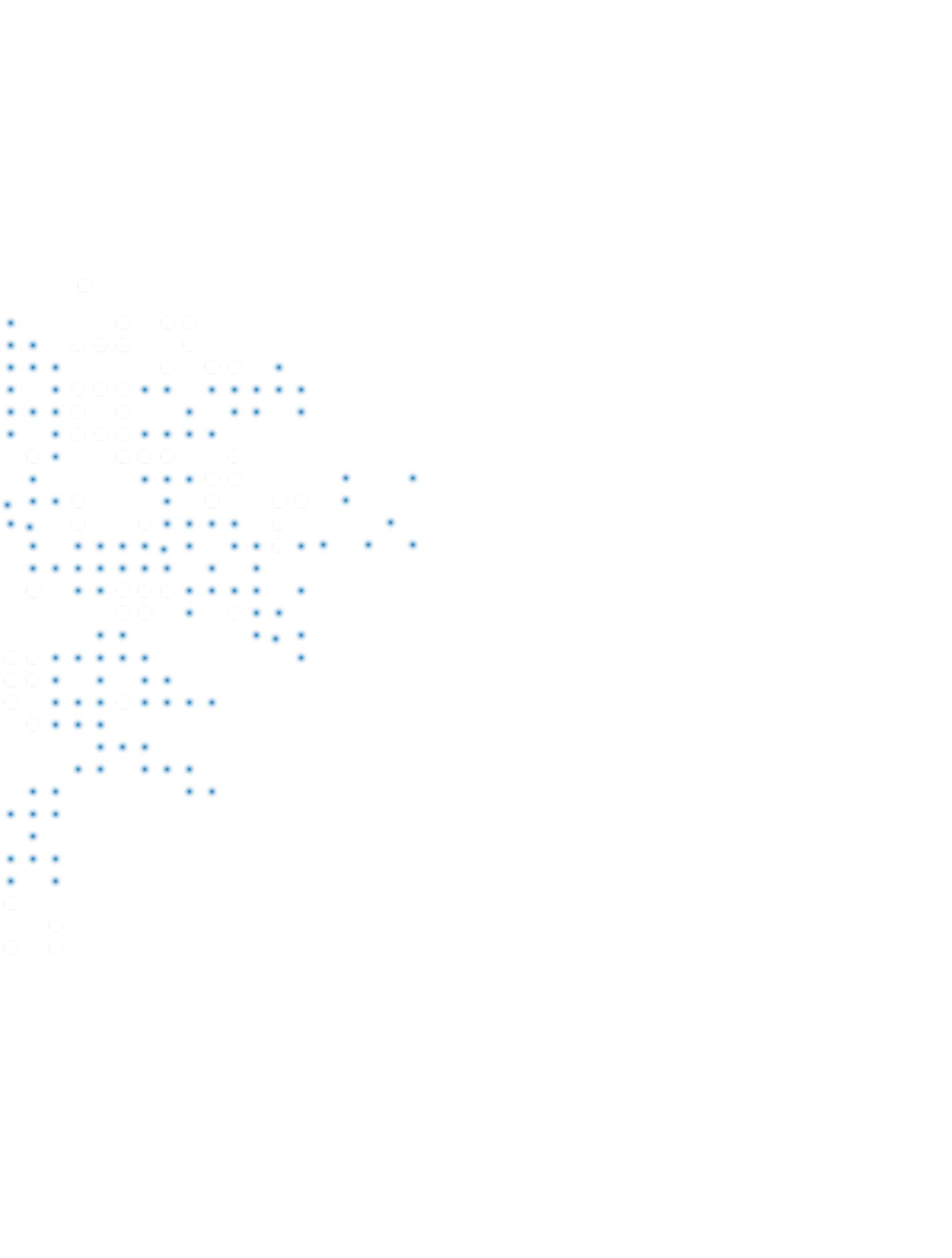
Izdavač i autor izvještaja:
NVO Akcija za socijalnu pravdu
Spuž, Danilovgrad
www.aspmne.com
desk@aspmne.com

Štampa:
Print4you, Podgorica

Tiraž:
102

CRNA GORA: DUG PUT KA DIGITALIZACIJI

Danilovgrad, 2022.



SADRŽAJ

SAŽETAK	7
UVOD	9
1. ELEKTRONSKA ILI E-UPRAVA	11
1.1. Srž elektronske uprave	11
1.2. Nepotpun Zakon o elektronskoj upravi	12
1.3. Slabo korišćenje portala e-uprave	14
1.4. Glavne preporuke	16
2. LIČNOM KARTOM DO ELEKTRONSKOG POTPISA	17
2.1. Potreban bolji Zakon o elektronskom dokumentu	17
2.2. Ubrzati izdavanje novih ličnih karata	18
2.3. Glavne preporuke	19
3. DIGITALNA EKONOMIJA NA PREKRETNICI	21
3.1. Pravni okvir za biznis potrebno razvijati	21
3.2. Osnovan Fond za inovacije	23
3.3. Glavne preporuke	24
4. EVROPSKI KONTEKST	25



SAŽETAK

Crna Gora bilježi ograničene rezultate u digitalizaciji ukupnog društva i tek je poslednjih godina počela da preduzima ozbiljnije korake u pravcu veće digitalizacije zemlje. Razlozi su višestruki, ali se među najbitnijima može izdvojiti siromaštvo države, koja nema dovoljno novca da ubrza razvoj elektronskih usluga, a posebno siromaštvo dijela građana, kojima nijesu dostupni elektronski uređaji. Pored toga, tu je i neznanje i nezainteresovanost administracije i građana da se proces ubrza, ali i nedovoljna svijest građanstva o benefitima digitalizacije.

Elektronsko obavljanje poslova javne administracije olakšava građanima i privredi, kao i zaposlenima u javnoj administraciji, da brže, jednostavnije i jeftinije završavaju svoje poslove. Zajednički okvir u Crnoj Gori za uspostavljanje elektronske uprave je na solidnom nivou. Ipak, to nije dovoljno za efikasnu primjenu i ubrzanje procesa pretvaranja uprave u elektronski servis za građane. Crna Gora je uspostavila vremenski okvir da, do sredine 2022. godine, javna administracija u potpunosti bude spremna za elektronsko poslovanje, ali izvjesno je da taj rok neće biti ispunjen.

Ključne preporuke za unapređenje zakonskog okvira u ovoj oblasti odnose se na definisanje realnih rokova za prelazak javne administracije na elektronski sistem obavljanja poslova, koji će uzeti u obzir spremnost stanovništva da može da koristi elektronske usluge, ali i ostavljanje mogućnost tradicionalnog obavljanja upravnih poslova za mali dio populacije, kojem će elektronske usluge i način njihovog korišćenja ostati nedostupan. Potrebni su snažni kontrolni mehanizmi za primjenu zakona, kao i značajno unapređenje komunikacione strategije prema stanovništvu.

Elektronski dokument je jedan od osnovnih uslova za korišćenje elektronskih usluga, koji direktno doprinosi većoj digitalizaciji. Međutim, korišćenje elektronskog dokumenta u Crnoj Gori je ograničenog obima. Zamjena starih identifikacionih dokumenata sa novim eID ličnim kartama treba da poveća korišćenje elektronskih servisa u zemlji, ali sam proces mora da bude značajno ubrzan i potrebno ga je završiti do kraja 2023. godine, kako bi digitalizacija u zemlji bila brža.

Razvoj informaciono komunikacionog sektora u Crnoj Gori je nedovoljno razvijen, uprkos tome što je prepoznat kao jedan od najvažnijih sektora za ekonomski razvoj zemlje. Da bi bila ubrzana digitalizacija crnogorske ekonomije potrebno je unaprijediti više zakona, kako bi se, prije svega, elektronski podaci o kompanijama uvezali između većeg broja institucija, zatim je neophodna ozbiljnija podrška države za uvođenje elektronskih servisa u cilju njihovog značajnijeg korišćenja, ali i određene mjere državne pomoći privrednim subjektima, koje treba da jače podstaknu digitalizaciju ekonomije.

Raspoloživi podaci iz ranijih godina pokazuju da je Crna Gora ne samo nedovoljno radila na kreiranju pravnog okvira za bržu digitalizaciju ekonomije, već je izdvajala zanemarljiva sredstva za podršku privredi u ovoj oblasti. U međuvremenu je najavljeni osnivanje Fonda za inovacije, koji bi u prvoj fazi razvoja trebalo da doprinese pozitivnim promjenama.



