



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-03-18099/1

Podgorica, 17.12.2021. godine

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, DIGITALNOG DRUŠTVA I MEDIJA
-n/r ministarke, gospođe mr Tamare Srzentić -

Poštovana gospođo Srzentić,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-051/21-5121 od 14.12.2021. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Informacije o pokretanju projekta Montenegro digital*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst Informacije i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni akt i Izvještaj o analizi uticaja propisa navedeno je da je za finansiranje Montenegro digitala potrebno obezbijediti sredstva iz Budžeta Crne Gore u iznosu od 490.000,00 €.

Sredstva za navedene namjene planirana su Predlogom zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, u okviru Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Potprogram: Rezerve, Aktivnost: Upravljanje sredstvima rezerve, na izdatku 4710 –Tekuća budžetska rezerva.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na Informaciju o pokretanju projekta Montenegro digital.

S poštovanjem,

MINISTAR

amr Miloško Spajić



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija

NAZIV PROPISA

Informacija o pokretanju projekta Montenegro Digital

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Problemi koje se žele riješiti ovim projektom su izazovi i limitacije koje postoje duži niz godina u javnoj upravi, a odnose se na trome i stare softvere, sisteme i podatke koji nijesu bili povezani i umreženi, infrastrukturu koja nije mogla da podrži napredni razvoj servisa za građane i korisničko iskustvo koje nije bilo u potpunosti digitalizovano. Nedostatak internih kapaciteta koji bi radili na razvoju digitalnih servisa i velika zavisnost od eksternih dobavljača čini da razvoj digitalnih servisa dugo traje, a implementacija ne obezbijeduje dovoljnu agilnost i brzu reakciju u skladu sa potrebama korisnika. Implementacija sistema elektronskih usluga najvišeg nivoa podrazumijeva automatizovanu razmjenu podataka iz baznih registara između institucija, uz rješavanje svih izazova interoperabilnosti. Bez tog preduslova, sve elektronske usluge u Crnoj Gori, biće limitirane na nivo sofisticiranosti 3. To je, međutim samo jedan od centralizovanih sistema neophodnih za digitalnu transformaciju. Uz njega su potrebni i sistemi elektronskog plaćanja administrativnih taksi, sistemi elektronske dostave, unapređenje postojećeg sistema elektronske identifikacije i potpisa i sl. Pored navedenog, postojeći web-portal euprava.me je baziran na zastarjelim tehnologijama, što je tokom vremena postao otežavajući i limitirajući faktor za nadogradnje i održavanje.

Na ovaj način su oštećeni svi korisnici upravnih usluga, građanke i građani, privreda, ali i sama javna administracija koja ne može bez adekvatne, konkretne promjene da odgovori na zahtjeve građana, te da obezbijedi i funkcionalnije usluge u dodiru sa tehnologijom, uštedi vrijeme pojedincima i slično. Bez adekvatnog institucionalnog odgovora, odnosno zadržavanje statusa quo uticalo bi na dinamiku i kvalitet digitalizacije, te bi potrebni rezultati izostali.

2. Ciljevi

Koji ciljevi se postizu predlozenim propisom?

Navesti uskladenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Kako bismo sproveli digitalnu transformaciju na nivou cijele Vlade, modernizovali javnu upravu, osnažili interne kapacitete, optimizovali IT troškove i omogućili održivi i svrsishodni razvoj digitalnih servisa i najbolje korisničko iskustvo građanima, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija pokreće projekat **Montenegro Digital**, koji će:

- Definirati digitalne standarde i standardizovati tehnologiju na nivou cijele Vlade
- Obezbjediti modularne nabavke i optimizovati potrošnju u dijelu nabavke IT opreme, softverskih rješenja, licenci i realizacije digitalnih rješenja
- Kreirati otvoreno digitalno tržište
- Agilni razvoj procesa politika i platformi po potrebama građana

Prva Strategija digitalne transformacije 2022-2026. koju je pripremila Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija stvara osnovu za realizaciju mjera i aktivnosti za osposobljavanje korisnika (građana, privrede) da stiču kvalitetna iskustva u digitalnom svijetu.

