WeBER III
WESTERN BALKAN ENABLERS FOR REFORMING PUBLIC ADMINISTRATIONS

Funded by the European Union

With funding from Austrian Development Agency



Bojana Pravilović

Iskustva građana sa javnom upravom: Šta treba mijenjati?

Uvod

U ovoj analizi predstavljeni su rezultati iskustava građana sa javnom upravom sprovedeni među građanima tri opštine – Podgorice, Kotora i Ulcinja. Cilj istraživanja jeste da ispita zadovoljstvo građana uslugama koje pruža javna uprava, kao i da utvrdi u kojim aspektima njihovog pružanja građani prepoznaju prostor za unapređenje. Istraživanje je dio regionalnog projekta „Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu“ u okviru kojeg je Institut alternativa podržao tri organizacije na lokalnom nivou[1] koje su sprovele istraživanje o kvalitetu i dostupnosti javnih usluga.

I strateški okvir Crne Gore prepoznaje kvalitet i digitalizaciju usluga javne uprave kao važne ciljeve za reformu javne uprave. Strategija reforme javne uprave 2022–2026[2] među prioritetima predviđa unapređenje digitalnog korišćenja usluga javne uprave, razvoj portala eUprava i uvođenje potpuno digitalnih usluga za ključne životne događaje, uključujući eRođenje, eStudent i eUpis. Istovremeno, Strategija digitalne

1 Inicijativa mladih sa invaliditetom Boke (I MI BOKE) – Kotor, Mreža za otvoreni dijalog (MOD) – Podgorica i Punta – Ulcinj.

2 Strategija reforme javne uprave 2022-2026, Ministarstvo javne uprave, dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115

transformacije 2022-2026[3] predviđa dalje unapređenje kvaliteta javnih usluga i povećanje korišćenja elektronskih usluga.

Međutim, dinamika sprovođenja ovih aktivnosti pokazuje da se ovi ciljevi u praksi ne ostvaruju u planiranom obimu i roku. U Izvještaju o realizaciji Akcionog plana Strategije digitalne transformacije za 2025. godinu[4] konstatovano je da se aktivnosti iz Akcionog plana ne realizuju predviđenom dinamikom i da je u 2025. godini ostvareno svega 55,71% planiranih aktivnosti. Da se aktivnosti sprovode usporenim tempom dodatno potvrđuje i podatak iz Izvještaja iz 2024. godine kada je procenat realizovanih aktivnosti takođe bio na niskom nivou – 43,14%.[5] Podaci za obje godine ukazuju na raskorak između strateških opredjeljenja i njihovog sprovođenja u praksi, što je posebno značajno imajući u vidu očekivanja građana u pogledu načina na koji bi javne usluge trebalo da budu dostupne i pružane.

Rezultati istraživanja upravo odražavaju sporu dinamiku sprovođenja aktivnosti. Upravo je digitalizacija usluga bila oblast u kojoj su građani tri opštine (Podgorica, Ulcinj i Kotor) uputili najveći broj sugestija za unapređenje - dugo čekanje u redovima, nemogućnost da se osnovne usluge vrše online, bolja povezanost i komunikacija između institucija, mogućnost praćenja statusa zahtjeva online. Istovremeno, odgovori građana pokazuju da digitalizacija nije jedini problem. Ispitanici su ukazivali na fizičke barijere u pristupu institucijama, posebno za osobe sa invaliditetom, način komunikacije i ljubaznost službenika, ali i nedovoljno jasne i ažurne informacije o neophodnoj dokumentaciji i koracima za ostvarivanje određene usluge.

Analiza podataka

U istraživanju je učestvovalo ukupno 510 ispitanika iz Podgorice, Ulcinja i Kotora. Najveći broj ispitanika je iz Podgorice, njih 218, u Kotoru 194 i u Ulcinju 98. U Podgorici su najbrojniji ispitanici u kategoriji od 18-29 godina, u Kotoru i Ulcinju su to ispitanici između 30 i 39 godina.

Žene su činile 299 ispitanika, a muškarci 209, dok se dva ispitanika nijesu izjasnila o polu ili su odabrala opciju „drugo“.

