УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ” СКОПЈЕ

м-р Анастазија Серафим Анастасовска Костовска

ПРАВНАТА РАМКА КАКО ВАЖЕН ФАКТОР ЗА УСПЕШНА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

докторски труд

Скопје, 2025г.

UNIVERSITY „SS. CYRIL AND METHODIUS“ - SKOPJE

„IUSTINIANUS PRIMUS“ FACULTY OF LAW - SKOPJE

Anastazija Serafim Anastasovska Kostovska, LL.M.

LEGAL FRAMEWORK AS AN IMPORTANT FACTOR FOR SUCCESSFUL DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Doctoral dissertation

Skopje, 2025

Докторанд:
м-р Анастазија Анастасовска Костовска

Тема:
„ПРАВНАТА РАМКА КАКО ВАЖЕН ФАКТОР ЗА УСПЕШНА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА“

Ментор:
проф. д-р АНА ПАВЛОВСКА ДАНЕВА, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Комисија за одбрана:

проф. д-р БОРЧЕ ДАВИТКОВСКИ, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје;

проф. д-р АНА ПАВЛОВСКА ДАНЕВА, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје (ментор);

проф. д-р ТАТЈАНА ЗОРОСКА КАМИЛОВСКА, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје;

проф. д-р ИВАНА ШУМАНОВСКА-СПАСОВСКА, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје;

проф. д-р ДРАГАН ГОЦЕВСКИ, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје;

Научна област:
Административно право

Датум на одбрана:

_____

Изјавувам дека докторскиот труд е оргинален труд што го имам изработено самостојно и дека електронската верзија на докторскиот труд е идентична со отпечатениот докторски труд.

Докторанд:
м-р Анастазија Анастасовска Костовска с.р.

М-р Анастазија Серафим Анастасовска Костовска

ПРАВНАТА РАМКА КАКО ВАЖЕН ФАКТОР ЗА УСПЕШНА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

– Апстракт –

Овој труд ја анализира правната рамка како клучен предуслов за успешна дигитална трансформација на јавната администрација. Во услови на забрзан развој на новите технологии, јавниот сектор се соочува со потреба од модернизација на административното постапување преку примена на дигитални решенија кои овозможуваат поефикасни, транспарентни и достапни јавни услуги.

Истражувањето поаѓа од поимот и историското разбирање на јавната администрација како сложен и динамичен феномен, чија улога во современото демократско општество подразбира законитост, професионалност, отчетност и заштита на јавниот интерес. Дигиталната трансформација се разгледува како континуиран процес на имплементација на информатичко-комуникациски технологии, вештачка интелигенција, блокчејн, big data и cloud системи, кои придонесуваат кон подобрување на административното однесување и намалување на коруптивните ризици.

Посебен акцент е ставен на европските нормативни стандарди (GDPR, eIDAS, NIS2 и други) како основа за усогласување на националното законодавство со современите барања за е-управа. Преку компаративна анализа на добрите практики во високо дигитализирани држави, се идентификуваат главните фактори за успешна дигитализација: политичка волја, интероперабилност, дигитална писменост и кохерентна законодавна рамка.

Заклучоците укажуваат дека дигиталната трансформација не е само технички, туку пред сè правен и институционален процес кој бара континуирано усогласување и ефективна примена на прописите.

Клучни зборови: јавна администрација, дигитална трансформација, правна рамка, е-управа, дигитализација, европски стандарди, интероперабилност, транспарентност, јавни услуги, владеење на правото

Anastazija Serafim Anastasovska Kostovska, LL.M.

THE LEGAL FRAMEWORK AS AN IMPORTANT FACTOR FOR SUCCESSFUL DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

– Abstract –

This paper examines the legal framework as a fundamental prerequisite for the successful digital transformation of public administration. In the context of rapid technological development, the public sector faces the need to modernise administrative procedures through the application of digital solutions that ensure more efficient, transparent, and accessible public services.

The research is based on the conceptual and historical understanding of public administration as a complex and dynamic phenomenon, whose role in contemporary democratic society requires legality, professionalism, accountability, and protection of the public interest. Digital transformation is analysed as a continuous process of implementing information and communication technologies, artificial intelligence, blockchain, big data, and cloud systems, which contribute to improving administrative conduct and reducing corruption risks.

Particular emphasis is placed on European regulatory standards (GDPR, eIDAS, NIS2 and others) as a basis for harmonising national legislation with modern requirements for e-government. Through a comparative analysis of best practices in highly digitalised countries, the study identifies the key factors for successful digitalisation: political will, interoperability, digital literacy, and a coherent legislative framework.

The conclusions highlight that digital transformation is not merely a technical process, but primarily a legal and institutional one, requiring continuous alignment and effective implementation of regulations.

Keywords: public administration, digital transformation, legal framework, e-government, digitalisation, European standards, interoperability, transparency, public services, rule of law

СОДРЖИНА

1. Општествена оправданост за проучување на темата на докторскиот труд 13
2. Методолошки пристап во истражувањето 18
3. Цели , хипотеза и под хипотези и задачи на истражувањето 20
ДЕЛ ПРВИ - ЗНАЧЕЊЕ НА ПОИМОТ ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА И ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 21
1.1. Вовед кон Дел први 21
Вовед кон глава прва Дел први 24
1.1. Етимолошко значење на поимот „јавна администрација“ 24
1.2. Различни значења на поимот јавна администрација 25
1.3. Научни дефиниции на поимот на јавна администрација 28
1.4. Разграничување на поимот јавна администрација од други слични поими 30
1.5. Структурата на јавната администрација 34
Заклучок кон Глава прва на Првиот дел 38
Вовед кон Глава втора Дел први 39
2.2. Јавната администрација во Кина 42
2.3. Јавната администрација во древниот Рим 44
2.4. Јавната администрација во Византија 46
Заклучок кон Глава втора Дел први- кон историскиот развој на јавната администрација во стариот век 47
ГЛАВА ТРЕТА: ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО СРЕДНИОТ ВЕК 49
Вовед кон глава три на Дел први 49
3.1. Јавната администрација во феудалните држави 50
3.2. Карактеристики на јавната администрација во средновековното општество 52
Заклучок кон Глава трета на Првиот дел 55
ГЛАВА ЧЕТВРТА: ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ПОСТ СРЕДНОВЕКОВНИОТ ПЕРИОД-ОД АПСОЛУТИЗАМ ДО МОДЕРНА БИРОКРАТСКА ДРЖАВА 56
Вовед кон Глава четврта Дел први 56
4.1. Јавната администрација во периодот на апсолутизмот (15–17 век) 56
4.2. Просветителство и рационализација на владеењето (18 век) 56
4.3. Појава на модерната бирократска администрација (19 век) 57
Заклучок кон Глава четврта кон Дел први 57
ГЛАВА ПЕТТА: ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА 21 ВЕК 59
Вовед кон Глава петта на Дел први 59
5.1. Поим на јавната администрација во 21 век 59

5.2. Предизвици на јавната администрација во 21 век 60
5.4. Посакувани карактеристики на јавната администрација во 21 век 61
Заклучок кон Глава петта на Дел први 63
ВТОР ДЕЛ: ПОИМ НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА И ФАКТОРИ КОИ ДЕЛУВААТ НА ПРОЦЕСОТ НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 64
ГЛАВА ПРВА НА ВТОР ДЕЛ: ПОИМ НА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 64
1.1. Значење на поимот дигитална и поимот трансформација 64
1.2. Поим на дигитална трансформација на јавната администрација 66
1.3. Предизвици на дигиталната трансформација на јавната администрација 70
1.4. Поим на вештачката интелигенција и улогата на вештачката интелигенција во трансформација на јавната администрација 73
1.4.1. Поим и развој на вештачката интелигенција 73
1.4.2. Примена на вештачката интелигенција во јавната администрација 74
1.4.3. Услови за примена на вештачката интелигенција во јавната администрација 77
ГЛАВА ВТОРА: ФАКТОРИ КОИ СЕ СМЕТААТ ЗА ПРЕТПОСТАВКА ЗА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА И ФАКТОРИ КОИ МОЖАТ ДА ПРИДОНЕСАТ ЗА ПОУСПЕШНА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА 78
Вовед кон Глава втора на Вториот дел 78
2.1. Политичка волја и стабилност како предуслов за дигитална трансформација на јавната администрација 79
2.2. Улогата на инфраструктурата и технолошките капацитети за успешна дигитална трансформација 83
2.3. Влијание на човечкиот капитал и дигиталната писменост врз дигиталната трансформација на јавната администрација 86
2.4. Постоење на правна регулатива, функционална правна рамка како важен фактор за дигитална трансформација на јавната администрација 89
ТРЕТ ДЕЛ – ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ГЛОБАЛНИ РАМКИ НАЈНОВИ ТРЕНДОВИ 99
Вовед кон Третиот дел 99
ГЛАВА ПРВА: РАЗВОЈОТ НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА ГЛОБАЛНО НИВО, ПРЕКУ ДОКУМЕНТИТЕ НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ (ОН) 100
Вовед кон Глава прва на Дел трети 100
1.1. Активностите во рамките на ОН за првите чекори кон е-владата 101
1.2. Глобалната состојба на дигиталната трансформација 102
1.3. Активностите на ОН за развој на е-влада и јавна администрација 104
ГЛАВА ВТОРА: ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 106
Вовед кон Глава втора Дел трети 106

2.1. Почетоци и развојот на дигитализација на јавната администрација во Европската унија и предизвиците со кои се соочуваат земјите членки 107

2.1.1 Првите чекори на земјите членки на ЕУ во дигиталната трансформација на јавната администрација 108

2.1.2 Декларацијата од Талин и Декларацијата од Берлин 112

2.1.3. Правна хармонизација и финансиска поддршка за дигиталната трансформација на јавната администрација 117

2.1.4. Мерки за воспоставување на стандарди и интероперабилност 125

2.1.5 Поширока правна рамка што индиректно влијае на процесот на дигитализација на јавната управа- Регулатива за заштита на личните податоци, Акт за вештачка интелигенција и Акт за податоци 126

2.1.6. Мониторинг на спроведување на дигитализацијата и мерки за надминување на предизвиците 132

Графикон бр.1 Просечни резултати во ЕУ за е -влада Извештај 2024 132

2.2. Улогата на SIGMA во дигиталната трансформација на јавната администрација во земјите кандидати за членки на ЕУ 135

Графикон бр.2: Принципи на јавната администрација поврзани со дигитализацијата. 138

Заклучок кон Глава втора од Делот трети 140

ГЛАВА ТРЕТА: ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА УПРАВА ВО РЕПУБЛИКА ЕСТОНИЈА 143

Вовед кон Глава трета на Дел трети 143

3.1. Основни податоци за состојбите Република Естонија 143

3.3. Воведување на дигиталната трансформација во Република Естонија 146

3.4. Правната рамка за дигитална трансформација на јавната администрација во Република Естонија 151

3.5. Предизвиците на користење на вештачка интелигенција во јавната администрација на Република Естонија 156

3.5.1. Правната рамка за вештачката интелигенција во Република Естонија 159

Заклучок кон Глава три на Третиот дел 160

ГЛАВА ЧЕТВРТА: ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО КРАЛСТВОТО ДАНСКА 161

Вовед кон Глава четврта на Дел трети 161

4.1. Основни податоци за Кралството Данска 161

4.2. Агенцијата за дигитализација на јавната управа во Кралството Данска 163

4.3. Стратегиите за дигитализација на јавната управа во Кралството Данска 165

4.4. Карактеристики на Правна рамка: клучни правни прописи кои се однесуваат на дигиталната трансформација на јавната администрација на Кралството Данска 170

4.4.1. Што се очекува од законодавството за да правни прописи овозможат забрзана дигитализација 170

4.4.2. Улогата на Секретаријатот за дигитално подготвено законодавство 171

4.4.3. Што се подразбира под дигитално подготвено законодавство.....171
4.5. Користење на вештачката интелигенција во јавната администрација на Кралството Данска 182
Заклучок кон Глава четири на Дел трети.....188
ГЛАВА ПЕТТА: СОСТОЈБИТЕ НА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЗЕМЈИТЕ НА РЕГИОНОТ (РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА, РЕПУБЛИКА СРБИЈА, ДРЖАВА ЦРНА ГОРА).....192
Вовед кон Глава петта на Третиот дел 192
5.1. Дигитална трансформација на јавната администрација во Република Хрватска ...192
5.1.1. Република Хрватска – општи податоци 193
5.1.2. Институционална рамка на дигиталната трансформација во Република Хрватска 195
Графикон бр.3: Влијанието на Националниот широкопојасен план на дигитализацијата на јавната управа.....208
Графикон бр. 4: Поврзаност на Националната стратегија за развој со другите стратегии и планови (во однос на успешна дигитална трансформација на јавната администрација 213
5.1.4. Правна рамка на дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Хрватска 214
5.2. Дигитална трансформација на јавната администрација во Република Србија 224
5.2.1. Општи податоци за Република Србија.....225
5.2.2. Почетоците на дигитална трансформација на јавната администрација во Република Србија.....227
5.2.4. Оценки за спроведување на дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Србија (ЕК, SIGMA) 240
Графикон бр. 5: Оценка на дигитализација на јавната управа во Република Србија 241
5.3. Дигитална трансформација на јавната администрација во Црна Гора 244
5.3.1. Општи податоци за Црна Гора.....245
5.3.2. Стратегии, планови проекти поврзани со дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна Гора.....245
5.3.3. Правната рамка за дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна Гора255
5.3.4. Научени лекции -недостатоците пројавени во процесот на дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна Гора 266
Графикон бр. 6: Предизвици за дигитализација на јавната администрација во Црна Гора 266
ЧЕТВРТИ ДЕЛ – СОСТОЈБАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НА ПЛАНОТ НА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 269
Вовед кон дел четврти дел 269

1. ГЛАВА ПРВА: РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПОДАТОЦИ ЗА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА, ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 269
Вовед кон Глава прва Дел четврти 269
1.1. Општи податоци за Република Северна Македонија 270
1.2. Историски развој на дигитализацијата и почетоци на дигитална трансформација на јавната администрација во Република Северна Македонија 272
1.2.1. Историски развој на дигиталната трансформација на јавната администрација од осамостојување до 2000 година 272
1.2.2. Историски развој на дигиталната трансформација на јавната администрација во периодот од 2000 до 2010 година 273
1.2.3. Историски развој на дигиталната трансформација на јавната администрација во периодот од 2010 до 2022 година 276
ГЛАВА ВТОРА-СОСТОЈБАТА НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 287
Вовед кон Глава Втора на Четврти дел 287
2.1. Министерства задолжени за дигитална трансформација на јавната администрација 288
2.2. Политичката волја како предуслов за успешна дигитална трансформација на јавната администрација 291
2.3. Инфраструктура и техничка опременост како предуслов за успешна дигитална трансформација на јавната администрација 296
2.3.1 Национален портал за е-услуги 299
2.3.2. Централен регистар на население (ЦРН) 303
2.3.3. Како се оценува инфраструктурата и техничката опременост на македонската администрација во Извештаите од 2024 година 303
2.4. Интероперабилноста како претпоставка и како важен фактор за дигиталната трансформација на јавната администрација 304
Графикон бр.8: Интероперабилност преку платформата МИМ 305
2.5. Човечкиот ресурси – оспособеност на јавната администрација како претпоставка и фактор за спроведување на дигитална трансформација 311
2.6. Граѓаните и бизнис заедницата како корисници на е-услугите 318
ДЕЛ ПЕТТИ: ПРАВНАТА РАМКА ЗА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 322
ГЛАВА ПРВА: ВООПШТО ЗА ПРАВНАТА РАМКА ЗА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 322
1.1. Закон за општа управна постапка 324
Графикон бр. 9: Етапи на дигиталната постапка 341
1.2. Закон за електронско управување со електронски услуги 342
1.3. Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги 344

1.4. Законот за користење на податоците од јавниот сектор 346
1.5. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер 348
1.6. Закон за безбедност на мрежни и информациски системи 350
1.7. Закон за заштита на личните податоци 351
1.8. Закон за електронски комуникации 353
1.9. Закон за јавни набавки 356
1.10. Закон за архивски материјал и архивска дејност 357
II. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА 358
III. КОРИСТЕНА БИБЛИОГРАФИЈА 370
1. КНИГИ, МОНОГРАФИИ, ЧЛАНЦИ, ДРУГИ ПУБЛИКАЦИИ 370
2. ПРАВНИ ПРОПИСИ, СТРАТЕГИИ, ДЕКЛАРАЦИИ, ДОКУМЕНТИ, ИЗВЕШТАИ, АНАЛИЗИ, ВОДИЧИ 373
3. ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ 378

ВОВЕД

1. Општествена оправданост за проучување на темата на докторскиот труд

Во контекст на современите општествени, технолошки и правни трансформации, дигитализацијата на јавната администрација беше препознаена не само како технолошки предизвик, туку и како стратегиска цел за унапредување на ефикасноста, транспарентноста и отчетноста на државните институции. Република Северна Македонија, преку Стратегијата за реформа на јавната администрација 2022–2030[1] и Пакет закони за дигитална трансформација[2], го постави дигиталното управување како предуслов за поефикасно владеење и приближување до европскиот административен простор.

И покрај зголемениот акцент на техничките и организациските аспекти, беше констатирано дека правната рамка останала релативно недоволно истражена, како темелен механизам за уредување, заштита и унапредување на дигиталната администрација. Правната регулација не се третира само како пасивен набљудувач на технолошките промени, туку како активен инструмент кој ги дефинира границите на употреба, правната сигурност, институционалните одговорности и заштитата на граѓанските права во дигиталното опкружување.

Во Европската Унија, дигиталната трансформација се спроведува под јасно дефинирана правна рамка, која ги опфати: Регулатива (ЕУ) 2016/679 на Европскиот парламент и на Советот од 27 април 2016 година за заштита на физичките лица во однос на обработката на личните податоци и за слободно движење на таквите податоци, со која се укинува Директивата 95/46/ЕЗ (Општа регулатива за заштита на податоците - GDPR)[3] Регулатива (ЕУ) бр. 910/2014 на Европскиот парламент и на Советот од 23 јули 2014 година за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции

[1] https://mja.gov.mk/mk-MK/dokumenti/strategii/strategija-za-reforma-na-javnata-administracija-2023-2030-so-akciski-plan (последен пат посетено на 12.03.2025).

[2] Изработени се нов Закон за електронски комуникации, (целосно усогласен со мислењето на Уставниот суд)., нов Закон за сајбер безбедност, измени и дополнувања на Законот за електронски документи, измени и дополнувања на Законот за архивска дејност, кој овозможува електронски документи во институциите - што значи електронска архива и споделување на документи помеѓу институциите

[3] Regulation (EU). 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). OJ L 119/1

на внатрешниот пазар и за укинување на Директивата 1999/93/ЕЗ [4] , Регулатива (ЕУ) 2018/1724 на Европскиот парламент и на Советот од 2 октомври 2018 година за воспоставување на единствен дигитален портал за обезбедување пристап до информации, процедури и услуги за помош и решавање на проблеми, и за измена на Регулативата (ЕУ) бр. 1024/2012 [5] Регулатива (ЕУ) 2022/868 на Европскиот парламент и на Советот од 30 мај 2022 година за европско управување со податоци и за измена на Регулативата (ЕУ) 2018/1724 (Закон за управување со податоци)[6], Регулатива (ЕУ) 2023/2854 на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2023 година за хармонизирани правила за правичен пристап и користење на податоци (Закон за податоци)[7] Директива (ЕУ) 2022/2555 на Европскиот парламент и на Советот од 14 декември 2022 година за мерки за висок заеднички степен на сајбер-безбедност низ Унијата[8], Регулатива (ЕУ) 2024/1183 на Европскиот парламент и на Советот од 11 април 2024 година за измена на Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 за воспоставување на рамка за Европска дигитална лична карта[9] Стратегија на ЕУ, Европската декларација за дигитални права и принципи (2023)[10],и Актот за вештачка интелигенција (AI Act, 2024)[11].

[4] Regulation (EU). No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC Објавена: 23.07.2014 , OJ L 257/73

[5] Regulation (EU). 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU). No 1024/2012 , Објавена: 2.10.2018 | OJ L 295/1

[6] Regulation (EU). 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU). 2018/1724 (Data Governance Act). Објавена: 3.6.2022 | OJ L 152/1

[7] Regulation (EU). 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act). Објавена: 22.12.2023 | OJ L 352/1

[8] Directive (EU). 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union (NIS2 Directive). Објавена: 27.12.2022 | OJ L 333/80

[9] Regulation (EU). 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU). No 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023C0123(01). (последен пат посетено на 03.02.2025).

[11] Regulation (EU). 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC). No 300/2008, (EU). No 167/2013, (EU). No 168/2013, (EU). 2018/858, (EU). 2018/1139 and (EU). 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU). 2016/797 and (EU). 2020/1828 (Artificial Intelligence Act). (Text with EEA relevance).
PE/24/2024/REV/1 OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj (последен пат посетено на 03.02.2025).

Табела бр.1: Правна рамка на дигиталната трансформација на јавната администрација во ЕУ Прописи и програми		
Бр.	Назив на правниот пропис	Значење на прописот за дигиталната трансформација на јавната администрација
1.	Регулатива (ЕУ) 2014/910 за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар (eIDAS)	Воспоставува основа за дигитална идентификација и е-потпис во јавните услуги. Обезбедува правна сигурност за трансакции меѓу граѓани и институции.
2.	Регулатива (ЕУ) 2024/1206 за вештачка интелигенција (AI Act)	Прв правен акт што уредува употреба на вештачка интелигенција во јавната администрација. Поставува граници, правила и одговорности.
3.	Регулатива (ЕУ) 2021/694 за Програмата за дигитална Европа	Обезбедува финансии и поддршка за дигитални капацитети и инфраструктура, вклучително и за јавниот сектор.
4.	Регулатива (ЕУ) 2016/679 за заштита на личните податоци (Општа регулатива за заштита на податоци – GDPR)	Пропишува правила за обработка на лични податоци во дигиталното управување. Основа за правната сигурност и довербата во е-услугите.
5.	Директива (ЕУ) 2019/1024 за отворени податоци и повторна употреба на информации од јавниот сектор	Ги обврзува институциите да обезбедат пристап до јавни податоци во отворен и машински читлив формат – клучен предуслов за транспарентност и иновации.
6.	Директива (ЕУ) 2016/2102 за пристапност на веб-страници и мобилни апликации на тела од јавниот сектор	Осигурува дигиталните услуги да бидат достапни и за лица со попреченост – основа за инклузивна администрација.

7.	Директива 2014/55/ЕУ за електронско фактурирање во јавните набавки	Стандардизира електронско фактурирање во администрацијата – важен елемент за дигитализација на буџетскиот систем.
8.	Регулатива (ЕУ) 2022/868 за европскиот простор за податоци (Data Governance Act)	Уредува управување со податоци и доверлив пристап до нив, со примена во јавниот сектор, истражување и креирање политики.
9.	Регулатива (ЕУ) 2022/1925 за дигиталните пазари (DMA)	Иако примарно економска, посредно влијае врз јавната администрација преку воспоставување фер услови на дигиталниот пазар што ги користи администрацијата.
10.	Регулатива (ЕУ) 2022/2065 за дигиталните услуги (DSA)	Обезбедува правила за онлајн содржини, вклучувајќи безбедност и транспарентност, што е релевантно и за јавни портали и платформи.
11.	Декларација за европски дигитални права и принципи (2022)	Политички документ што ја изразува визијата за етичка, фер и одржлива дигитална трансформација.
12.	Член 114 од Договорот за функционирање на Европската Унија (ДФЕУ)	Обезбедува правна основа за хармонизација на дигиталните регулативи и создавање на единствен дигитален административен простор.

Овие документи поставија основа за правна, етичка и техничка одржливост на дигиталната јавна управа. Во овој контекст, интероперабилноста, заштитата на лични податоци, сајбер-безбедноста и етичката употреба на вештачка интелигенција кои беа идентификувани како основни вредности на современата администрација.

Во текот на истражувањето беше утврдено дека Република Северна Македонија сè уште се соочува со бројни недостатоци: недоволна хармонизација на правните прописи со ЕУ-законодавството, застарени прописи и недоволен институционален и човечки капацитет, кој не е прилагоден на дигиталната ера. Без јасна правна рамка и соодветни регулаторни механизми, дигиталната трансформација остана подложна на ризици од нефункционалност, непотполна примена и ограничен опфат.

Поради ова, истражувањето се фокусираше на анализата на правната рамка како суштински фактор за успешна дигитализација, односно: за заштита на граѓанските права во дигиталното управување, дефинирање на институционалните надлежности и одговорности, воспоставување на етички и правни стандарди за користење на нови технологии, и обезбедување на модерна и усогласена јавна администрација.

Како теоретска основа се земаа и членот 114 од Договорот за функционирање на ЕУ[12] и Соопштение од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите Зајакнување на европскиот административен простор (ComPAct) [13]. Овие извори послужија како рамка за споредба и беа водилка во компаративниот дел на истражувањето.

Во текот на последната декада, особено по пандемијата со Ковид-19, темата за дигитализација на јавната администрација доби глобална релевантност. Технолошките решенија како вештачка интелигенција, автоматизирани системи, Blockchain и онлајн услуги, сè почесто беа интегрирани во јавните услуги, со цел подобрување на транспарентноста, пристапноста и ефикасноста.

Оваа дисертација го проучува процесот на дигитализација, како мултидисциплинарен феномен што ги вклучува правните науки, управувањето,

[12] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences OJ C 202, 7.6.2016, pp. 1–388 во понатамошниот текст Договор за функционирање на ЕУ. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2016_202_R_0001 (последен пат посетено на 03.02.2025)

[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0667&pk_campaign=preparatory&pk_source=EURLEX&pk_medium=TW&pk_keyword=Public%20administration%20&pk_content=Communication&pk_cid=EURLEX_news (последен пат посетено на 03.02.2025).

технологијата и етиката, со цел да даде балансиран и аналитички одговор на поставените истражувачки прашања.

Процесот на дигитална трансформација, како што беше анализирано, опфати широки општествени промени – од технолошка модернизација, преку институционално преструктурирање, до трансформација на односите меѓу јавната управа и граѓаните. Во таа насока, истражувањето покажа дека правната рамка има суштинска улога во: регулирање на односите и обврските при дигиталните услуги, заштита на лични податоци, постапки за правен лек во дигитална околина, и осигурување правна сигурност за сите субјекти во дигиталното управување.

Правната анализа ја опфати и специјалната и општата регулатива, со посебен акцент на Законот за управна постапка, како основен процесен закон, но и на секторски закони што посредно влијаат на дигиталната трансформација.

Истражувањето понуди: систематизирана анализа на националната правна рамка во релација со дигитализацијата; компаративен преглед на европските добри практики; научно засновани препораки de lege ferenda за хармонизација и модернизација; и поширок концептуален придонес кон разбирање на улогата на правото во дигиталната ера.

Со оваа докторска дисертација се потврди дека правната рамка не само што треба да ја следи технолошката промена, туку и да ја овозможи и поддржи, осигурувајќи ги принципите на владеење на правото, ефикасност, инклузивност и отчетност во новото дигитално опкружување.

2. Методолошки пристап во истражувањето

При изработката на оваа докторска дисертација, која се фокусираше на правната рамка како клучен фактор за успешна дигитална трансформација на јавната администрација во Република Северна Македонија, беше применет комбиниран методолошки пристап, кој ги опфати доктринарниот, компаративниот и емпириските метод на научно истражување.

Основен пристап во истражувањето беше **дескриптивниот метод**, преку кој беа опишани и систематизирани релевантните правни норми, стратегии и институционални

модели кои го уредуваат дигиталното функционирање на јавната администрација. Со ова беа идентификувани постојните правни решенија и степенот на нивна усогласеност со европските стандарди.

Паралелно, беше применет и **нормативниот метод**, со чија помош беа анализирани позитивно-правните прописи на Република Северна Македонија, како и релевантните документи и правни акти на Европската Унија, вклучувајќи го Актот за вештачка интелигенција (AI Act, 2024) и Европската дигитална стратегија и правните прописи и стратешки документи на држави кои беа одбрани за компарирање.

Во рамките на истражувањето беше користен и **компаративниот метод**, со кој се споредија Европското право и националните законски решенија со оние во повеќе земји-членки на ЕУ. Преку оваа анализа беа утврдени системски разлики и добри практики, како и слабости во постојната домашна регулатива кои го ограничуваат дигиталниот пристап до јавната администрација.

Истражувањето вклучи и **анализа и синтеза** на поединечни правни институти и норми. Со аналитичкиот метод беа разложени клучните елементи на правната рамка, додека со синтетичкиот пристап беа формулирани поврзани научни заклучоци и теоретски препораки за нејзино унапредување.