UVOD

Prelaskom razvoja iz industrijskog u informatičko doba, **informacija** je postala osnov dinamičkog razvoja savremene civilizacije. Informacija je **ono što informiše**¹, a sastoji se od podataka u različitim oblicima. Cijena informacija je danas sve veća i ona je izuzetno vrijedan resurs, jer se na njima zasniva donošenje odluka. Informacije se unose u računare², gdje se kreiraju, obrađuju, čuvaju, razmjenjuju u raznim oblicima (govor, zvuk, slike, poslovni podaci).

Digitalizacija su informacije u digitalnom obliku, odnosno elektronskom, računskom, mobilnom, multimedijalnom obliku. Oni koji na jednostavan način govore o digitalizaciji, a da to bude razumljivo svim slojevima društva, ukazuju da je to praktično **sve ono što računari mogu da urade umjesto čovjeka**. Pored računara, tu su i sredstva mobilnih komunikacija, zatim brza i laka upotreba informacija, koje su nekada bile duboko sakrivene u arhivama, ili, recimo, upotreba digitalnih tehnologija³ u čitavim industrijama, poput automobilskih, medijskih, trgovinskih⁴.

Sam proces **digitalizacije nije dovoljno osvijetljen u crnogorskom društvu** i prilično je apstraktan za najšire slojeve građanstva. Tek se poslednjih godina u domaćoj javnosti više govori na ovu temu, dok nadležne institucije u mnogo većoj mjeri poklanjaju značaj ovoj temi.

U trenutku izrade ove analize, resorno Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je praktično bilo privelo kraju rad na Strategiji digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. godina, sa Akcionim planom 2022-2024. godina. Naime, javna rasprava za nacrt ovog dokumenta je pokrenuta krajem oktobra 2021. godine⁵, a dokument je usvojen na sjednici Vlade Crne Gore krajem decembra iste godine⁶.

Ova **analiza oslanja se na dva ključna segmenta razvoja digitalnog društva u Crnoj Gori**, a koji se odnose na razvoj elektronske uprave i njenu informacionu spremnost da doprinese bržem razvoju digitalne ekonomije u zemlji. Za izradu su analizirani relevantni zakoni u zemlji, izvršen je pregled evropskih dokumenata, koji se odnose na ovu temu, ali je **u velikoj mjeri analiziran sadržaj upravo Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. godina**, kao strateški dokument Vlade Crne Gore, koji treba da trasira put zemlje u ovoj oblasti u narednom četvoro-godišnjem periodu.

1 Opšte prihvaćeno stanovište u informacionim sistemima.

2 Svjetski računarski sistemi umreženi su putem Interneta, koji danas povezuje milijarde računara širom svijeta. Internet se sastoji od miliona kućnih, akademskih, poslovnih, vladinih mreža, koje razmjenjuju informacije, usluge (elektronska pošta na primjer), prenos dadoteka (podataka), povezane stranice, dokumenta.

3 Sustina digitalnih tehnologija jeste da omogućavaju lak, brz, efikasan i jeftin način razmjene podataka.

4 Danas privredni subjekti koriste različite informacione komunikacione tehnologije da bi unaprijedili proizvode i usluge, povećali produktivnost u radu i tako stedjeli novac, što sve povećava njihov profit. Informacione komunikacione tehnologije su stoni i prenosni računari, softveri (moćni računari na kojima su uskladišteni podaci i koni daju svoje resurse na korišćenje), periferni i uređaji povezivanja na Internet. Sve je to u cilju obrade informacija i njihovog korišćenja.

5 Poziv za javnu raspravu za Nacrt Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina, sa Akcionim planom za 2022. godinu i 2023. godinu pokrenut je dana 29. oktobra 2021. godine; link: <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-nacrt-strategije-digitalne-transformacije-cg-2022-2026-sa-akcionim-planom-za-2022-i-2023-godinu>

6 Sjednica Vlade Crne Gore, održane dana 23. decembra 2021. godine, tačka broj 14: link: <https://www.gov.me/clanak/52-sjednica-vlade-crne-gore-23122021>

Međutim, već u uvodu ove analize će biti naznačeno da Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. godina nije sveobuhvatan dokument, koji na realan i odgovarajući način sagleđava stvarno stanje stvari u digitalnom sektoru zemlje i javnoj administraciji. **Jedan od najvećih nedostataka ovog strateškog dokumenta** crnogorske Vlade, za koji je navedeno da obuhvata sve segmente crnogorskog društva, od državne i lokalne uprave, privrede, akademske i naučne zajednice, do civilnog duštva, odnosi se na **nepostojanje podataka o trenutnom stanju razvoja mnogih oblasti u digitalnoj sferi**, što u startu dovodi u pitanje kako će uopšte biti ostvareni projektovani rezultati, ukoliko ne postoje tačke stanja, sa kojih se polazi.

„Analiza stanja pripremljena je na osnovu podataka i informacija baziranih na zvaničnim dokumentima i postojećim relevantnim analizama, podacima dobijenim iz intervjuja koji su sprovedeni sa različitim vladinim, privrednim, nevladinim i akademskim organizacijama, kao i predstavnicima Operativne grupe za izradu Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026, a koji su aktivno učestvovali sa svojim idejama, sugestijama i analizama prilikom izrade ovog dokumenta“, navodi se u ovom strateškom dokumentu, što je jasan pokazatelj dosta površnog pristupa u izradi jedne ovako značajne strategije⁷.

Ova publikacija sadrži tri ključna poglavlja, od kojih jedno obuhvata analizu pravnog okvira za elektronsku ili e-upravu u Crnoj Gori, drugo poglavlje sadrži analizu oblasti elektronskog dokumenta i novih eID ličnih identifikacionih dokumenata, dok treće tretira pitanje ekonomske digitalizacije, gdje zemlja ima najslabije rezultate.

Na kraju svakog poglavlja date su preporuke za unapređenje zakonskog okvira ili preduzimanja drugih društvenih koraka od strane donosilaca odluka, a ukupno je dato 17 pojedinačnih preporuka. Sve preporuke će Nevladina organizacija Akcija za socijalnu pravdu posebno pripremiti za amandmansko djelovanje i dostaviti ih svim poslaničkim klubovima u Skupštini Crne Gore. Pored toga, publikacija će biti dostavljena i na relevantne adrese donosilaca odluka u izvršnoj vlasti, uz očekivanje da će postojati politička volja za unapređenje postojećih rješenja, a sve u cilju ubrzanja procesa digitalizacije u Crnoj Gori.

⁷ Strana 15 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. godina.

1. ELEKTRONSKA ILI E-UPRAVA

Elektronsko obavljanje poslova javne administracije olakšava građanima i privredi, ali i zaposlenima u javnoj administraciji, da brže, jednostavnije i jeftinije završavaju svoje poslove, iz različitih segmenata života. Za razliku od razvijenih zemalja svijeta, koje su u značajnoj mjeri uspjele da elektronizuju javnu upravu, Crna Gora bilježi ograničene rezultate na ovom polju. Razlozi su višestruki, ali se među najbitnijima mogu izdvojiti siromaštvo države, koja nema dovoljno novca da ubrza razvoj elektronskih usluga, a posebno siromaštvo dijela građana, kojima nijesu dostupni elektronski uređaji, zatim neznanje i nezainteresovanost administracije i građana da se proces ubrza, kao i nedovoljna svijest građanstva o benefitima i potrebama, koje donosi ubrzana globalna digitalizacija.

Zakonski okvir za uspostavljanje elektronske uprave u Crnoj Gori je na zadovoljavajućem nivou, ali to nije dovoljno za efikasnu primjenu i ubrzanje pretvaranja uprave u elektronski servis za građane. Crna Gora je uspostavila vremenski okvir da do sredine 2022. godine javna administracija u potpunosti bude spremna za elektronsko poslovanje, ali taj rok neće biti ispunjen. Sve to je otvorilo pitanje realnosti zakonskih projekcija, naročito u situaciji u kojoj izostaju snažni kontrolni mehanizmi za primjenu zakonskih rješenja.

Ključne preporuke za unapređenje zakonskog okvira u ovoj oblasti odnose se na definisanje realnih rokova za prelazak javne administracije na elektronski sistem obavljanja poslova, koji će uzeti u obzir spremnost stanovništva da mogu da koriste elektronske usluge, ali i ostaviti mogućnost tradicionalnog obavljanja upravnih poslova za mali dio populacije, kojem će elektronske usluge i način njihovog korišćenja ostati nedostupan. Pored toga, potrebni su snažni kontrolni mehanizmi za primjenu zakona, ali i značajno unapređenje komunikacione strategije o elektronskim uslugama prema stanovništvu.