Starosna struktura ispitanika po polu

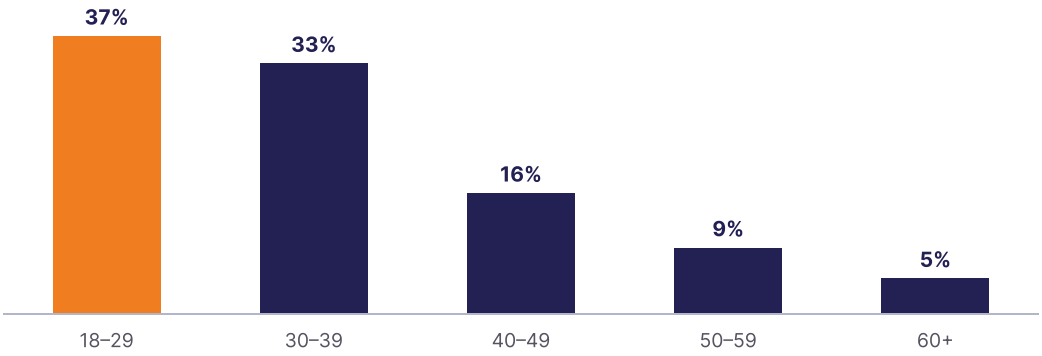


3 Strategija digitalne transformacije 2022-2026, Ministarstvo javne uprave, dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/0c802520-e016-41ee-a6e4-7af6eb66e19d

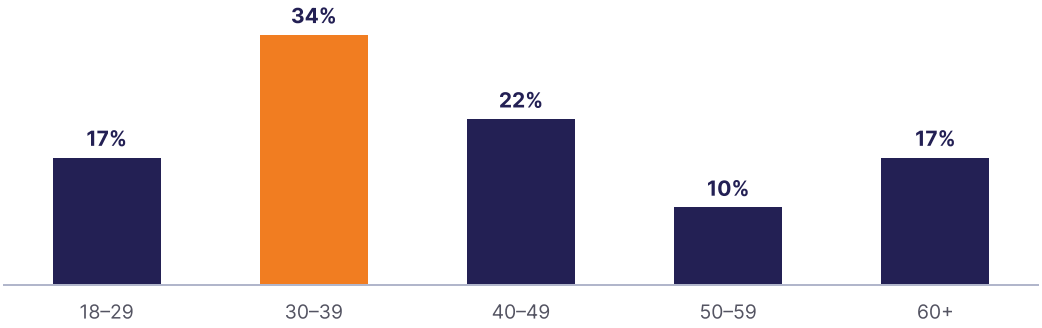
4 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije digitalne transformacije za 2025. godinu, 26. jun 2026. godine, dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/6ab0d5e4-c315-4679-ae20-dca87854ce99?version=1.0

5 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije digitalne transformacije za 2024. godinu, 15. maj 2025. godine, dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/e49a65a7-bd45-491a-b27b-0a30f8132138

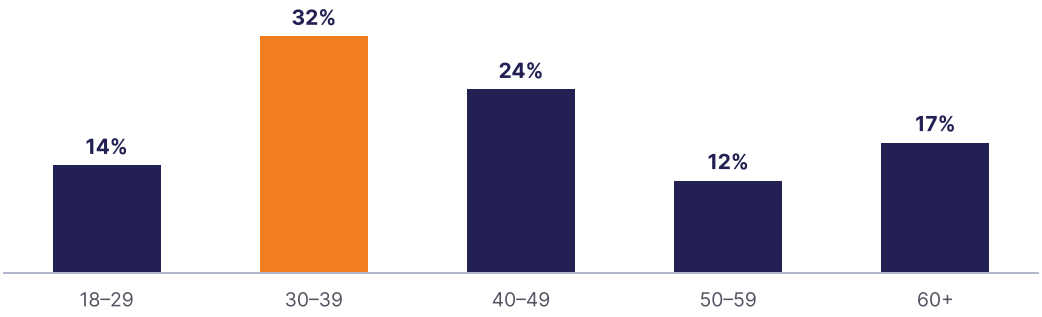
Starosna struktura ispitanika po opštinama - Podgorica