Во процесот на формулирање на научни сознанија, беа применети **индуктивни и дедуктивни методи**. Од конкретни правни и институционални примери беа изведени општи согледувања за состојбата на дигиталната управа, додека од постојните теории и модели на дигитална администрација беа изведени практични заклучоци и препораки за домашниот контекст.

Во емпириските дел беше спроведени анкета со различни категории испитаници: граѓани – избрани по случаен избор, со цел да се добие увид во нивниот пристап до дигитални јавни услуги и пречките со кои се соочуваат; претставници на бизнис заедницата , фокусирајќи се на правната регулатива и нејзиното влијание врз деловното работење. Исто така, се обезбедија податоци од прва рака за: начинот на кој правната рамка влијае на дигитализацијата, административните пречки или предности на постојната регулатива, и можностите за примена на нови технологии, вклучувајќи вештачка интелигенција, во административното работење.

Примената на **комбиниран методолошки пристап**, кој го интегрираше теоретското, компаративното и практичното истражување, овозможи формулирање на заклучоци кои се научно засновани, правно аргументирани и социо-политички применливи. Со тоа, дисертацијата успеа да даде целосен преглед на правната рамка во контекст на дигиталната трансформација на јавната администрација.

3. Цели , хипотеза и под хипотези и задачи на истражувањето

Целта на докторската дисертација беше да се изврши систематска и критичка анализа на постојната правна рамка која ја уредува дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Северна Македонија, да се идентификуваат нејзините слабости и потенцијали, и да се понудат препораки за нејзино унапредување во согласност со европските правни и институционални стандарди.

Истражувањето имаше за цел и да ја потврди тезата дека успешната дигитална трансформација не може да се спроведе без конзистентна, предвидлива и современо прилагодена правна рамка, која обезбедува правна сигурност, институционална координација, заштита на основните права, и ефикасно спроведување на дигитални јавни услуги.

Во рамки на поставената цел, беа дефинирани следните истражувачки задачи: разработка на поимот „јавна администрација“ и неговата правна и организациска димензија, преку преглед на релевантната теорија, историја и современи дефиниции; утврдување на основните карактеристики на дигиталната трансформација во јавната администрација и да се објасни нејзиното значење за управувањето и заштитата на правата на граѓаните; анализи на националната правна рамка на Република Северна Македонија поврзана со дигитализацијата на јавната администрација, со посебен акцент на Законот за општа управна постапка, Законот за електронско управување и електронски услуги и други секторски закони; компаративна анализа со правната рамка на Европската Унија, особено со актите како што се AI Act (2024), Европската декларација за дигитални права, и Стратегијата за дигитална трансформација на ЕУ; истражување на степенот на правна усогласеност, ефективност и практична примена на дигиталните принципи во македонското законодавство и институции; идентификување правните празнини, контрадикции и ограничувања, кои го попречуваат ефективното

воведување и функционирање на дигиталната администрација; предлагање конкретни правни и институционални препораки de lege ferenda, во насока на подобрување на правната рамка за дигитална администрација, водејќи сметка за принципите на владеење на правото, ефикасност, инклузивност и заштита на личните податоци.

Истражувањето се засноваше на следната **главна хипотеза**: „Правната рамка во Република Северна Македонија не е целосно усогласена со современите барања за дигитална трансформација на јавната администрација и содржи правни празнини и меѓусебни неусогласености на правните прописи и надзорот, што ја ограничуваат и ефективноста на дигиталните услуги на јавната администрација“; Како **под хипотези** беа следните тврдења:

1. „Европската Унија обезбедува релевантен модел за дигитална јавна администрација преку нормативни документи, кои можат да послужат како основа за правно усогласување и подобрување на националното законодавство“;
2. „Постои недоволна поврзаност и координација меѓу постојните закони, подзаконски акти и стратегии за дигитализација, што доведува до правна несигурност и неефикасност во имплементацијата на дигитални решенија во јавната администрација“;
3. „Воспоставување на кохерентна правна рамка што ги интегрира принципите на дигитална транспарентност, правна сигурност, заштита на личните податоци и етичка употреба на нови технологии е предуслов за успешна дигитална трансформација на јавната администрација“;
4. „Анализата на правните институти и нивната применливост во дигиталното опкружување овозможува формулирање на препораки што можат да придонесат за поефикасно и модерно управување во Република Северна Македонија“.

ДЕЛ ПРВИ - ЗНАЧЕЊЕ НА ПОИМОТ ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА И ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

1.1. Вовед кон Дел први

Историја на јавната администрација, или административна историја, е проучување на потеклото и еволуцијата на административните институции, структури,

практики и идеи. Научниците од историјата на јавната администрација обично, но не секогаш, своето истражување го базираат на пишани текстови како што се архивски материјал и разни печатени извори. Со проучување на историјата на модерната јавна администрација, може да се погледне подалеку од современото административно однесување и системи и да се истражат корените и гранките на модерната власт. Јавната администрација како општествена појава е стара колку и цивилизираниот живот. Но, како поле на проучување е од неодамнешно потекло, како научна дисциплина таа се појавува во текот на последните години на 19 век. Меѓутоа, теоретски јавната администрација била истражувана од многу одамна во рамките на различни сродни научни дисциплини. Податоци и проучувања за поставеноста на јавната администрација и нејзината улога наоѓаме во сродните научни гранки како што се политиката, етиката и правото во различни општества.[14]

Некои научници тврдат дека **историјата на јавната администрација првенствено треба да се смета за применета наука што му дозволува на истражувачот да ги примени лекциите од минатото на современите предизвици**. Други сметаат дека историјата на јавната администрација е пред сè академска дисциплина сама по себе, без експлицитна намера да се донесат пропишани заклучоци.

Прашањето за правната рамка на дигитализација на јавната администрација наметнува во текот на истражувањето да се занимаваме со основните институти од

[14]Податоци и проучувања за поставеноста на јавната администрација и нејзината улога наоѓаме во сродните научни гранки како што се политиката, етиката и правото во различни општества. На пример, древните хинду епови како Рамајана и Махабхарта се занимаваат со административните идеи паралелно со политички. Слично на тоа, Самритите претставуваат живописно изложување на судската администрација. Што се однесува до хиндуистичките трактати за политиката, како оној Арташастра на Кауталија, тие повеќе се занимаваат со административни проблеми отколку со теоретска основа на државата. Не само индиските, туку и во другите општества, може да се види сличен феномен. Учењата на Конфучие, големиот антички кинески филозоф, содржат многу од принципите на кои се темели администрацијата. Аристотел, големиот грчки филозоф и научник, кој се смета за татко на политичките науки, исто така дискутирал за некои аспекти на администрацијата во неговата позната книга Политика. Во текот на средниот век, кој е наречен мрачен период во човечката историја, ништо суштинско не се случило во овој поглед. Меѓутоа, во ерата на ренесансата се појави Принципот на Макијавели, кој се смета за трактат за уметноста на владата и администрацијата. Во модерните времиња, исто така, многу научни трудови за политички науки и мемоари на државници опширно се занимаваат со административни прашања. Но, и покрај сето ова, нема јасно признавање на јавната администрација како посебен предмет на проучување. Дури и терминот „Јавна администрација“ бил употребен за прв пат во последните години на 18 век, кога Хамилтон го дефинира значењето и опсегот на дисциплината. Исто така, како прва книга за јавната администрација се смета „Principles d‟ Administration Publique“ напишана од Шарл Жан Бунин, француски научник во 1812 година. Еволуција на јавната администрација како самостоен предмет на проучување започнала во 1887 година и заслугата за тоа е на Вудро Вилсон- "The Study of Administration" (1887). Видете повеќе: http://www.jstor.org/stable/pdf/2139277.pdf; http://www.jstor.org/stable/pdf/2139277.pdf (последен пат посетено на 03.02.2025).

насловот на докторскиот труд. Секако, бидејќи и дигитализацијата и правната рамка се однесуваат на јавната администрација логично е **истражувањето да го започнеме со дефинирање на поимот јавна администрација и со значењето на овој поим и да го проследиме со историскиот развој на јавната администрација**.

Во овој дел најпрвин ќе дадеме општо прифатена дефиниција на јавната администрација и ќе ги објасниме различните значења на поимот јавна администрација.

Потоа, во овој дел од докторскиот труд ќе дадеме приказ на историскиот развој на јавната администрација, врз основа на теоретско проучување ќе укажеме на причините и насоките во кои се движел развојот на јавната администрација во текот на историјата. Кога зборуваме за историскиот развој на јавната администрација се соочуваме со фактот дека **јавната администрација настанала многу рано и се врзува со почетокот на човечката цивилизација**. Меѓутоа, факт е дека **проучувањето на администрацијата како посебно правна гранка датираат од подоцнежен период** и сознанијата се црпат од другите правни дисциплини во чиј рамки се проучувала јавната администрација.

Јавната администрација во една генерална дефиниција значи услуга на луѓето дадена од оние кои се на власт или владини органи и агенција. Јавната администрацијата е факт однос, што настанал во многу рано во период од развојот на човештвото. Додека научното проучување на јавната администрација и нејзиниот развој како самостојна научна дисциплина се секако од понов датум. Оттука постојат две насоки во истражувањето прикажување на овој еволутивен процес, од една страна проучување на активности што можат да се подведат како настанување на јавна администрација и нејзин развој и од другата страна развојот на проучување на јавната администрација како научна дисциплина.

Како дејност/активност јавната администрација се чини е стара колку и општествениот живот. Пред да преминеме во проучување на секој од стадиумите на развој на јавната администрација укажуваме многу накусо на појавата и развојот на јавната администрација од појавата до современиот период. Управувањето со граѓаните е систем кој се враќа во далечната историја на човештвото. Имајќи предвид дека органите на управата на некој начин се огледало на самите државни органи, тие во текот на најдолгиот период на развој на човековата цивилизација претставуваа класичен апарат на принуда кон поданиците. Спротивно на тоа, концептот на современа администрација

зборува за тоа дека таа континуирано служи за заштита на општиот (јавен) интерес и задоволување на растечките потреби на граѓаните.

ГЛАВА ПРВА: ЗНАЧЕЊЕ НА ПОИМОТ „ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА“ И ДЕФИНИЦИИ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Вовед кон глава прва Дел први

Поимот јавна администрација е еден од темелните концепти на современата држава и управувањето со јавните работи. Таа не е само технички апарат за спроведување на законите, туку структурирана форма на служба на јавниот интерес, која се развивала паралелно со еволуцијата на политичките системи и правната држава. **Јавната администрација претставува клучен поим во современото управно и административно право, кој има комплексно значење во различни правни традиции и управни системи**. Анализата на дефинициите од различни академски извори и контексти овозможува пошироко разбирање на јавната администрација како правен, организациски и функционален феномен. За да се разбере суштината на јавната администрација, потребно е најнапред да се осветлат јазичното и историското потекло на терминот, како и неговата мултидисциплинарна природа.

1.1. Етимолошко значење на поимот „јавна администрација“

Зборот „јавна“ има свое потекло од старословенскиот збор „јавъ“, што значи „видлив“, „очигледен“, или „она што не е скриено“. Во сите словенски јазици (на пр. руски *явный*, хрватски *javni*, полски *jawny*) постои истиот корен што ја изразува идејата за достапност, транспарентност и општост. Зборот означува нешто што припаѓа на заедницата или на државата, спротивно на приватното. Оттаму, јавната дејност е онаа што е насочена кон колективното добро и се одвива под јавно набљудување.

Англискиот **термин "public" потекнува од латинскиот *publicus*, што значи „во интерес на јавноста“, „припаѓа на заедницата“ или „отворен за сите**“. Во поимот public administration, зборот е клучен бидејќи укажува дека администрацијата не е

приватна служба, туку функционира во име и интерес на општото добро, односно е во служба на јавниот интерес.

Зборот „администрација“ потекнува од латинскиот глагол *administrare*, составен од *ad* (кон) и *ministrare* (да се служи, да се управува). Модерната етимологија на зборот е од средновековен англиски administracioun и стар француски administration. Модерната конотација за зборот се употребува на чинот на извршување на јавни дејности, како збир на државни институции кои пред се спаѓаат под извршната власт. Суштински, тој означува „дејствување во служба на нешто или некого“, а во контекст на државата – служба за управување со јавни работи. Во современиот правен и политички речник, терминот „администрација“ се однесува на организирано, формално управување со политиките, институциите и услугите кои државата ги обезбедува за граѓаните.

Администрацијата има две основни значења. Првото се однесува на одреден предмет, организациона форма, извршител. Второ, за одредена работа, односно активност. Затоа, „јавната администрација “ треба да одговори на прашањето „кој“ (прави), и „јавната администрација“ во одговорот на прашањето „што“ (се прави). Во првиот случај, станува збор за организациски, субјективен или структурен, а во вториот за функционален, објективен концепт на јавната администрација. Теоретскиот концепт на јавната администрација во функционална и организациска смисла денес во модерното време зависи од теоретското разбирање на концептот на владеење на правото[15].

Комбинацијата на двата поими – „јавна администрација“ – создава термин кој означува систематска и институционализирана активност на извршната власт, насочена кон реализација на јавните интереси, во рамки на законска и организациска структура. Во најширока смисла, јавната администрација е: предмет на научно истражување, организациски систем на државното управување, и правен објект на регулација преку административното право.

1.2. Различни значења на поимот јавна администрација

Поимот јавна администрација претставува сложен и динамичен концепт кој добива различни значења во зависност од контекстот во кој се користи – правен,

[15] За теориските концепти на јавната администрација види повеќе Dejan Milenković, Uprava kao vlast i uprava kao služba, Zbornik radova: Prilozi projekta Konstituisanje Srbije kao pravne države – država i pravo, politika i nauka, sveska br 13, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1997. str. 105-11

политички, организациски или функционален. Современата наука го разгледува поимот низ интердисциплинарна призма, комбинирајќи елементи на правото, политичките науки, социологијата, менаџментот и етиката. Во научната литература, јавната администрација се дефинира како посебна **општествена и правна појава**, која има сопствен предмет на изучување. Таа се разбира како: „Систематска и организирана активност на државата за спроведување на јавните политики, преку институции и службеници, врз основа на правни и управни правила“[16].Односно, таа е активниот дел на државната власт кој ја применува законот и ја спроведува политиката во конкретни дела[17]. Во второ значење, јавната администрација се разбира како **организациско-функционален систем,** т.е. збир на институции, тела и структури кои се дел од извршната власт. Јавната администрација е дел од управната наука која: „се однесува на организацијата и функционирањето на извршната власт, односно на оние кои управуваат со владини функции“[18]. Во овој контекст мораме да го спомнеме и познатиот POSDCORB модел: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting* – што ја прикажува администрацијата како динамичен управувачки механизам. Во ова значење, јавната администрација е: дел од државниот апарат; активен чинител во реализацијата на закони и инструмент за јавно управување [19].

Трето, јавната администрација се анализира и како предмет на правна регулација, т.е. како правна институција која е регулирана со административното право. Јавната администрација се дефинира: „...како систем од јавни органи, организации и други субјекти кои со своето постапување остваруваат јавни цели, според претходно утврдени правила и норми“. Постојат: функционалната страна – активности и дејствија на администрацијата; организациската страна – институциите кои ја сочинуваат администрацијата; и правната рамка – административното право како посебна гранка што го регулира организациското уредување, надлежностите и постапките на органите на јавната управа. Овој пристап ја потврдува улогата на административното право како

[16] Шафриц, Џ. и дстстр., Public Administration: An Action Orientation, 6th ed., Belmont: Wadsworth, 2010, стр. 12.
[17] White, L. D., Introduction to the Study of Public Administration, New York: Macmillan, 1955, стр. 5.

[18] Gulick, L., Notes on the Theory of Organization, in Papers on the Science of Administration, ed. Gulick & Urwick, 1937.
[19] Gulick, L., Notes on the Theory of Organization, in Papers on the Science of Administration, ed. Gulick & Urwick, 1937.

систем од правила што гарантира правна сигурност, јавен интерес и заштита на граѓаните од евентуална злоупотреба на административната моќ [20].

Современата теорија, ја разбира јавната администрација како: „систем на координација и имплементација на јавни политики, кој се базира на партнерства помеѓу владини и невладини актери во услуга на јавниот интерес“ [21]. Овој модел ја надминува класичната хиерархиска логика и ја прикажува администрацијата како отворена, комуникативна и транспарентна мрежа која функционира во услуга на граѓаните и пазарот, со почитување на законитост, отчетност и ефикасност.

Поимот јавна администрација не може да се разбере еднодимензионално. Таа претставува: научна дисциплина со сопствени методи и цели; организациски и функционален систем на државата; правен механизам уреден со административното право.

Развојот на поимот и опсегот на јавната администрација е тесно поврзан со промените во функциите на државата и нејзиниот однос со граѓаните. Во модерниот контекст, јавната администрација не се сведува само на класичните функции како одржување на ред, правда и наплата на даноци, туку го вклучува и обезбедувањето на широк спектар на јавни услуги: социјална заштита, образование, здравство, економски развој, меѓународни односи, заштита на животната средина итн[22].

Од сето погоре кажано можеме да издвоиме три пристапи кон разбирањето на јавната администрација:

Тесен пристап (POSDCORB): Овој пристап како што беше спомнато го развива Лутер Гулик (Luther Gulick) во 1930-тите години, кој ја разработува скратеницата POSDCORB – Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting. Овој пристап ја третира јавната администрација како техничко-управувачка активност. Се фокусира на менаџерските вештини и на рационализација на административните процеси без да ја вклучи политичката димензија.

---

[20] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право). – трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_I.pdf (последна посета на 03.5.2025)., стр. 6–10.

[21] Kettl, D., The Transformation of Governance, Johns Hopkins University Press, 2002, Chapter 1: Government by Network.

[22] Видете повеќе: Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). The New Public Service: Serving, Not Steering. Routledge.

Широк пристап: Овој пристап ја разгледува јавната администрација како составен дел на политичкиот систем, која ги вклучува сите три гранки на власта: извршна, законодавна и судска, и се базира на функционалното поврзување на јавната администрација со социо-економскиот развој. Еден од најраните застапници на овој пристап е Вудро Вилсон (Woodrow Wilson), кој уште во 1887 година во својот есенцијален труд „The Study of Administration“ укажува дека администрацијата не треба да биде само механизам, туку дел од јавната политика и демократскиот живот[23].

Преовладувачки (комбиниран) пристап: Современата доктрина во јавната администрација сè повеќе се ориентира кон интегративен модел, каде што се обединуваат: административната теорија (организациска теорија, однесување, кадровска политика); и применетата администрација (политички, законодавни, финансиски и социјални функции). Овој модел ја разбира јавната администрација не само како технички инструмент туку како општествена појава која активно влијае врз демократскиот развој, пазарот, човековите права и дигиталната трансформација[24].

Ваквиот плуралистички пристап овозможува појасна концептуализација на јавната администрација, особено при анализирање на нејзината трансформација преку дигитализација, европеизација и модернизација.

1.3. Научни дефиниции на поимот на јавна администрација

Како што видовме јавната администрација претставува клучен поим во современото управно и административно право, кој има комплексно значење во различни правни традиции и управни системи. Во овој дел од трудот без амбиции за детална компаративна анализата на дефинициите од различни академски извори ќе посочиме неколку типични дефиниции за пошироко разбирање на јавната администрација како правен, организациски и функционален феномен.

Во **англоамериканскиот управен систем**, кој доминира во САД, Велика Британија и други англосаксонски земји, јавната администрација најчесто се сфаќа како практичен процес на управување и извршување на јавни политики и услуги. Јавната

[23] Wilson, W. (1887). The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2(2)., pp. 197–222.
[24] Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley.

администрација е: „систем на органи, процеси и човечки ресурси кои ги реализираат јавните политики, управувајќи со јавните ресурси и одговарајќи пред општеството“[25].Овој пристап нагласува управување (management), политика и право како трите клучни столбови на јавната администрација. Во овој систем, јавната администрација се гледа како сервис на граѓаните и инструмент за спроведување на демократските политики, со силен акцент на ефикасност, транспарентност и отчетност.

Континенталниот (германско-француски) модел, карактеристичен за земјите како Германија, Франција, Австрија и во голем дел Централна и Источна Европа, ја третира јавната администрација како строго законски и организациски уредена државна служба. „Јавната администрација претставува организациски и правен систем, регулиран со строги закони и правила, чие функционирање се базира на принципи на правна сигурност и хиерархиска контрола. Главната задача е спроведување на државната власт и обезбедување административна правда“[26]. Овој модел ја потенцира правната рамка како основен предуслов за функционирање на администрацијата, како и улогата на бирократијата и јавните службеници кои мора да дејствуваат во согласност со прописите.

Скандинавскиот модел, застапен во земји како Шведска, Данска и Норвешка, има посебен акцент на демократијата, децентрализацијата и етичките стандарди во јавната администрација. Овој модел ја истакнува јавната администрација како: „силно демократски ориентиран систем, кој ги вклучува локалните заедници, обезбедувајќи јавни услуги преку транспарентен, етички и меритократски пристап“[27]. Тука јавната администрација не е само бирократски апарат, туку сервис кој го интегрира интересот на граѓаните со јавната политика.

Земјите од Југоисточна Европа, вклучително и Република Северна Македонија, се наоѓаат во процес на трансформација од централизирана и бирократска администрација кон модерни, транспарентни и ефикасни системи. „Јавната администрација во овие земји наследува традиција на силна централизирана контрола, но е во фаза на адаптација кон европските стандарди за администрација која служи на граѓаните“[28]. Главни предизвици

[25] Rosenbloom, David H., Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law, 7th Edition, McGraw-Hill Education, 2014, стр. 15–20.
[26] Marčetić, Gordana и дстстр., Komparativna javna uprava – nastavni materijali, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015, стр. 40–45.
[27] Marčetić, Gordana и дстстр., Komparativna javna uprava – nastavni materijali, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015, стр. 50-55
[28] Marčetić, Gordana и дстстр., Komparativna javna uprava – nastavni materijali, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015, стр. 130-140

се усогласувањето со ЕУ законодавството, јакнење на институционалните капацитети и борбата против корупцијата.

Секако за нас се особено важни дефинициите содржани во македонската научна и стручна литература. Поимот јавна администрација е комплексно разработен и дефиниран во учебниците на професорите Борче Давитковски и Ана Павловска-Данева. Во учебникот *Административно право – прв дел* (2018) се нагласува: „Јавната администрација е организиран систем на државни органи и јавни службеници, чија задача е спроведување на законите и обезбедување јавни услуги во интерес на граѓаните и општеството“[29]. Авторите исто така посочуваат дека јавната администрација опфаќа и правната рамка која ги регулира нејзините овластувања, обврски и организациска структура, со што се обезбедува правна сигурност и ефикасност. Во делот посветен на компаративното право, Давитковски и Павловска-Данева посочуваат: **„Во различните правни системи јавната администрација се дефинира како јавен сервис, регулиран со закон и изграден на професионален систем, со примарна цел да ги задоволи потребите на граѓаните преку транспарентност и отчетност“**[30]. Тие ја нагласуваат потребата од усогласување на македонското управно право со европските стандарди и современите практики.

1.4. Разграничување на поимот јавна администрација од други слични поими

„Governance“(владеење управување) “government”(влада), „public management“ и „public administration“ понекогаш се употребуваат мешано, но треба јасно разграничување според нивната функција и опфат[31]. Public Administration/јавна администрација, како што беше укажано и дефинирано е општ концепт, кој опфаќа сите активности на државни органи кои ги реализираат јавните политички функции и обезбедуваат јавниот интерес. Тој опфаќа организаторски, технички, персонални и

[29] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право). – трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/ Administrativno_pravo_I.pdf стр. 45–50. (последен пат посетено на 20.04.2025).

[30] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право). – трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/ Administrativno_pravo_I.pdf стр.48-50 (последен пат посетено на 20.04.2025).

[31] Bethrehna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., Antonova, L. The Importance of Public Administration in Administrative and Legal Regulation, Revista Gênero e Interdisciplinaridade, Vol. 1, No. 1 (2020)., стр. 742–751.

државни активности[32]. Public Management – јавно менаџирање управување е специјализиран аспект на јавната администрација се однесува на внатрешните организациски функции, како кадровско, стратешко и оперативно управување [33]. Ако се појде „од општото кон специфичното“, се смета дека public administration е поширока рамка, а public management е делот кој се однесува на управувачките функции на организацискиот план.

Разграничувањето помеѓу „governance“ (владеење, управување) и „public administration“ (јавна администрација) е тема која добива сè поголемо внимание во современата научна литература, особено во контекст на реформите на јавниот сектор, демократизацијата и дигиталната трансформација. Администрацијата во социјалистичките и постсоцијалистичките земји (како Советскиот сојуз) била синоним за governance или државно управување, но современата терминологија и наука прави разликата: *Governance* често ја означува политичката структура и процеси, вклучувајќи невладини актери и донесување политики. *Public administration* ја означува апаратурата и правната рамка за спроведување на јавните политики во согласност со принципите на владеење на правото и јавниот интерес [34]. Во поширока смисла јавната администрација како наука и практика опфаќа административни правни прописи со кои се регулираат правата и обврските на јавните служби, административни постапки со кои се уредуваат процедурите за остварување на правата и заштита на граѓаните и административна правда постапки за заштита на правата на граѓаните во случај на повреда од страна на јавните служби. Кога зборуваме за односот на овие два поима би укажале дека: Public administration традиционално се однесува на спроведувањето на јавните политики од страна на јавните служби. Таа претставува институционализирана структура на државниот апарат, која работи согласно законите и управувачките правила. Governance, пак, има пошироко и поново значење – се однесува на мрежа на актери и процеси, формални и неформални, кои учествуваат во донесување и имплементација на политики.

[32] Bethrehna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., Antonova, L. The Importance of Public Administration in Administrative and Legal Regulation, Revista Gênero e Interdisciplinaridade, Vol. 1, No. 1 (2020)., стр. 742–744.
[33] Bethrehna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., Antonova, L. The Importance of Public Administration in Administrative and Legal Regulation, Revista Gênero e Interdisciplinaridade, Vol. 1, No. 1 (2020)., стр. 746–748.
[34] Bethrehna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., Antonova, L. The Importance of Public Administration in Administrative and Legal Regulation, Revista Gênero e Interdisciplinaridade, Vol. 1, No. 1 (2020)., стр. 742–744.

Тоа може да вклучува државни институции, приватен сектор, невладини организации и граѓани.

Табела 2: Разлики помеѓу Governance/управување и Public Administration/јавна администрација		
Поим	Governance-управување	Public Administration -јавна администрација
Природа	Процес	Структура, институции
Актери	Државни и недржавни (НВО, приватен сектор)	Преовладуваат државни органи
Фокус	Интер-акции, решавање проблеми	Спроведување на одлуки и политики
Правна форма	Често неформална, хоризонтална	Формализирана, хиерархиска
Теоретски основ	Политички науки, менаџмент, неоинституционализам	Право, класична администрација

Во прилог на ова зборуваат многу теоретски дефиниции така governance се смета дека означува „форма на колективно дејствување во која државата не доминира, туку посредува и координира во мрежа од актери“[35]. Според одредени автори на governance се гледа како премин од класична администрација кон интерактивно управување, каде улогата на јавната администрација е да координира, наместо да доминира[36]. Во правната теорија се прави разлика помеѓу „government“/влада и „governance“/управување, при што governance ја третира како нова јавна парадигма, фокусирана на резултати, партнерства и аутсорсинг во јавниот сектор [37].Владата ја сочинуваат формалните институции и процеси, преку кои се донесуваат обврзувачки одлуки за општеството [38]. „Управувањето е процес со кој општествата или организациите ги донесуваат своите важни одлуки, одредуваат кого ќе вклучат и како ќе положат одговорност[39].“ „Governance“ се однесува на механизмите и инструментите преку кои се управува

[35] Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." International Social Science Journal, 50(155)., pp. 17–28.
[36] Pollitt, C., Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. Oxford University Press, 2017, ch. 2.
[37] Kettl, D. F. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America, Johns Hopkins University Press, 2002,стр.13.

[38] Dye, Thomas R. Understanding Public Policy, 14th ed., Pearson, 2012,стр.4.
[39] Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. Principles for Good Governance in the 21st Century, Institute on Governance, Policy Brief No.15, 2003,стр.1.

општеството, а не само владее. Тоа е нормативен поим, што означува добри практики, одговорност и партиципација[40].„Управувањето е самоорганизирачка, меѓуорганизациска мрежа карактеризирана со меѓузависност, размена на ресурси, правила на игра и значајна автономија од државата[41].“ „Governance“ подразбира начин на вршење на власта кој не е нужно ограничен само на формално-правните институции на државата, туку ги вклучува и другите релевантни општествени актери во процесите на креирање и имплементација на политиките[42]. Додека „ government“ ја опишува структурата на владеење, „ governance“ претставува метод и процес на вклучување на повеќе актери во јавните работи[43].