1.1. Srž elektronske uprave

E-uprava podrazumijeva da javna administracija elektronski obavlja poslove, odnosno da građanima i privredi pruža usluge elektronski, čime se omogućava jednostavnija, jeftinija i transparentnija komunikacija. Istovremeno, kreiranje različitih elektronskih servisa i podsticanje građana da ih koriste znači njihovo veće učešće u demokratskim procesima. Elektronske servise uprave koriste i građani, i privreda, i mediji, i zaposleni u javnoj administraciji⁸. Zahvaljujući elektronskim servisima, mnogi poslovi se mogu završiti od kuće ili kancelarije, ili posredstvom mobilnih uređaja, čime i građani i privreda izbjegavaju duga lutanja u administraciji „od vrata do vrata“ i štete svoje vrijeme i finansije.

Razvijene zemlje odavno upotrebljavaju različite tehnologije za elektronsko poslovanje, pa i njihove javne administracije na elektronski način pružaju usluge građanima i privredi. Među-

⁸ Recimo, e-uprava omogućava brzu elektronsku registraciju preduzeća, pruža informacije o rezultatima upisa u vrtić, škole, fakultete, omogućava plaćanja elektronskim putem, dok veliki broj javno dostupnih informacija olakšava rad brojnim istraživačima.

tim, Crna Gora bilježi ograničene rezultate na ovom značajnom polju. Sa jedne strane, na to utiče nespremnost javne administracije da svoje usluge sa tradicionalnog (pisanog) načina u primjerenom roku preusmjeri na elektronski način obavljanja poslova, a sa druge strane i prisutno siromaštvo u zemlji, zbog kojeg mnogi građani nijesu u mogućnosti da imaju računare ili mobilne uređaje, kako bi mogli da koriste elektronske servise. U svemu značajnu ulogu igra i neznanje da se koriste elektronski servisi, a dijelom i nezanteresovanost određene populacije, poput najstarijih građana, da se upoznaju sa korisnim, koje donosi digitalizacija društva.

1.2. Nepotpun Zakon o elektronskoj upravi

U Crnoj Gori se **od sredine 2020. godine primjenjuje inovirani Zakon o elektronskoj upravi⁹**, koji je predvidio da **javna administracija**, odnosno državni i lokalni organi, kao i državne agencije, fondovi i drugi subjekti, sa javnim ovlašćenjima, **u obavljanju svojih poslova koriste informaciono komunikacione tehnologije¹⁰**. Takođe, javna administracija će u obavljanju svojih poslova koristiti **jedinstveni informacioni sistem i sistem za elektronsku razmjenu podataka¹¹**, dok iz razloga posebne prirode poslova, bezbjednosti ili drugih opravdanih razloza nekih subjekata, oni će moći da pružaju elektronske usluge posredstvom posebno uspostavljenog sistema¹². Zakonom je **predviđeno i uspostavljanje metaregistra**, koji treba da obuhvati sve evidencije i registre, koje u obavljanju poslova vode subjekti javne administracije¹³.

Međutim, za ukazati je da zakonska **odredba o obavljanju poslova javne administracije putem informaciono komunikacione tehnologije nije imperativna**, te se čini da je intencija zakonodavca morala ići u pravcu propisivanja jasne imperativnosti, odnosno da su subjekti ovog zakona dužni da svoje poslove obavljaju uz korišćenje informaciono komunikacionih tehnologija. Čini se da je to **jedna od ključnih manjkavosti zakona**, jer praktično otvara prostor da javna administracija nastavi i dalje da obavlja poslove na tradicionalan način (na papiru).

Međutim, u vezi sa prethodno istaknutim, važno je naglasiti i da **donošenje ovog zakona nijesu pratile procjene koliko su građani, i u kom periodu, spremni da im javna administracija**

9 Zakon o elektronskoj upravi (Službeni list Crne Gore broj 72/19 od dana 26. decembra 2019. godine; Zakon je počeo da se primjenjuje od dana 03. jula 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={5580F3CE-BB54-46F0-9CFC-46ED5D5A7B58}>

10 Član 1 Zakona o elektronskoj upravi: „Državni organi, organi državne uprave, državne agencije, državni fondovi i drugi nosioci javnih ovlašćenja u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, prilikom prijema, razmjene, obrade, dostavljanja i objavljivanja podataka, podnesaka, akata i drugih dokumenata i drugih vidova komunikacije sa građanima, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima, kao i u međusobnoj komunikaciji koriste informaciono-komunikacione tehnologije u skladu sa ovim zakonom.“ Član 2 Zakona o elektronskoj upravi: „Ovaj zakon primjenjuje se i na organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, posebne i javne službe u smislu zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, nezavisna i regulatorna tijela koja nijesu obuhvaćena članom 1 ovog zakona, pravna i fizička lica koja vrše javna ovlašćenja kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti koriste informaciono-komunikacione tehnologije.“

11 Član 3 Zakona o elektronskoj upravi: „Elektronska uprava funkcioniše preko jedinstvenog informacionog sistema organa, informaciono-komunikacione mreže organa i sistema za elektronsku razmjenu podataka, kao i preko informacionih sistema koje uspostavljaju organi i drugi subjekti.“

12 Član 14 stav 1 Zakona o elektronskoj upravi: „Ako je to neophodno zbog prirode poslova iz nadležnosti organa, razloga bezbjednosti ili drugih opravdanih razloga, usluge elektronske uprave organ može pružati preko informacionog sistema koji sam uspostavlja, uz saglasnost Ministarstva.“

13 Član 23 stav 1 Zakona o elektronskoj upravi: „Radi stvaranja uslova za elektronsku razmjenu podataka, organi i drugi subjekti dužni su da evidencije i registre iz okvira svoje nadležnosti vode u elektronskoj formi, kao i da podatke o elektronskim registrima koje vode i informacionim sistemima kojima upravljaju dostave Ministarstvu, na propisanom obrascu, u roku od 30 dana od dana uspostavljanja tog registra, odnosno sistema.“

u potpunosti pruža usluge na elektronski način. Ovo je posebno značajno za najsromićniji sloj građana, ranjive grupe ili najstariju populaciju, kojima nije dostupne elektronske opreme, odnosno računari ili napredni mobilni aparati, ili im nije poznat način njihovog korišćenja, što su svakako preduslovi za korištenje elektronske usluge administracije.

Takođe, potrebno je napomenuti i da Zakon o elektronskoj upravi uopšte **u definiciji pojma ne predviđa pojam elektronske pisarnice**, kao bitnog informacionog sistema za upravljanje elektronskim dokumentima, a čije bi uspostavljanje bila obaveza državnih ili lokalnih organa, fondova, institucija i drugih subjekata, koji su obveznici primjene ovog zakona. Propisivanje obaveze da se formiraju elektronske pisarnice svakako bi ubrzalo obavljanje poslova na elektronski način od strane javne administracije.

Nadalje, može se ocijeniti da je Zakon o elektronskoj upravi javnoj administraciji dao dosta **dug rok od dvije godine da evidencije i registre**, vođene u štampanoj formi, **uspostave u elektronskoj formi**. Imajući u vidu da je primjena zakona počela sredinom 2020. godine, to znači da se ova obaveza mora ispuniti do sredine 2022. godine¹⁴. Međutim, sa druge strane **nijesu propisani jasni mehanizmi praćenja i kontrole u ispunjenosti ovog roka**, dok početkom 2022. godine nije bilo poznato koliko je ukupno javna administracija bila spremna da sve evidencije i registre uspostavi u elektronskoj formi. Stoga se čini da će **zakonski rok teško biti ispunjen** sredinom 2022. godine, u prilog čemu govore i zapažanja iz Strategije digitalne transformacije Crne Gore. Naime, u ovom strateškom dokumentu, u dijelu objašnjenja zašto nije ispunjen dobar dio ranije postavljenih indikatora učinka za informacioni razvoj društva, posebno se apostrofira nedostatak finansijskih kapaciteta, ali i period korona epidemije¹⁵.

Da se već **kasnilo sa ispunjavanjem nekih propisanih rokova** iz Zakona o elektronskoj upravi pokazuju dva posebna primjera. Prvi se odnosi na formiranje Savjeta za elektronsku upravu, koji je, shodno Zakonu o elektronskoj upravi, trebalo da bude uspostavljen u roku od tri mjeseca od početka primjene zakona¹⁶. Drugim riječima, **Savjet za elektronsku upravu trebalo je da bude obrazovan do početka oktobra 2020. godine**, ali je **Vlada Crne Gore odluku o njegovom osnivanju donijela tek u junu 2021. godine**¹⁷, što je gotovo godina od početka primjene zakona. Pored toga, Zakonom o elektronskoj upravi je propisana **i obaveza izrade kataloga elektronskih usluga i njihovog objavljivanja** na web lokacijama javnih institucija¹⁸. Međutim, Strategija digitalne transformacije Crne Gore otkriva da ni ta obaveza **nije u potpunosti ispunjena**¹⁹.