Pravovremena primjena Strategije će pomoći izgradnji pristupa radu u digitalnom okruženju, uz zaštitu privatnosti, sigurnosti poslovanja i komuniciranja na internetu, dobijanju relevantnih podataka za donošenje različitih odluka, kao i širok spektar drugih integriranih usluga. Montenegro Digital će dati potreban institucionalni okvir za koordinaciju ovim mjerama.

Takođe, njeno djelovanje dopriniće realizaciji Strategije reforme javne uprave 2022.2026.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Montenegro Digital će uključiti nekoliko polja djelovanja:

1.1. Standardi u domenu digitalne transformacije i tehnologije na nivou Vlade

Zbog nedostatka zajedničkih standarda, institucije su gradile servise različitog i upitnog stepena funkcionalnosti, user-experienca, upotrebljivosti i drugih tehničkih i korisničkih aspekata, a neke od njih su se, suprotno obavezi iz Zakona o elektronskoj upravi, sporadično odlučile i za izgradnju sopstvenih portala elektronskih usluga. Tako su nastali posebni portali koji sada čine izolovana "ostrva" u ekosistemu elektronskih servisa javne uprave.

Digitalni standardi će podrazumijevati integralnu politiku kreiranja i pružanja elektronskih usluga, kao jedan od instrumenta politike za jačanje koherentnosti, efektivnosti i održivosti napora crnogorskog javnog sektora da pruži visokokvalitetne usluge građanima i privredi. Ove digitalne standarde je, nakon što budu osmišljeni, potrebno primijeniti na sve organe javne administracije, i imperativno insistirati na sledećim aspektima:

- **"single point of contact"**, ideja da se sve usluge javne administracije, bez obzira koji organi učestvuju u njihovom pružanju, nalaze na jednom mjestu ili, ako to nije moguće, da im se barem pristupa kroz jedinstvenu identifikaciju korisnika (SSO).

- Klasifikacija usluga kroz životne događaje, koja omogućava **da se uslugama pristupa intuitivno**, kroz identifikovanje sa stvarnim životnim fazama pojedinca (na primjer, rođenje djeteta, pronalaženje posla, osnivanje kompanije i slično). Dobri primjeri ovakvog pristupa su estonski i britanski državni portali za pružanje elektronskih usluga.

- **Unificiranost pružanja usluga** između različitih kanala komunikacije. Procedure moraju izgledati identično kada se usluga pruža preko web-portala, mobilnog telefona, na šalteru, preko digitalnog kioska, telefonskim putem i na sve ostale načine.

- **Implementacija "once&only" principa**, kojim se promoviše razmjena podataka i informacija na svim nivoima i između svih institucija, čime se eliminiše mogućnost da se od građana i kompanija traži podnošenje dokaza ili dokumenata koji su već u posjedu organa vlasti.

- **uspostavljanje "user engagement and citizen-driven" pristupa** prilikom osmišljavanja i kreiranja usluga, odnosno stavljanje korisnika u centar procesa kreiranja i unapređenja usluga, što mora biti bazirano na principima upotrebljivosti, korisnosti, empatije i inkluzivnosti (tkz. "look and feel" principi).

1.2. Modularne nabavke i optimizacija potrošnje u IT-ju

Modularne nabavke donose veću fleksibilnost u domenu servisa za građane i privredu, omogućavajući brzinu i agilnost kako bi se osiguralo da se usluga koja je izgrađena može promijeniti ukoliko je to potrebno u smislu korišćenja ili kako bi se išlo u korak sa razvojem tehnologija.