Во последните децении, особено по 1990-тите, governance стана парадигма на доброто управување, при што се нагласуваат принципите на транспарентност, отчетност, учество, ефективност и владеење на правото. Програмите на Обединетите Нации (UNDP), Светска банка, Европската комисија и други меѓународни организации прифаќаат „good governance“ како предуслов за развој, при што владата (government) е само еден од учесниците[44].

Разликата помеѓу „government“ и „governance“ не е само семантичка, туку структурална и концептуална. Во услови на глобализација, дигитализација и зголемена комплексност на јавните политики, governance ја надминува класичната концепција на владеење, вклучувајќи мрежи на субјекти и нови облици на одлучување. Во рамките на дигиталната трансформација на јавната администрација, треба да се има предвид ова разграничување кое е суштинско: владата спроведува, но управувањето се врши преку вклученост, колаборација и технолошка поврзаност.

Табела бр. 3: Теоретски и практични разлики помеѓу влада и управување	
Government /Влада	Governance/Управување
Хиерархиски модел	Хоризонтален, мрежен модел
Централизирана власт	Мултиакторски процес
Формално регулирање	Флексибилни политики

[40] Pierre, J., Peters, B.G. Governance, Politics and the State, Palgrave Macmillan, 2000, pp. 7–10.

[41] Rhodes, R.A.W. Understanding Governance, Open University Press, 1997,стр.15.

[42] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2025). стр. 22–23.

[43]Koprić, I. Upravno pravo: opći dio, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2011,стр.42.

[44] World Bank. Governance and Development, Washington D.C., 1992,стр.1–3

Одговорност пред парламент	Споделена одговорност и учество

Јавната администрација претставува организиран апарат кој ги спроведува политиките на власта, додека „governance“ може да се поврзе со владеење на добар начин, што вклучува принципи на транспарентност, отчетност и владеење на правото[45]. Governance е поврзано со „ добро управување“ , што бара функционален административен систем, но и вклучување на граѓанското општество и пазарот во носење на одлуки[46].

Концептот на public administration останува важен како организациска основа за легалното спроведување на јавните политики. Меѓутоа, со појавата на нови технологии, растечки барања од граѓаните и транснационалните предизвици, се наметнува governance како динамичен концепт што го вклучува јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор во ко-креирање на политиките [47].

1.5. Структурата на јавната администрација

Кога зборуваме за правната рамка на дигиталната трансформација на јавната администрација мораме да се задржиме и на самата структура на јавната администрација. Всушност неопходно е да одговориме и на прашањето кои се ја сочинува јавната администрација. Како што веќе рековме јавната администрација по својата суштина е институционализиран механизам за остварување на јавниот интерес. Поради тоа, таа не може да се идентификува само со државните службеници, туку вклучува широк спектар на актери: од административните тела и институции, преку јавните служби (како здравство, образование), до давателите на комунални услуги [48]. Поконкретно, **јавниот сектор го сочинуваат: државната администрација на централната власт (државна администрација во потесно значење), администрацијата на локалната власт и претпријатијата чиј мнозински**

[45]Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2025)., стр. 15–20.
[46] Koprić, I. Upravno pravo: opći dio, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2011, стр. 43–48.
[47] Видете повеќе за ова кај:Rhodes, R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press, 1997,стр.15. „Governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred.“
[48] Гризо Н, Давитковски, Б., Павловска-Данева, А. (2011). Јавна администрација. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, стр. 112–115.

сопственик е државата. Директната (државна) администрација е финансирана од даноци, и одлуките се носат од страна на владата.[49] Јавните претпријатија, се разликуваат од државната администрација со тоа што имаат поголема комерцијална слобода и се очекува да работат, повеќе или помалку, во согласност со комерцијалните критериуми, и одлуките во нив. Модели на е-управување генерално, не се носат од страна на владата (иако целите на јавните претпријатија ги поставува власта). Значи, јавен сектор е дел од државата кој се занимава со испорака на стоки и услуги од и за власта, било да е национална, регионална или локална. Опфатот на активности кои се извршуваат во јавниот сектор се движи од обезбедување на социјална сигурност, преку урбано планирање до организирање на националната одбрана, снабдување со вода и електрична енергија, давање здравствени услуги, образование, итн. Јавниот сектор не е целосно изолиран или независен од приватниот. Функционалните врски меѓу јавниот сектор и приватниот сектор денес се бројни и разновидни. Една од формите на соработка е делумен аутсорсинг, кој се смета како модел застапен кај јавниот сектор, како на пример аутсорсинг на ИТ услугите од страна на приватни претпријатија во поедини државни институции. Втора форма на соработка е комплетен аутсорсинг (или contracting out) кој е гранична форма при која претпријатие во приватна сопственост испорачува услуга во име на државата. Трета, многу популарна форма на соработка меѓу приватниот и јавниот сектор е јавно-приватно партнерство, каде што јавна институција и приватно претпријатие формираат правен субјект кој испорачува услуга во име на државата. Постојат теории дека организациите во јавниот сектор претставуваат мноштво административни и економски институции кои обезбедуваат стоки и услуги за и во име на државата. Јавната администрација ги опфаќа потсекторите на власта – централната или федералната, регионалната и локалната, исто како и профитните претпријатија со кои управува власта.[50]

Значењето , улогата и структурата на органите на јавна управа се менуваат во корелација со новите општествено-економски и политички случувања во едно општество. Па така од модел на класична државна управа каде што управата се појавува како власт, со развојот на демократските и пазарните вредности се трансформира во модел заснован на концептот на нов јавен менаџмент. Основната карактеристика во овој

[49]Јанеска-Саркањац С. „Модели на е-управување“ https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/FINKI/Modeli_na_e-upravuvanje.pdf стр.26-27

[50]Campbell J., McDonald C. and Sethibe T., „Public and Private Sector IT Governance: Identifying Contextual Differences“ , Australian Journal of Information Systems, Vol 16, No 2, 2009, стр.81-94.

период е што управата во своето работење сè повеќе треба да ги применува пазарните вредности, а улогата на граѓанинот од поданик се трансформира во корисник или клиент на услугите што ги обезбедуваат органите на управата. Она што е во тренд последниве децении е сè почестата функционална децентрализација на органите на управата, каде што дел од дејностите се пренесуваат на т.н. независни органи. Овој период е карактеристичен како модел на "агенцификација", што подразбира дека надлежностите кои можат поефикасно, поажурно, поквалитетно и надвор од политичките влијанија да се извршуваат од страна на друг орган, а во кој се вработени лица кои се специјализирани за одредена област, се пренесуваат на овие органи. Структурата на јавната администрација ја сочинуваат и ваквите тела кои во теоријата и практиката се среќаваат под различни називи, и тоа, како независни органи или регулаторни тела, а се формираат како агенции или комисии во зависност од органот на одлучувањето[51].

Државните службеници се професионални, политички неутрални извршители на задачи во рамките на административниот апарат на државата. Во континенталниот модел, тие се вработени со статус заснован врз посебен закон и не се дел од пазарните односи[52]. Во Франција, државните службеници имаат „функционална стабилност", бидејќи се дел од т.н. fonction publique, во која службата е во центарот, а не работното место[53]. Во нашата држава, државните службеници се носители на управните овластувања и вршат задачи поврзани со подготовка, извршување и следење на одлуки на органите на државната власт[54].

Јавните служби се институции или организации кои обезбедуваат услуги кои се сметаат за неопходни за општото добро, како здравството, образованието, полицијата, судството и слично. Основната карактеристика на јавните служби е дека „нивната цел не е профит, туку задоволување на јавниот интерес"[55]. Во германската доктрина, јавната служба е клучна компонента на државната активност, но се прави јасна разлика меѓу јавно-правна функција и приватно-правно извршување на услуги од

[51] Давитковски Б. „Самостојните органи (регулаторни тела, агенции). во функција на доброто управување или негово разводнување и бирократизирање" Македонска академија на науките и уметностите – МАНУ Центар за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев" Societas et scientia , Зборник на Охридската школа на природното право 2018 година стр. 53-72
[52]Chevallier, J. (2012). Science administrative, PUF, стр. 102–110.
[53] Rivero, J., & Waline, J. (1992). Droit administratif, Dalloz, стр. 151–158
[54] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј" во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2023)., стр. 112–115.
[55] Hauriou, M. (1925). Principes de droit public. Paris.

јавен карактер[56].[6]. Јавните служби имаат обврска да функционираат под еднакви, правично регулирани услови и се контролирани од јавната власт, но можат да бидат и автономни или децентрализирани[57].

Комуналните услуги се тесно поврзани со локалната самоуправа и вклучуваат водоснабдување, отпад, јавно осветлување, греење и транспорт. Тие не секогаш се обезбедени од државата, туку често преку јавни претпријатија или јавно-приватни партнерства (ЈПП). Јавниот интерес се штити преку регулаторна рамка која ги уредува обврските и стандардите што мора да ги исполнат приватните даватели[58].

Во нашата држава комуналните услуги, иако често делумно пазарно организирани, остануваат под јавна контрола бидејќи се поврзани со социјални права и квалитет на живот[59].

Иако често се користат наизменично, термините државни службеници, јавни служби и јавни даватели на услуги се разликуваат во правна, организациска и функционална смисла. За ефикасна јавна администрација потребна е кохезија и координација меѓу овие компоненти[60].

Табела бр. 4: Разлики помеѓу државни службеници, јавни службеници и даватели на комунални услуги

Категорија	Основна функција	Правна рамка	Образец на дејствување
Државни службеници	Извршување на управни одлуки	Закон за државни службеници	Хиерархиска и нормативна контрола
Јавни служби	Пружање основни јавни функции	Закони за здравство, образование	Професионална автономија
Комунални даватели	Локални услуги и инфраструктура	Локални уредби, ЈПП договори	Мешан јавен/приватен модел

[56] Mayer, O. (1924). Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig, Bd. II.

[57] Koprić, I. et al. (2014). „Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu“ Zagreb: Suvremena javna uprava, стр. 205–208.

[58] Joly, P.-B. (2018). The Regulation of Public Services in Europe, Springer.

[59] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2025).,

[60] Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, стр. 31–44.

Познавањето и прецизното разграничување на улогите на државните службеници, јавните служби и давателите на комунални услуги е неопходно за разбирање на структурата на јавната администрација и начинот на кој таа функционира во служба на јавниот интерес. Преку регулацијата, професионализацијата и етичките стандарди, јавната администрација ја обезбедува легитимноста на државното делување и одржува правичноста во општеството.

Заклучок кон Глава прва на Првиот дел

Анализата на различните дефиниции и правни традиции покажува дека поимот јавна администрација е мултидимензионален и во суштина ја обединува правната, организациската и функционалната димензија на државното управување. Без оглед на системот, јавната администрација се гледа како: правен систем, што ја дефинира структурата, овластувањата и одговорностите преку законодавство; организација, која ја спроведува јавната политика и обезбедува услуги; јавен сервис, кој се стреми кон ефикасност, транспарентност и отчетност кон граѓаните.

Се определивме во првиот дел да тргнеме од значењето на поимот „јавна администрација“ затоа што сметаме дека јавната администрација е централен поим во нашето истражување и претставува темел за секое понатамошно теориско и практично истражување насочено кон дигиталната трансформација на управните системи. Дефиницијата на јавната администрација, како што укажавме не е само академска категорија или терминолошка формалност – таа ја обликува перспективата преку која се перципираат нејзините функции, надлежности, граници, обврски и начини на дејствување. Оттаму, сметаме дека секој обид за унапредување на јавната администрација, особено преку дигитални технологии, мора да тргне од јасна, концептуално и правно утврдена дефиниција. Различните дефиниции што произлегуваат од англоамериканската, континенталноевропската, скандинавската и другите административни традиции, упатуваат на тоа дека јавната администрација може да се сфати како: правна категорија (опфатена со закони и правила), организациски систем (со институции и службеници), функционален механизам (кој спроведува јавна политика),и како јавен сервис (ориентиран кон граѓаните и нивните права).

Можеме да разбереме дека оваа мултидимензионалност на поимот налага сложена правна рамка, која ќе го обедини сето тоа во еден кохерентен систем. Во услови на дигитална трансформација, улогата на правната рамка станува уште поизразена. Таа има

двојна функција: нормативна функција – ги утврдува правилата, процедурите и обврските за дигитализирање на процесите, воведување на нови технологии и заштита на правата на граѓаните во дигиталното опкружување; гарантна функција – обезбедува правна сигурност, транспарентност, етичност и институционална одговорност при употребата на технологии како што се автоматските системи, електронската комуникација, базите на податоци и вештачката интелигенција.

Без прецизно дефинирана јавна администрација – како предмет на правна регулација и како општествена функција – не може да се изградат јасни правни механизми за дигитализација. Тоа значи дека дефиницијата на јавната администрација го одредува предметниот опфат на правната рамка, односно што точно се регулира, кои институции се засегнати, кои принципи важат (законитост, пропорционалност, еднаквост, пристап до информации), и како треба да изгледа дигиталната услуга.

Конечно, дигиталната трансформација не може да се базира исклучиво на технолошки решенија и административни процеси – таа мора да биде поддржана од стабилна, предвидлива и транспарентна, изведена од темелното разбирање на природата и функцијата на јавната администрација. Само така дигитализацијата ќе придонесе кон модерна, инклузивна, отчетна и граѓански ориентирана администрација, усогласена со европските стандарди.

ГЛАВА ВТОРА: ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Вовед кон Глава втора Дел први

Кога насловот на трудот упатува на осовременување и дигитализација на јавната управа , се чини дека враќањето во стариот век и проследувањето на развојот можеби и не е потребно. Меѓутоа колку и да изгледа така, **од историскиот развој можат да се извлечат заклучоци што можат да дадат насоки за важноста на релацијата помеѓу правната рамка и очекувањата на влијанието на функционирањето на јавната администрација.** Затоа, во овој дел од трудот ќе го опишеме на кусо историскиот развој на јавната администрација. Историскиот развој на јавната администрација ја открива еволуцијата на нејзините функции, институции и легитимитет. **Овој развој ни овозможува: да го разбереме континуитетот на државните структури; да ги**

идентификуваме основите на бирократските системи; да согледаме како модерната дигитална администрација произлегува од долготраен институционален процес. Историјата не е само основа за сегашноста – таа е основа за **разбирање зошто некои реформи (како дигитализацијата) успеваат или не успеваат, во зависност од контекстот на институционалниот развој. Дигитализацијата на јавната администрација не е изолиран процес, туку логичен чекор во историскиот континуитет**: ако некогаш клуч бил папирусот и печатот, денес тоа се дигитални платформи и блокчејн технологии; разбирањето на административната еволуција им овозможува на реформаторите да ја анализираат отпорноста на институциите, правната рамка и културата во процесите на дигитална трансформација.

Јавната администрација како систем и практика на управување со јавните работи има длабоки историски корени. Иако нејзината современа институционализација започнува со настанувањето на модерната држава, нејзините основи може да се лоцираат уште во најраните цивилизации. Од антички Египет, преку Кина и Индија, па сè до Рим, јавната администрација се развивала како суштински елемент на организираното општество, управувањето и владеењето. Овој историски преглед има за цел да ја прикаже еволуцијата на јавната администрација во стариот век, со акцент на нејзините функции, структури и придонесот во создавањето на државноста.

2.1. Јавна администрација во античкиот Египет

Античкиот Египет се смета за една од првите цивилизации која развила централизирана и хиерархиска административна структура. Фараонот бил централен авторитет, поддржан од мрежа на писари, даночници, инженери и службеници кои управувале со земјиштето, водата, логистиката и работната сила. **Египетската администрација, базирана на строга хиерархија, документираност и контрола, претставува првиот пример за бирократска организација** [61].

Писарите играле клучна улога, бидејќи тие биле одговорни за водење на официјални записи, собирање даноци и надгледување на државните проекти.

[61] Спореди: PATimes.org. (2021). Public Administration: How It All Started in Egypt, China, and Rome. https://patimes.org/public-administration-how-it-all-started-in-egypt-china-and-rome/ (последен пат посетено на 20.01.2025).

Пирамидите и другите архитектонски достигнувања не би биле можни без развиена административна логистика[62].

Што било позитивно во организирањето и функционирањето на јавната администрација во Египет. Фараонот бил апсолутен владетел, но под него функционирала сложена хиерархија на визири, гувернери (номарси), писари и даночници. Постоењето на административни единици – *номи* – ја овозможувала територијалната организација и контролата врз земјата и населението. Висока институционална стабилност овозможила Египетската администрација да опстојувала речиси 3000 години, со мали промени во основната структура.

Системот на писари обезбедувал континуитет, документација и обука на кадар, што ја прави египетската управа една од првите „институционализирани бирократии“. Египет има развиена систематизација на функции: постоеле јасно разграничени функции: агрикултурна инспекција, градба на канали, собирање даноци, администрација на храмови и планирање на јавни работи (на пр. изградба на пирамиди).*Vizier* (главниот министер) бил координатор на целата администрација, директно под фараон.

Анализите покажале дека негативни страни на јавната администрација во Древен Египет е апсолутизам и отсуство на одговорност. Администрацијата служела првенствено за одржување на моќта на фараонот, а не за благосостојбата на граѓаните. Немало систем на отчетност, ниту механизми за ограничување на моќта (без демократија, јавна контрола или права на поданиците)[63].

Постоела и социјална нееднаквост: административните позиции биле резервирани за богата класа и свештенство – обичните луѓе немале пристап до владеење или влијание; писарите и високите чиновници биле силно поврзани со религијата, што значело дека моќта се пренесувала наследно или преку храмски кругови.

Негативната страна била и недостаток на флексибилност јавната администрација била строго централизирана и ригидна, што во некои периоди довело до неефикасност (особено во време на кризи или преодни династии).

---

[62] Britannica, Public Administration – Ancient Civilizations https://www.britannica.com/topic/public-administration (последен пат посетено на 20.01.2025). Поднаслов: "History of Public Administration" → "The Ancient World" → "Egypt"

[63] Lloyd, A.B. (1994). Law and Order in Ancient Egypt. In: The Cambridge Ancient History, Vol. II 302-329.

Правна рамка за јавната администрација не била во современа смисла на кодифицирано административно право. Maat (Maat) бил принцип на ред и правда. Наместо формално законодавство, јавната администрација се водела според концептот на Маат – идеал на космичка и социјална рамнотежа, вистина, закон и правда. Чиновниците биле должни да го почитуваат Маат, што де факто делувало како етичко-правна рамка[64]. Постоел хиерархиски правен систем. Фараонот бил врховен судија и законодавец. Тој носел декрети, а визирот ја спроведувал правдата преку локални судии. Биле користени административни архиви, договори, пописи и судски пресуди, пишувани на папирус – што упатува на постоење на писмен правен систем, иако не кодифициран. Се смета дека имало формализација на службите. Постоеле записи за службени раководители, нивни должности, и услови за именување – што претставува рана форма на административно регулирање[65].

Јавната администрација во Древен Египет претставувала една од првите високо организирани и централизирани управни структури во историјата. Нејзината **институционална стабилност и систем на писари биле позитивни примери за рана бирократија, но недостигот на одговорност, правна еднаквост и вклученост на народот биле негативни аспекти на оваа јавна администрација**. Правна рамка постоела, но таа **била неформална, заснована врз морално-религиозни принципи (Маат) и лична власт**, а не како модерен правен систем[66].

2.2. Јавната администрација во Кина

Во Древна Кина, јавната администрација се развива како централизирана и бирократска структура уште од времето на династијата Џоу (Zhou, 1046–256 пр.н.е.), но најголем подем доживува под династијата Хан (206 пр.н.е – 220 н.е.), која воспоставува трајни институционални обрасци. **Системот бил изграден врз Конфучијанската етика[67], што го истакнувало моралниот интегритет на службениците, а воедно**

[64] Lloyd, A.B. (1994). Law and Order in Ancient Egypt. In: The Cambridge Ancient History, Vol. II 302-329.
[65] Види повеќе: PATimes.org, How It All Started in Egypt, China and Rome https://patimes.org/public-administration-how-it-all-started-in-egypt-china-and-rome/(последен пат посетено на 20.01.2025).
[66] Gladden, J. (1972). A History of Public Administration, Vol. I, Routledge стр.31-58

[67]Конфучијанската етика е морално-филозофски систем заснован на учењата на Конфучиј (Kong Fuzi, 551–479 пстстр.н.е.)., кинески мислител и државник, кој имал огромно влијание врз развојот на културата, општеството и јавната администрација во Источна Азија, особено во Кин Во јавната управа, Конфучијанската етика служи како морален компас за управувањето:се очекува администраторот да биде пример за моралност и служба, а не само технички способен; целта на администрацијата не е само ред и закон, туку хармонија во општеството, добросостојба на народот и стабилност на државата; одлуките

поддржан со јасна хиерархија и поделба на функции. Јавните службеници (官, *guan*) биле одговорни за спроведување на императорските наредби, собирање даноци, судство, јавни работи и управување со земјоделството. **Особено значаен е развојот на испитниот систем (科举, *keju*), кој подоцна станува основа за професионализација на службениот апарат.** Овој систем на меритократија[68] се смета за еден од најрано формализираните во светот, иако во пракса најчесто корист имале синовите на богатите семејства. Центарот на управата се наоѓал во императорската палата, каде се организирале министерства за различни области: правда, финансии, војска, обреди, јавни работи итн. Локалната администрација се спроведувала преку градоначалници, префекти и гувернери на провинции, кои биле директно одговорни пред централната власт[69].

Она што се смета како **позитивна страна на јавната администрација во Кина во стариот век е меритократски систем со испити (keju).** Кинеската администрација, особено од династијата Хан (206 пр.н.е – 220 н.е.), го развива првиот формален систем на јавни испити, што претставува темел на професионална администрација.[70] Во древна Кина постоела централизирана бирократија со поделени надлежности: функционирале министерства за финансија, правда, војска, церемонии, државни работи итн., под Централната канцеларијата (Zhongshu Sheng). **Структурата била јасно дефинирана, со хиерархија и контрола на службениците на сите нивоа** [71].

И кај оваа јавна администрација постоел континуитет и стабилност, империјалниот модел на администрација траел повеќе од 2000 години, со адаптации од династија во династија.

треба да бидат мудри, а не само законски – значи, се цени етичкото расудување повеќе од бирократската процедура.

[68] Меритократија означува систем на организирање и напредување во јавната администрација, базиран на индивидуални заслуги, стручност и интегритет, наместо на потекло, привилегии или партиска лојалност. Терминот потекнува од латинскиот збор meritus (заслужен). и грчкиот kratos (власт)., а е првпат употребен од Мајкл Јанг (Michael Young). во 1958 година, како критика на општество што селектира исклучиво според интелектуални способности. Денес, меритократијата претставува клучен принцип во модерните јавни управи, особено во системите на јавни конкурси, административни испити и професионализација на државната служба.Видете повеќе кај Michael Young, The Rise of the Meritocracy, Thames & Hudson, London, 1958, стр. 12–13. Авторот го воведува терминот како сатирична конструкција за да ја критикува социјалната селекција базирана на IQ и академски перформанси, без етичка рамнотежа.

[69] Britannica.com Public Administration – Ancient Civilizations → China Поднаслови: Imperial bureaucracy, Examination system.

[70]Gladden, J. (1972)., A History of Public Administration, Vol. I, Chapter III: China and the Far East, стр. 61–96.

[71] Fairbank, J. K. (1992)., China: A New History, Harvard University Press, Chapter 4: Bureaucracy and Confucian Governance, стр. 82–104.

Историските и научни анализи покажале дека негативни страни на оваа јавна администрацијата се жестока централизација и автократија. Администрацијата служела за одржување на апсолутната моќ на императорот; службениците не биле автономни. Лојалноста кон владетелот била поважна од јавниот интерес. Иако формално отворен за сите, испитниот систем фаворизирал елити – обука и ресурси имале само богати семејства[72]. Постоела склоност кон формализам и бирократска инерција. **Долгите процедури, документација и претеран акцент на Конфучијанска класика, често ја правеле администрацијата нефлексибилна**.

Правната рамка се состоела од закони и била составен дел од државната идеологија: Конфучијанство и правниот реализам (*Legalism*) се судирале[73]. Императорот издавал кодекси (fa), а службениците ги спроведувале преку канцеларии на префектите и гувернерите. Формализирана правна рамка се развива посебно во династијата Хан и Тан, со **правни кодекси како *Tang Code*** (648 г. н.е.)[74].

2.3. Јавната администрација во древниот Рим

Јавната администрација во Древен Рим се развивала паралелно со еволуцијата на римската држава, од раната Република до доцната Империја. Нејзиниот систем претставува една од **најорганизираните форми на управување во античкиот свет**, со трајно влијание врз европските и светските административни модели. Во римскиот контекст, јавната администрација не била дефинирана како одделна дисциплина, туку била интегрирана во концептот на "res publica" (јавна работа) и регулирана преку правото. Римјаните развиле јасно разграничени јавни функции: законодавна (сенат и народни собрања), извршна (конзули, претори, цензори), судска, воена и финансиска.

На локално и провинциско ниво, функционирале гувернери, легати, и службеници (apparitores, scribae) кои спроведувале упатства од Рим. Со проширување на империјата, **јавната администрација станала средство за имплементација на римското право и интеграција на различни народи**.

---

[72] Britannica.com Public Administration – Ancient Civilizations → China Поднаслови: Imperial bureaucracy, Examination system. (последен пат посетено на 04.03.2025).
[73] Fairbank, J. K. (1992)., China: A New History, Harvard University Press.Chapter 4: Bureaucracy and Confucian Governance, стр. 82–104
[74] Creel, H. G. (1970)., Confucius and the Chinese Way, Harper & Row.Chapter 7: "The Mandate of Heaven and Government"

Јавната администрација во древниот Рим имала сложена и поделена управна структура. Рим имал **изграден административен систем што го опфаќал градот, провинциите и граѓаните, со определени органи: сенат, магистрати, провинциски гувернери**[75].

Како што укажавме правната рамка на администрацијата во Рим се темели на **jus publicum (јавното право), а законите биле дел од државната структура**. Римските правници развиле кодификации и систем на делегирана власт, што влијаело на правото до денес (Corpus Juris Civilis). Карактеристиките на оваа јавна администрација биле ефикасност и можноста оваа администрација да се квалификува како урбана администрација. Рим имал општински модели, систем на водовод, хигиена, социјални услуги, и професионални служби (на пр. *cursus publicus* – државна пошта)[76].

Позитивно кај јавната администрација во древниот Рим е постоењето на разгранет и флексибилен систем со локални и централни структури. Секако особено позитивно е тоа што постоела јасна правна основа со што се удрени темелите на административно право. Во древниот Рим постоел развој на општинска и урбана администрација (на пр. во Рим, Картага, Ефес) .

Негативни страни на јавната администрација во Рим според историските и научните анализи се клиентелизам и корупција. Иако формално организирана, администрацијата често била подложна на клиентски односи, особено во провинциите[77]. **Гувернерите знаеле да ја злоупотребуваат својата моќ. Исто така постоела и силна милитаризација управата често зависела од војската и нејзините претставници, што влијаело на цивилната контрола**. Политичка нестабилност во Рим влијаела на јавната администрација[78]. Во доцната Република и особено во времето на криза на Империјата, јавната администрација трпела поради граѓански војни и диктатури[79].

Рим развил **најсофистицирана правна рамка во античкиот свет**, која ги регулирала функциите на јавните службеници. Lex Julia, Lex Cornelia, и Lex Provinciae

---

[75] Gladden J. (1972)., A History of Public Administration, Vol. I, Chapter IV: Rome, стр. 97–125.
[76] Millar, F. (1986)., The Emperor in the Roman World (31 BC – AD 337). Chapter 8: "Provincial Government", стр. 273–320

[77] Millar, F. (1986)., The Emperor in the Roman World (31 BC – AD 337). Chapter 8: "Provincial Government", стр. 273–320
[78]Borkowski, A. (1994)., Textbook on Roman Law, Oxford University Press Chapter 10: "The Roman Constitution and Administration", стр. 165–190
[79] Gladden, J. (1972)., A History of Public Administration, Vol. I Chapter IV: "Rome", стр. 97–125

регулирале административни и судски односи. Императорот имал законодавна моќ, но системот бил стабилен и правно поддржан[80].

2.4. Јавната администрација во Византија

Византиската јавна администрација претставува наследник на римскиот државен систем, но со длабоки трансформации кои ја прилагодуваат власта на христијанскиот теократски светоглед и централизираната власт на императорот.

Администрацијата во Византија била строго хиерархиски организирана, со императорот како врховен извор на законодавна, извршна и судска власт. Службите биле поделени на централна (во престолнината) и провинциска (тематска) структура.

Клучни карактеристики на византиската јавна администрација е централизација на управата била императорската палата и сложената бирократија на службеници (*logothetai*, *praepositoi*, *protonotarioi*). Провинциската управа се базирала на „теми“– воено-административни единици управувани од *strategos* (генерал-губернер). Управувањето се вршело преку комбинација на цивилна и воена власт[81].