Starosna struktura ispitanika po opštinama - Kotor

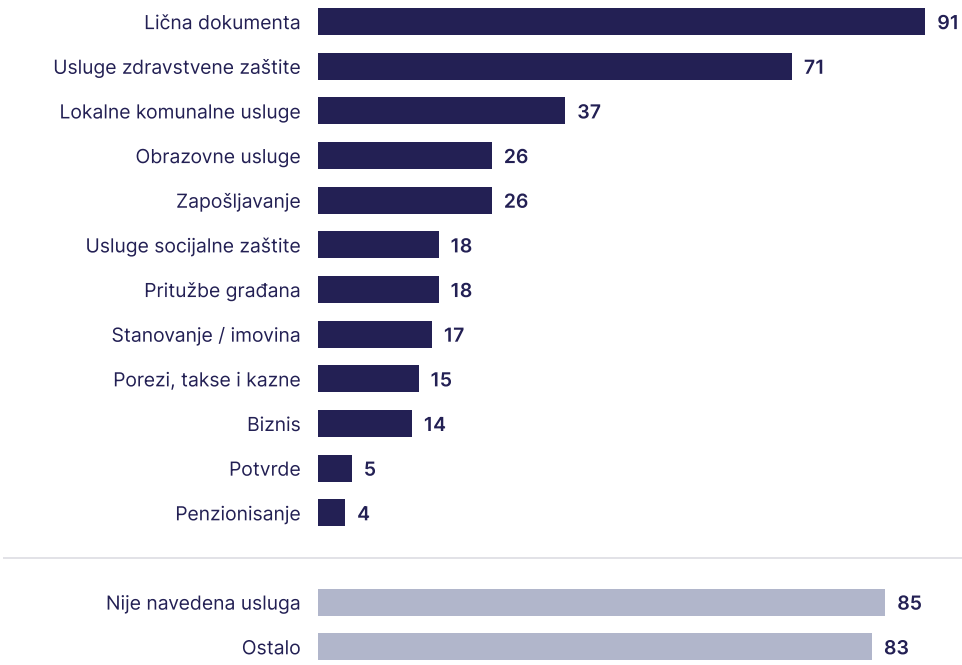


Starosna struktura ispitanika po opštinama - Ulcinj



Najveći broj ispitanika koristio se uslugama koje se odnose na lična dokumenta (npr. lična karta, pasoš, vozačka dozvola, itd.), 91 iskustvo i uslugama zdravstvene zaštite (npr. prijavljivanje/zahtjev za zdravstvenu karticu, zakazivanje pregleda, itd.), 71 iskustvo. Građani su najmanje koristili usluge koje se odnose na potvrde (npr. uvjerenje o državljanstvu, prebivalištu) svega 5 iskustava, i biznis (npr. registracija preduzeća, prijavljivanje za subvencije, itd.), 14 iskustava.

Vrste usluga



Najveći broj preporuka za unapređenje rada institucija odnosi se na digitalizaciju javnih usluga, što ukazuje da građani postojeće administrativne procedure doživljaju kao fizički zahtjevne, dugotrajne i nepotrebno komplikovane. Građani su u sve tri opštine ukazivali na dugo čekanje u redovima, pa čak i da je nekad potrebno izostati sa posla ili odvojiti čitav dan kako bi se završila neka osnovna usluga, poput podnošenja zahtjeva ili preuzimanja dokumenata. Ovakva iskustva pokazuju da dužina čekanja prouzrokuje i druge probleme - građani zbog jedne usluge često moraju više puta fizički posjetiti instituciju ili usklađivati svoje obaveze sa radnim vremenom institucija. Takođe, u pravcu digitalizacije, građani sugerišu da je potrebno digitalizovati obrasce i zahtjeve, kao i da se informacija o rješenjima dobija putem mejla, da se dokumenta izdaju putem eUprave, da funkcionišu elektronski potpisi i pečati kako bi se smanjila potreba za fizičkim odlaskom u institucije.

Pored toga, građani su isticali i takse koje se plaćaju za svaki dokument, lošu komunikaciju između institucija što često dovodi do toga da je za više različitih usluga potrebno svaki put iznova priložiti istu dokumentaciju. Jedan od ispitanika u Podgorici je upravo to istakao kao najveći problem – „Da jedan papir koji nam da jedna institucija ne nosimo mi u drugu nego da su povezane.“ Jasno dostupnim informacijama o tome šta je potrebno za svaku uslugu i jednostavnim administrativnim procedurama koje bi bilo moguće završiti online znatno bi se smanjili najčešći problemi u komunikaciji sa javnom upravom.

Građani u Podgorici žalili su se i na usluge koje pruža Poreska uprava, posebno kada je u pitanju registracija privrednog društva. Ono što je potrebno jeste pojednostaviti potrebnu dokumentaciju i unaprijediti umreženost institucija, jer kako navodi jedan od građana, da biste osnovali firmu, morate svakoj instituciji dostaviti dokumentaciju, umjesto da imamo jedan softver koji je umrežen. Druga osoba je navela da je potrebno da Poreska uprava uspostavi jedinstven sistem gdje može da se unese PIB i da nakon toga dobije svu potrebnu dokumentaciju u istom trenutku.