Projekat Montenegro Digital u okviru optimizacije IT potrošnje, predviđa razvoj posebne strategije za nabavku IT opreme, softverskih rješenja i realizaciju projekata digitalizacije, uz uspostavljanje centralne baze podataka (informacionog sistema) za nabavke u ovim oblastima, koja treba da obuhvati i evidencije pratećih SLA ugovora i državnih standardnih sporazuma sa korporacijama poput Microsofta, Oracle-a, Google-a, SAP-a i drugih. Strategija bi trebalo da apostrofira značaj koherentnih i usklađenih pristupa u procesima naručivanja ove vrste opreme i usluga, jačajući posvećenost Vlade u domenu pregovaranja o nabavkama različite opreme i servisa (softverske usluge, IT konsultacije, cloud-computing, IoT; mrežna i komunikaciona oprema, usluge promocije projekata digitalizacije i slično). Dodatna prednost je što bi, uvidom u trendove i istoriju potrošnje za ove oblasti, kroz vrijeme, mogli da se analiziraju uticaji na indikatore koji su važni za cjelokupni proces digitalizacije, opet kroz vrijeme. Ovakav sistem bi bio dobra osnova i za izradu univerzalnih standarda u procesima naručivanja, potrošnje ali i jasnih kriterijuma nabavke (opciono i uz asistenciju AI-baziranih mehanizama odluke), uz mehanizme ocjenjivanja dobavljača. Treba naglasiti da promjene u ovom pravcu nijesu jednostavne, da ih prati veliki broj izazova, od kojih treba izdvojiti birokratski mentalitet, inertnost, efekat "silosa", formalističko pravno razmišljanje i

slično, ali da bi njihovom implementacijom Crna Gora učinila korak više na putu pristupanja EU i na putu koji vodi transparentnoj i uređenijoj javnoj administraciji.

1.3. Digitalno tržište

Digitalno tržište predstavlja otvorenu platformu za spajanje potreba Vlade u dijelu digitalnih rješenja sa ponudom ICT kompanija, organizacija ili pojedinaca koje te digitalne servise mogu razviti. Digitalno tržište je u mnogim razvijenim zemljama promijenilo način na koji javni sektor kupuje IT tehnologije i digitalne usluge. Otvaranjem tržišta nabavke dobavljačima svih veličina, a ne samo velikim tehnološkim kompanijama, dovešće do povećane konkurencije, nižih cijena i više specijalizovanih i lokalnih dobavljača.

To će podrazumijevati i agilni način razvoja digitalnih servisa:

- uz korišćenje digitalnih alata za izgradnju usluga i proizvoda koji su usmjereni na korisnika;
- stavljanje human centric design pristup i potrebe ljudi u središte politika, procesa i usluga koje se razvijaju;
- Uz saradnju sa partnerima iz privatnog i ICT sektora na izgradnji digitalnih kapaciteta, inoviranje proizvoda i usluga namijenjenih građanima i privredi;
- razvijanje open source digitalnog društva.

1.4 Agilni razvoj procesa politika i platformi po potrebama građana

Ministarstvo javne uprave, digitalno društva i medija saraduje sa drugim resorima, a cilj je kroz Montenegro Digital dodatno intenzivirati kako bi uveli nove prakse, procese i metode kreiranja, činjenja i upravljanja programima i uslugama koji zadovoljavaju potrebe ljudi od samog početka. Cilj je pružiti dosljedno, sveobuhvatno i najbolje „online“ iskustvo kroz cijelu javnu upravu.

Korišćenjem agilne metodologije i novih pristupa, potrebno je mijenjati kulturu razvoja politika, usluga i kreiranja vrijednosti za korisnike. Fokus djelovanja Montenegro Digital-a je na preciznom definisanju problema, analiziranju, testiranju i isporuci najboljih rješenja, kao i stalnim poboljšanjima kako bismo pružali najbolje korisničko iskustvo.

Iako često se stavlja znak jednakosti između tehnologije i digitalizacije, posljednja je mnogo više od toga. Tehnologija je samo jedan od alata koji omogućava cjelokupnu transformaciju. Digitalizacija je finalni proizvod te transformacije. Tehnologija nudi šansu ljudima da poboljšaju svijet oko sebe i zadovolje niz svojih potreba. Samim tim sve organizacije su prihvatile prilike koje se pružaju sa napretkom tehnologije u želji da zadovolje zahtjeve korisnika.