Според историските и научни анализи позитивната страна на јавната администрација во Византија била стабилноста и долготрајноста. Администрацијата опстанува над 1000 години (од 4 до 15 век), со постојана прилагодба на нови услови. Бирократијата преживеала и во периоди на политички превирања и надворешни напади. Јавната администрација во Византија била оценета како сложен, функционален и специјализиран систем. Постоеле специјализирани служби за даноци, финансии (*logothetes tou genikou*), армија, дипломатија, црковни прашања. Централната управа во Константинопол имала добро документирани и архивирани процедури. Администрацијата била контролирана од Царот, и од неа се очекувала стручност и професионалност. Имено постојат податоци дека Императорот често избирал стручни службеници, не само благородници, што довело до развој на професионализам. Секако анализите на јавната администрација во Византија покажале и определени неотпорности и негативни аспекти. Една од негативностите што е нотирана е прекумерната бирократизација. Забележано е дека имало голем број службеници со преклопени

[80]Britannica.com Поднаслов: Roman Administration and Bureaucracy https://www.britannica.com/topic/public-administration(последен пат посетено на 20.01.2025).

[81] Bury, J. B. (1923). History of the Later Roman Empire, Vol. I, Macmillan. – Chapter VIII: The Imperial Administration, стр. 193–222

надлежности создавале неефикасност и административна инерција. Администрацијата во Византија се карактеризирала и со клиентелизам и корупција. Иако формално централизирана, управата често функционирала преку лични врски, привилегии и донации. Во Византија како што споменавме имало и воена милитаризација на администрацијата. Воените власти во одреден период, добиле значајна цивилна моќ, што често довело до злоупотреби[82].

Правната рамка за јавната администрација во Византија биле актите на императорот, кој издавал новели, едикти и уредби. Клучен правен извор **е Corpus Juris Civilis** (6 век) – кодификација на римското право под цар Јустинијан I, што била основа и на византиското право.

Административното право се спроведувало преку императорски канцеларии, со правни надлежности кај службеници како *eparch* (градоначалник на Константинопол) и *logothetes tou dromou* (министер за надворешни работи и пошта). Византиската администрација користела писмени упатства, протоколи и архиви, со јасна нормација[83].

Од седмиот век Империјата е поделена на "теми", секоја под команда на *strategos*. Системот на Теми ги обединува војската и администрацијата, што било прагматично, но ризично[84].

Заклучок кон Глава втора Дел први- кон историскиот развој на јавната администрација во стариот век

Кусата презентација на историскиот развој на јавната администрација во стариот век, имаше за цел да покаже колку од најраните периоди историјата треба да биде учителка за тоа што треба да се спроведува и во современи услови, а што мора да се надмине.

Историјата на јавната администрација не е само збир на факти, туку извор на структурна мудрост. Таа ни покажува дека: без правна рамка и јавна одговорност, без учинок, секоја администрација, без разлика колку е технолошки напредна, е осудена на пад или стагнација. Историските **слабости како корупцијата, нејасните**

[82]Britannica.com, Public Administration Byzantine Empire – https://www.britannica.com/topic/public-administration (последен пат посетено на 20.01.2025).

[83] Kazhdan, A. (ed.). (1991)., The Oxford Dictionary of Byzantium Види поднаслови: Administration, Bureaucracy, Themes, Logothete

[84] За ова видете повеќе: Ostrogorsky, G. (1969)., History of the Byzantine State Chapter 4: The Themes, стр. 115–136

надлежности, концентрацијата на власт и бирократската нефлексибилност мора да се избегнуваат преку: добра правна рамка, професионализација, транспарентност, и вклучување на граѓаните.

Овие елементи се особено важни денес, кога се стремиме кон дигитална, ефикасна, фер и иновативна јавна администрација, која учи од историјата – но не ги повторува грешките.

Што научивме од стариот век**: меритократија и систем на објективен избор како што покажуваат кинескиот испитен систем (*keju*) и римската пракса на изборни магистрати, заслугата, знаењето и стручноста треба да бидат темел за вработување и напредување во јавниот сектор**. Современата управа мора да применува транспарентни и правно засновани процедури за вработување, како и континуирана едукација и лиценцирање на службениците. Неопходни се **јасно разграничени надлежности, голем проблем е дуплирање на функции** (видливо уште во Византија и делумно во Рим) доведува до хаос, неефикасност и одговорност без јасен носител. Модерната управа треба да се темели на јасна хиерархија и хоризонтална координација, регулирана со закон и управни акти, правна рамка и отчетност. Римскиот пример на *jus publicum* и византиските уредби покажуваат дека без правно регулирана администрација, нема гаранција за јавен интерес. Современата администрација мора да биде врзана со Устав, административно право, и механизми на надзор и ревизија. Особено е важно да постои континуитет и институционална стабилност. Египет и Кина нудат **примери за трајност на управата како институција, што е предуслов за доверба и долгорочна политика**. Технологија и дигитализација како нов слој треба да се заснова на исти основи. **Дигиталната управа не ја поништува историската логика на управување – туку го бара истиот фокус на стручност, интегритет и организираност, само преку нови средства**.

Што не треба да ја карактеризира модерната јавна администрација или кои се негативни поуки од историската анализа на стариот век. **Јавната администрација не смее да е заразена со корупција и клиентелизам.** Во сите историски системи – од Египет до Византија – **злоупотребата на позиција, фаворизирање и непотизам довеле до пад на довербата**, нефункционалност и дестабилизација. Современата управа мора да биде заштитена преку антикорупциски закони, транспарентни постапки и надворешен надзор. Голема **опасност е бирократската инерција и претеран формализам**.

Прекумерната бирократизација во Византија и Кина водела до неефикасност и блокирање на иновации. Модерната управа мора да избегне формализам без функционалност, преку рационализација и дигитализација на постапки. Јавната администрација секогa има негативни последици од скриена концентрација на моќ. Историските системи често страдале од **централизација без одговорност** – фараон, император, цар. Демократските општества денес мораат да гарантираат децентрализација, отчетност и граѓански надзор. Во стариот век се соочивме и со недостаток на вклученост на граѓаните. Историски, управата била средство на владејачката елита. Современиот концепт на партиципативна демократија бара јавната администрација да биде отворена, инклузивна и достапна.

ГЛАВА ТРЕТА: ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО СРЕДНИОТ ВЕК

Вовед кон глава три на Дел први

Во овој дел од трудот ќе ги презентираме основните научни постулати за разбирање на јавната администрација во државите од средниот век. Без амбиција за детално проучување ќе наведеме дел од теоретското разбирање на јавната администрација во средниот век, како и основните карактеристики на оваа администрација во контекст на разбирање на нејзиниот историски развој.

Средновековниот период (од VIII до XV век) го постави фундаментот на современите управни системи. **Феудализмот создал комплексна мрежа од локална власт, взаемни обврски и управни функции коишто претставуваат значајна фаза во развојот на јавната администрација**.

Јавната администрација во средниот век се карактеризира со специфични историски, социјални и правни обележја кои ја одредуваат нејзината улога и организациска структура во рамките на феудалните држави. Овие карактеристики се предмет на анализи и толкувања од страна на бројни домашни и странски автори, кои ја поврзуваат средновековната јавна администрација со модерните концепти и предизвици на јавната управа.

Историското проучување на јавната управа во средниот век служи како важен контекст за разбирање на еволуцијата на јавната администрација и значењето на правната регулатива како предуслов за модерна и дигитално ориентирана јавна управа.

3.1. Јавната администрација во феудалните држави

Јавната администрација во средниот век се карактеризира со специфични историски, социјални и правни обележја кои ја одредуваат нејзината улога и организациска структура во рамките на феудалните држави. Истражувањето на јавната администрација во средниот век открива разновидни модели на организација – од централизирани монархии до фрагментирани феудални управи. Иако тогашната управа се засновала на лична лојалност, обичаи и недоволно развиена правна рамка, таа преставува основа за развојот на модерните административни системи. Анализата на овие модели е клучна за разбирање на еволуцијата на јавната администрација и за создавање на ефективни правни и институционални решенија денес. Овие карактеристики се предмет на анализи и толкувања од страна на бројни домашни и странски автори, кои ја поврзуваат средновековната јавна администрација со модерните концепти и предизвици на јавната управа.

Кога зборуваме за анализа на карактеристиките на јавната управа или јавната администрација во средниот век, теоретичарите по управно право главно се занимавале со јавната управа во феудалните држави на Западна и Средна Европа (на пр. Франција, Германија, Велика Британија) и нивниот трансформациски пат кон централизирана државна управа и модерна администрација. Овие земји и региони се сметаат за клучни примери поради нивната историска улога во формирањето на современите административни системи.

Феудализмот се засновал на систем на взаемни обврски: монарсите, лордовите, давале феуди (земјиште) на вазали за воена и друга служба. Во тој контекст, административните функции како правда, даноци, безбедност и управување со земјиштето се разгледуваа како *јавно* овластување делегирано на приватни субјекти[85]. Фансијските записи, како англиските *Pipe rolls* од XII век, сведочат за организирани системи на собирање даноци и надзор кој претходи на централизирани државни административни структури[86].

[85] Britannica, The Middle Ages—Feudalism, стр. 1–2 (Ganshof & Bloch).
[86] Britannica, Public administration history, стр. 13–15

Во текстот што следи ќе ја опишеме накусо јавната управа во некои феудални држави а потоа ќе презентираме како теоријата на административно право ја ценела состојбата на јавната администрација во средниот век.

Во средниот век, јавната **управа во Франција** се развива под силно влијание на феудалниот систем. Кралската власт во почетокот е ограничена, но постепено се централизира, особено од 12 век наваму. Администрацијата се организира околу институции како Парламентот (Parlement de Paris), Кралската канцеларија (Chancellerie royale) и баштите на кралот (baillis), кои претставуваат кралски претставници во провинциите[87].

Управата сè повеќе станува професионализирана, со јакнење на бирократски апарат, особено под владеењето на Филип IV и Луј IX, кои воведуваат редовни приходи, архиви, службеници и писменост како предуслов за работа во администрацијата[88].

Германските територии во средниот век биле дел од Светото Римско Царство, чие управување било карактеризирано со децентрализирана структура, во која **власта на императорот се делела со кнежевствата, архиепископии и слободните градови**. Централна администрација како таква постои во многу ограничен обем.

Иако царот имал формално висока власт, во пракса управата се спроведувала преку регионални феудални господари и духовни авторитети, а само од 14 век се појавуваат царски службеници со административни овластувања, како Reichshofrat и Kammergericht[89].

Јавната администрација во **Англија** доживува рана централизација по Норманската инвазија (1066). Под Вилијам Освојувачот, се формира Domesday Book (1086) **– систем за регистрација на имот и приходи, што претставува почеток на една поорганизирана државна администрација**[90].

[87] Jean-Marie Mayeur et al., The Third Republic from Its Origins to the Great War, 1871–1914, Cambridge University Press, 1984, стр. 12.
[88] Joseph R. Strayer, The Reign of Philip the Fair, Princeton University Press, 1980, стр. 34–55.
[89] Peter H. Wilson, Heart of Europe: A History of the Holy Roman Empire, Belknap Press, 2016, Chapter 4.

[90] Richard Huscroft, Ruling England 1042–1217, Routledge, 2005, стр. 104–118.

Во текот на 12–13 век се формирале кралски совети, канцеларии, финансиски институции како Exchequer, а постои и развиен административно-судски апарат, кој е база за модерната англиска правна и управна традиција[91].

Во **Шпанија**, особено во Кастиља и Арагон, јавната управа се развива како **мешавина од монархиска и локална управа**, со значајна улога на кортеите (Cortes) и на судските управни институции, како Consejo Real во 15 век[92].

Унгарската администрација имала важна улога во организирањето на **кралската управа**, а по Златната була (1222), се јавуваат **ограничувања на кралската власт и првите облици на собрание** (Diet) со административни овластувања[93].

На територијата на **денешниот Западен Балкан**, **јавната управа во средниот век е фрагментирана и се базира главно на земјишни господарства, црковна власт и локални обичаи**. Во Дукља, Зета, Рашка и подоцна Српското царство, се јавуваат канцеларии на владетелот, дворски совети и чувари на хрисовуљи, кои имаат управни функции, но тие се засноваат повеќе на лична и харизматска власт отколку на институционална администрација[94].

На **територија на денешна Македонија**, дел од Византија, а потоа и на Српското Царство, **владетелската управа е водена од царски чиновници – логотети, кефалии, епархои, но тие често ја комбинираат владетелската и судската функција, што го отежнува раздвојувањето на властите во современа** смисла[95].

3.2. Карактеристики на јавната администрација во средновековното општество

Главната карактеристика пак на средновековното феудално општество била анархичната децентрализација во администрацијата. Во средниот век, во времето на создавањето на апсолутната монархија, изворот на највисоката моќ во државата се

[91] G. R. Elton, The Tudor Revolution in Government, Cambridge University Press, 1953, стр. 9–45.
[92] J. H. Elliott, Imperial Spain 1469–1716, Penguin Books, 2002, стр. 58–72.
[93] László Péter, Hungary's Long Nineteenth Century, Brill, 2012, Chapter 1.
[94] Јованка Калић, Управне структуре у средњовековној Србији, Институт за историју, Београд, 1988, стр. 22–40.
[95] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2025)., стр. 65–78.

толкува со теократската теорија, која се заснова на претпоставката дека целата моќ е од божествено потекло. Меѓутоа, Бог не само што ја создал моќта како таква, туку ги определил и носителите на таа сила. Според оваа теорија, и владата и нејзините непосредни извршители се израз на Божјата волја и се очекува апсолутна послушност кон таа власт. Таа концепција, на пример, била прифатена како официјална теорија на француската апсолутна монархија од 16 до 18 век. И во периодот на апсолутизмот постоеле државна управа во форма на одбрана на земјата, одржување на јавниот ред и мир и финансии, но таквата управа не била обврзана во својата дејност со никакви општо обврзувачки норми, правила кои ќе мора да се придржува во односите со граѓаните, бидејќи тоа бил време кога човекот не претставувал граѓанин туку субјект.

Со проучувањето на средновековните административни форми, правната теорија дошла до заклучок дека овие зачетоци на јавната управа, **иако се сметаат за претходница на современата јавна администрација, биле сосема различни и се карактеризирале со голема доминација на феудални и лични врски, наместо рационални правила и формално организирани канцеларии.** Администрацијата од средниот век била патронажна и феудална, каде службените лица биле именувани преку лични врски и лојалност, а не според мерит систем или законски прописи[96]. Развојот на јавната администрација во западниот свет, особено англоамериканскиот и континенталниот административен модел, со посебен осврт на децентрализацијата и транзицијата од феудалните кон модерните државни институции имаат значајно место во трудовите на голем број на теоретичари[97]. Според познатите теоретичари, јавната управа и администрација во средниот век се карактеризирала со: децентрализација и феудален карактер, каде овластувањата се пренесувале преку лични врски и лојалности, не според унифицирани законски норми; недостаток на формална правна рамка за регулирање на административните функции; привилегирана, персонализирана и патронажна администрација која не се базира на мерит систем; траги од почетна трансформација кон централизирана и рационализирана државна управа која ќе дојде со Ренесансата и Новиот век.

[96] Max Weber, Economy and Society, University of California Press, 1978, Chapter on Bureaucracy, стр. 956–970.

[97] Rene G. Fox, The Sociology of Public Administration, Routledge, 1974, стр. 54–78. Gustav Schmoller, Geschichte der deutschen Volkswirtschaft, 1893, стр. 210–235. John Keane, The Power of the Powerless, Polity Press, 1988, стр. 45–68. Jean-Claude Perrot, Droit administratif, Presses Universitaires de France, 2001, стр. 112–130.

До овие заклучоци за карактеристиките на јавната управа или јавната администрација во средниот век во таква форма како што постоела на балканските простори, доаѓаат и теоретичарите од овие простори. Во делот за Балканскиот регион, теоретичарите посочуваат дека феудализмот, иако под влијание на византиската и отоманската администрација, се одликувал со слични карактеристики: локална автономија, моќ на феудалците и комбинација на воена и административна функција[98]. **Јавната управа во средниот век била тесно поврзана со феудалниот систем, каде што локалните феудални господари вршеле функции кои денес би се сметале за административни и судски, во тој период не постоела јасна, централно регулирана административна структура, туку моќта била фрагментирана и базирана на лични односи на вазалитет**. Во феудалните држави јавната управа **не се базирала на унифицирани правни норми, туку на обичаи и договори помеѓу господар и васали**[99].Поголем број од авторите посочуваат дека во овој период се јавува комплексна мрежа од локални управни и судски тела кои вршеле свои функции во име на кралот или високиот феудалец, доминација на личната власт и вазалскиот систем, каде што властодршците (феудалците) имале широки права да организираат локална администрација, судство и даночна политика[100]. И за балканските простори како и за другите европски простори важи тоа дека јавната администрација во средниот век се карактеризира со недоволна правна регулатива и релативна автономија на локалните властодршци. Во средновековните балкански земји јавната управа ја извршувале феудалните господари и нивните службеници, кои немале јасно дефинирани овластувања и одговорности, оваа недефинираност била извор на злоупотреба на власта[101]. Според поголемиот број автори, оваа децентрализација била и предизвик за подоцнежната потреба од централизирање и уредување на јавната администрација во новиот век[102]. Балканскиот феудален административен систем бил мешавина од западни и источни (византиски) влијанија, што резултирало со хибридна државната власт која

[98] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 02.05.2023)., стр. 45–58.
[99] Види повеќе: Милан Мариновиќ, Upravno pravo, Zagreb, 2015, стр. 35–50. Драгомир Пешић, Историја управног права у Србији, Нови Сад, 2016, стр. 35–50.
[100] Спореди со литературата наведена кај: Здравко Пелец, Osnove upravnog prava, Zagreb, 2012, стр. 40–55. Весна Пешиќ, Управа и право у феудалним државама, Београд, 2014, стр. 27–40.
[101] Милица Милановић, Административно право и феудализам, Београд, 2018, стр. 42–55.
[102] Радмила Рубин, Povijest hrvatske uprave, Zagreb, 2018, стр. 22–38.

била слаба, додека локалните господари имале значајна автономија во управувањето, управа која се развивала до средината на новиот век[103].

Заклучок кон Глава трета на Првиот дел

Разбирањето на јавната администрација во средниот век како систем што функционирал врз основа на феудални односи, локална автономија и ограничена централна контрола, овозможува подобро согледување на комплексноста и предизвиците со кои се соочува современата администрација. Слабата институционалност и недоволната професионализација во средновековниот период претставувале сериозен проблем за ефикасноста и правната сигурност[104].

Истражувањето на јавната администрација во средниот век открива разновидни модели на организација – од централизирани монархии до фрагментирани феудални управи. Иако тогашната управа се засновала на лична лојалност, обичаи и недоволно развиена правна рамка, таа преставува основа за развојот на модерните административни системи. Анализата на овие модели е клучна за разбирање на еволуцијата на јавната администрација и за создавање на ефективни правни и институционални решенија денес.

Од направената анализа може да се заклучи дека **јасно дефинираната правна рамка, како основа на јавната администрација, станува клучен предуслов за воспоставување на професионална, одговорна и ефективна јавна управа**, која ќе овозможи транспарентност, правна сигурност и ефикасно користење на новите технологии.

[103] Иван Керекеш, Uvod u upravno pravo, Zagreb, 2016, стр. 47–60; Слободан Јанковић, Средњовековна управа у српским земљама, Ниш, 2015, стр. 60–72.
[104] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2025)., стр. 65–78.

ГЛАВА ЧЕТВРТА: ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ПОСТ СРЕДНОВЕКОВНИОТ ПЕРИОД-ОД АПСОЛУТИЗАМ ДО МОДЕРНА БИРОКРАТСКА ДРЖАВА

Вовед кон Глава четврта Дел први

Историјата на јавната администрација по завршетокот на средниот век е тесно поврзана со развојот на модерната држава, настанувањето на централизирана власт и појавата на рационално организирана бирократија. Во овој период, **јавната администрација го надминува феудалниот, расцепкан систем на управување и се движи кон централизирана, унифицирана и функционално специјализирана управа, особено во европските држави**.

4.1. Јавната администрација во периодот на апсолутизмот (15–17 век)

Со зајакнувањето на апсолутистичките монархии во Европа, особено во **Франција, Шпанија и Прусија, јавната администрација започнува да се организира како средство за централизација и контролирање на територијата од страна на монархот**. **Владетелот станува врховен извор на власт, а администрацијата се организира како лојална и професионална служба која ја извршува неговата волја.**

Во **Франција**, за време на владеењето на Луј XIV (1643–1715), се воспоставува централизирана административна структура, при што се создаваат тела како Државниот совет (Conseil d'État), финансиската канцеларија, како и интенданти, кои го претставувале кралот во провинциите[105]. Апсолутизмот ја создава основата за јавна администрација како државна структура, наместо лична служба на монархот [106].

4.2. Просветителство и рационализација на владеењето (18 век)

Периодот на **просветителството донел нови идеи за управување, засновани на разум, законитост и јавен интерес**. Овие принципи влијаеле на администрацијата да стане институционализиран дел од правната и политичката структура на државата, со цел да му служи на општото добро, а не само на монархот.

[105] Rosanvallon,стр.(1990). L'État en France de 1789 à nos jours. Éditions du Seuil, стр. 55–70.

[106] Crozier, M. (1964). The Bureaucratic Phenomenon. University of Chicago Press, стр. 18–22

Францускиот правник Жан-Батист Колбер ја развива идејата за економски активна држава преку јавната администрација, а Монтескје промовира поделба на власта како основа за политичка рационализација[107].

Во овој период, јавната администрација почнува да се сфаќа како служба на јавниот интерес, и нејзината легитимност се поврзува со законот, а не само со волјата на владетелот.

4.3. Појава на модерната бирократска администрација (19 век)

Со индустриската револуција и настанувањето на националните држави, се јавува потреба од поорганизирана, стабилна и професионализирана администрација. **Германскиот социолог Макс Вебер ја дефинира рационалната бирократија како најефикасен и предвидлив облик на организација, заснован на правила, хиерархија, експертиза и одговорност**[108].

Во Прусија, се воспоставува елитен административен систем со формализирани процедури и влез базиран на образование и квалификации. Во Велика Британија, реформата на граѓанската служба во 1854 година (извештајот на *Northcote–Trevelyan*) воведува принцип на меритократија и конкурсен пристап при вработување[109].

„Модерната администрација станува автономен и неопходен механизам за реализација на јавните политики во современата држава“[110].

Заклучок кон Глава четврта кон Дел први

Развојот на јавната администрација по средниот век претставува транзиција од феудален, фрагментиран и персонализиран систем, кон рационализирана, правно дефинирана и централизирана служба на модерната држава. Овие фази поставија основа за современата јавна администрација, како институционален и професионален систем ориентиран кон јавниот интерес, ефикасноста и владеењето на правото.

[107] Montesquieu, C. de Secondat (1748). De l’esprit des lois, Livre XI.
[108] Weber, M. (1922). Wirtschaft und Gesellschaft [Economy and Society]. Chap. III: Die Bürokratie.
[109] Report on the Organisation of the Permanent Civil Service (Northcote–Trevelyan Report)., London, 1854.
[110] Peters, B. Guy (2010). The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration, 6th ed., Routledge, стр. 9–14.

Овој развој, кој преминува од феудални и лични управни односи кон централизирана, формализирана и хиерархиски организирана служба, има значајно влијание врз разбирањето на предизвиците и потребите за градење на правна рамка за успешна дигитална трансформација на јавната администрација денес.

Позитивните аспекти на развојот на јавната администрација се: во овој период се смета **дека е позитивна централизација и институционализација на администрацијата, со создавањето на силни централни институции и службени структури, почнувајќи од апсолутизмот па наваму, настануваат општествени односи кои ја даваат основата за унитарна и интегрирана јавна администрација; професионализација и меритократија воведувањето на конкурсни постапки и системот на граѓанска служба во 19 век создава култура на квалификуваност и јавна одговорност,** која денес може да се надгради преку дигитална едукација, сертификација и е-управување; развој на правно регулирана администрација од апсолутизмот кон уставност и владеење на правото, при што се утврдува принципот дека администрацијата мора да работи во рамките на законот, што е темел и за современата јавна администрација.

Од анализата на овој период може да се заклучи **дека постоеле и негативности што треба да се надминат или надвладеат како бирократската инертност, централизираната контрола: историскиот модел на силно централизирана администрација довел до инертни структури, кои денес често се отпорни на иновации и промени; постоела ограничена граѓанска партиципација , во овој период, граѓаните имале мала улога, а администрацијата била сфатена како вертикална власт;** во многу системи од овој период, традиционалната правна рамка на управата е строго формализирана, што го отежнувало адаптирањето на правните прописи и усогласување со брзото менување на општествено економските услови.

Историската еволуција покажува дека јавната администрација не може да функционира ефективно без стабилна, но во исто време и адаптибилна флексибилна правна рамка, кон општествено економскиот и технолошки развој.

Историското искуство покажува дека јавната администрација секогаш се развивала како реакција на општествените, економските и технолошките потреби. Затоа, **изучувањето на историскиот развој не претставува само ретроспектива, туку е и нормативна подлога за иднината.**

ГЛАВА ПЕТТА: ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА 21 ВЕК

Вовед кон Глава петта на Дел први

Во овој дел од трудот единствено во обезбедување на историскиот континуитет ќе се осврнеме на состојбата на јавната администрација во 21 век. Секако бидејќи ова е се уште првиот дел на докторскиот труд нема подетално да навлегуваме во она што е тема на трудот градење на добро правна рамка, како претпоставка за успешна дигитална трансформација на јавната администрација. Тука ќе дадеме кус осврт на она што во глобални рамки значи историскиот развој на јавната администрација во 21 век.

5.1. Поим на јавната администрација во 21 век

Во 21 век јавната администрација е поставена пред предизвикот на длабока трансформација, предизвикана од глобалните трендови на дигитализација, зголемена комплексност на општествените барања, вмреженото управување и потребата од транспарентно, одговорно и ефективно делување на јавните институции. Токму овие процеси го променуваат не само институционалниот дизајн на јавната управа, туку и нејзините концепти и нормативни основи. **Класичната Веберова парадигма[111] на јавна администрација, како строго хиерархиски и бирократски систем, постепено отстапува место на нови модели на управување**. Парадигмата на **„New Public Management (NPM)“** од крајот на 20 век го истакнува ефикасното управување, пазарните механизми и резултатите, но денес таа е надополнета со концептот на **„good governance“ – кој ги става во фокус вредностите на отчетноста, инклузивноста, транспарентноста, учеството и владеење на правото**[112]. Правната рамка на јавната администрација во 21 век претставува жив систем кој ги инкорпорира

[111]Научна парадигма е основен систем на идеи, теории, методи и стандарди што го обликуваат начинот на кој научната заедница ги гледа, истражува и објаснува појавите во одредена област. Тоа е рамка која одредува што се смета за релевантно знаење, како се собираат и анализираат податоците и кои прашања се важни за истражување.Терминот „парадигма“ го популаризира Томас Кун во своето дело „Структура на научните револуции“ (1962)., каде ја дефинира како доминантен модел или пример што ја води научната работа во одреден период, сè додека не се појават нови сознанија кои бараат промена на парадигмата.Парадигмата е значајна бидејќи го насочува фокусот и методологијата во истражувањето и го определува начинот на кој научниците ги толкуваат своите резултати.

[112] Basu, Rumki. Public Administration in the 21st Century: A Global South Perspective, Routledge, 2019, стр. 3–5.

академските идеали – како што се добро управување, дигитална правичност, транспарентност и партиципативност – во конкретни закони, директиви и стратегии. Оваа правна уреденост на вредностите овозможува модерна, правично ориентирана и технолошки адаптирана администрација, подготвена да одговори на новите потреби на општеството.

Современата јавна администрација во 21 век повеќе не е само инструмент на државната власт, туку систем што оперира врз основа на јасни законски норми, транспарентни постапки, вредносни стандарди и дигитална инфраструктура. Во таа смисла, се имплементираат академските принципи на: добро управување (good governance); владеење на правото (rule of law); интегритет, транспарентност и отчетност и услуги ориентирани кон граѓанинот (citizen-centric services).

Овие начела сè почесто добиваат правна форма преку градење на стратегии, носење на голем број правни прописи, закони, директиви кои се однесуваат на администрацијата, на заштитата на граѓаните на дигиталната трансформација и регулирање на вештачката интелигенција како алатка на јавната администрација.

5.2. Предизвици на јавната администрација во 21 век

Во 21 век, вредносниот карактер на јавната администрација добива примат над формалната структура. **Администрацијата не е само технички апарат, туку механизам за реализација на јавниот интерес, што се одразува преку модели на добро управување и иновативно владеење**.