14 Član 42 stav 1 Zakona o elektronskoj upravi: „Organi i drugi subjekti dužni su da evidencije i registre koje vode u štampanoj formi uspostave u elektronskoj formi, u roku od dvije godine od dana početka primjene ovog zakona.“

15 Citat na stranici 20 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina: „Kao razlog za kašnjenje ili izostanak realizacije velikog broja aktivnosti, institucije su osim nedostatka sredstava i kapaciteta, naročito prepoznale specifičnost situacije koja je nastala usled pandemije Covid 19. Iako su nove okolnosti uticale na način na koji građani komuniciraju sa svojom administracijom i generalno podstakle pozitivne promjene u nekoliko strateških oblasti, svi resursi su uglavnom bili okrenuti ka odgovoru na novonastalu situaciju, te su uslijed toga mnoge ranije planirane redovne aktivnosti zanemarene. Takođe, kao ključni izazovi prepoznati su i nedostatak konsenzusa relevantnih institucija u definisanju prioriteta i rokova, nedostatak finansijskih sredstava i ambiciozno postavljeni rokovi.“

16 Član 46 Zakona o elektronskoj upravi: „Savjet za elektronsku upravu obrazovće se u roku od tri mjeseca od dana početka primjene ovog zakona.“

17 Predlog odluke o obrazovanju Savjeta za elektronsku upravu od dana 24. juna 2021. godine; link: <https://www.gov.me/dokumenta/2e34a8fa-f7e4-4585-8da7-f10649445b0e>

18 Član 44 Zakona o elektronskoj upravi: „Organi i drugi subjekti dužni su da katalog usluga elektronske uprave objave na svojoj internet stranici i dostave ih Ministarstvu, u roku od šest mjeseci od dana početka primjene ovog zakona.“

19 Citat na stranicama 29 i 30 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina: „U nedostatku kataloga, prepoznat je jaz kada je u pitanju obaviještenost i digitalna osviješćenost o dostupnim e-uslugama. Građani nijesu na jednom mjestu obaviješteni o uslugama koje pruža administracija, uslovima i postupcima za ostvarivanje svojih prava i ispunjavanju obaveza.“

Ovdje će biti napomenuto i da se **Zakon o elektronskoj upravi ne bavi pitanjem portala e-uprave**, iako se čini da bi trebalo konkretnim normama da definiše i ovo pitanje, te da **mnoge pravne situacije u vezi sa elektronskim obavljanjem poslova u javnoj administraciji nijesu propisane** (naročito u vezi komunikacije sa građanima), pa je opravdana bojazan da bi izostanak propisivanja pravnih situacija podzakonskim aktima uticao da uopšte ne budu pravno regulisane, što dovodi do pravne nesigurnosti u pravnom prometu. Stoga se generalno može ocijeniti da **Zakon o elektronskoj upravi nije potpun pravni akt**, koji na cjelovit način predviđa sve pravne situacije, koje se mogu pojaviti u praksi, a što je svakako uslov za zaštitu prava i obaveza, ili unapređenje prava i obaveza subjekata ovog zakona.

1.3. Slabo korišćenje portala e-uprave

Kako je već istaknuto, **Zakonom o elektronskoj upravi nije posebnim normama regulisano funkcionisanje portala elektronske uprave** u Crnoj Gori, odnosno e-uprave²⁰. Prema podacima, koji se mogu naći na ovom portalu, on je počeo rad 2011. godine, ali se čini da **za deceniju postojanja nije postignut neki opipljiviji rezultat** u pogledu unapređenja digitalnih usluga u javnoj administraciji. To se, prije svega, može zaključiti iz podataka sadržanih u Strategiji digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. godina.

Naime, uz generalnu cijenu da **crnogorski portal e-uprave zaostaje za savremenim trendovima**, u ovom strateškom dokumentu se navodi da je na kraju 2020. godine imao preko 80 hiljada korisnika, **broj usluga bio je 575**, dok je usluge pružalo 50 institucija²¹. Pri tome je 187 usluga bilo elektronskih, a 388 informativnih. Istovremeno, **samo 157 e-usluga je bilo razvijeno do nivoa tri** (online popunjavanje i preuzimanje formulara), a jedini dostupni servis koji je razvijen do nivoa četiri bio je servis koji omogućava online upis djece u škole i vrtiće, kao i online upis studenata na prvu godinu fakulteta. Te usluge su pokrenute u maju 2020. godine. **Na petom nivou**, koji podrazumijeva potpunu online uslugu, **nije bilo servisa**²².

Registrar licenci na portalu e-uprave je obuhvatao **355 licenci**, izdatih od 26 institucija. Pri tome je 10 licenci namijenjeno organima državne uprave, 295 pravnim licima i 50 fizičkim licima. Ukupno je 185 licenci razvijeno do nivoa jedan, 145 licenci do nivoa dva, a 25 licenci do nivoa tri.

Pored toga, u ovom strateškom dokumentu se naglašava da je „**teško odrediti dovoljno precizne pokazatelje razvoja e-uprave na svim nivoima**“, pri čemu je jedan od razloga nedostatak sistemskog i dovoljno efikasnog mehanizma, koji bi resornom Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija dao ovlašćenje da od drugih institucija prikuplja podatke o stepenu razvijenosti e-uprave, te je stoga teško utvrditi stvarno stanje problema i primjere dobre prakse.

20 Link: <https://www.euprava.me/>

21 Stranice od 32 do 34 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina.

22 Postoji pet faza zrelosti digitalnih usluga: a) nivo jedan – podaci o uslugama postoje u elektronskoj formi, tj radi se o informativnom nivou; b) nivo dva - postoji jednosmjerna komunikacija, što podrazumijeva da se obrasci mogu preuzeti sa interneta, ručno popuniti i predati; c) nivo tri - postoji dvosmjerna komunikacija, što znači da se obrasci mogu popuniti i predati putem interneta, a servis će pružiti uslugu korisniku; d) nivo četiri - može se ostvariti transakcija, odnosno usluge se mogu u potpunosti pružati putem interneta, podnošenjem popunjениh obrazaca ili podataka na obradu elektronskim putem, a takođe se rješenja državnih organa dostavljaju elektronski; e) nivo pet – razvijena je personalizovana usluga, što znači da se usluga u potpunosti može obaviti putem interneta, automatski i proaktivno.

U isto vrijeme, navode se rezultati istraživanja o stepenu digitalne zrelosti crnogorske e-uprave. Tako se ukazuje da **Indeks razvoja e-uprave Ujedinjenih nacija za 2020.** godinu **Crnu Goru svrstava na 75. mjesto, od ukupno 193 zemlje.** To je pad za 17 mesta od istraživanja iz 2018. godine. Prema istom istraživanju, učinak Indeksa elektronskih usluga pokazuje da Crna Gora ima rezultate značajno ispod prosjeka podregionala južne Evrope, ali i ispod svjetskog prosjeka. U Crnoj Gori ovaj indeks iznosi 54,1 odsto, dok je svjetski prosjek 56,2 odsto.

Ukazuje se i da određena istraživanja pokazuju da je samo **trećina** crnogorskih **građana svjesna da su određene usluge javne administracije dostupne u elektronskom formatu.**

Ovdje će biti napomenuto i da na portalu e-uprave postoje i **podportal e-participacija²³**, koji omogućava učešće građana u kreiranju društvenih procesa i donošenju različitih odluka u društvenom i ekonomskom životu zemlje, a kroz dostavljanja primjedbi, sugestija i komentara tokom javnih rasprava i konsultativnih procesa. Pored toga, postoji i poseban **portal e-peticije²⁴**, gdje se mogu podnositi elektronske peticije Vladi Crne Gore od zainteresovanih subjekata.

U okviru e-uprave bitno je naznačiti **postojanje portala e-zdravljie²⁵**, koji je u periodu Covid 19 epidemije i ograničenog kretanja građana imao veliki značaj u elektronskom naručivanju lijekova.

U Crnoj Gori postoji zakonska obaveza evidencije medicinskih podataka na tradicionalan (papir) način i u digitalnom obliku, te su **razvijene pojedine e-usluge za gradane u zdravstvu**, koje pruža Fond za zdravstveno osiguranje²⁶. Tako usluge obuhvataju elektronske servise o dostupnosti lijekova u apotekama, uvida pacijenata u rezultate svojih laboratorijskih analiza ili u status zdravstvenog osiguranja, elektronsko naručivanje lijekova ili zakazivanje pregleda kod ljekara, preuzimanje izvještaja za obračun naknade zarade tokom bolovanja, kao i niz informativnih usluga o kontaktima javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, ljekarskih komisija, o listama lijekova.