Jedan od ispitanika u Kotoru istakao je i da institucije često nemaju odgovarajuću fizičku pristupačnost objektu, kao i dostupnost informacija na Brajevom pismu i znakovnom jeziku. I drugi ispitanici u Kotoru su naveli da su službenici često neljubazni prema licima sa invaliditetom i da je potrebno da se sprovode posebne obuke za službenike radi komunikacije sa klijentima, ljubaznosti i davanja instrukcija. Ljubaznost i rad službenika su isticali i ispitanici u Podgorici i Ulcinju. U Podgorici su građani predlagali određenje mjere koje su se odnosile na rad službenika, odnosno sistem koji bi pratio njihov učinak – koliko zahtjeva je riješeno, u kom vremenskom periodu. U Ulcinju je jedan od ispitanika istakao da je potrebno i više ljubaznosti. Jedna od sugestija odnosila se i na to da je potrebno da postoji prostor gdje će klijenti da ocjene uslugu koju dobijaju od institucije.

Upravo ova različita iskustva pokazuju da je potrebno čitav proces usluge unaprijediti – od informisanja o samoj proceduri i popunjavanja obrazaca/zahtjeva, dostavljanja dokumentacije, komunikacije sa službenicima i konačnog dobijanja rješenja/dokumenta.

ISKUSTVO 1 | PODGORICA

Žena, 25 godina – konkurs za žensko preduzetništvo

Dokumenta ovjeriti jednom i pohraniti ih u zajedničku bazu javne uprave, kako građani ne bi za svaki novi konkurs ponovo pribavljali i ovjeravali iste dokumente.

ISKUSTVO 2 | KOTOR

Muškarac, 44 godine – vađenje novog pasoša

Pojednostaviti proceduru i omogućiti da se zahtjevi za dokumenta završe uz što manje dolazaka građana u institucije.

ISKUSTVO 3| ULCINJ

Žena, 37 godina – vađenje dokumenata

Ubrzati postupke izdavanja dokumenata i obezbijediti kraće i ujednačenije rokove za njihovo izdavanje.

Zaključak

Istraživanje pokazuje da građani Podgorice, Kotora i Ulcinja i dalje nailaze na brojne prepreke u ostvarivanju usluga javne uprave. Iako je unaprijeđen Portal eUprave i uvedene nove elektronske usluge, iskustva građana ukazuju da digitalna transformacija još nije dovoljno vidljiva u njihovom svakodnevnom kontaktu sa institucijama.

Ispitanici smatraju da je potrebno istovremeno pojednostaviti procedure, smanjiti broj dokumenata koje građani moraju pribavljati, unaprijediti razmjenu podataka između institucija i ukinuti nepotrebne administrativne korake. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti pristupačnosti usluga za lica sa invaliditetom.

Najveći prostor za unapređenje postoji kod usluga koje građani najčešće koriste, posebno u oblasti ličnih dokumenata i zdravstvene zaštite. Građani očekuju da veći broj usluga može u potpunosti da se završi online, bez odlaska na šalter, kao i da mogu pratiti status svojih zahtjeva i dobijati jasne i ažurne informacije o procedurama.

Nalazi istraživanja zato ukazuju na potrebu da se naredni koraci reforme usmjere na usluge koje građani najčešće koriste i probleme sa kojima se najčešće suočavaju. Prioritet ne treba da bude samo povećanje broja dostupnih e-usluga, već njihova stvarna funkcionalnost, jednostavnost i mogućnost da građanin cijeli postupak završi bez odlaska u instituciju.

Dodatak metodologiji

WeBER 3.0 Anketa

Iskustva građana sa javnom upravom

1. Pol
   a. Muški
   b. Ženski
   c. Drugi
   d. Ne želim da se izjasnim
2. Godine: _____
3. Jedinica lokalne samouprave: _____
4. Organ javne uprave sa kojim ste imali kontakt: _____
5. Uslugu je pružio: (popunjava anketar na osnovu odgovora na pitanje broj 4)
   a. Državna uprava
   a. Lokalna samouprava

6. Oblast usluge koju ste tražili od organa državne uprave:
   a. Lična dokumenta (npr. lična karta, pasoš, vozačka dozvola, itd.)
   b. Potvrde (npr. uvjerenje o državljanstvu, prebivalištu, matična knjiga rođenih, vjenčanih, umrlih, itd.)
   c. Porezi, takse i kazne (npr. plaćanje poreza na prenos prava, traženje povraćaja PDV-a, plaćanje saobraćajne kazne, itd.)
   d. Usluge zdravstvene zaštite (npr. prijavljivanje/zahtjev za zdravstvenu karticu, zakazivanje pregleda, itd.)
   e. Usluge socijalne zaštite (npr. podnošenje zahtjeva za socijalnu pomoć, izdržavanje djece, itd.)
   f. Obrazovne usluge (npr. upis u vrtić, školu ili fakultet, itd.)
   g. Usluge u vezi sa penzionisanjem (npr. podnošenje zahtjeva za invalidsku penziju, određivanje godina staža, itd.)
   h. hUsluge u vezi sa zapošljavanjem (npr. prijava nezaposlene osobe, traženje posla, itd.)
   i. Biznis (npr. registracija preduzeća, prijavljivanje za subvencije, itd.)