Јавната администрација во 21 век се гради во услови на светска глобализација, климатски промени, информатичко технолошки бум со развој и примена на вештачката интелигенција, воени судири, после пандемски состојби и енергетска криза. Оттука се смета дека јавната администрација мора да се развива во насока на: **технолошки адаптации (дигитализација, AI); развивање на административната етика и отчетност; отворање кон граѓаните и кориснички ориентирани услуги и подобрување на судската и парламентарната контрола**.

Правната теорија исто така ги препознава овие предизвици како најзначајни за модерната јавна администрација. „Организациски систем кој мора да се прилагоди на

дигиталните предизвици и европските стандарди за управување“[113]. Правните теоретичари сметаат дека „Governance како концепт е особено важен за транзиционите општества, бидејќи обезбедува инклузивен модел на реформа и администрација насочена кон резултати[114]“. Во научните трудови се потенцира дека јавната администрација во 21 век треба да се насочи кон „отворена администрација“, како главна карактеристика на добро управување и како предуслов за дигиталната трансформација[115].

5.4. Посакувани карактеристики на јавната администрација во 21 век

Јавната администрација на 21 век треба да го оствари стандардот на добро владеење. За да ова може да се оствари јавната администрација треба да ги има следните карактеристики: партиципативност; владеење на правото; ефикасност и ефективност; одговорност; транспарентност; отвореност; консензуалност и инклузивност[116]. **Доброто владеење претставува „нормативна трансформација на јавната администрација во правец на демократска отчетност и граѓанска ориентација**[117]. Модерната јавна администрација треба да се карактеризира како „модел на управување каде владата не е единствениот актер, туку е само дел од сложената мрежа на управувачки механизми[118].

Карактеристика на модерната јавна администрација е можноста за нејзино прилагодување, флексибилност или адаптибилност, постоење на **adaptive governance, односно флексибилни институции кои учат од грешки и прилагодуваат политики според реалните околности – нешто што денес се имплементира преку современите административни процедури и IT-поддршка**[119]. Карактеристики на јавната администрација во 21 век како што веќе укажавме покрај флексибилноста се отчетноста,

---

[113] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2025)., стр. 24–26.
[114] Врачар, Д. Управно право, Београд, 2021, стр. 43.
[115] Koprić, I., Đulabić, V. Javna uprava, Pravni fakultet Zagreb, 2020, стр. 78–83
[116] Во извештаите на ООН, Светска банка, но и во правните документи на Европската Унија (на пр. Европската декларација за дигитални права и принципи, 2022)., концептот на доброто управување е дефиниран преку овие осум главни столбови, видете повеќе United Nations, Good Governance Practices, 2008
[117] Peters, B.G. The Politics of Bureaucracy, Routledge, 2010, стр. 103.
[118] Pierre, J., Peters, B.G. Governance, Politics and the State, Palgrave Macmillan, 2000, стр. 14–21.
[119] Simon, Herbert A. Administrative Behavior, Macmillan, 4th ed., 1997, погл. The decision-making process.

партиципацијата на граѓаните, ефикасноста, одговорноста и максимално почитување на човековите права[120].

Новата јавна администрација претставува **институционализирано, вредносно ориентирано и нормативно регулирано управување**. Во 21-виот век, правото игра клучна улога во имплементацијата на принципите на добро управување – особено преку слободен пристап до информации (transparency), судска контрола (legal review) и рамки за спроведување на административни процедури[121].

5.5. Кус преглед на развојот на јавната администрација во одделни земји во 21 век

Јавната администрација во 21 век е процес на мулти векторска трансформација, каде што најразвиените држави го предводат патот кон интегрирано дигитално управување, додека балканските држави сè уште се борат со структурални и политички бариери. Правната рамка, технолошкиот развој, институционалната култура и политичката волја остануваат клучните двигатели за успешна трансформација.

Јавната администрација во 21 век се соочува со комплексен спој на глобални предизвици и домашни реформи, при што најразвиените држави се движат кон пост бирократските модели, дигитална трансформација, и добро управување, додека државите на Балканот се уште се борат со институционална слабост, политичка партизација и застарени административни практики.

Во САД, Велика Британија, Германија, Франција и Скандинавија, јавната администрација еволуира кон модели на ново јавно управување (New Public Management – NPM), дигитално управување (Digital Governance) и глобално управување (Global Governance). Овие системи се одликуваат со: **фокус на резултати и ефикасност, наместо само на процедура; поголема автономија на агенциите и доверба во менаџерскиот пристап; интеграција на вештачка интелигенција, големи податоци и автоматизирани системи во процесите на одлучување; висок степен на транспарентност, граѓанско учество и отчетност.**

На пример, Естонија е светски познат пример за целосно дигитализирана јавна администрација, каде над 99% од државните услуги се достапни онлајн[122]. Германија,

[120] Addink, Henk. Good Governance: Concept and Context, Oxford, 2019, стр. 1–6
[121] Rosenbloom, David H. Administrative Law for Public Managers, Routledge, 2022, стр. 1–5.

[122] E-Estonia, Official Portal of Estonia's Digital Society: https://e-estonia.com (последен пат посетено на 24.04.2025).

пак, преку својот Onlinezugangsgesetz (OZG) закон, се обврза на дигитализација на сите административни услуги до крајот на 2022 година[123].

Во земјите од Западен Балкан, трансформацијата на јавната администрација претставува континуиран и често фрагментиран процес. Иако сите држави се формално ориентирани кон европеизација на јавната управа, клучни проблеми остануваат: политизација на администрацијата и отсуство на мерит систем[124]; ограничен човечки и технолошки капацитет; недоволна транспарентност и слаба доверба на граѓаните во институциите; неусогласеност со ЕУ стандардите и бавно спроведување на реформите.

На пример, **според извештаите на SIGMA и Европската комисија, Северна Македонија, Србија, Албанија и Босна и Херцеговина и натаму се соочуваат со структурни слабости во правната и организациската рамка**[125].

Заклучок кон Глава петта на Дел први

Прикажаниот кус развој на јавната администрација во 21 век, овозможува да дојдеме до определени заклучоци: јавната администрација во 21 век е изложена на сериозни предизвици, кои произлегуваат од глобалната динамика на технолошки развој, потребата за зголемена ефикасност и отчетност, како и од очекувањата на граѓаните за поинклузивни и достапни јавни услуги. Во 21 век се наметнува како императив, трансформацијата на традиционалните административни системи во дигитално ориентирани структури. Исто така, може да заклучиме дека ова не претставува само техничка модернизација, туку суштински облик на реформа на државата и нејзиниот однос кон граѓаните. Правните теоретичари и практичари се согласни дека модерната јавна администрација е повикана да исполни неколку клучни карактеристики: **да биде**

[123] Bundesministerium des Innern und für Heimat: „Onlinezugangsgesetz (OZG).“ https://www.bmi.bund.de (последен пат посетено на 24.94.2025).
[124] European Commission, Enlargement Package Reports, 2023, Chapters on Public Administration Reform (PAR).
[125] Видете повеќе: SIGMA/OECD, Monitoring Reports for the Western Balkans, Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf

ефикасна, транспарентна, инклузивна, ориентирана кон услуги, и пред сè, правно регулирана. Воведувањето на дигитални технологии, автоматизирани системи, вештачка интелигенција и интероперабилни бази на податоци може да ги унапреди овие цели, но само ако се спроведува врз јасна, предвидлива, интегрирана и комплексна правна рамка.

Анализата укажува дека **правната рамка не смее да биде реактивен инструмент кој само ги следи технолошките промени – таа мора да биде проактивен гарант на јавниот интерес, заштитник на основните права, и механизам кој обезбедува правна сигурност и институционална одговорност**.

Оттука, клучен заклучок што произлегува од теоретската и компаративната анализа на јавната администрација во 21 век, е дека **добро владеење, како крајна цел на модерната јавна администрација, не може да се постигне без нејзина дигитална трансформација која ќе се заснова на високо квалитетна правна инфраструктура. Дигитализацијата е средство, но правната рамка е темелот што ја овозможува нејзината функционалност, легитимност и одржливост**. Без хармонизација со европските и меѓународните стандарди, без инкорпорација на принципите на доброто управување во законската регулатива, и без соодветна судска и институционална контрола, секој дигитален напредок останува површен и потенцијално ризичен. Затоа, јасно произлегува дека обновувањето, усогласувањето и јакнењето на правната рамка е не само предуслов за ефективна дигитална трансформација, туку и стратешка неопходност за остварување на принципите на демократска, сервисно ориентирана и модерна јавна администрација во 21 век.

ВТОР ДЕЛ: ПОИМ НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА И ФАКТОРИ КОИ ДЕЛУВААТ НА ПРОЦЕСОТ НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

ГЛАВА ПРВА НА ВТОР ДЕЛ: ПОИМ НА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

1.1. Значење на поимот дигитална и поимот трансформација

Зборот „дигитално“ потекнува од латинскиот збор *digitus*, што значи *прст*. Причината за ова е што прстите се користеле како основен начин на броење во раните

човечки општества – бројот десет, на пример, произлегува од бројот на прстите на двете раце.

Во модерна употреба, зборот „digital“ (англ.) почнува да се користи во 20 век за да се означи систем на претставување на информации со користење на дискретни (прекинати) вредности, најчесто броеви. Во дигиталните технологии, овие вредности се прикажани како нули и единици (бинарен систем).

Во современ контекст, поимот „дигитално“ се користи со неколку значења, зависно од областа на употреба: во информатиката и технологијата „Дигитално“ се однесува на технологии и уреди кои користат бинарен код (0 и 1) за обработка, пренос и складирање на информации. Тоа е спротивно на „аналогно“, каде што информациите се пренесуваат во континуирана форма. Пример: дигитален часовник, дигитална телевизија, дигитална комуникација.

Во културата и секојдневниот јазик: терминот се поврзува со живот во дигитално опкружување, вклучително и користење на мобилни уреди, интернет, апликации, социјални мрежи итн.

Во општествените науки и јавната администрација: „Дигитално“ подразбира примена на ИКТ (информатичко-комуникациски технологии) во процесите на управување, давање јавни услуги, транспарентност и учество на граѓаните. Пример: дигитална трансформација, дигитална администрација, дигитална писменост.

Зборот „дигитално“ има антички корен поврзан со броење, но во современата семантика се развил во еден од најзначајните поими за означување на начинот на пренос, процесирање и интерпретирање на информации со помош на компјутери и софистицирани технологии. Денес, тој е нераскинливо поврзан со трансформацијата на сите сектори на општеството, вклучувајќи ја и јавната администрација.

Зборот **трансформација** доаѓа од латинскиот збор *transformare*, кој е составен од: *trans* – „преку“, „од едно во друго“ и *formare* – „оформува“, „обликува“ (од *forma* – облик, форма). ***Transformare*** **значи: преобликување, менување на формата или структурата на нешто.**

Поимот „трансформација“ во современиот македонски јазик и академски дискурс има неколку значења, зависно од контекстот:

„Трансформација“ значи фундаментална, суштинска промена во форма, структура, функција или состојба на некој објект, систем или појава. Пример: трансформација на материја, трансформација на општеството, трансформација на економскиот систем.

Во технолошки контекст: се користи како синоним за воведување на нови технологии, автоматизација, дигитализација и вештачка интелигенција, кои суштински го менуваат начинот на функционирање на системите. Пример: дигитална трансформација на јавниот сектор; трансформација на бизнис-моделите преку ИКТ.

Во општествени науки (јавната администрација, право, политика): поимот означува процес на суштинска промена на административните, правните, институционалните и управни структури, со цел подобрување на функционалноста, ефикасноста и одговорноста на јавниот сектор.

Пример: трансформација на јавната администрација преку дигитализација, управна реформа, или е-управување.

Терминот „трансформација“ означува темелна промена – не само во надворешниот изглед или структура, туку и во функцијата, логиката и суштината на објектот или системот.

1.2. Поим на дигитална трансформација на јавната администрација

Поимот „**дигитална трансформација на јавната администрација“ се појавува како мултидисциплинарен концепт кој ја опфаќа технолошката, организациско-институционалната и нормативната трансформација на јавната администрација**, предизвикана од употребата на дигитални технологии. Дигиталната трансформација не претставува само дигитализација на документи или онлајн услуги, туку се однесува на преобликување на целиот начин на функционирање на јавниот сектор, во сите негови аспекти. **Дигитална трансформација на јавната администрација е употреба на дигитални технологии и иновации за радикално редизајнирање на процесите во јавната администрација, со цел подобрување на искуството на корисниците,**

транспарентноста, ефикасноста и легитимитетот[126]. Дигиталната трансформација се однесува на длабоките и сеопфатни промени што ги претрпуваат институциите, јавниот сервис со искористување на дигиталните технологии за фундаментално менување на нивното работење, деловни модели и вредносни критериуми. Тоа е повеќе од само усвојување на нова технологија; тоа вклучува холистичка промена во начинот на кој организацијата работи и испорачува вредност на своите клиенти, вработени и засегнати страни.

Концептот на дигитализација се однесува на трансформација на аналогните процеси во дигитални процеси преку ревидирање на овие процеси и воведување нови организациски модели. Од нивното создавање, владите се примарни клиенти на пазарот на дигитални технологии. Од 60-тите години, организациите од јавниот сектор почувствуваа потреба да усвојат нови технологии за да ја организираат својата работа на поефикасен и поефикасен начин, како што се складирање и пребарување на податоци на граѓаните во споделени бази на податоци. Таквата технологија се користи со децении за поддршка и подобрување на продуктивноста во обезбедувањето јавни услуги. Дигиталната технологија и револуцијата на податоците им нудат на земјите значителен потенцијал да ја зголемат ефикасноста и испораката на јавните услуги, како и да ја зголемат транспарентноста и довербата на граѓаните. Според ова, технологијата не ја испорачуваше услугата, туку се користеше како алатка за складирање и обработка на информации и управување со податоци. Оттука, од крајот на 70-тите години, воведувањето на технологијата во јавните услуги се сметаше за алатка за подобрување на интеракцијата помеѓу владата и граѓаните. Со проширувањето на дигиталната технологија во поширокото општество, владите се потпираат повеќе на дигитални производи и услуги. Се создава нов потенцијал за приближување на услугите до граѓаните преку

Создавање директна дигитална врска помеѓу владата како давател на услуги и граѓанинот како негов клиент. Пандемијата предизвикана од корона вирусот во 2019

[126] Видете повеќе European Commission. Digital Government Benchmark 2022. eGovernment performance of European countries, Luxembourg: Publications Office of the EU, 2022; OECD. Digital Government Review of Slovenia: Leading the Digital Transformation of the Public Sector, Paris: OECD Publishing, 2022; Pollitt, C., & Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity, Oxford University Press, 2017; UNDESA. E-Government Survey 2022 – The Future of Digital Government, United Nations Department of Economic and Social Affairs; Capgemini. Digital Transformation of Government and Public Services, Brussels, 2020.

година може да се смета за поттик за префрлање на повеќето јавни услуги од производи базирани на хартија кон дигитализирани производи. Оваа промена донесе поинаква перспектива во перцепцијата на системскиот однос помеѓу владите и граѓаните. Пристапот до јавни услуги од далечина од кое било место во светот преку интернет преку разни уреди, од персонални компјутери до мобилни телефони, е секако повеќе од само практична алатка за достигнување до услугите. Дигитализацијата на овој начин послужи како комуникациски канал помеѓу владата и секој граѓанин во период на изолација, со што се претвори во алатка за управување со кризи. По кризата, оваа платформа се трансформираше во голем потенцијал за дебирократизација на управувањето и подобрување на квалитетот на услугите, овозможувајќи прераспределба на човечките ресурси на поефикасен начин. Според ова, дигиталната технологија се смета за медиум за интеракција помеѓу јавниот службеник и граѓанинот, без елиминирање на способностите за донесување одлуки од човечкиот актер. Оттука, повеќето услуги сè уште зависат од човечки ресурси, а тоа ги намалува повеќето предности на технологијата во однос на времето потребно за испорака на услугите.

Дигиталната трансформација е сеопфатен процес на структурно, технолошко и организациско прилагодување на институциите, при што се воведуваат и применуваат современи дигитални технологии со цел да се подобри ефикасноста, транспарентноста, одговорноста и достапноста на јавните услуги. Таа не се сведува само на употреба на нови ИКТ решенија, туку претставува длабока трансформација на парадигмата на управување, на односот меѓу државата и граѓанинот, и на начинот на функционирање на администрацијата.

Дигитализацијата е процесот на конвертирање на аналогните податоци, процеси и услуги во дигитален формат, кој овозможува автоматизација, побрз пристап, електронско управување и интеграција на системите. **Таа вклучува: скенирање и конверзија на документи во електронска форма; создавање на електронски регистри и бази на податоци; воведување на електронски платформи за управување со документи; употреба на електронски услуги (e-Government, e-Services); овозможување на интероперабилност меѓу различни органи и институции.**

Ова е основниот технички слој на дигиталната трансформација, кој создава инфраструктура за понатамошни технолошки иновации.

Вештачката интелигенција (AI) претставува подмножество на дигиталната трансформација, но има надградено и когнитивно значење. Таа се однесува на способноста на компјутерски системи да имитираат човечко размислување, да учат од податоци (machine learning), да носат одлуки, да предвидуваат сценарија и да комуницираат со корисниците преку природен јазик.

Во јавната администрација, AI се применува преку: чат-ботови за интеракција со граѓаните; автоматизирано носење одлуки (decision support systems); предиктивна анализа за идентификување на ризици или потреби; оптимизација на административни процеси; детекција на измами и корупција.

AI не ја заменува дигитализацијата, туку ја надградува: додека дигитализацијата ги претвора документите и процесите во електронска форма, AI овозможува интелигентна обработка, интерпретација и дејствување врз тие податоци.

Ова е основниот технички слој на дигиталната трансформација, кој создава инфраструктура за понатамошни технолошки иновации.

Во современата ера, дигиталната трансформација се појавува како клучна сила што го преобликува пејзажот на јавните услуги. Како што технологијата продолжува да напредува со невидено темпо, нејзиното влијание врз управувањето и искуството на граѓаните станува сè подлабоко. Оваа трансформација, водена од иновации како што се cloud computing, вештачка интелигенција (AI), анализа на големи податоци и блокчејн, го револуционизира начинот на кој владите испорачуваат услуги, комуницираат со граѓаните и донесуваат политички одлуки. Историски гледано, јавните услуги се карактеризираа со бирократски процеси, ограничена пристапност и неефикасност што честопати го попречуваа ефикасното управување. Традиционалните методи на испорака на услуги честопати вклучуваа гломазна документација, долги процеси на одобрување и недостаток на интеракција во реално време помеѓу граѓаните и владините агенции. Сепак, појавата на дигиталните технологии воведе нови парадигми, нудејќи можности за подобрена ефикасност, транспарентност и одговорност во испораката на јавни услуги. Дигиталната трансформација во јавните услуги вклучува интеграција на дигиталните технологии во секој аспект на управувањето. Оваа интеграција не само што ги поедноставува административните процеси, туку и овозможува донесување одлуки базирани на податоци што може значително да го подобри испораката на услуги. На

пример, употребата на големи податоци и AI им овозможува на владите да анализираат огромни количини на информации за подобро да ги разберат потребите на граѓаните, да ги предвидат трендовите и поефикасно да ги распределат ресурсите. Ова поместување кон управување центрирано врз податоци ја подобрува способноста за проактивно решавање на проблемите и прилагодување на услугите за да се задоволат специфичните потреби на различните заедници[127].

Дигитална трансформација на јавните услуги бара: вклучување на технологија за подобрување на испораката на услуги, како што се онлајн пристап до услуги и донесување одлуки базирани на податоци; јавно-приватни партнерства (ЈПП); соработка со приватни субјекти за подобрување на испораката на услуги и инфраструктурата;. Успешната дигитална трансформација зависи од вклученост на заедницата: вклучување на граѓаните во процесите на донесување одлуки и дизајнирање на услуги за подобро задоволување на локалните потреби. Јавните услуги се фундаментални за функционирањето на современите општества, обезбедувајќи суштинска поддршка и ресурси што придонесуваат за благосостојбата, безбедноста и просперитетот на јавноста.

Дигиталната трансформација во јавните услуги се однесува на стратешко усвојување и интеграција на дигитални технологии и практики за подобрување на испораката на услуги, подобрување на ефикасноста и зголемување на ангажманот на граѓаните.

1.3. Предизвици на дигиталната трансформација на јавната администрација

Постои голема група на фактори од кои зависи дигиталната трансформација на јавната администрација и тие се предизвик што треба да се совлада за се изврши што поуспешна дигитализација на јавната администрација.

Во последните години направени се многу истражувања на факторите што можат да ја отежнат или да ја забрзаат дигиталната трансформација на јавната администрација.

[127] https://www.researchgate.net/publication/383836540_The_Impact_of_Digital_Transformation_on_Public_Services (последен пат посетено на 28.04.2025).

Како **прв од значајните фактори** што делуваат врз дигиталната трансформација се застарените **информатички технологии** (ИТ) што ги користи јавната администрација. Застарените ИТ системи, кои често функционираат во јавниот сектор повеќе децении, создаваат високи трошоци за одржување и го блокираат развојот на нови дигитални услуги. Идентификувани се седум нивоа на сложеност во миграција на ИТ системи — од автономни до без можност за интеграција апликации — кои значително ја попречуваат интероперабилноста и интеграцијата[128]. Како нешто што лошо делува на дигиталната трансформација е и фактот дека институциите често немаат документација или експерти за овие системи што ќе овозможат лесна методологија на фазна замена и управување со настаната промена[129]. Ова би можело да се надмине со целосна ревизија и замена преку постепени, пилот-фазни стратегии.

Втор предизвик пред успешната дигитална трансформација на јавната администрација е **недостаток на дигитални вештини**. Проценките на Меѓународната телекомуникациска унија покажуваат дека дури 56% од населението во ОЕЦД нема основни ИКТ вештини, а само 4% користат специјалистички дигитални вештини[130]. Во јавниот сектор, дефицитот е уште поголем: 63% од организациите ја сметаат слабата експертиза како клучен блокатор[131] на дигиталната трансформација. Дигиталните академии (како UK GDS Academy) и програми се многу битни за одржување на капацитетот и задржување на кадар[132].Овој предизвик би можел да се надмине со воспоставување национални програми за обука, вклучително со градење на стратегии за перманентна едукација на кадрите.

Анкети на IRT (Innovation Resistance Theory) покажуваат дека службеници често реагираат пасивно или активно на новитети поради перцепција за ризик, загуба на вредност и влијание на организациската слика[133]. Отпорот на службениците кон новите технологии се поврзува со недостаток на организациска агилност (organizational agility) кај институциите[134]. **Потребно е воведување стратегии за управување со промена, обука, и градење на позитивен став за воведување на иновации.**

---

[128] Irani, Z. et al. "The impact of legacy systems...", Government Information Quarterly, Vol.40-1 (2023).
[129] Madan, M. "Challenges and Strategies...", Review of Public Admin and Management, Vol.12-2 (2024)., DOI:10.35248/2315-7844.24.12.453.
[130] ResearchGate summary of ITU digital skills survey, p. 3.

[131] Micro Focus & Omdia (2022). Digital Challenges in the Public Sector.
[132] McKinsey report: "Closing the skills gap…" (2022).
[133] Nikiforova et al. "Innovation Resistance Theory in Action...", arXiv (2024).
[134] Ciancarini,стр.et al. "Digital Transformation...", arXiv (2023).

Во јавната администрација често настанува преклопување на институционалните надлежности. Фрагментираното владеење и модели на *shared governance* често доведуваат до преклопување меѓу министерства и агенции. Всушност, реализацијата на покажува дека и во најразвиените земји, кои имаат децентрализирани структури, координацијата при дигитални проекти е значајно ограничена. **Ваквите состојби би можеле да се надминат со применување на *whole-of-government* пристап со јасна распределба и интерфејсни структури.**

Постои недостаток на интероперабилност, институциите често работат со нестандардизирани податоци, што ја попречува интеграцијата и кохезивната услуга. Европската интероперабилна рамка (EIF) дефинира четири слоја – правен, организациски, семантички и технички[135].

Постои показател што покажува дека **има финансиски ограничувања** за спроведување на дигиталната трансформација. Одредени анализи покажуваат дека само околу 18% од буџетот се инвестира во човечки капацитет и обука, додека доминантна е инфраструктура[136].

Еден од клучните фактори за спроведување на дигиталната трансформација е постоење на современа правна рамка како основа за оваа трансформација. Додека ЕУ донесе AI Act (2024), многу држави немаат законски претпоставки за неговата имплементација. Без регулатива, ризиците од дискриминација и корупција во автоматизирани системи се реални[137]. Правните прописи треба да се насочени кон обезбедување на транспарентност, етичка употреба на AI и алгоритамска отчетност.

Сите овие предизвици, ако не се надминат, ја загрозуваат дигиталната трансформација и го ослабнуваат легитимитетот на јавниот сектор. Успешната дигитална трансформација може да се оствари преку интегриран, мултидимензионален пристап – кој ги вклучува правните, техничките, човечките и организациски аспект.

[135] European Interoperability Framework (EIF)., 2017, EC Publications.
[136] European Court of Auditors, Digital Public Services in the EU, Special Report (2023).
[137] Regulation (EU). 2024/1680 – AI Act, Official Journal of the EU.

1.4. Поим на вештачката интелигенција и улогата на вештачката интелигенција во трансформација на јавната администрација

1.4.1. Поим и развој на вештачката интелигенција

Поимот „вештачка интелигенција“ (artificial intelligence – AI) потекнува од англискиот збор *artificial*, што означува нешто што не потекнува од природата, нешто што е создадено од човек, и *intelligence*, што означува способност за учење, логичко размислување, адаптација и решавање на проблеми. Овој термин првпат се појавува во 1956 година на конференцијата во Дартмут, каде што истражувачите Џон Мекарти, Марвин Мински и Ален Њуел го поставуваат основниот фокус: „создавање машини кои се однесуваат како интелигентни суштества“[138].

Во научна смисла, вештачката интелигенција претставува интердисциплинарна област која ги комбинира компјутерските науки, логиката, лингвистиката, когнитивната наука и инженерството со цел да се создадат системи способни да извршуваат задачи што обично бараат човечка интелигенција: препознавање на говор, превод на јазици, визуелна перцепција, донесување одлуки и автоматско учење[139].

Развојот на вештачката интелигенција може да се подели во неколку фази: пионерски период (1950–1970) почетоци со теоријата на Аллан Тјуринг за „машина што мисли“ и првите алгоритми за решавање логички проблеми; период на ентузијазам и застој (1970–1990), и покрај иницијалниот интерес, технолошките ограничувања доведуваат до пад на инвестициите, познат како „AI зима“; ера на машинско учење (1990–2010) се појавуваат алгоритми за учење од податоци (machine learning), што доведува до практична примена во финансии, медицина и индустрија; современа ера (2010–денес), експоненцијален развој на вештачката интелигенција преку „длабоко учење“ (deep learning) и употреба на големи податочни сетови и облачна инфраструктура[140].

---

[138] Видете повеќе: McCarthy, J., Minsky, M., Rochester, N., & Shannon, C. (1955). A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence.

[139] Russell, S., & Norvig, P. (2021). Artificial Intelligence: A Modern Approach, 4th ed., Pearson, Chapter 1.

[140] Kaplan, J. (2016). Artificial Intelligence: What Everyone Needs to Know, Oxford University Press, стр. 23–45.

1.4.2. Примена на вештачката интелигенција во јавната администрација

Воведување на ВИ во јавната администрација е поврзана со дигиталната трансформација, тоа е втора фаза на дигиталната трансформација. Врската помеѓу дигиталната трансформација и вештачката интелигенција (ВИ) е суштинска и внесување на ВИ зависи од успехот на дигитализацијата. Дигиталната трансформација ја создава инфраструктурата и условите што овозможуваат примената на вештачката интелигенција, додека вештачката интелигенција претставува најнапреден израз и двигател на таа трансформација. **Нивниот однос е *синергетски*, и особено важен во сферата на јавната администрација, каде што се очекуваат ефикасни, транспарентни и персонализирани јавни услуги**.

Дигиталната трансформација и имплементацијата на вештачката интелигенција се како што веќе укажавме нераскинливо поврзани. Невозможно е да се имплементира употребата на вештачката интелигенција доколку не се работи на дигитална трансформација и таа системски не се спроведе. Дигиталната трансформација: претставува процес на системско воведување на дигитални технологии, структури и култури во јавната управа, со цел подобрување на интерните процеси, јавните услуги и односи со граѓаните. Вештачката интелигенција: претставува комплетен сет од технологии кои му овозможуваат на системот да „учи“, „размислува“ и делува интелигентно врз основа на податоци (machine learning, NLP, компјутерски вид и др.).