Prema navodima iz Strategije digitalne transformacije Crne Gore, u prvom dijelu 2020. godine, kada je bila najizraženija Covid 19 epidemija u zemlji, uključujući ograničeno kretanje građanstva, zabilježen je visok porast upotrebe elektronskih usluga iz zdravstva, a nakon prestanka blokade je opet došlo do pada u korišćenju tih elektronskih usluga. Takođe, bilježi se i niz teškoća u pružanju elektronskih usluga u zdravstvu, zbog čega je **nisko povjerenje građana** u njih.

Imajući u vidu da je veliki broj korisnika medicinskih usluga iz najstarije populacije starnovištva u zemlji, od koje je dobar dio socijalno ugrožen i bez osnovnih znanja o korišćenju digitalnih servisa, to se čini **neophodnim upoznavanje najstarije populacije sa mogućnostima i koristima od korišćenja elektronskih usluga** u zdravstvu.

Takođe, potrebno je dalje nastaviti rad na unapređenju korišćenja portala e-zdravstva kroz bolju promociju njegovih usluga i kreiranje novih elektronskih servisa, a posebno se čini važnim **omogućavanje građanima da imaju pristup svom elektronskom zdravstvenom kartonu**, u kojem će biti pohranjeni svi podaci. Takođe je korišćenje elektronskog zdravstvenog sistema potrebno umrežiti između javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, a sve uz kvalitetnu zaštitu ličnih podataka građana.

23 Link: <https://www.euprava.me/eparticipacie>

24 Link: <http://www.epeticije.gov.me/>

25 Link: <https://www.ezdravljie.me/ZakazivanjePrva/faces/Pocetna;jsessionid=62044af25d40e94b36a5019b2abf>

26 Stranica 38 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina.

1.4. Glavne preporuke

Definisati jasne rokove za potpuni prelazak javne administracije na elektronski sistem obavljanja poslova, uz precizne kontrolne mehanizme koji će blagovremeno obezbijediti ispunjenost tog roka.

Utvrđivanje rokova za potpuni prelazak javne administracije na elektronski sistem obavljanja poslova treba da bude praćeno utvrđivanjem jasnih podataka o spremnosti stanovništva da mogu da koriste elektronske usluge (na primjer, da imaju računare, ili mobilne aparate, da znaju da ih koriste).

U javnoj administraciji treba ostaviti mogućnost tradicionalnog obavljanja poslova za mali dio populacije, kojem će elektronske usluge i način njihovog korišćenja ostati nedostupan.

Potrebno je jasnim zakonskim odredbama propisati pravne situacije, koje se odnose na način rada portala e-uprave, ali i one koje se tiču postupanja obveznika primjene ovog zakona u pružanju usluga elektronskim putem, a takođe i korisnika.

Potrebno je ažurirati podatke o e-servisima i propisati jasnu zakonsku obavezu za subjekte Zakona o elektronskoj upravi da u preciznim rokovima dostavljaju resornom ministarstvu sve relevantne informacije o pružanju elektronskih usluga i stepenu njihovog razvoja, uz podatke o korišćenju tih usluga od korisnika.

Komunikaciona strategija o korišćenju e-uprave mora biti postavljena na jednostavnijim osnovama, kako bi se najširem sloju građanstva apstraktni pojam digitalizacije prikazao na prijemčiviji način, odnosno kako bi im se pojasnilo da su to usluge dominantno zasnovane na korišćenju računara i mobilnih telefonskih aparata.

Potrebno je unaprijediti korišćenje portala e-zdravstva kroz bolju promociju njegovih usluga i istovremenu edukaciju najstarijeg stanovništva o njegovim mogućnostima, jer ta populacija spada među najveće korisnike zdravstvenih usluga, ali sa nedovoljnim znanjima o digitalnim uslugama.

Građanima treba omogućiti da imaju pristup svom elektronskom zdravstvenom kartonu, u kojem će biti pohranjeni svi podaci, a takođe je korišćenje elektronskog zdravstvenog sistema potrebitno umrežiti između javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, a sve uz kvalitetnu zaštitu ličnih podataka.

2. LIČNOM KARTOM DO ELEKTRONSKOG POTPISA

Elektronski dokument je jedan od osnovnih uslova za korišćenje elektronskih usluga, koji direktno doprinosi većoj digitalizaciji. Međutim, korišćenje elektronskog dokumenta u Crnoj Gori je ograničenog obima. Sa jedne strane, to je posledica nepotpunog zakonskog okvira, koji ograničava veće korišćenje elektronskog dokumenta u praksi, a sa druge strane neupućenosti i neznanja šire populacije o koristima upotrebe elektronskih usluga.

Zamjena starih identifikacionih dokumenata sa novim eID ličnim kartama treba da poveća korišćenje elektronskih servisa u zemlji, ali sam proces mora da bude značajno ubrzan i potrebno ga je završiti do kraja 2023. godine, kako bi digitalizacija u zemlji bila brža.

2.1. Potreban bolji Zakon o elektronskom dokumentu

Još od 2008. godine u crnogorskom sistemu pravno je izjednačena punovažnost elektronskog dokumenta sa tradicionalnim (papirnim) dokumentom, a shodno rješenjima propisanim Zakonom o elektronskom dokumentu²⁷. Ovim zakonskim aktom je propisano da elektronski dokument ima dokaznu vrijednost²⁸, da se potvrđuje elektronskim potpisom, ali se čini da je njegov **osnovni nedostatak što je stavljanje u promet zavisilo od izričite i slobodne volje pravnih subjekata o njegovom prihvatanju** za pravne odnose²⁹, što je u stvarnosti otvaralo mogućnost izbjegavanja njegove primjene. Pored toga, jedna od krupnih pravnih praznilina u ovom zakonu bilo je što **uopšte ne predviđa** pravne situacije **razmjene elektronskih dokumenata između subjekata u javnoj administraciji**, kao i između subjekata javne administracije i korisnika usluga. Imajući u vidu da je 2019. godine usvojen Zakon o elektronskoj upravi **bilo je potrebno** već tada **inovirati rješenja** u Zakonu o elektronskom dokumentu, ali je to izostalo.

Vlada Crne Gore je tek u decembru 2021. godine usvojila **novi predlog zakona o elektronskom dokumentu**, a kao cilj je proklamovala unapređenje njegove primjene i povećanje korišćenja u pravnom prometu, što će **uticati i na bržu digitalizaciju**³⁰. Ključne novine za-

²⁷ Zakon o elektronskom dokumentu (Službeni list Crne Gore broj 5/08 od dana 23. januara 2008. godine); link: <http://www.službenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={EC307A82-9708-4F90-9C6A-04917F1A7D6E}>

²⁸ Član 12 stavovi 1 i 2 Zakona o elektronskom dokumentu: „U postupcima koji se vode pred nadležnim organima i arbitražama, kao dokaz mogu se koristiti i elektronski dokumenti. Prilikom ocjene pravne valjanosti elektronskog dokumenta, cijene se pojedinosti o njegovoj izradi, skladištenju, prenosu, čuvanju, vjerodostojnosti i nepromjenjivosti.“

²⁹ Član 4 stavovi 1 i 2 Zakona o elektronskom dokumentu: „Upotreba i promet elektronskog dokumenta za potrebe pravnog, odnosa fizičkog lica može da se vrši samo na osnovu izričito i slobodno izražene volje o prihvatanju upotrebe elektronskog dokumenta za lične i poslovne potrebe i druge odnose. Pravno, odnosno fizičko lice ne može odbiti elektronski dokument samo zbog toga što je sačinjen, korišćen i stavljen u promet u elektronskoj formi.“

³⁰ Predlog zakona o elektronskom dokumentu, sa izvještajem sa javne rasprave, koji je usvojen na sjednici Vlade Crne Gore, održanoj dana 09. decembra 2021. godine; link: <https://www.gov.me/dokumenta/c28b5a10-b1be-4e33-919c-d395a1f636c8>

konskog predloga odnose se na mogućnost da se elektronski dokument, osim elektronskim potpisom, može potvrditi i elektronskim pečatom, zatim je **definisan postupak pretvaranja dokumenta, koji nije u elektronskoj formi, u digitalizovani** dokument i izjednačen je sa elektronskim dokumentom. Prvi put se definiše i korišćenje takvog dokumenta u komunikaciji nadležnih organa i stranaka, dok je **isključena odredba da prihvatanje elektronskog dokumenta** u pravnom prometu **zavisi od izričite volje subjekata**, kojima se dostavljaju takva dokumenta.