Na ovaj način, kontinuiranom isporukom novih tehnoloških rješenja za brojne izazove i probleme, ali i unapređenjem postojećih, krajni korisnici mogu osjetiti pozitivnu promjenu. Bez adekvatnog institucionalnog odgovora, odnosno zadržavanje statusa quo uticalo bi na dinamiku i kvalitet digitalizacije, te bi potrebni rezultati izostali.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Nijesu prepoznati negativni uticaji u pokretanju Montenegro Digital projekta. Pozitivni uticaji mogu biti ostvareni u odnosu na javne službenike, modernizaciju njihovog rada i efikasnost procesa koje vode, te u odnosu na građane, privredu, marginalizovanje ciljne grupe i druge zainteresovane strane koji su inicijatori, kreatori ili korisnici javnih politika. Fokus je na preciznom definisanju problema, analiziranju, testiranju i isporuci najboljih rješenja, kao i stalnim poboljšanjima kako bismo pružali najbolje korisničko iskustvo, koje karakteriše jednostavnost, pristupačnost po principu "SAMO JEDNOM", što u praksi znači da građani svoje podatke unose samo jednom na jednom mjestu, a kroz uvezanost institucija, interoperabilnost i pametno upravljanje podacima isti se mogu dalje koristiti. Dodatno, povjerenje u sistem, sadržaj informacija koje se pružaju, bezbjednost transakcija je važan dio kvalitetnog korisničkog iskustva. Opisane potrebe opravdavaju predviđena ulaganja. Formiranje MNE Digital ne utiče na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju, a ne izaziva posebna administrativna opterećenja i biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? obrazložiti.

Prilikom planiranja budžeta za 2022. godinu dogovoreno je sa MF i socijalnog staranja da će se sredstva za finansiranje Montenegro digitala obezbijediti iz sredstava Tekuće budžetske rezerve u iznosu od **490.000 eura**. Pregled i struktura troškova su dati u Informaciji, koja je propratni dio ovog obrazca. Ova sredstva će se namjenski trošiti u skladu sa dinamikom odvijanja planiranih aktivnosti. Primijenjen je pristup centralizacije nabavke licenci, pametnog planiranja na bazi realnih potreba na nivou svih ministarstava i ograna državne uprave, pa je ušteda prilikom nabavke u Q4 bila 40%. Dobijanjem dozvole MJUDDM za potpisivanje Enterprise Agreement-a i poručivanja Microsoft licenci na centralnom nivou smanjila je ukupni trošak nabavki licenci za 800.000, pa je umjesto 2.000.000 eur (dva miliona), krajnji trošak nabavki licenci 1.200.000 eur (milion i dvesta hiljada). Plan je da se u narednom periodu ovakav pristup koristi prilikom nabavke Oracle licenci, ali i ostalih IT komponenti što će dovesti do optimizacije troškova na nivou Vlade, ali i pametnijeg upravljanja nabavkom istih.

Usvajanjem Informacije i pokretanje projekta Montenegro Digital nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze, neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore.

Prilikom obračuna finansijskih izdataka vođeno je računa o ustaljenim cijenama za predviđene vrste troškova. U ranijem periodu nije bilo sugestija MFSS-a na pokretanje Montenegro Digital projekta.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

Pokretanje projekta Montenegro Digital ne podliježe primjeni obaveznih propisa o sprovođenju konsultacija i javne rasprave.

Sa druge strane, odražn je niz konsultativnih sastanaka sa partnerima u cilju prepoznavanja potreba ciljnih grupa i razmatranja predloga za njihovo rješenje.

Neophodnost pokretanja ovakvog projekta za efikasno upravljanje digitalnom transformacijom, kreiranjem digitalnih standarda, IT kontrolom troškova i boljim razvojem digitalnih usluga pokazale su sprovedene analize i istraživanja: "Procjena okvira digitalnog upravljanja" i "Analiza digitalne zrelosti u Crnoj Gori", rađene uz pomoć domaćih i inostranih eksperata, a podržanih kroz projekte UNDP-a i EBRD-a.

Primjeri dobre prakse za ovakvu organizaciju i polje djelovanja se mogu pronaći i u regionu, a i širom svijeta, a dok su među najpoznatijim najpoznatiji su Vladina kancelarija za digitalne servise (USDS) u SAD-u, Vladina agencija za digitalne servise u Velikoj Britaniji, RIA u Estoniji, Kancelarija za digitalnu transformaciju u Sloveniji, kao i Kancelarija za digitalne inovacije u Kaliforniji, SAD.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Ne postoje prepoznate prepreke za realizaciju projekta Montenegro Digital. Ovim projektom i njegovom realizacijom će upravljati Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, pa će u skladu sa tim ovo Ministarstvo uraditi i Izvještaj o realizovanim aktivnostima i postignutim učincima.

Podgorica, 13.12.2021. godine