Без дигитализирана база на податоци, стандарди за интероперабилност, инфраструктура на е-управа, како и интегрирани управни системи, не може ефикасно да се имплементира вештачка интелигенција во јавната администрација.

Во контекст на јавната администрација, вештачката интелигенција започнува да се користи како средство за подобрување на јавните услуги, автоматизација на административни процеси, подобрување на транспарентноста и донесување на одлуки. Европската унија, преку својата *Дигитална агенда за Европа* и *Акциониот план за дигитална јавна администрација (eGovernment Action Plan)*, јасно укажува дека AI треба да служи како алатка за администрација концентрирана кон граѓаните [141].

[141] European Commission (2020). Shaping Europe's Digital Future, COM(2020). 67 final.

Клучни области на примена на AI (ВИ) во јавниот сектор се: **автоматизација на процедури: преку интелигентни ботови и автоматски системи за обработка на податоци (на пр. во издавање дозволи и лиценци); прогнозирање и анализа: употреба на AI за предвидување на социјални трендови (како урбана миграција или потреби за социјална помош); дигитални асистенти: chatbots и виртуелни асистенти во контакт-центрите на јавни институции (на пр. во администрацијата на даноци или здравство); превенција на корупција: идентификување на нерегуларности преку анализи на трансакции и активности**[142].

Една од најдиректните примени на вештачката интелигенција во јавната администрација е автоматизацијата на административните процедури. Ова подразбира дигитализирање и автоматизирање на рутински задачи – на пример, **издавање дозволи, административни потврди, социјални надоместоци или градежни лиценци – преку системи кои врз основа на однапред дефинирани правила (rule-based AI)** или модели на учење од податоци (machine learning), донесуваат автоматски одлуки.

На пример, естонскиот систем X-Road овозможува целосно автоматизирана размена на податоци меѓу институциите и автоматизирана обработка на барања. Во Финска, системи базирани на AI овозможуваат проценка на подобност за социјални програми[143].

Ова не само што ја зголемува ефикасноста и ја намалува потребата за човечка интервенција, туку и овозможува правна сигурност и стандардизација на постапките.

AI системите можат да анализираат големи количини податоци (big data analytics) со цел предвидување на општествени трендови или идни потреби. На пример, со анализа на демографски и економски податоци, може да се предвиди потребата од социјално згрижување, миграциски текови, зголемени барања за образовни или здравствени услуги, или ризик од невработеност по региони.

[142] Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges. International Journal of Public Administration, 42(7)., стр. 596–615.
[143] European Commission (2020). eGovernment Benchmark Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, стр. 45–46

Во САД, Centers for Medicare & Medicaid Services (CMS) користат предиктивна аналитика за да предвидат кои пациенти ќе развијат хронични заболувања[144]. Во Холандија, локалните власти применуваат предиктивни модели за да идентификуваат подрачја со зголемен ризик од сиромаштија или недостапност на услуги[145].

Таквите модели им овозможуваат на институциите проактивно планирање на политики, рационално распределување на ресурси и приоритизација на интервенции.

Chatbot-ите се една од највидливите форми на AI во јавната администрација. Тие овозможуваат достапност на информации 24/7 и олеснување на комуникацијата помеѓу граѓаните и институциите.

Во Данска, дигиталниот асистент „Borger.dk Assistant“ одговара на прашања поврзани со здравство, даноци, образование и други административни теми. Во Канада, дигиталниот агент „GC Assistant“ им помага на граѓаните да се ориентираат низ федералната администрација[146].

Овие алатки значително ја намалуваат административната оптовареност на службениците и ја зголемуваат достапноста и квалитетот на јавните услуги, особено за лица со ограничен пристап до традиционалните канали.

AI алатки се сè повеќе користат за идентификација на нерегуларности, злоупотреби и коруптивни обрасци, преку анализа на големи сетови податоци за тендери, трансакции, буџетски трошоци и јавни набавки.

Во Бразил, системот „Rosie“ (AI bot) анализира документи од законодавниот дом и ги означува сомнителните случаи на злоупотреба на јавни средства[147]. Во Италија, платформата „OpenCoesione“ обезбедува отворени податоци за трошење средства од ЕУ фондови и овозможува надзор со поддршка од AI.

---

[144]CMS Innovation Center (2019). AI Use in Predictive Modelling for Healthcare, U.S. Department of Health & Human Services.

[145] Видете повеќе: van Noordt, C., & Misuraca, G. (2022). Artificial Intelligence for the Public Sector: Opportunities and Challenges, Government Information Quarterly, 39(1).

[146]OECD (2020). Digital Government Review: Denmark – Enhancing Public Sector Digital Transformation, стр. 68–70.

[147]Transparency International (2021). Using Artificial Intelligence to Combat Corruption, Policy Paper No. 05/2021, стр. 11–13.

AI се покажува како силен инструмент за зголемување на транспарентноста, одговорноста и доброто владеење, а со тоа и за зголемување на довербата на граѓаните во институциите.

1.4.3. Услови за примена на вештачката интелигенција во јавната администрација

Примената на вештачката интелигенција не е изолиран технолошки потег, туку логичен чекор во рамките на сеопфатна дигитална трансформација. **Без стабилна дигитална основа, правна рамка и етички стандарди, ВИ не може да се користи на одговорен и ефективен начин во јавната администрација**. Ова значи дека сите предизвици, фактори и услови кои постоеја за успешна дигитална трансформација се важни и за имплементацијата и користењето на вештачката интелигенција во јавната администрација.

За успешна примена на ВИ во јавната администрација прва претпоставка е стабилна, безбедна и интероперабилна ИКТ-инфраструктура (data lakes, cloud services, отворени API). На пример, X-Road системот во Естонија овозможува дигитално поврзување на сите јавни институции и отвора пат за ВИ решенија[148].

Доколку нема квалитетни и достапни податоци ВИ не може правилно да функционира алгоритмите на ВИ учат од податоци. Потребно е масовно собирање, обработка и стандарди за размена на податоци, но со почитување на GDPR, AI Act и националните прописи[149].

За да може безбедно да се користи вештачката интелигенција неопходно е да постои јасна правна рамка. **Правната рамка мора да ги дефинира: надлежностите и одговорностите при користење ВИ; правата на граѓаните во однос на автоматизирани одлуки; тестирање, транспарентност и објаснивост на алгоритми и обврски за надзор и ревизија на ВИ системите**.

[148] Види повеќе: European Commission (2022). Digital Public Administration Factsheets – Estonia.

[149] European Data Strategy (2020)., Shaping Europe’s Digital Future, стр. 6–7.

При употреба на ВИ во јавните служби мора да се почитуваат етичките и општествени стандарди и принципите на правичност, недискриминација, еднаквост во пристапот до услуги и човечка контрола[150]. Дигитална писменост и организациска култура е една од основните претпоставки за воведување на вештачката интелигенција во јавната администрација. Оваа писменост е неопходна како за службениците , така и за граѓаните. Воведување ВИ бара јавната администрација да има обучени кадри, како и менаџерска поддршка за иновации. Без ова, ВИ ќе остане само пилот-проект[151].

Табела бр.5: Примена на ВИ во јавната администрација	
Сектор	ВИ алатки/Примери
Државни органи	Анализа на политики, автоматизација на решенија (на пр. издавање на дозволи)
Јавни сервиси (здравство, образование)	Предиктивни модели за превенција, персонализирани образовни патеки
Комунални услуги	Оптимизација на отпад, паметно осветлување, chatbot-и за пријави

ГЛАВА ВТОРА: ФАКТОРИ КОИ СЕ СМЕТААТ ЗА ПРЕТПОСТАВКА ЗА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА И ФАКТОРИ КОИ МОЖАТ ДА ПРИДОНЕСАТ ЗА ПОУСПЕШНА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА

Вовед кон Глава втора на Вториот дел

Во овој дел од трудот ги анализиравме научно истражувачките проекти, кои се занимаваат со детални истражувања преку конкретни индикатори, емпириски мерења и теориско проучување, за тоа што најмногу влијае на воспоставување на дигиталната трансформација и кои фактори делуваат на успешноста на дигиталната трансформација на јавната администрација. Ова со цел да согледаме каква е улогата на правната рамка за дигиталната трансформација.

[150] Види повеќе High-Level Expert Group on AI (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy AI
[151]OECD (2021). The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, стр. 45.

Во различните студии и проектни истражувања[152] за воведување на дигиталната трансформација на јавната администрација за нејзин успешен развој како фактори се наведуваат:

Политичка волја и стабилност: Државите со долгорочна визија и поддршка од високо политичко ниво покажуваат повисока ефикасност во трансформацијата. На пример, во Естонија дигитализацијата е дел од државната стратегија уште од 1990-тите години, што овозможува силен институционален континуитет[153].

Инфраструктура и технолошки капацитети: Земји со добро развиена ИКТ инфраструктура имаат техничка можност брзо да имплементираат напредни решенија, како што се AI-системи за автоматизација и анализа[154].

Институционален капацитет и обучен кадар: Квалитетот и обуката на јавните службеници се еден од клучните предуслови за успешна дигитализација. Во одредени земји, иако техничките ресурси постојат, административниот отпор и нискиот степен на обука на службениците ја забавуваат реформата[155].

Инклузивност и пристапност: Земјите кои ја вградуваат дигиталната писменост како дел од јавните политики за граѓани и администрација покажуваат повисоки резултати. Во одредени земји дигиталната трансформација е придружена со програми за *digital inclusion*, особено за маргинализирани групи[156].

2.1. Политичка волја и стабилност како предуслов за дигитална трансформација на јавната администрација

Според повеќе спроведени истражувања **политичката волја и стабилноста не се само придружни фактори, туку клучни предуслови за дигиталната**

[152] Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2024). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency. Technological Forecasting & Social Change, 208, 123722; OECD (2021). The Use of Artificial Intelligence in Public Administration: Practices and Challenges.; Pittaway, L., & Montazemi, A. (2020). Knowledge transfer via public-private partnerships in local governments.

[153]Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2024). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency. Technological Forecasting & Social Change, 208, 123722. стр.7-9

[154] Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2024). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency. Technological Forecasting & Social Change, 208, 123722. стр.14-16

[155] Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2024). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency. Technological Forecasting & Social Change, 208, 123722. стр. 10

[156] Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2024). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency. Technological Forecasting & Social Change, 208, 123722. стр.5 и во додатокот Методолошки пристап.

трансформација на јавната администрација[157]. Одговорна и визионерска влада која инвестира во долгорочни дигитални стратегии, која е отпорна на политички турбуленции и која обезбедува континуитет во политиките – е двигател на успешна дигитална ера на управување.

Политичката волја и политичката стабилност претставуваат темелни елементи во процесот на дигитална трансформација на јавната администрација. Без активна поддршка од политичките елити, транспарентна визија и долгорочна стратегија, имплементацијата на дигитални технологии во јавниот сектор останува фрагментирана, недовршена или, пак, прекината во фазата на пилот-проекти.

Политичката волја во овој контекст се дефинира како посветеност на носителите на јавни функции (влада, парламент, ресорни министерства) да ги иницираат, поддржат и имплементираат процесите на дигитализација преку: креирање на соодветна законска рамка, обезбедување на буџетски средства, именување на надлежни тела (министерства, агенции, дирекции), воспоставување на механизми за отчетност и контрола.

Политичката стабилност, од друга страна, се однесува на степенот на континуитет во владеењето, долгорочните политичките програми и отпорноста на јавните политики од промени на власта. Без неа, дигиталната трансформација може да биде прекината при секоја политичка смена или да стане заложник на политички интереси.

Табела бр.6: Како политичката волја и политичката стабилност влијаат на дигиталната трансформација на јавната управа

Држава	Политичка волја	Политичка стабилност	Ефект врз дигиталната трансформација
Естонија	Висока – долгорочна визија од 2001	Висока	Естонскиот модел е еден од најуспешните глобално
Финска	Висока – стратегија eGovernment	Висока	Континуитет и интеграција на јавни услуги

[157] Видете повеќе кај: Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. Oxford Internet Institute. OECD (2019). Digital Government Review of Estonia – Reinforcing the Foundations of Digital Government. OECD Publishing, Paris.
Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2022). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency, Government Information Quarterly, Vol. 39(4). United Nations E-Government Survey (2022).

Италија	Средна – чести промени на приоритети	Ниска	Фрагментирана имплементација, зависна од региони
Грција	Слаба до 2018, потоа засилена	Средна	Напредок со GOV.gr платформата во време на криза
Р.С. Македонија	Ниска до 2020, од засилена со дигитална агенда	Средна	Делумна дигитализација, недоволна институционална координација

Ефективното лидерство е фундаментален предуслов за трансформациски процеси во јавната администрација. Според European Institute of Public Administration (EIPA), дигиталното лидерство опфаќа визионерско раководење, вклучување на вработените и активно промовирање на култура на иновации и експериментирање[158]. Во исто време, лидерите мора да го разберат дигиталниот потенцијал и да обезбедат институционален континуитет во реформите.

Консултациите со јавноста имаат значајна улога во градење доверба и прифаќање на дигиталните услуги од страна на граѓаните. Процесот на ко-дизајн, односно вклучување на корисниците (граѓани, бизниси и други засегнати страни) во дизајнот и евалуацијата на дигиталните услуги, ја зголемува транспарентноста и ја намалува отпорноста кон промените[2]. Европската комисија преку својата програма *Digital Europe* го потенцира значењето на граѓанското учество во планирањето на дигиталните јавни услуги[159].

Одговорноста на јавната администрација во дигиталната ера подразбира јасни обврски, законска рамка за заштита на лични податоци, протоколи кои прима, кои дава податоци и сл., дигитална етика и отчетност во автоматизираното донесување одлуки[160]. Регулативата на ЕУ, вклучително и Регулативата за вештачка интелигенција и Општата

[158]European Institute of Public Administration (2021). Digital Leadership in the Public Sector. EIPA, https://www.eipa.eu/publications/digital-leadership-in-the-public-sector/ (последен пат посетено на 12.05.2025).
[159] OECD (2020). Digital Government Review of Sweden: Towards a Data-driven Public Sector. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en (последен пат посетено на 13.04.2025).
[160]European Commission (2023). Digital Europe Programme – Overview. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme (последна посета: 06.05.2025).

регулатива за заштита на податоците (GDPR), поставуваат јасни стандарди за одговорност во дигиталното управување[161].

Истражувањата покажуваат дека држави кои имаат развиена култура на учество, отчетност и визионерско лидерство, како Данска, Естонија и Финска, постигнуваат повисоко ниво на дигитална зрелост на јавната администрација и повисока доверба од страна на граѓаните[162]. Во овие земји, лидерството е проследено со систематски пристап кон дигитални реформи, јавно-консултативни платформи и правна инфраструктура што обезбедува интегритет и отчетност.

Комбинацијата на силно лидерство, партиципативна администрација и транспарентни процеси го зголемува капацитетот на јавната управа за успешно управување со дигиталната трансформација. Воведувањето дигитални решенија не смее да биде само технолошка интервенција, туку бара политичка волја, социјална инклузија и институционална одговорност.

Табела бр.7: Компаративен приказ на влијанието на лидерството, консултациите со јавноста и одговорноста и транспарентноста како фактори кои влијаат на дигиталната трансформација на јавната администрација

Држава	Лидерство	Консултации со јавност	Транспарентност одговорност
Естонија	Високо ниво на политичка поддршка и e-Estonia стратегија[163]	Активни платформи за учество (e-Participation)[164]	Централен портал за отворени податоци[165]
Данска	Национален дигитален совет со	Вклучување на засегнати страни преку workshops[167]	Механизми за е-надзор и отворен буџет[168]

[161] Regulation (EU). 2016/679 (General Data Protection Regulation). и Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)., COM(2021). 206 final.
[162] European Commission (2023). eGovernment Benchmark 2023 – Empowering people through digital public services. Publications Office of the European Union https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023 (последен пат посетено на 12.03.2025).
[163] e-Estonia (2023). e-Governance Model, https://e-estonia.com (последен пат посетено на 08.04.2025).
[164] United Nations (2022). e-Participation Index https://publicadministration.un.org (последен пат посетено на 08.04.2025).
[165]Estonian Open Data Portal https://opendata.riik.ee (последен пат посетено на 08.04.2025).
[167]Digitaliser.dk – platform for stakeholder involvement in Denmark https://digitaliser.dk (последен пат посетено на 08.04.2025).
[168] Open Budget Denmark, https://www.fm.dk/ (последен пат посетено на 08.04.2025).

	чество на министри[166]		
Финска	Влада со „digital-first“ пристап[169]	Online консултации за нови е-услуги[170]	Регистар за транспарентност и вклученост[171]
Словенија	Модел на координација меѓу министерства[172]	Платформи за јавна е-дебата[173]	Закон за достапност на информациите[174]
Северна Македонија	Национален портал за е-услуги поддржан од Министерството за дигитална трансформација	Проекти со граѓански организации[175]	Една точка за отворени податоци[176]

2.2. Улогата на инфраструктурата и технолошките капацитети за успешна дигитална трансформација

Според направените истражувања **инфраструктурата и технолошките капацитети не се просто техничка предиспозиција**, туку основа на модерна, ефективна и транспарентна јавна администрација. Земјите кои имале инвестирано во широка интернет покриеност, човечки потенцијал и интегрирани технологии — како Данска, Финска, Холандија и Естонија — ја забрзаа дигиталната трансформација и ја подобрија ефикасноста на управата. Земјите кои заостануваат во развој на инфраструктурата ризикуваат да создадат „технички јаз“ што ќе ги изложи нивните

[166] Agency for Digital Government, Denmark, https://digst.dk (последен пат посетено на 08.04.2025).
[169] Ministry of Finance, Finland, https://vm.fi/en/digitalisation (посетена на 08.04.2025).
[170]Suomi.fi consultation portal, https://www.suomi.fi (последен пат посетено на 08.04.2025).
[171] Transparency Register, Finland, https://valtioneuvosto.fi/en/transparency-register (последен пат посетено на 08.04.2025).
[172] Slovenian Government Digital Office, https://www.gov.si/en/state-authorities/government-https://www.gov.si/en/state-authorities/government-offices/government-office-for-digital-transformation/ (последен пат посетено на 08.04.2025).
[173]eDemokracija.si
[174]Official Gazette of the Republic of Slovenia, ZDIJZ Access to Public Information Act, published on 22 March 2003 (Official Gazette of RS. No. 24/2003). with changes and amendements (latest change: Official Gazette of RS, No. 19/15, Decision of Constitutional Court of Slovenia). https://www.ip-rs.si/en/legislation/access-to-public-information-act/ (последен пат посетено на 08.04.2025).
[175] Ministry of Information Society and Administration (North Macedonia)., https://mioa.gov.mk (последен пат посетено на 08.04.2025).
[176]Open Data Portal https://opendata.gov.mk (последен пат посетено на 08.04.2025).

граѓани на несоодветни јавни услуги[177]. Справувањето со овие нееднаквости е клучно за целокупниот напредок на Европа кон тоа да стане целосно дигитално општество. Земјите што заостануваат, како што се Романија и Бугарија, се соочуваат со специфични предизвици како што се одливот на мозоци и несоодветната ИКТ инфраструктура, што го попречува нивниот дигитален напредок. За да го премостат овој јаз, владите мора да се фокусираат на инвестирање во долгорочен човечки капитал и, во исто време, да дадат приоритет на надградбите на инфраструктурата и проширувањето на пристапот до дигитални услуги.

Развојот на инфраструктурата и технолошките капацитети е предуслов за доброто функционирање на дигиталната јавна администрација. Емпириските студии покажуваат дека индексот посветен на телекомуникациската инфраструктура (Telecommunications Infrastructure Index – TII)[178] има значајно позитивно влијание врз ефикасноста на владата, особено во земјите со висока дигитализација.

Зголемената конективност, интеграција на технологија и јавни е-услуги директно влијаат на DESI индексот (Digital Economy and Society Index)[179], при што конективноста е најсилен краткорочен фактор за подобрување на дигиталната трансформација, особено во источна Европа [180].

Европските иницијативи за регионална поврзаност и иновација (како ЕФРД) го намалуваат урбано-селскиот дигитален јаз, ставајќи акцент на инфраструктурна прифатливост и правична дигитална модернизација[181].

Клучни компоненти на инфраструктурата и технолошкиот развој се Конективност — достапност и покриеност со широко-брзински интернет (VHCN, FTTP,

---

177 https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index (последен пат посетено на 23.04.2025).

178 Индексот на телекомуникациска инфраструктура е композитен пондериран просечен индекс од шест примарни индекси базирани на основни инфраструктурни индикатори, кои го дефинираат капацитетот на ИКТ инфраструктурата на една земја. Тоа се: персонални компјутери/1000 лица; корисници на интернет/1000 лица; телефонски линии/1000 лица; онлајн популација; мобилни телефони/1000 лица; и телевизори/1000 лица. Податоците за земјите-членки на ООН се земени првенствено од Меѓународната телекомуникациска унија (ИТУ). на ООН и Одделот за статистика на ООН, дополнети од Светската банка. Конструирањето шест одделни индекси за индикаторите ги стандардизира податоците низ земјите.

179Видете повеќе во табелите: https://vanguardthinktank.squarespace.com/bridging-the-digital-divide-the-relevance-of-digital-transformation-in-the-eu-public-sector (последен пат посетено на 05.05.2025).

180https://vanguardthinktank.squarespace.com/bridging-the-digital-divide-the-relevance-of-digital-transformation-in-the-eu-public-sector (последен пат посетено на 02.05.2025).

181 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0010_EN.html (последен пат посетено на 12.04.2025).

мобилен бродбенд). Земјите како Данска и Холандија ги надминуваат европските просеци во овие показатели[182];

Човечки капитал во ИКТ — број и вештина на ИКТ професионалци, и дигитална писменост на граѓаните. Финска, Данска и Шведска се водечки во оваа област[183]. Интеграција на дигитални технологии — примена на cloud, AI, big data и open data во јавната администрација. Естонија и Холандија се примери на високо интегрирано користење. Функционалната дигитална јавна администрација — достапност и користење на е-услуги од страна на граѓаните. Естонија, Малта и Данска остваруваат највисоки резултати. Државите со висока телекомуникациска инфраструктура и дигитално обучен човечки капитал имаат подобра ефикасност во јавната управа, особено по 2020 година, кога е-здравствени и е-образовни сервиси станаа критични. Спротивно, земји со ниска инфраструктура и дигитална писменост (како Романија, Бугарија, Полска) покажуваат значителни застои, дури и кога ги воведуваат дигиталните решенија. Кризата за време на пандемијата укажа на значењето на овој фактор со забрзаните дигитални промени.

Табела бр.8: Инфраструктурни капацитети и дигитална трансформација во јавната администрација

Земја	Индекс (DESI 2024)	Клучни податоци и ефект
Данска	Конективност: 1-во место; 5G покриеност: 98 %; е-услуги: 93 % користење	Висока инфраструктура и ИКТ капацитет доведоа до воспоставување на национални портали (borger.dk) и широк пристап до дигитални услуги.
Холандија	Конективност: 3-то место; е-услуги: 92 %	Робустна инфраструктура и дигитално едуциран човечки капитал овозможија широка

182 https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?period=desi_2024&indicator=desi_bbspeed_1000&breakdown=total&unit=pc_lines&country=AT%2CBE%2CBG%2CHR%2CCY%2CCZ%2CDK%2CEE%2CEU%2CFI%2CFR%2CDE%2CEL%2CHU%2CIE%2CIT%2CLV%2CLT%2CLU%2CMT%2CNL%2CPL%2CPT%2CRO%2CSK%2CSI%2CES%2CSE (последен пат посетено на 20.04.2025).

183 https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?period=desi_2024&indicator=desi_bbspeed_1000&breakdown=total&unit=pc_lines&country=AT%2CBE%2CBG%2CHR%2CCY%2CCZ%2CDK%2CEE%2CEU%2CFI%2CFR%2CDE%2CEL%2CHU%2CIE%2CIT%2CLV%2CLT%2CLU%2CMT%2CNL%2CPL%2CPT%2CRO%2CSK%2CSI%2CES%2CSE (последен пат посетена на 23.05.2025)

		примена на е-услуги и дигитални идентитети.
Финска	Човечки капитал: 8-мо место; ИКТ професионалци: многу	Развиената дигитална писменост и инфраструктура овозможуваат примена на cloud технологии и национални здравствени сервиси.
Естонија	Digital public administration: највисоко	Проактивна стратегија (EstWin) и развој на X-Road платформата ги интегрира системите и ја зголемува ефикасноста.
Полска	Конективност: RRP: 7.5 млрд € за дигитализација	Покажа подобрување со националниот Recovery Plan, но инфраструктурниот заостанок продолжува да ја оневозможува целосната е-услугата.

2.3. Влијание на човечкиот капитал и дигиталната писменост врз дигиталната трансформација на јавната администрација

Инвестицијата во човечкиот капитал—преку обука, јавна дигитална писменост и инклузивни програми се несомнено критичен предуслов за ефективна дигитална трансформација на јавната администрација. Адресирањето на недостигот од дигитални кадри, подигањето на дигиталната писменост на населението и намалувањето на дигиталните нееднаквости се приоритети кои ја зајакнуваат довербата, пристапот и ефективноста на е-услугите.

Човечки ресурси во јавниот сектор – кадри со дигитални вештини и дигиталните компетенции на јавните службеници се критичен елемент во дизајнот, имплементацијата и одржувањето на е-услуги и современи јавни политики. Определени студии откриваат дека Европската унија се соочува со дефицит од околу 1.7 милиони јавни службеници со соодветни дигитални вештини, што претставува голем предизвик во успешно водење на дигиталната трансформација.

Секако за успешна дигитална трансформација е и граѓанска дигитална писменост и прифаќањето на е-услуги. Истражувањата покажуваат дека перцепираната корисност

и леснотијата за користење, преку зголемената дигиталната писменост, ја засилуваат довербата кон електронските услуги на јавната администрација. Тоа значи дека граѓани со повисоко ниво на дигитални вештини попозитивно го прифаќаат е управувањето.

Според направените истражувања резултати покажуваат дека, повисокото ниво на дигитална писменост се поврзува со поголема употреба на е услуги, поголемо задоволство и зголемено граѓанско учество .

Европската унија е посветена на истражувањето за влијанието на човечкиот фактор за имплементација на дигиталната трансформација на јавната администрација. DESI (Digital Economy and Society Index) ја интегрира димензијата човечкиот фактор- Human Capital со важни индикатори: основни дигитални вештини, напредни ИКТ компетенции, процент на ИКТ специјалисти и дипломирани лица во ИКТ области. Овие индикатори инспирираат политики и инвестиции со долгорочен ефект врз дигиталната ефикасност на управата.

Истражувањето исто така, покажуваат дека постојат застои поврзани со староста, **образовниот** статус и географската локација. На пример, само 21 % од луѓето на возраст 64 - 75 години во Бугарија користеле интернет во 2019 година, што го ограничува нивниот пристап до е-услуги . Се препорачуваат специфични интервенции, како обуки и програми дизајнирани за постарите граѓани во рурални средини.

Табела бр. 9: Влијание на човечкиот капитал и дигиталната писменост во ЕУ на дигиталната трансформација на јавната администрација	
Ниво	Влијание врз дигиталната трансформација
Јавни службеници	Недостаток од 1.7 милиони со дигитални вештини го забавува дизајнот и имплементацијата на е услуги
Граѓани	Повисока дигитална писменост значи поголемо прифаќање, задоволство и учество во е-управување .
Социјална инклузија	Старите и образовани со ниски дигитални вештини се исклучени, што ја намалува општа ефикасност.

Успехот на дигиталната трансформација на јавната администрација во голема мера зависи од човечкиот капитал. Само преку здружени напори во стимулирање на

користење на технологии, изградба на дигитална експертиза и спроведување на образовни реформи, државите ќе можат да создадат иновативна, транспарентна и ефикасна администрација. Правната рамка треба да ги поддржи овие насоки преку јасни регулативи за дигитални вештини, нови профили и професионален развој.

Клучни елементи во обезбедувањето ефикасност на дигиталните реформи е едукацијата на администрацијата и граѓаните со: стимулирањето на користење на технологии, инвестирањето во знаење и експертиза, како и воведување на системски образовни реформи и стратешко вработување. Овие фактори влијаат врз отпорноста на администрацијата кон промени и ја дефинираат способноста за адаптација и иновација.

Институционалните политики во Европската Унија препознаваат дека градењето капацитети за дигитална трансформација започнува со стимулирање на користењето на нови технологии и искористување на постојното и ново акумулирано знаење. Преку национални и европски фондови се поддржуваат иницијативи кои вклучуваат: финансиски стимулации за јавните институции да воведуваат нови алатки (на пр. системи за автоматизација, е-платформи, бази на податоци); професионална обука и континуирано стручно усовршување на административните службеници; дигитални лаборатории и инкубатори за иновации во рамки на јавните институции, со цел развој на нови дигитални решенија од внатрешните тимови.