Takođe se **definiše postojanje elektronskih arhiva** i čuvanje dokumenata, ali se posebnim odredbama **ne propisuje način i bliži postupak arhiviranja elektronskih dokumenata**, što se može ocijeniti kao njegov veliki nedostatak. Prednje iz razloga što posebni Zakon o arhivskoj djelatnosti³¹ ne reguliše detaljnije elektronske arhivske građe, pa je **neophodno što prije inovirati rješenja u osnovnom zakonu o arhivskoj djelatnosti u pogledu elektronskih arhiva**.

Ovdje će biti napomenuto da **u Vladi Crne Gore očekuju da usvajanje inoviranog zakona o elektronskom dokumentu značajno smanji troškove** u javnoj administraciji i privredi. Tako su iz resornog Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija iznijeli procjene da bi došlo do ušteda od blizu 74 hiljade eura, ukoliko bi javno pravni organi u postupcima prešli na upotrebu elektronskog dokumenta, zatim bi oko 107 hiljada eura u 17 institucija bilo ušteđeno na potrošnji kancelarijskog materijala, goriva i poslove arhive, dok bi na primjeru 2020. i broja registrovanih preduzeća u toj godini ušteda u papiru i ostalim administrativnim koracima bila oko 675 hiljada³².

2.2. Ubrzati izdavanje novih ličnih karata

Pored Zakona o elektronskom dokumentu za digitalizaciju društva veoma je značajan i **Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu**, koji je Crna Gora usvojila 2017. godine³³, a potom ga dvije godine kasnije izmjenila³⁴. Zakonom se **stvara pravni osnov za sveobuhvatniji razvoj elektronskog poslovanja** u zemlji.

Kvalifikovani **elektronski potpis ima jednako pravno dejstvo kao svojeručni potpis** i pečat u papirnom obliku i prihvata se kao dokazno sredstvo u postupcima pred državnim i lokalnim organima, kao i subjektima, koji obavljaju javna ovlašćenja³⁵. Da bi elektronski potpisi imali pravnu punovažnost izdaju se kvalifikovani elektronski sertifikati, koje za javnu administraciju izdaje Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija. Međutim, **do decembra 2020. godine Ministarstvo je izdalо 712 elektronskih sertifikata organima državne uprave**,

31 Zakon o arhivskoj djelatnosti (Službeni list Crne Gore broj 49/10 od dana 13. avgusta 2010. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={BF22C75D-95FA-4FB3-B87C-272C6E2DDCB0}>

32 Izjava iz Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, objavljene dana 09. decembra 2021. godine, na Portalu Vlade Crne Gore; link: <https://www.gov.me/cyr/clanak/vlada-crne-gore-usvojila-predlog-zakona-o-elektronskom-dokumentu>

33 Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu (Službeni list Crne Gore broj 31/17 od dana 12. maja 2017. godine; link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={8F748B4F-D893-46AE-9B9D-0A12B586ABF7}>

34 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu (Službeni list Crne Gore broj 72/19 od dana 26. decembra 2019. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={7840DF7F-06B4-41C6-B813-B9A6CBD79E61}>

35 Član 14 Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu: „Kvalifikovani elektronski potpis ima jednako pravno dejstvo kao svojeručni potpis, odnosno svojeručni potpis i pečat u odnosu na podatke u papirnom obliku i prihvatljiv je kao dokazno sredstvo u postupcima pred državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i lokalne uprave i pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja.“

od kojih je samo 421 aktiviran³⁶, što su prilično obeshrabrujući podaci za napredak digitalizacije u upravi. Sa druge strane, tokom 2018. godine je oko 20 hiljada privrednih društava i 400 fizičkih lica posjedovalo sertifikat, koje za privredu izdaju drugi ovlašćeni subjekti.

Korišćenju elektronskih potpisa i elektronskoj identifikaciji, a time i **ukupnoj digitalizaciji u zemlji, treba u značajnoj mjeri da doprinesu nove eID lične karte**, uz koje se besplatno izdaju digitalni sertifikati za kvalifikovani elektronski potpis i elektronsku identifikaciju³⁷. U Crnoj Gori je od sredine 2020. godine **do kraja 2021. godine izdato nepunih 150 hiljada novih eID ličnih karata**, što znači da je toliki broj građana mogao da pristupa elektronskim servisima, odnosno novim ličnim kartama su mogli da dokažu identitet i da njihov elektronski potpisani dokument ima pravno dejstvo kao svojeručni potpis. Međutim, **građani nemaju dovoljno pouzdanih informacija, nijesu upoznati ili, prosto, nemaju dovoljno digitalnih znanja da koriste elektronske usluge** uz upotrebu novih eID ličnih karata. U isto vrijeme, nijesu dostupni podaci o povezanosti podataka novih nacionalnih identifikacionih brojeva na eID ličnim kartama sa elektronskim uslugama, a što treba da poveća i omogući stvarno korišćenje ovih usluga. Takođe, treba naznačiti da nove eID lične karte pored ovog broja, i dalje sadrže jedinstvene matične brojeve građanina (JMBG), iako je **u razvijenim evropskim zemljama intencija da nacionalni identifikacioni brojevi budu na eID ličnim kartama, ali ne i jedinstveni matični brojevi građana**. To otvara pitanje da li će u narednim godinama morati ponovo da se izdaju eID lična dokumenta građanima, ali na kojima neće biti jedinstveni matični brojevi građanina.

Nadalje, poseban problem je što se proces izdavanja eID ličnih karata svim građanima Crne Gore očekuje tek do 2025. godine, što bi svakako usporilo prijeko potrebno ubrzanje digitalizacije u zemlji. Stoga se čini neophodnim da se **rok za zamjenu starih ličnih dokumenata sa novim elektronskim identifikacionim dokumentima mora značajno ubrzati** i taj proces okončati makar **do kraja 2023. godine**. Takođe, neophodno je intenzivno promovisati koristi od upotrebe novih eID ličnih dokumenata u crnogorskoj javnosti i značajano unaprijediti komunikacionu strategiju.

2.3. Glavne preporuke:

Zakon o elektronskom dokumentu potrebno je unaprijediti kroz propisivanje situacija razmjene dokumenta između subjekata u javnoj administraciji i od subjekata javne administracije ka korisnicima, odnosno građanima i privredi.

Neophodno je propisati obavezu prihvatanja elektronskog dokumenta od strane subjekata u pravnom prometu, bez prethodne izričite saglasnosti stranaka u postupku.

Potrebno je što prije inicijirati izmjene Zakona o arhivskoj djelatnosti, kako bi se propisao način čuvanja, izlučivanja i arhiviranja elektronskih dokumenata.

³⁶ Stranica 50 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. godina.

³⁷ Stranica 51 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina.

Postoji ogromna potreba da se komunikaciona strategija unaprijediti na način da se javnoj administraciji, privredi i građanima, kroz konkretne i vrlo precizne primjere finansijske uštede, približe koristi od upotrebe elektronskih dokumenata.

Neophodno je uspostaviti na nivou javne uprave jedinstvenu i povezanu bazu podataka za elektronsku identifikaciju sa različitim elektronskim servisima, koji se pružaju, a koje će sadržati o podatke o identifikacionim brojevima korisnika sa eID ličnih karata.

Ubrzati rok za zamjenu starih ličnih identifikacionih dokumenata sa nivoim eID ličnim kartama, najkasnije do kraja 2023. godine, a kako bi se uticalo na bržu digitalizaciju, te razmotriti da se na njima ne nalaze jedinstveni matični brojevi građanina, a sve u cilju zaštite ličnih podataka, već samo identifikacioni brojevi korisnika.

3. DIGITALNA EKONOMIJA NA PREKRETNICI

Razvoj Informaciono komunikacionog sektora u Crnoj Gori je nedovoljno razvijen, uprkos tome što je prepoznat kao jedan od najvažnijih sektora za ekonomski razvoj zemlje. Da bi bila ubrzana digitalizacija crnogorske ekonomije potrebno je unaprijediti više zakona, kako bi se, prije svega, elektronski podaci o kompanijama uvezali između većeg broja institucija, zatim je neophodna ozbiljnija podrška države za uvođenje elektronskih servisa u cilju značajnijeg korišćenja elektronskih servisa, ali i odredene mјere državne pomoći privrednim subjektima, koje treba da jače podstaknu digitalizaciju ekonomije.

Raspoloživi podaci iz ranijih godina pokazuju da je Crna Gora ne samo nedovoljno radila na kreiranju pravnog okvira za brzu digitalizaciju ekonomije, već je izdvajala zanemarljiva sredstva za podršku privredi u ovoj oblasti. U međuvremenu je najavljen osnivanje Fonda za inovacije, koji bi u povoj fazi razvoja trebalo da doprinese pozitivnim promjenama.