j. Stanovanje i imovina (npr. registracija nepokretnosti, podnošenje zahtjeva za građevinske ili druge dozvole, itd.)

k. Pritužbe građana (npr. prijavljivanje ometanja buke, ekoloških ili saobraćajnih prekršaja, itd.)

l. Lokalne komunalne usluge (npr. vodosnabdijevanje, upravljanje otpadom, poštanske usluge, itd.)

m. Ostalo: _____

7. Koju konkretnu uslugu ste tražili od organa državne uprave?

8. Da li je ovo prvi put da tražite ovu uslugu?

   a. Da

   b. Ne

9. Kako biste ocijenili Vaše iskustvo?

   a. Veoma pozitivno

   b. Teži ka pozitivnom

   c. Teži ka negativnom

   d. Veoma negativno

10. Koliko ste zadovoljni pojedinačnim aspektima pružanja usluga na skali od 1 do 4?

(1 – veoma nezadovoljavajuće, 2 – teži ka nezadovoljavajućem, 3 – teži ka zadovoljavajućem, 4 – veoma zadovoljavajuće)

   a. Brzina pružanja usluge _____

   b. Organizacija rada (npr. dostupnost informacijama o uslugama, raspored, postojanje mašine koje regulišu čekanje u redovima, itd.) _____

   c. Ljubaznost državnih službenika _____

   d. Pogodnost lokacije zgrade (fizička udaljenost, povezanost javnog prevoza, itd.) _____

11. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećim tvrdnjama?

(1 – u potpunosti se ne slažem, 2 – obično se ne slažem, 3 – slažem se, 4 – u potpunosti se slažem, x – ne znam)

   a. Potrebno je manje vremena za dobijanje usluge nego ranije. ____

   b. Procedura dobijanja usluge je pojednostavljena u odnosu na moje prethodno iskustvo. _____

   c. Službenici daju jasne odgovore na moja pitanja. _____

d. Poseban tretman je obezbijeđen za osjetljive grupe (osobe sa invaliditetom, trudnice, majke sa djecom, itd.)

e. Organ uprave obezbjeđuje pristupačnost za osobe sa invaliditetom i majke sa djecom u kolicima (prilazne rampe, adekvatna širina vrata, itd.)

12. Da li imate dodatne komentare ili povratne informacije u vezi sa bilo kojim aspektom pružanja usluga?

13. Da li ste imali priliku da završite ovu uslugu online?

a. Da

b. Ne

c. Ne znam

14. Da li ste imali priliku da završite bilo koji segment usluge online (npr. zakazivanje termina, plaćanje administrativnih taksi, podnošenje dokumenata, itd.)

d. Da (*navedite koji:*_____)

e. Ne

f. Ne znam

15. Da li ste do sada koristili neke usluge e-uprave?

a. Da

b. Ne

16. Koliko ste zadovoljni uslugama e-uprave na skali od 1 do 4?_____

(1 – veoma nezadovoljavajuće, 2 – teži ka nezadovoljavajućem, 3 – teži ka zadovoljavajućem, 4 – veoma zadovoljavajuće)

17. Da li imate prijedloge za unapređenje funkcionisanja javne uprave i pružanje usluga građanima?

NASLOV PUBLIKACIJE:
Iskustva građana sa javnom upravom: Šta treba mijenjati?

IZDAVAČ:
Institut alternativa
Ulica Jaglike Adžić broj 13, 8/30, 81000 Podgorica
+382 (0) 20 268 686
info@institut-alternativa.org

UREDNIK:
Stevo Muk

AUTORKA:
Bojana Pravilović

DIZAJN I PRELOM:
Artbuk d. o. o.

Podgorica, septembar 2026.

institut alternativa
Bavimo se javnim politikama

Funded by the European Union

Ministarstvo javne uprave

With funding from Austrian Development Agency

Ova publikacija izrađena je u okviru projekta „Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0" koji je finansiran od strane Evropske unije i Austrijske razvojne agencije (ADA), a ko-finansiran od strane Ministrstva javne uprave Crne Gore. Stavovi i mišljenja iznijeti u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije, Austrijske razvojne agencije ili Ministarstva javne uprave Crne Gore.

Za više informacija posjetite

www.par-monitor.org