Истражувањата покажуваат дека држави кои активно инвестираат во едукација и експертиза на административните кадри и населението, како Естонија, Финска и Данска, **се меѓу лидерите во дигиталната администрација во Европа**[184].

Образованието и развојот на дигитални вештини се фундаментален предуслов за долгорочна трансформација на јавната администрација. **Стратегиите на Европската комисија ја препознаваат потребата од поврзување на образовните системи со административните потреби**. Така интеграција на дигитални компетенции во јавната служба се одвива преку програми како *Digital Skills and Jobs Coalition*, со кои унапредуваат вештините за сајбер-безбедност, податочна анализа и работа со вештачка интелигенција[185]. Во Европската унија се настојува да се пополнуваат работните места

[184]European Commission (2024). Digital Economy and Society Index (DESI). – Human Capital Report 2024. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2024 (последен пат посетено на 19.03.2024).

[185] European Commission. (2020). Digital Skills and Jobs Coalition. https://digital-skills-jobs.europa.eu (последен пат посетено на 23.04.2025).

со профили како ИКТ-специјалисти, дата аналитичари, и дигитални дизајнери. **Се настојува да се развие соработката со академските институции: се настојува владините агенции да воспоставуваат партнерства со универзитети за развој на заеднички програми и стажирања.**

Направените истражувања покажуваат дека овие практики, особено кога се поддржани со законски измени и институционална поддршка, резултираат со посилна и пофлексибилна администрација, способна да одговори на новите дигитални предизвици[186].

Табела бр.10: Добри практики за едукација за дигитална трансформација на јавната администрација			
Држава	Програми за стимулација	Образовни иницијативи	Стратегии за вработување
Естонија	e-Governance Academy	e-Gov курикулуми	Tech-профили во јавниот сектор
Финска	AuroraAI иницијатива	Национални дигитални академии	Градење на дата тимови во министерства
Словенија	eUprava портал	Партнерство со универзитети	Вработувања преку дигитална селекција
Хрватска	eGrađani иницијатива	Програми со EU средства	Целна обука за административен ИКТ кадар

2.4. Постоење на правна регулатива, функционална правна рамка како важен фактор за дигитална трансформација на јавната администрација

Правната рамка претставува основен предуслов за ефикасна и одржлива дигитална трансформација на јавната управа, обезбедувајќи правна сигурност, доверба на граѓаните и бизнис-секторот, како и усогласеност со општоприфатените начела на административното право. Во процесот на дигитализација, особено значајно е почитувањето на начелата на законитост, забрана на дискриминација, пропорционалност

[186] OECD (2023). Digital Government Review of Finland: Leading the Digitalisation of the Public Sector. https://www.oecd.org/governance/digital-government-review-finland.htm (последен пат посетено на 02.05.2025).

и постапување во рамките на овластувањата[187]. Со овие начела се обезбедува дека воведувањето на нови технологии во јавната администрација, нема да доведе до прекумерно ограничување на правата на граѓаните, ниту до нееднаквост во пристапот до јавни услуги.

Многу научни истражувања укажуваат дека покрај другите претпоставки технички услови и соодветен човечки капитал, за успешна дигитална трансформација неопходно е постоење на соодветна правна регулатива која ќе овозможи поголема доверба на граѓаните за користење на електронските услуги, ќе овозможи етичко користење на вештачката интелигенција, идентификација на учесниците во дигиталните трансакции и спечување на сајбер криминалните дејствувања на платформите преку кои работи јавната администрација[188]. Функционирањето на јавната администрација се уредува со административното право, кое има јасни, прецизни правила, што утврдуваат, како да се постапува во која било дадена ситуација. Кога зборуваме за јавната администрација треба да се укаже како што веќе во повеќе наврати беше направено дека постојат правила на административната постапка што треба еднакво се почитуваат било да се работи за класично постапување или за електронски постапки или преземање на активности на јавната администрација во дигитален формат. На пример, системот за дигитален идентитет е бескорисен ако не постои законска и регулаторна рамка што ја утврдува неговата правна важност. Затоа е потребно да се регулира развојот и употребата на нови технологии, да се прилагодат процесите на дигиталниот свет и да се создаде доверба кај граѓаните за нејзино усвојување. Усвојувањето на комплексна законска и регулаторна рамка за дигиталното постапување и за начинот на користење на ВИ од јавната администрација, промовира правна сигурност и го поттикнува управувањето со промените. Комплексната законска рамка служи да ја олесни размената на информации помеѓу јавниот сектор, приватниот сектор граѓаните и бизнис заедницата, поттикнувајќи доверба во институциите и меѓу поединците.

[187] Craig, P., & de Búrca, G. (2020). EU Administrative Law. Oxford University Press.

[188] Види повеќе: Nyman-Metcalf, K. (2017). e-Governance: A New Reality for Legislative Drafting? International Journal for Legislative Drafting and Law Reform, 5(1).; Karoline Paide, Ingrid Pappel, Heiko Vainsalu, D. D. (2018). On the Systematic Exploitation of the Estonian Data Exchange Layer X-Road for Strengthening Public Private Partnerships. Proceedings of ICEGOV'2018: The 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Albrecht, V., & Novak, A. S. (2021). Analyzing the Implementation of Electronic Communication Strategies Through Legislation. 13th IFIP WG 8.5 International Conference on Electronic Participation, EPart 2021Lecture Notes in Computer Science (Including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)., 12849 LNCS, стр. 198–209

Дигитализацијата на јавните услуги се смета дека претставува револуција во начинот на кој владите и јавната администрацијата комуницираат со своите граѓани, нудејќи ефикасност, пристапност и практичност. Дигиталната трансформација носи бројни придобивки, како што е подобрувањето на ефикасноста во обезбедувањето јавни услуги со ограничени ресурси. Ова би можело да послужи како основа за понатамошна примена на иновативни решенија што ги обезбедуваат модулите за вештачка интелигенција, кои би можеле да го „заменат“ наместо „само да го поддржуваат“ човечкиот капитал во јавната администрација. Сепак, оваа трансформација, исто така, носи мноштво правни предизвици што треба да се решат за да се обезбеди ефективна и правична испорака на услугите. Клучните правни предизвици со кои се соочува дигитализацијата на јавните услуги, не е само грижата и обезбедување на приватноста и безбедноста на податоците, тоа се уште и прашања поврзани со дигиталната инклузија и пристапноста, усогласеност со регулативите, сложености на јурисдикцијата, потребата од комплексни законски рамки за регулирање на новите технологии и интернационализација на маргиналните економски трошоци. Оние кои носат правни прописи треба во правниот пејзаж на дигиталните јавни услуги, да донесат правни прописи преку кои ќе се промовира транспарентност, отчетност и доверба меѓу владата, јавната администрација и граѓаните и бизнис заедницата. Носителите на правните прописи треба да ги применат релевантни правни принципи со цел да се разработат ваквите правни предизвици што ги носи е-револуцијата во областа на јавното управување, при што треба да ја имаат предвид улогата на јавната администрација да работи во јавен интерес и постојано да се поставува прашањето дали вака поставената правна рамка е она што им е потребно на граѓаните и е во интерес на граѓаните.

Како што веќе беше укажано јавната администрација во современи услови е сервис на државните органи за остварување на јавен интерес и погодности и користи за пошироката јавност. Ваквите услуги во современи услови ги испорачуваат јавните субјекти кои има капацитет да дејствуваат директно, самата јавната администрација или даватели на услуги на кои им се пренесени јавни овластувања. Во секој случај, процесот на испорака на такви услуги, без разлика дали таа се извршува преку владино тело или специјализирана корпорација организирана на комерцијална основа, јавната услуга треба да се испорача во согласност со правните принципи што ги регулираат активностите на јавните услуги или јавната администрација. Ќе повториме работењето

на јавната администрацијата се заснова на административното право, во согласност со начелата/принципите на административните постапки.

Она што секогаш треба да се има предвид кога се зборува за правната рамка за дигиталната трансформација на јавната администрација е дека **основните начела што важат за традиционалното работење на јавната администрација се применуваат и на дигиталното работење на јавната администрација.** Како што видовме во историскиот развој на јавната администрација, принципите и начелата развиени во контекст на националните законодавства, уште од доцните средновековни држави и особено по движењата на просветителството, ги прошируваат своите граници под притисок на компаративното право и административното право добива наднационални карактеристики. Ова послужило и како инспирација дури и за правото на Европската Унија уште од раните денови на Заедниците, при што ова право е прикажано како sui generis правен поредок со наднационални карактеристики. Главните принципи на административното право ја претставуваат суштината на административната постапка. Административната постапка треба да биде во целосна согласност со нормите на општа примена предвидени во примарното и секундарното законодавство – или **примена на начелото на законитост** постапување во согласност со закон. Во административната постапка забранета е дискриминацијата, **принципот на недискриминација** бара еднакво и не дискриминаторско административно однесување кон сите од страна на органот што донесува одлуки. Административната постапка се карактеризира со **принципот на пропорционалност,** што бара административната постапка да биде пропорционална на целите што ги бара мерката, со усвојување на помалку радикални средства. За административната постапка особено битен е и **принципот на правна сигурност** и на заштита на легитимните очекувања со кои се штити довербата на засегнатите лица. Покрај овие принципи на материјалното право што ја регулираат постапката за донесување одлуки, административната постапка треба да биде во согласност и со принципите на административната постапка, кои го регулираат начинот на кој административниот орган треба да постапува според **императивот на владеењето на правото.** Таквите принципи вклучуваат должност да се **дејствува во согласност со доделените овластувања** (надлежности), право на административните субјекти да вршат истраги во рамките на своите овластувања, право на одбрана на засегнатите или заинтересираните страни, почитување на формалните барања на процесот на донесување одлуки, како што се формулирањето на одлуката, должноста да се наведат причините,

известувањето до страните итн. Сите овие принципи се задолжителни за административните субјекти што испорачуваат какви било јавни услуги традиционални или дигитални.

Ќе повториме и сумарно **правната рамка за успешна дигитализација на јавната администрација , мора да ги почитува општо прифатените начела на административното право и да обезбеди: законитост – сите дигитални процеси и услуги мора да се спроведуваат во согласност со постојното законодавство, при што дигиталните акти имаат иста правна сила како и традиционалните писмени документи; забрана на дискриминација – еднаков пристап за сите граѓани, без оглед на дигиталната писменост, возраста, географската локација или социјалниот статус; пропорционалност на мерките – дигиталните решенија мора да бидат соодветни и неопходни за постигнување на легитимните цели на јавната администрација, без прекумерно ограничување на правата; постапување во рамките на овластувањата – администрацијата не смее да воведува технолошки или административни барања што не се утврдени со закон**. Правната рамка за дигитализација мора да го вгради и отстранува ризикот од кршење на основните принципи: секоја автоматизирана постапка или алгоритамски одлуки треба да имаат законска основа; јавната администрација мора да обезбеди еднаков пристап и да спречи дискриминација по дигитален критериум; преземањето мерки преку технологии треба да биде пропорционално на целите и во рамките на овластувањата кои ги дава законодавецот (правна регулатива за „правна претпоставка на алгоритамско дејствување“). Овие принципи се трансформираат во конкретни стандарди и услови што законите треба да ги предвидат (на пример: обврска за регистрирање и оценување на автоматски системи, права за жалба и ревизија).

Покрај општите начела, модерната правна рамка за дигитализација треба да уреди и повеќе специфични области. Правната рамка треба да содржи **правни прописи со кои ќе се обезбеди интероперабилност**. Тоа значи да се овозможи воспоставување правни стандарди и протоколи за електронска размена на документи меѓу институции, како и усогласување со европските рамки (на пр. eIDAS) [189]. За да е-услугите работат

[189] Regulation (EU). No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC OJ L 257, 28.8.2014, pp. 73–114 Current consolidated verrsion: 18/10/2024 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj На 11 април 2024 година, по продолжен двогодишен пр На 11 април 2024 година, по продолжен двогодишен процес на преговори, Европската Унија ја усвои

ефикасно и граѓанинот да не треба да „поднесува повторно“ податоци (once-only), правото мора да пропише: кои формати се стандардни за размена (семантички и синтаксички стандарди, мапирање на метаподатоци), обврска на јавни регистри да се наведат во национален регистар на информациски системи и податоци (каталог/референтен регистар), и правила за API-пристап и технички ниво на автентикација за системите[190]. Таквата регулатива овозможува безбедна машинска размена (X-Road-тип архитектури или еквиваленти)[191] и ја намалува правната нејасност околу валидноста на разменетите електронски документи.

Правната рамка треба да обезбеди правна рамноправност помеѓу електронски и своерачни потписи (под услов исполнување на критериуми) и да ја воспостави институционалната листа на доверливи сервис-провајдери (QTSP)[192]. Усогласувањето со eIDAS како минимален европски стандард е практично неопходно за трансгранична применливост. Одделно, националните закони треба да предвидат механизми за издавање, повлекување и управување со eID[193] и заштита од злоупотреби. Правната

Регулативата (ЕУ) 2024/1183 за воспоставување на европски дигитален идентитет („Регулатива“). Регулативата е акт со општа примена, директно применлив во сите земји-членки и не бара транспонирање во националното законодавство со закон. Новата Регулатива воведува обемни реформи на Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 („Регулатива за e-IDAS“), од кои најважна е воспоставувањето ефикасна рамка на ниво на ЕУ за шеми за европски дигитален идентитет („EDIW“).оцес на преговори, Европската Унија ја усвои Регулативата (ЕУ) 2024/1183 за воспоставување на европски дигитален идентитет („Регулатива“). Регулативата е акт со општа примена, директно применлив во сите земји-членки и не бара транспонирање во националното законодавство со закон. Новата Регулатива воведува обемни реформи на Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 („Регулатива за e-IDAS“), од кои најважна е воспоставувањето ефикасна рамка на ниво на ЕУ за шеми за европски дигитален идентитет („EDIW“).

[190]API, или интерфејс за програмирање на апликации, е збир на правила или протоколи што им овозможува на софтверските Фапликации да комуницираат едни со други за размена на податоци, функции и функционалности. API-јата го поедноставуваат и забрзуваат развојот на апликации и софтвер со тоа што им овозможуваат на програмерите да интегрираат податоци, услуги и можности од други апликации, наместо да ги развиваат од нула. API-јата исто така им даваат на сопствениците на апликации едноставен, безбеден начин да ги направат своите податоци и функции на апликациите достапни за одделенијата во рамките на нивната организација. Сопствениците на апликации исто така можат да споделуваат или да продаваат податоци и функции на деловни партнери или трети страни.

[191] Од 2001 година, X-Road е 'рбетот на е-Естонија. Тоа е невидливата, но клучна средина што им овозможува на базите на податоци за е-услуги во земјата, и во јавниот и во приватниот сектор, да се поврзат и да работат во хармонија. Денес, благодарение на X-Road, повеќе од 1000 меѓусебно поврзани бази на податоци што опфаќаат околу 1700 услуги помагаат да се одговори на повеќе од 50 милиони барања секој месец. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/europe/x-road-cross-border-co-development-of-national-data-exchange-platform (последен пат посетено на 13.04.2025).

[192] Квалификувани даватели на доверливи услуги (QTSP). се даватели на доверливи услуги овластени да испорачуваат една или повеќе квалификувани доверливи услуги, откако им е доделен статус на „квалификуван“ од страна на надзорен орган. Едноставно кажано, QTSP се TSP кои поминале низ ригорозни ревизии за да се обезбеди високо ниво на безбедност, заштита на податоците и усогласеност. Оваа сертификација нуди поголема гаранција за правната валидност на нивните услуги.

[193]Е-лична карта е збир на услуги што ги обезбедува Европската комисија за да се овозможи меѓусебно признавање на националните шеми за електронска идентификација (е-лична карта). преку границите. Таа им овозможува на европските граѓани да ги користат своите национални е-лични карти кога пристапуваат до онлајн услуги од други европски земји.

рамка треба да обезбеди и **правна еквиваленција на документите и признавање на електронските документи, потписи и печати со ист правен ефект како хартиените. Регулатива (ЕУ) 2024/1183 за воспоставување на европски дигитален идентитет** е акт со општа примена, директно применлив во сите земји-членки и не бара транспонирање во националното законодавство со закон. Новата Регулатива воведува обемни реформи на Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 („e-IDAS Регулатива“), од кои најважна е воспоставувањето ефикасна рамка на ниво на ЕУ за шеми за европски дигитален идентитет („EDIW“).

Главната цел на Регулативата е да гарантира пристап до безбедни и сигурни шеми и услуги за електронска идентификација за сите жители на ЕУ, поттикнувајќи доверба во онлајн трансакциите и со јавните и со приватните даватели на услуги, во согласност со целите утврдени во **програмата** за политика за Дигитална декада 2030.

За таа цел, Регулативата ги утврдува **условите за издавање на европски дигитални идентитетски паричници од страна на земјите-членки**. Регулативата, исто така, го проширува списокот на доверливи услуги (како што е дефинирано во член 3 точка 16), воведувајќи нови квалификувани доверливи услуги, имено услуги за електронско архивирање (член 45g), електронски книги (член 45h), управување со далечински електронски потпис (член 29a) и уреди за креирање печат (член 39a).

Паралелно, Регулативата ги почитува основните права, преку надградба на заштитата на личните податоци и овластување на жителите на ЕУ безбедно да бараат, избираат, комбинираат, складираат, бришат, споделуваат и презентираат податоци поврзани со нивниот идентитет, под нивна единствена контрола, а воедно овозможува и селективно откривање.

Правната рамка за дигиталната трансформација на јавната администрација треба да има **јасни и строги прописи за заштита на личните податоци** и со овие правни правила треба да се воспостават и дефинираат технички и организациски мерки за заштита на личните податоци. При создавањето и користењето на е-услуги мора да важи принципот *privacy by design* и да постои јасно дефинирана правна основа за секоја обработка. Регулативата треба: да воспостави минимални стандарди за анинимизација/псевдонимизација, да дефинира права на субјектите (достап, корекција, бришење каде е применливо), и да уреди механизми за data-protection impact assessment

(DPIA) [194]за високоризични системи, особено при употреба на автоматизирани одлуки и вештачка интелигенција. Регулативата GDPR[195] е основа; меѓутоа, националните правила треба да ги прецизираат процедурите за јавниот сектор и ограничувањата каде јавниот интерес дозволува посебна обработка.

Правната регулативна на дигитализација на јавната администрација не може да се замисли **без правни правила што се во насока на спречување на хакерски напади** на платформите на јавната администрација и спречување на **сајбер криминалот**. Тоа се посебни закони за сајбер-безбедност, заштита на критичната дигитална инфраструктура и прописи кои поттикнуваат добри менаџерски практики за заштита на дигиталните податоци. Законодавството треба да утврди обврските за безбедносна заштита на системите на јавната управа, вклучително пријавување инциденти, управување со ранливости и обезбедување на continuity plans. Усогласување со директивите за сајбер-безбедност (на пр. NIS2)[196] обезбедува заеднички минимални стандарди, особено за операторите на критична инфраструктура и јавните служби. Правните акти треба да предвидат и санкции, како и обврски за редовно тестирање (penetration testing) и сертификација.

Правната рамка **мора да го уреди архивското работење и долготрајно чување на електронските документи**, кои формати се прифатливи за долгорочно чување (р. ех. PDF/A, стандарди XML/ISO) и механизми за чување на доказниот интегритет (во ланец на чување и потписи, timestamping). Треба да постојат правила за пренесување од хартиени во дигитални записи и обратно, како и процедури за трајност и пристап до

[194] Европскиот супервизор за заштита на податоци(European Data Protection Supervisor). воспостави образец што им овозможува на контролорите да проценат дали треба да спроведат Проценка на влијанието врз заштитата на податоците (Data Protection Impact Assessment (DPIA). - ПЗЗП). Покрај тоа, ЕСЗП воспостави отворен список на операции за обработка кои се предмет на барањето за ПЗЗП. Процесот на ПЗЗП има за цел да обезбеди гаранција дека контролорите соодветно ги решаваат ризиците за приватноста и заштитата на податоците од „ризичните“ операции за обработка. Со обезбедување структуриран начин на размислување за ризиците за субјектите на податоци и како да се ублажат, ПЗЗП им помагаат на организациите да се усогласат со барањето за „заштита на податоците по дизајн“ таму каде што е најпотребно, т.е. за „ризични“ операции за обработка https://www.edps.europa.eu/data-protection-impact-assessment-dpia_en

[195] Regulation (EU). 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). (Text with EEA relevance). OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88 Current consolidated version: 04/05/2016 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj

[196]Directive (EU). 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU). No 910/2014 and Directive (EU). 2018/1972, and repealing Directive (EU). 2016/1148 (NIS 2 Directive). (Text with EEA relevance). http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/2022-12-27

архивски податоци. Ова гарантира можност за пристап на судските власти до електронските документи и чување на историските податоци.

Создавање на правната рамка за дигитална трансформација на јавната администрација не значи само носење на нови специфични прописи таа бара и **системска филтрација на целокупните постојни правни прописи**. Кодекси (граѓански, управни, кривични) мора да содржат одредби кои признаваат електронски докази и електронска достава, да дефинираат крајни рокови и начин на доставување, како и да гарантираат права за пристап до алгоритамските одлуки и право на жалба во случаи на автоматизирано одлучување.

Важен сегмент на правната рамка се и **правните прописи за начинот на вработување на кадар во јавната администрација, вработување на дигитално компетентен кадар.** Овој дел од правната рамка го сочинуваат прописи за селекција, обука и сертификација на вработените во јавната администрација. Законот/подзаконски акти треба да им овозможат на јавните органи покрај досегашниот мерит систем (вработување според компетенциите) да: вработуваат специјалисти за ИТ/сајбер/анализи на податоци, утврдуваат повисоки критериуми за избор во области поврзани со технологија, и воведат обврска за континуирана обука (CPD) во дигитални вештини и етичка употреба на AI (пр. AI governance training). Ова според истражувањата не само што ја зголемува примена на технологијата, туку и ги намалува оперативните ризици.

Правната регулатива треба да содржи и **правни правила што се однесуваат на обезбедување на постојната едукација и усовршување на човечките ресурси во јавната администрација** – законски обврски за континуирана обука, вклучително и за користење на вештачка интелигенција[197].

Исто така, правната регулатива ќе треба да биде во функција на обезбедување на електронско давање на услуги преку соодветно **целосно регулирање на дигитални постапки,** вклучително и управувањето со жалби и правни лекови онлајн.

[197] Споредите и видете повеќе на https://en.digst.dk/strategy/ (последен пат посетено на 12.04.2025).

Табела бр.11: Регулативи за дигитализација на јавната администрација				
Елемент	Естонија	Данска	Холандија	Западен Балкан
Интероперабилност	X-Road платформа со законска обврска за сите институции[198]	NemLog-in 3 систем за поврзување на сите сервиси[199]	Digikoppeling стандарди за институции[200]	Делумна интероперабилност, често без законска обврска
Заштита на лични податоци	Национален GDPR акт и Cybersecurity Act[201]	Силен GDPR надзор од Datatilsynet[202]	AVG закон (GDPR интеграција)[203]	Усогласување со GDPR во тек, различно по држави
Сајбер безбедност	Закон за безбедност на информациски системи	Национална стратегија за сајбер-безбедност	Cybersecurity Wet	Често стратегија без детални закони
Вработување и обука на кадар	Законска обврска за дигитални компетенции	Централизирана обука преку Digital Hub Denmark	Национални програми за е-обука	Ограничени програми, често проектно финансирани
Електронски документи и потписи	eIDAS+ национална интеграција	NemID/MitID целосна примена	DigiD систем	Дејствувачки, но често непотполно интегрирани
Електронски услуги	99% достапни онлајн	„Digital by default“ политика	90% услуги дигитални	Од 30% до 70% дигитални услуги по држава

[198] https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-services-registries/ (последен пат посетено на 21.03.2025).
[199]Background on Denmark MitID/NemID: https://queue-it.com/blog/government-digital-transformation-denmark/ (посетено на 21.03.2025).
[200] Netherlands Digital Government Act (Wdo). overview: https://www.nldigitalgovernment.nl/overview/legislation/digital-government-act-wdo/ Digital Government Digital government factsheet Netherlands (PDF).: https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Netherlands_2019_0.pdf (последен пат посетено на 21.03.2025).
[201] https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/526082022002/consolide/current (последен пат посетено на 21.03.2025).
[202] https://www.datatilsynet.dk/english (последен пат посетено на 21.03.2025).
[203] https://ondernemersplein.overheid.nl/bedrijfsvoering/juridische-zaken/de-avg-dit-moeten-ondernemers-doen/ (последен пат посетено на 21.03.2025).

ТРЕТ ДЕЛ – ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ГЛОБАЛНИ РАМКИ НАЈНОВИ ТРЕНДОВИ

Вовед кон Третиот дел

Во Третиот дел на докторскиот труд ќе ги претставиме состојбите за трансформација на јавната администрација во глобални рамки преку анализа на стратешки документи и извештаи за спроведување на стратегиите за дигиталната трансформација на јавната администрација на глобално ниво, во Европската унија и во одделни држави кои според наше мислење, можат да послужат како добра практика, како и за состојбите во одделни држави кои се со слични општествено економски односи како нашата држава.

Во какви услови се одвива денес дигитализацијата во светски рамки? Крајот на 2024 година и почетокот на 2025 година се оценуваат како бурни, со многу промени во односот меѓу технолошките гиганти и демократијата, и воопшто во светот. „Мета“[204] ги промени своите политики за модерирање на содржини, ја зголеми изложеноста на политичка содржина на своите платформи и го покрена укинувањето на проверувачите на факти, почнувајќи од Соединетите Американски Држави. Сопственикот на „Х“, Елон Маск, одигра клучна улога во претседателската кампања за Доналд Трамп. Европските - вклучително и украинските - лидери поставуваат прашања за дигиталните услуги што ги обезбедуваат компаниите со седиште во САД и дали критичната инфраструктура може да се користи како лост против сојузниците. Дигиталната регулатива на ЕУ е критикувана на највисоко политичко ниво во Соединетите Американски Држави, при што извештаите сугерираат дека законодавството потребно за истражувачите и јавноста

[204] Мета е компанија често се поврзува со Фејсбук, но е многу повеќе од тоа. Мета, порано позната како Фејсбук Инк., е технолошки конгломерат кој опфаќа широк спектар на платформи и услуги, вклучувајќи Инстаграм, Вотсап и Окулус. Ребрендирањето на компанијата во Мета ја одразува нејзината поширока визија и амбиции надвор од социјалните медиуми.Со фокусирање на градење меѓусебно поврзани виртуелни простори, Мета има за цел да создаде поимпресивно и интерактивно онлајн искуство. Оваа промена ја истакнува посветеноста на компанијата за развој на метаверзумот - колективен виртуелен споделен простор за кој се очекува да го револуционизира начинот на кој комуницираме со дигиталните средини.Главната визија на Мета е да ги зближи луѓето преку искористување на напредните технологии. Компанијата е посветена на создавање беспрекорна мешавина од виртуелни и физички реалности, овозможувајќи им на корисниците да се поврзуваат, работат и играат на иновативни начини. Оваа визија се темели на верувањето дека метаверзумот ќе стане следната еволуција на интернетот, обезбедувајќи нови можности за социјална интеракција и раст на бизнисот.Со инвестирање во најсовремени технологии како што се виртуелната реалност (VR). и зголемената реалност (AR)., Мета има за цел да го демократизира пристапот до овие искуства, правејќи ги подостапни и попријатни за сите.

да го проучат влијанието на технолошките гиганти може да се искористи за притисок врз ЕУ во преговорите за тарифи или други прашања. Ова зборува во прилог на целите на нашата докторска дисертација, дека треба да се воспостави комплексна правна рамка заснована на истражувања – затоа што општествените последици од користење на социјалните медиуми и технолошките гиганти е поважно од кога било досега.

ГЛАВА ПРВА: РАЗВОЈОТ НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА ГЛОБАЛНО НИВО, ПРЕКУ ДОКУМЕНТИТЕ НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ (ОН)

Вовед кон Глава прва на Дел трети

Во овој дел се прави осврт на релевантните документи на ОН, што содржат податоци за дигиталната трансформација на јавната администрација. Најзначајни податоци се оние добиени преку анкета за состојбите и индикаторите што укажуваат на состојбите со е-владата во државите членки на ОН. ОН преку E-Government Survey кој е централен инструмент на ОН ја следат и и даваат поддршка на дигиталната трансформација низ светот. Овој инструмент се развива од чисто статистички мониторинг (EGDI) кон инструмент за стратегии и политики (Model Framework), интегриран со SDG(Sustainable Development Goals)-целите. Со тоа ОН не само што ја мери состојбата, туку и го поттикнуваат процесот на трансформација — преку методолошка поддршка, евалуација, добри практики и образовни форуми.