3.1. Pravni okvir za bisnis potrebno razvijati

Jedna od osnovnih elektronskih usluga za biznis servis, razvijen od javne uprave, jeste **portal e-firma³⁸**, koji omogućava elektronsku registraciju firmi, promjenu registrovanih podataka i elektronsko **izdavanje prijava i izvoda**. Portal je dio Centralnog registra privrednih subjekata, koji je dio Uprave prihoda i carina³⁹. Pored toga, **podnošenje godišnjih finansijskih i revizionih izvještaja** od strane privrednih i pravnih subjekata u potpunosti se realizuje **na elektronski način**, dok sa druge strane još **ne postoji povezanost** Centralnog registra privrednih subjekata **sa Službenim listom Crne Gore**. Prednje je posebno značajno iz razloga što se pravne činjenice u vezi osnivanja ili registrovanih promjena privrednih subjekata dostavljaju radi objave Službenom listu Crne Gore, kao javnom registru.

Nadalje, ovdje će biti ukazano da je jedno istraživanje od prije nekoliko godina pokazalo da oko 90 odsto preduzetnika u Crnoj Gori smatra da je njihova firma u potpunosti ili uglavnom informisana o svim elektronskim uslugama, koje pruža javna uprava, dok je **na kraju 2020. godine oko 45 odsto privrednih subjekata u Crnoj Gori koristilo elektronske servise javne uprave⁴⁰**. Očigledno je da veće korišćenje elektronskih servisa od biznis zajednice zavisi u dobroj mjeri i od njihovih finansijskih kapaciteta. U prilog tome je i istraživanje Privredne komore Crne Gore iz 2020. godine, koje je pokazalo da, uprkos tome što postoji opšta saglasnost da digitalizacija poslovanja predstavlja glavni faktor ekonomskog rasta privrede, predstavnici privrednog sektora, naročito **u malim firmama, ulaganje u informaciono komunikaciono tehnologije i dalje**

38 Link: <https://www.crps.me/>

39 U trenutku izrade ovog izvještaja web stranica Uprave prihoda i carina nije bila dostupna.

40 Istraživanje tadašnjeg Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, UNDP i firme „Ipsos Strategic Marketing“, koje je urađeno u 2019. godini; Izvor: stranica 37 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina.

posmatraju kao trošak, a ne kao investiciju za bolje poslovanje⁴¹. Istovremeno, biznis sektor u Crnoj Gori ukazuje da oko trećina zaposlenih ocjenjuje da u firmama postoji visok nivo digitalnih vještina i znanja, što pokazuje da je problem ljudskih resursa veoma izražen.

U Crnoj Gori se od 2021. godine primjenjuje **Zakon o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga⁴²**, kojim je omogućen kompletan elektronski proces plaćanja usluga, odnosno taj proces je digitalizovan u potpunosti. Ovaj zakon predstavlja ogroman korak naprijed u digitalizaciji plaćanja u privredi i vođenju evidencija.

Još jedan zakon je veoma značajan za oblast prometa usluga, a radi se o **Zakonu o elektronskim komunikacijama⁴³**, kojima se međusobni pravni odnos operatora, koji nudi određenu uslugu, i korisnika reguliše zaključivanjem pisanog kupoprodajnog ugovora. Imajući u vidu da nove eID lične karte treba da obezbijede nacionalne identifikacione brojeve fizičkim licima, umrežavanje podataka bi trebalo da utiče da se **u neko dogledno vrijeme takvi ugovorni odnosi mogu zaključivati na elektronski način**. Takođe, i za druge vrste komunikacionih usluga, poput dostavljanja i plaćanja računa, potrebno je predvidjeti jasne odredbe u Zakonu o elektronskim komunikacijama, koje će ove radnje izjednačiti sa dostavljanjem računa u papirnom obliku, što će svakako uticati na dalji razvoj digitalizacije u zemlji.

U Crnoj Gori se već duže od godinu koristi **sistem elektronskih javnih nabavki**, čije je tržište na godišnjem nivou vrijedno oko pola milijarde eura⁴⁴. Elektronizacija javnih nabavki predstavlja ogroman korak u razvoju digitalnog društva, koji će značajno smanjiti troškove i javnoj upravi i drugim subjektima, koji provode postupke javnih nabavki, kao i privredi, koja učestvuje u tim postupcima. Istovremeno, značajno se povećava transparentnost u tenderskim procedurama.

Nadalje, za razvoj digitalne ekonomije od izuzetne važnosti je postojanje potrebne elektronsko komunikacione infrastrukture. Prema navodima iz Strategije digitalne transformacije, u Crnoj Gori je **došlo do značajnog povećanja dostupnosti brzih širokopojasnih pristupnih mreža**, dok su kompanije, koje su operatori elektronskih komunikacionih mreža i usluga, u periodu od 2016. godine do kraja 2020. godine investirale u ove svrhe preko 440 miliona eura, što je nepunih 40 odsto od ukupno ostvarenog prihoda⁴⁵. Na kraju 2020. godine dostupnost brzog širokopojasnog pristupa je iznosila 80 odsto, a prema Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka za Crnu Goru za 2020. godinu (UNDP) **digitalni pristup je neravnomjerno raspoređen** između urbanih i ruralnih područja (80 odsto prema 63 odsto), između sjevera i juga zemlje (65 odsto prema 79 odsto), u korišćenju Interneta mlađih i starijih od 65 godina (99 odsto prema 72 odsto).

Crna Gora se posmatra kao **država slabo razvijenog Informaciono komunikacionog sektora**, koja je Izvještajem Globalnog indeksa inovacija za 2020. godinu svrstana na 49 mjesto, od ukupno 131 ekonomija⁴⁶. Udio tog sektora u Bruto društvenom proizvodu je u istoj godini bio nepunih četiri odsto, iako su raniji ciljevi bili postavljeni da to bude najmanje šest odsto u 2020. godini. Prema jednom izvještaju Privredne komore za 2020. godinu, od ukupno 828 kompanija u IT sektoru u 2019. godini, 275 kompanija je prikazalo prihod od nula eura, 738 kompanija ima pet i manje zaposlenih, hiljadu zaposlenih radi u 28 kompanija, koje imaju skoro 80 odsto

41 Stranica 40 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina.

42 Zakon o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga (Službeni listovi Crne Gore brojevi 46/19, 73/19 I 8/21).

43 Zakon o elektronskim komunikacijama (Službeni listovi Crne Gore brojevi 40/13, 56/13, 2/17 I 49/19).

44 Link: <https://cejn.gov.me/landingPage>

45 Stranica 60 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina.

46 Stranica 70 Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 godina.

prometa IT sektora, dok manje od 30 kompanija ima prihod veći od milion eura. Svi ovo podaci nedvosmisleno ukazuju na nedovoljan razvoj ovog sektora u Crnoj Gori i slabu konkurentnost.

3.2. Osnovan Fond za inovacije

Sredinom 2020. godine u Crnoj Gori su usvojeni Zakon o inovacionoj djelatnosti⁴⁷ i Zakon o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija⁴⁸, čime je **stvoren pravni osnov za razvoj inovacija** u prioritetnim oblastima utvrđenim Strategijom pametne specijalizacije, a što su održiva poljoprivreda, energija, održiva životna sredina, održivi i zdravstveni turizam, kao i informaciono komunikacione tehnologije⁴⁹. Na ovaj način se otvara prostor za državnu pomoć u inovativnoj djelatnosti, naročito u ranoj fazi kako bi se kreirali startap biznisi, za stvaranje klastera, kreiranje inovacione infrastrukture, za saradnju privrednog i akademskog sektora. Za programe podrške zadužen je **Fond za inovacije**, koji od 2022. godine sprovodi aktivnosti inovativne podrške.

Krajem 2021. godine Vlada Crne Gore je usvojila **Program za privlačenje digitalnih nomada**, kojim se namjerava povećati broj digitalnih nomada u zemlji, kao i prepoznatljivost Crne Gore kao atraktivne turističke destinacije za njihov boravak.⁵⁰ U tom smislu su planirane odgovarajuće poreske olakšice za strane rezidente, koji su zainteresovani da borave u Crnoj Gori i rade kao digitalni nomadi, što treba da dovede do kreiranja zakonskih rješenja kako bi se definisao njihov pravni status i druga poreska pitanja tokom njihovog boravka u Crnoj Gori.

Stiče se utisak da je **Crna Gora tek u poslednjih dvije do tri godine počela sa preuzimanjem ozbiljnijih koraka** u pravcu uspostavljanja ambijenta za digitalnu ekonomiju u zemlji, kroz unapređenje određenih zakonskih rješenja i kreiranje ozbilnjih ekonomskih programa u tom smislu. Međutim, izdvajanja države za pomoć biznis sektoru u digitalizaciji su i dalje nedovoljna. S prethodno navedenim je povezan i podatak Ministarstva za ekonomski razvoj da je **u 2020. godini pomoć digitalizaciji privrede obuhvatila 55 firmi**, koji su dobili ukupno **oko 177 hiljada eura pomoći**⁵¹.

Krajem prošle godine Nevladina organizacija Akcija za socijalnu pravdu zatražila je od Ministarstva za ekonomski razvoj liste odobrenih projekata iz domena ekonomske digitalizacije u zemlji za prethodnih pet godina, a dobijene informacije pokazuju da se sa programom podrške počelo u 2020. godini. Prema tim podacima, u 2020. **odobreno je ukupno 177.304 eura za projekte 55 kompanija**, od kojih je 38 firmi iz Podgorice, 8 sa primorja, a još 9 firmi sa sjevera i iz centralnog dijela zemlje.

Na listi se našlo i nekoliko projekata za izradu osnovne web prezentacije, koji su dobili od 200 do 500 eura, iako se po prirodi stvari radi o bazičnom poslovnom trošku svakoga ko se želi baviti nekim biznisom i potpuno je nejasno kako takvi projekti doprinose ukupnoj digitalizaciji ekonomije u zemlji, odnosno zašto bi država bilo kome finansirala izradu osnovnih web prezen-

47 Zakon o inovacionoj djelatnosti (Službeni list Crne Gore broj 82/20 od dana 06. avgusta 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={F085AFA6-14FE-43A9-AF0A-E5A2BD743E31}>

48 Zakon o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija (Službeni list Crne Gore broj 82/20 od dana 06. avgusta 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={FEG677FE-244E-44FD-98F1-44AD1AD4DE04}>

49 Više na linku: <https://www.gov.me/clanak/digitalna-ekonomija-inovacije-i-tehnoloski-razvoj>

50 Više na linku: <https://www.gov.me/cyr/clanak/usvojen-program-za-privilacenie-digitalnih-nomada-u-crnoj-gori>

51 Rješenje Ministarstva ekonomskog razvoja na zahtjev o slobodnom pristupu informacijama Nevladinoj organizaciji Akcija za socijalnu pravdu, broj 002-037/21-9089/2, od dana 18. novembra 2021. godine.

tacija od po par stotina eura. Dio projekata odnosio se na izradu web portala za online trgovinu, online rezervacije ili rent a car usluge, a takođe je odobreno i 11 identičnih projekata, za 11 firmi iz Podgorice, koje se tiču primjene jednog informacionog sistema, a koji izrađuje jedna podgorička kompanija. Finansijska podrška odobrena je i za projekte izrade aplikacija za knjigovodstvene poslove ili finansijsko poslovanje, jedan projekat se odnosio na izradu softvera za predmjer i predračun građevinskih radova, a finansirani su i programi za upravljanje poslovanjem. Takođe, više je nego zanimljivo da je odobren jedan projekat izrade aplikacije task menadžera za prepoznavanje, nadgledanje i upravljanje poslom i zadacima koji rukovodioci i njegov tim obavljaju, te je nejasno zašto bi država finansirala interne kontrole u privatnim kompanijama, čak i ako one omogućavaju veću efikasnost tih kompanija.

Nesporno je da je Informaciono komunikacioni sektor u Crnoj Gori nedovoljno razvijen, uprkos tome što je prepoznat kao jedan od najvažnijih za ekonomski razvoj, ali se **očito i digitalizacija ekonomije posmatra na preširok način** i dijelom je paravan za parcijalne podrške privatnom biznisu, koji bi takve vrste pomoći trebalo da traži na bankarskom tržištu ili sopstvenim izvorima. Digitalizacija crnogorske ekonomije prevashodno zahtijeva izmjene više zakona, kako bi se uspostavili elektronski servisi u javnoj upravi, a koji će omogućiti umrežavanja ličnih i poslovnih podataka i kao takvi postati solidan osnov za razvoj digitalne ekonomije u zemlji. Takođe, i podrška države privatnom sektoru u digitalizaciji ekonomije morala bi da bude značajna i daleko veća, ali samo za projekte, koji će donijeti inovativnost za kompletну ekonomiju u zemlji i na način da mogu da budu široko primjenjeni u društvu. Tako se obezbjeđuje javni interes, dok je sve drugo direktna podrška privatnih biznisa, kojima se iz državnog presipa u privatno, a da kompletno društvo nema posebne benefite od takvih pojedinačnih pomoći.

3.3. Glavne preporuke

Potrebno je elektronski uvezati postojeće podatke o privrednim subjektima Centralnog registra privrednih subjekata sa Službenim listom Crne Gore, što treba da bude još jedan korak više u uspostavljanju umreženih elektronskih servisa.

Potrebno je unaprijediti pravna rješenja u Zakonu o elektronskim komunikacijama kako bi se omogućilo zaključivanje ugovornih odnosa između operatora komunikacionih usluga i kupaca takvih usluga na elektronski način, a čemu će doprinijeti izdavanje novih eID ličnih dokumenata sa nacionalnim identifikacionim brojem.

Potrebna je veća pomoć države ne samo u uspostavljanju neophodnih elektronskih servisa na nivou javne administracije, već i određene subvencije biznis sektoru, kako bi se dopriņjelo bržoj digitalizaciji ekonomije u zemlji.

4. EVROPSKI KONTEKST

Prema crnogorskom pravnom sistemu, međunarodno pravo ima primat u primjeni u odnosu na domaće zakonodavstvo. To znači i da domaći pravni okvir mora biti usklađen sa evropskim pravnim okvirom, odnosno evropskim direktivama, koje u ovoj oblasti uglavnom obuhvataju upotrebe informacija i zaštite ličnih podataka.

Prema izvještaju Evropske Komisije o progresu Crne Gore, bilježi se napredak u informacionoj bezbjednosti i unapređenju e-usluga.

Digitalni Kompas Evropske Komisije⁵² potencira pitanje digitalne transformacije članica Evropske Unije u dekadi od 2020. godine do 2030. godine. Taj dokument je od strane evropskih nadležnih institucija objavljen u martu 2021. godine i praktično treba da trasira put članica Evropske Unije do 2030. godine u pogledu digitalne transformacije, te kreira četiri najbitnija područja, i to digitalne vještine, digitalnu infrastrukturu, upravljanje i biznis sektor.

U domenu e-usluga na nivou Evropske Unije postoji više pravnih dokumenata, ali se oni prevashodno tiču ponovne upotrebe informacija i zaštite ličnih podataka, što je svakako veoma značajno za veću sigurnost u korišćenju podataka, pa time i efikasnijem razvoju digitalizacije.

Tako se mogu navesti Direktiva 2013/37/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EC o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora, Direktiva 2019/1024/10 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. juna 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora, Uredba 2018/1807/11 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. novembra 2018. godine o okviru za slobodan protok ne-ličnih podataka u Evropskoj uniji, Uredba 2016/679/12 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. aprila 2016. godine o zaštiti fizičkih lica u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju tih podataka i stavljanju van snage Direktive 95/46/ EC, koja je Opšta uredba o zaštiti podataka.

Ovdje će biti napomenuto i da je u poslednjem godišnjem Izvještaju Evropske komisije za progres Crne Gore, koji se odnosi na 2021. godinu, ocijenjeno da su u Crnoj Gori zabilježeni pozitivni pomaci u zakonskim izmjenama u dijelu informacione bezbjednosti i aktivnosti u pogledu unapređenja e-usluga.

⁵² 2030 Digital Compass: the European way to the Digital Decade; link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf



AKCIJA ZA
SOCIJALNU PRAVDU



ICEDA

Increasing Civic Engagement
in the Digital Agenda



Projekat ko-finansira
Evropska unija

METAMORPHOSIS

Produktion der Zukunft aus Biogas



eGA

e-Governance Academy

PARTNERS

SERBIA



Projekat "Povećanje građanskog učešća na polju Digitalne agende - ICEDA" sprovode Metamorphosis Foundation [Sjeverna Makedonija], Open Data Kosovo [Kosovo], e-Government Academy [Estonija], Partneri za demokratske promjene Srbija [Srbija], NVO 35 MM [Crna Gora] and Lëvizja MJAFT! [Albanija].



Ova publikacija „Crna Gora: Dug put ka digitalizaciji“ je napravljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi izraženi u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Akcije za socijalnu pravdu i ne odražavaju nužno stavove donatora.