Сето ова зборува колку е значајна дигиталната трансформација на јавната администрација и во исто време ќе се анализира и значењето на правната рамка како претпоставка за трансформацијата, но и како алатка за имплементација и функционирање на дигиталната управа. Фактот дека дигиталната трансформација на јавната администрација придонесува за законито работење, транспарентност, отчетност, соработка на институциите, одржлив развој, ја става оваа тема како централна и важна во стратешките активностите на меѓународните институции.

1.1. Активностите во рамките на ОН за првите чекори кон е-владата

Обединетите нации дигиталната трансформацијата на јавната администрација , употребата на вештачката интелигенција развојот на така наречената е-влада, ги препознаваат како важен сегмент на целокупната дигитализација и развивањето на општество на одржлив развој.

Во март 2001 година, Обединетите нации ги здружуваат земјите околу новиот концепт на дигитална влада, исто така познат како е-влада. Третиот глобален форум за внесување на иновации во владите, посветен е на темата за поттикнување на демократијата и развој на е-влада. Овој форум им овозможи на земјите можност да споделат практични искуства и иновативни решенија во дигиталната влада[205]. Одговорот, нивото на учество и исходот далеку ги надминаа очекувањата - особено со оглед на раната фаза на развој на дигиталната влада и ограниченото разбирање на нејзиниот обем и потенцијал во тоа време. По ова, во јули 2001 година, следеше почетниот напор на Одделот за економски и социјални работи на Обединетите нации (UN DESA) - во тоа време Одделот за јавна економија и јавна администрација - да го спореди развојот на дигиталната влада преку објавување на истражувачки извештај насловен како „Споредба на е-владата: Глобална перспектива - Проценка на напредокот на земјите-членки на ОН“. Овој револуционерен извештај го воведе Индексот на е-влада (подоцна преименуван во Индекс за развој на е-влада или EGDI[206]) како корисна алатка за планерите на политиките за анализа на принципите, пристапите, напредокот и посветеноста на земјите во областа на дигиталната влада.[207] Образложението за воведување на компаративен индекс беше поткрепено од големиот интерес меѓу засегнатите страни дури и во најраната фаза на развој на дигиталната влада. Индексот им нуди на земјите објективна референтна точка, при што напредокот на е-владата се мери преку серија индикатори или цели што означуваат одредена фаза на развој. Земјите можат да го проценат сопствениот напредок

[205] The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). convened the Third Global Forum on Reinventing E-Government in collaboration with the Government of Italy; the meeting was held in Naples in March 2001 - https://publicadministration.desa.un.org/capacity-development/global-forum/3rd-global-forum

[206] E-Government Development Index (EGDI).: композитен индекс кој опфаќа три сегменти — Online Service Index (OSI)., Telecommunication Infrastructure Index (TII). и Human Capital Index (HCI). — и ја одредува зрелоста на дигиталната влада во секоја држава. Local Online Service Index (LOSI).: во 2022 беше воведен за мониторинг на дигиталната понуда на најголемите градови, како централен канал на јавните услуги.

[207] United Nations, Division for Public Economics and Public Administration, and American Society for Public Administration, Benchmarking E-Government: A Global Perspective.

со текот на времето и во однос на други земји во или надвор од нивните соодветни региони, а компонентите на индексот ја покажуваат природата, конвергенцијата и дивергенцијата на развојните предизвици на детално ниво. Редовното следење на напредокот **овозможува** систематско следење и евалуација на ефикасноста на националните дигитални иницијативи. Конечно, компаративниот глобален индекс кои од тогаш го објавуваат Обединетите нации се смета за објективно неутрален (не е под влијание на политички влијанија или комерцијални интереси).

Табела бр. 12: Основни индекси на е-влада (EGDI) и нивните компоненти	
Индекс	Опис
E-Government Development Index (EGDI)	Композитен индекс — средна вредност од OSI, TII и HCI
Online Service Index (OSI)	Оценува разновидност и зрелост на е-услуги, базирано на прашалник (околу 180 прашања во 2022)
Telecommunication Infrastructure Index (TII)	Вклучува интернет корисници, мобилни и фиксен пристап и брзини по ИТУ податоци
Human Capital Index (HCI)	Вклучува писменост, образование (општо школување) по податоци од УНЕСКО/UNICEF
Local Online Service Index (LOSI)	Следи локални (градски) дигитални сервиси и нивната пристапност и функционалност

1.2. Глобалната состојба на дигиталната трансформација

Глобалната слика од UN E-Government Survey 2024 е повеќеслојна: постои јасен напредок во дигиталната влада, намалување на јазовите и подобро ниво на услуги. Сепак, остануваат предизвици — особено за земјите во развој, и особено во однос на локалната дигитализација и регулирањето на AI. Воведувањето на нови алатки, како Модел рамката и AI-додатокот, ја зголемува политичката релевантност на Survey-от како идиникатор и поттикнувач

E-Government Survey 2024 го бележи 13-то издание на двегодишното истражување кое го опфаќа развојот на дигиталната влада во сите 193 членки на ООН[208]. Глобалниот просек на E-Government Development Index (EGDI) порасна од 0.6102 во 2022 на 0.6382 во 2024, што укажува на општ напредок. Учество во највисоки категории

[208]UN E-Government Survey 2024 — 13. издание, UN DESA

(Very High EGDI: 0.75-1.00) има 76 држави, а Европа останува лидер со индекс 0.8493, следена од Азија (0.6990), Америка (0.6701), Океанија (0.5298) и Африка (0.4247)[209].

Процентот на население кое нема пристап до дигитална владина инфраструктура се намали од 45% (околу 3.5 милијарди луѓе) во 2022 на 22.4% (околу 1.73 милијарди) во 2024. Меѓутоа, нееднаквостите остануваат изразени, особено во Африка и Океанија.

На локално ниво, Local Online Service Index (LOSI) покажува значителни диспропорции; националните портали ја надминуваат ефикасноста на градските, потенцирајќи ја потребата од поддршка на дигиталната трансформација на општинско ниво.

Од првото издание во 2003, UN E-Government Survey користи континуиран методолошки пристап заснован на индекси како EGDI, кој се состои од Online Service Index (OSI), Telecommunication Infrastructure Index (TII) и Human Capital Index (HCI).

Во 2024 година едицијата воведе „Digital Government Model Framework“, кој служи како методолошка мапа за практично планирање, имплементација и евалуација на дигитални трансформации. Аргументира за системски („ecosystem“) пристап, се фокусира на принципи како governance, инклузивност и „secure by design“.

Додека основниот дел ја мери состојбата, додатокот (addendum) за вештачка интелигенција е првпат вклучен, препознавајќи го AI како критичен елемент во дигиталната трансформација чии бенефити и ризици треба да се балансираат.

Од извештајот од 2024 година се забележува позитивно поместување зголемување на EGDI, а особено проширување во Very High/категории земји со повисоко користење на дигитални технологии, во оваа група мигрираат уште 23 нови држави.

Намалување на дигиталниот јаз, но ризик од задржување на големи разлики, особено во развојните региони. Локалната дигитална влада е сè уште недоволно развиена, иако е првата точка на контакт со граѓаните. Новата Модел рамка ја покажува зрелоста на истражувачкиот пристап — од пасивно мерење кон активна поддршка за политиката.

[209] E-Government Survey 2024 Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development With the addendum on Artificial Intelligence

Во овој извештај на AI се гледа како силен инструмент за ефикасност, меѓутоа и како потенцијален ризик за засилување на нееднаквости, особено ако нема рамковна правна регулатива или капацитет за раководење.

Во 2024, 63% од земјите имаат некој вид законодавство за AI/нови технологии; 44% имаат етички/одговорен AI-регулативен режим, а 94 земји веќе ги вклучиле AI во стратегиите за е-управа.

Регионално, Азија и Европа водат во AI-регулативата; Америка, Африка и Океанија значително заостануваат.

Спомнати се и глобални иницијативи: UNESCO's AI Ethics (2021), резолуции A/RES/78/265 и A/RES/78/311 за безбеден AI, како и UN-водени „regulatory sandboxes", AI-читливост и capacity building.

1.3. Активностите на ОН за развој на е-влада и јавна администрација

Во рамките на Обединетите нации (ОН), развојот и стимулирањето на е-владата во земјите членки е систематски поддржан преку повеќе иницијативи, институции и програми, кои имаат за цел да ја унапредат дигиталната трансформација на јавниот сектор и да ја поврзат со целите за одржлив развој (SDGs). Еве го академскиот осврт:

Како што претходно беше кажано, ОН, преку Департманот за економски и социјални работи (UNDESA), од 2001 година спроведуваат Глобално истражување за е-влада (E-Government Survey) на секои две години. Овој извештај ги анализира трендовите, постигнувањата и предизвиците во дигиталната администрација, оценувајќи ги земјите преку: E-Government Development Index (EGDI) – индекс што мери развиеност според онлајн услуги, телекомуникациска инфраструктура и човечки капитал. E-Participation Index (EPI) – индекс за вклученост на граѓаните во дигитални консултации, ко-дизајн на политики и донесување одлуки. Овие индекси служат како алатка за земјите да ги идентификуваат слабостите и приоритетите во дигитализацијата на јавната управа.

ОН обезбедуваат технички и консултативни услуги за државите членки со цел: развивање на национални стратегии за дигитална трансформација – често усогласени со SDGs.; **хармонизација на правната рамка – посебно во областа на електронска идентификација, електронски потпис, заштита на лични податоци и сајбер**

безбедност; интероперабилност – развој на технички стандарди за размена на податоци помеѓу институциите и државите.

Разбирајќи го значењето на дигиталната трансформација на јавната администрација ОН воспоставија платформи како United Nations Public Administration Network (UNPAN). Оваа платформа нуди: примери на добри практики; компаративни студии по региони; обуки и академски ресурси за државни службеници. Сето ова е многу битно и инспиративно за законодавците, за оние кои се задолжени за имплементација на дигиталната трансформација на јавната администрација на државно и локално ниво.

Преку специјализирани агенции (UNDP, ITU, UNCTAD) и партнерства со Светската банка и регионалните организации, ОН обезбедуваат: грантови и фондови за развој на е-влада во земјите во развој; пилот-проекти за тестирање на нови дигитални решенија (на пр. дигитални идентитети во Африка и Азија). На овој начин се обезбедува рамноправен развој на дигитализацијата и перманентно зголемување на нивото на знаења и имплементација во земјите кои заостануваат на планот на овие активности.

ОН инсистираат дигиталната трансформација да биде: инклузивна – достапна за сите граѓани, вклучувајќи ранливи групи; Одржлива – усогласена со еколошките стандарди и долгорочна одржливост на инфраструктурата.

ОН како актуелни приоритети според E-Government Survey 2024 особено ги нагласуваат: интеграција на вештачка интелигенција во јавната администрација; засилена сајбер-безбедност за заштита на е-сервиси; поддршка на отворени податоци и транспарентност; подобрување на е-учество на граѓаните.

Табела бр.13: Преглед на активностите на Обединетите нации за стимулирање на развојот на е-влада, поделено по региони, врз основа на податоците од E-Government Survey 2024 и релевантните ОН програми:

Регион	Главни активности на ОН	Примери на програми/иницијативи	Клучни приоритети	Пример земји
Европа	Техничка помош за хармонизација на правна рамка; обуки за дигитална писменост;	Digital Europe Programme (во соработка со ЕК), UNPAN Europe, UN E-Government Training Series	Сајбер-безбедност, е-идентификација, вклучување на граѓани во	Естонија, Данска, Холандија, Северна Македонија

	поддршка на интероперабилни платформи		креирање политики	
Азија и Пацифик	Проекти за дигитална инфраструктура; пилот-програми за дигитални идентитети; поддршка на AI за јавни услуги	UN ESCAP Digital Government Initiative, ITU Smart Sustainable Cities	Јакнење на интернет пристап, е-здравство, автоматизација на услуги	

ГЛАВА ВТОРА: ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Вовед кон Глава втора Дел трети

Во овој дел од трудот ќе ги презентираме состојбите во Европската унија на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација. Ова е битно за нашиот труд, затоа што дигиталната трансформација на јавната администрација претставува еден од клучните приоритети на Европската унија (ЕУ) во насока на зголемување на ефикасноста, транспарентноста и достапноста на јавните услуги и затоа што преку анализата ќе можеме да ја согледаме улогата на правната рамка. Ова особено што Европската унија ја препознава дигиталната трансформација на јавната администрација како стратешки инструмент за конкурентност, доверба во институциите и исполнување на целите за одржлив развој. Преку комбинација на правна рамка, финансиска поддршка и координација на проекти, ЕУ поставува модел кој може да послужи како пример и за регионот на Западен Балкан. Во овој дел на трудот ќе се осврнеме на активностите кои последните две децении, ЕУ ги презема за развивање на интегрирани политики, правни инструменти и финансиски програми со цел да обезбеди модернизација на јавниот сектор преку примена на дигитални технологии, автоматизација на административни процеси и воведување на нови концепти како е-влада (eGovernment) и вештачка интелигенција (ВИ) во јавната управа.

Анализата која ја правиме во овој дел е поврзана со значењето што ЕУ и го посветува на јавната администрација и се поврзува со член 41 од Повелбата за основните

права на ЕУ каде се наведува и правото на добра администрација. „Секое лице има право неговите или нејзините работи да бидат решавани непристрасно, праведно и во разумен рок од страна на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата“.[210] Во ЕУ се смета дека во моментов, не постојат униформни и обврзувачки процедурални правила што го регулираат правото на граѓаните на ЕУ на добра администрација, и затоа степенот до кој ова право е обезбедено се доведува во прашање. Од 2001 година, Европскиот парламент повикува на отворена, ефикасна и независна администрација на Европската Унија. Тој презентирал законодавни иницијативи во 2012 и 2016 година, кои подоцна не беа разгледани од Европската комисија. Се заклучува дека идентификуваните проблеми остануваат, а со текот на времето се појавуваат нови прашања и предизвици. Ова важи, особено, во однос на дигитализацијата, на пример, употребата на ВИ „автоматско“ или „алгоритамиско“ донесување одлуки, што би можело да предизвика загриженост за усогласеност со основните права, заштитата на податоците, инклузивноста и недискриминацијата, како и со принципите како што е технолошката неутралност.[211] Начините со кои се справува ЕУ со овие предизвици треба да послужат како модел за градење на добра, комплексна правна рамка за дигитална трансформација на јавната администрација.

2.1. Почетоци и развојот на дигитализација на јавната администрација во Европската унија и предизвиците со кои се соочуваат земјите членки

Дигитализацијата на јавната администрација во Европската Унија започна со стратешки иницијативи фокусирани на градење кохезивна дигитална инфраструктура и подобрување на пристапот до дигитални технологии. Клучните пресвртници вклучуваат Акциски от план за еЕвропа 2002, Дигиталната агенда за Европа и Стратегијата за дигитален единствен пазар, сите насочени кон поттикнување на дигиталната инклузија, подобрување на јавните услуги и создавање унифициран дигитален пазар. Дигиталниот

[210] Charter of Fundamental Rights of the European Union
OJ C 326, 26.10.2012, pp. 391–407: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj (последен пат посетено на 14.05.2025).
[211] Resolution of 20 May 2021 on shaping the digital future of Europe, 2020/2216 (INI)., European Parliament. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021IP0261 (последен пат посетено на 20.04.2025).

компас 2030 ги истакнува понатамошните амбициозни цели за Дигиталната декада, нагласувајќи ја важноста на дигиталната трансформација за ЕУ.

Анализирајќи го искуството од дигитализацијата на јавната администрација во Европската Унија, или е-управувањето тргнавме од повеќе документи и извештаи на ЕУ и Европската комисија кои ја обработуваат оваа значајна материја.

2.1.1 Првите чекори на земјите членки на ЕУ во дигиталната трансформација на јавната администрација

Во ЕУ анализите покажале дека дигитализацијата е еден од клучните трендови во современиот развој на општеството. Таа не само што го менува начинот на кој луѓето и бизнисите комуницираат, туку и го трансформира начинот на кој се управува со јавните ресурси. Со ограничени финансиски ресурси, важна задача за владите е да пронајдат ефикасни механизми за оптимизирање на трошоците. Дигиталните технологии нудат нови алатки за постигнување на оваа цел. Управувањето во дигиталната ера, во ЕУ, го заменува Новото јавно управување, и воспоставува помодерно „дигитално“ управување со акцент на интегритет „ориентиран кон клиентите“ и дигитализација.

Во табелата што следи даваме пресек на зачетоците на дигиталната трансформација во земјите членки на ЕУ со цел да покажеме дека постојат и временски разлики, но и разлики во секторите во кои се отпочнало со дигитализацијата како и во документите, актите или стратегиите со кои е отпочната имплементацијата на дигиталната трансформација. Оваа разлика се чувствува и денес во Европската унија и настојувањата е да се изедначат состојбите за да се постигнат зацртаните стратешки цели на овој план

Табела бр. 14: Почетоците на дигитална трансформација во државите на Европската унија

Држава	Датум кога прв пат во одредена држава отпочнала дигитализацијата на јавната управа	Прв внес на дигитална технологија	Пример, акт, документ

Австрија	2003	„eGovernment Offensive“; 2005 платформа Digital Austria	Стратегија/програма.
Белгија	1999–2003	Започнат eID rollout; централни е-услуги	Услуга (е-ИД) + програма.
Бугарија	2012; 2016	egov.bg централен портал; 2016 SEGA агенција	Услуга (портал) + Закон (Акт за ел. управување).
Хрватска	2014	e-Građani/e-Citizens; е-изводи од матични книги	Услуга (портал).
Кипар	2004–2015	Централен gov.cy портал; национална е-стратегија	Услуга (портал) + Стратегија.
Чешка	2000	Act No. 365/2000 (електронска јавна администрација); подоцна Data Box	Закон + услуга.
Данска	2001	Прва национална e-Government Strategy	Стратегија.
Естонија	2000–2002	e-Tax (2000), e-ID (2002), X-Road	Услуга + инфраструктура.
Финска	2002	Suomi.fi како „single access point“	Услуга (портал). Int
Франција	2004-2005	Програма ADELE; уредби за електронски размен	Стратегија + правна рамка.
Германија	2000	BundOnline 2005 федерална програма	Стратегија/програма.
Грција	2001–2002	TAXISnet (е-даноци)	Услуга (е-даноци).
Унгарија	2008	E-Public Administration 2010 Strategy	Стратегија.

Ирска	2000–2005	Electronic Commerce Act 2000; rollout на е-услуги	Закон → услуги.
Италија	2005	Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)	Закон (Legislative Decree 82/2005).
Латвија	2005–2006	национална е-рамка/портал и први услуги	Закон/стратегија → услуги.
Литванија	2003–2004	e-Government Concept & Plan 2004–2008	Стратегија/акционен план.
Луксембург	2005	eGovernment Master Plan 2005–2010	Стратегија.
Малта	2002	Лансирање gov.mt (мај 2002); 2007 myGov	Услуга (портал).
Холандија	1999–2003	Overheid.nl (1999) и DigiD (2003)	Услуга (портал/е-ИД).
Полска	2005–2008	Act on Informatization (2005); 2008 програма за ИО	Закон + Стратегија.
Португалија	2006	SIMPLEX (адм. поедноставување)	Стратегија/програма + услуги (е-лиценци итн.).
Романија	2003	Law 161/2003 + портал e-guvernare.ro (2003)	Закон + Услуга.
Словачка	2013–2014	Act 305/2013 и slovensko.sk (ел. сандачиња, нотификации)	Закон + Услуга.
Словенија	2001	Лансиран e-Uprava (март 2001)	Услуга (портал).
Шпанија	2007	Ley 11/2007 (право на електронски пристап)	Закон (е-пристап, е-известувања).

Шведска	2000	„24/7 Agency“ визија; национален портал Sverige.se	Стратегија + услуга.

Направената анализа покажува како што веќе констатиравме дека од започнување на дигиталната трансформација на јавната администрација, Европската унија бележи значителна разноликост во степенот на развој на електронските услуги во јавната администрација. Според најновите извештаи на *eGovernment Benchmark* [212]и *State of the Digital Decade*[213], европските држави може да се групираат во три категории: високо развиени (дигитални лидери); средно развиени(напредни, но не целосно интегрирани) и земји во развој (во процес на дигитална трансформација)

Во група на дигитални лидери припаѓаат држави кои имаат речиси целосно дигитализирана јавна администрација, интегрирани национални портали, функционални системи за електронска идентификација и висок степен на прекугранична интероперабилност како што се Естонија, Данска, Финска, Холандија, Австрија, Шведска. Овие држави се карактеризираат со: системски имплементирани *once-only* и *digital by default* принципи; електронска лична карта и е-потпис користени во >90% од услугите; интегрирани регистри и автоматска размена на податоци помеѓу институциите.

Групата на напредни но нецелосно интегрирани држави се карактеризираат со тоа што имаат значителен број дигитални услуги, но системите не се целосно интегрирани, или употребата на е-идентификација и автоматска размена е ограничена тука припаѓаат Словенија, Литванија, Латвија, Португалија, Франција, Германија, Белгија. Во овие држави постојат национални портали, но одредени услуги бараат физичко присуство или дополнителни документи; Дел од регистрите не се интероперабилни; Процесите често се дигитализирани „над“ постојните административни структури, без целосна ре-инженеринг на процесите.

Последната група држави кои се во процес на консолидирање на дигитализација припаѓаат држави кои започнале значителни проекти за дигитализација во последната деценија, но имаат ограничен опфат на услуги, проблеми со интероперабилноста и ниска

[212] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2024-egovernment-benchmark (последен пат посетено на 23.03.2025). https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-egovernment-benchmark-2025 (последен пат посетено на 20.06.2025).
[213] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/state-digital-decade-2025-report (последен пат посетено на 20.06.2025).

корисничка употреба. Во оваа група припаѓаат Бугарија, Романија, Хрватска, Полска, Словачка, Кипар, Грција, Малта. Ограничен број услуги достапни целосно онлајн; Ниска интеграција на регистрите и ограничена прекугранична функционалност; Е-идентификација постои, но не е широко користена од граѓаните.

Според направените анализи може да се заклучи дека главен проблем поради кои се заостанува во дигитализацијата на јавната управа се фрагментираните ИТ системи и застарената и различна инфраструктура. Многу држави (особено во третата група) имаат децентрализирани бази на податоци и несоодветна интероперабилност меѓу институциите.

Исто така во Европската унија се забележува дека постои недоволна правна усогласеност и стандарди. Разликите во националните законодавства за е-потпис, заштита на податоци и е-идентификација создаваат бариери за прекугранична употреба.

Посебен предизвик како што укажавме е и недостатокот на дигитални вештини и кај јавните службеници и кај граѓаните, што ја намалува употребата на постоечките услуги. Кон ова можеме да додадеме (што се потврдува и во самите извештаи) дека постои ниска доверба на граѓаните во е-управата и страв од злоупотреба на податоците, особено во земји со слаб капацитет за сајбер-безбедност.

Во многу од земјите на различни начини се настојува на различни начини да се совладаат овие предизвици, така на пример во Естонија: Со X-Road платформата (интероперабилност на сите регистри) и задолжително користење на е-ИД за сите услуги, државата ги елиминира рачните процедури и овозможува *once-only* принцип на национално и прекугранично ниво. Во Португалија со програмата *SIMPLEX*, се воведоа годишни циклуси на поедноставување на административните процеси, засновани на повратни информации од граѓаните и бизнисите. Ова доведе до интегрирање на повеќе институции во еден дигитален процес (на пр. отворање фирма за 1 час).

2.1.2 Декларацијата од Талин и Декларацијата од Берлин

Истражувањата покажуваат дека во Европската унија, многу се настојува да се обезбеди имплементацијата на дигиталната трансформација со различни мерки со цел за уедначување на нивото на дигитална трансформација

Како извонредно значаен се смета Документот од Самитот во Талин за дигитализација, одржан на 29 август 2017 година, тој покрај другото и содржи статистика што покажува дека 79% од граѓаните на ЕУ на возраст од 16 до 74 години редовно го користат Интернетот, а од 2016 година, речиси сите претпријатија имаат пристап до оваа мрежа [214]. Овие податоци покажуваат значителен напредок во употребата на дигиталните технологии во Европската Унија, што станува основа за понатамошен развој на е-управувањето и подобрување на јавната администрација во овој регион. Во 2017 година постоела значителна нерамномерност во развојот на е-услугите меѓу земјите членки, а Естонија, како лидер во дигиталното управување, ја искористила својата улога на претседавач на ЕУ за да постави заедничка визија и конкретни обврски.

Искуството од претходниот период за состојбата на дигиталната трансформација на јавната администрацијата или е-управувањето, е-владата, укажала на голем број предизвици и состојби што треба да се надминат во ЕУ за да се обезбеди консолидиран и континуиран развој на дигитализацијата на јавната управа. Талинската декларација уредува принципи, цели и обврски за: Кориснички дизајниран-User-centricity: сите е-услуги да бидат дизајнирани според потребите на корисниците, лесни за користење и достапни на повеќе уреди. Еднаш само-Once-Only Principle: граѓаните и бизнисите да не даваат исти податоци повеќе од еднаш, институциите да ги разменуваат податоците меѓусебно. Транспарентност-Transparency: пристап на граѓаните до сопствените податоци и информации за статус на административните постапки. Прекугранични услуги- Cross-border services: интеграција на јавните услуги во рамки на целата ЕУ. Интероперабилност-Interoperability: заеднички технички и организациски стандарди за размена на податоци.

Декларацијата има особено значење затоа што поставува заедничка рамка за сите земји членки на ЕУ во областа на е-владата, претставува политичка обврска (не законски обврзувачка) на министрите одговорни за дигитализација и влијаеше врз подоцнежните

[214] Tallinn Declaration on eGovernment at the Ministerial Meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU, 6 October 2017. European Commission. Tallinn Declaration on eGovernment 2017 – https://ec.europa.eu/digital-strategy/our-policies/tallinn-declaration-egovernment_en (последен пат посетено на 13.04.2025).
Талинската декларација за е-влада, потпишана во 2017 година, е обврска на земјите-членки на ЕУ и ЕФТА да дадат приоритет на висококвалитетните и беспрекорни дигитални јавни услуги фокусирани на корисникот. Таа ги опишува шест клучни политички активности за постигнување на овие цели, фокусирајќи се на дигитални услуги , инклузивност, безбедност, транспарентност, интероперабилност и политики за поддршка. Декларацијата се темели на претходни иницијативи како што се Акцискиот план за е-влада 2016-2020 и Европската рамка за интероперабилност

иницијативи како Interoperable Europe Act и eIDAS 2.0. (кои ќе ги анализираме понатаму во трудот) Исто така, промовира интеграција на националните системи и елиминирање на административните бариери.

Табела бр. 15: Земји со најуспешна имплементација на Талинската декларација		
Држава	Клучни постигнувања	Извор
Естонија	Целосно имплементиран Once-Only Principle; X-Road интероперабилна платформа	e-Estonia, EC Country Profile
Данска	100% дигитална комуникација со јавната администрација; NemID и Digital Post	Digital Government Factsheet – Denmark
Португалија	SIMPLEX програма за годишно поедноставување на услуги; висок степен на user-centricity	OECD OPSI, EC Reports
Финска	Централна платформа Suomi.fi; интеграција на прекугранични услуги	European Commission eGovernment Benchmark

Она што се покажало како најбитно при почеток на дигиталната трансформација според европското искуство, е дека ефективната е-влада зависи од воспоставувањето на националните рамки за интероперабилност. Ова е **регулаторен документ од организациска и техничка природа** што дефинира и опишува јасни организациски и технички барања за проекти и системи што ги користат јавните власти во областа на е-владата.

Берлинската декларација- ***Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government*** е донесена на 8 декември 2020 година под германското претседателство со Советот на ЕУ, и декларацијата беше потпишана од сите земји-членки на ЕУ. Декларацијата имаше за цел усогласување на европските влади околу вредносно базиран пристап во дигитализацијата на јавната управа. Таа ја создава заедничка визија за дигитализацијата до 2030 г., која директно се поврзува со *Digital Compass 2030* и *eGovernment Action Plan*. Таа претставува рамка за политики, а не правно обврзувачки акт – но има силно влијание врз националните стратегии. Ги поврзува принципите на дигиталната трансформација со добро владеење, транспарентност и

владеење на правото, со што дигитализацијата не е само техничка, туку и демократска трансформација. Служи како патоказ за земјите-членки, вклучително и за државите на Западен Балкан кои се усогласуваат со ЕУ стандарди.

Она што е битно е дека оваа Декларација особено укажува на тоа дека дигитализацијата не е само технолошки процес туку и демократски дека е потребно да постои комплексна правна рамка за успешна и праведна трансформација и воедно дека таа предизвикува и голем број на социолошки промени. Целите на дигиталната трансформација според оваа Декларација се да се обезбеди **вредносно-базирана дигитализација** се потенцира дека дигиталната трансформација мора да се темели врз демократски вредности и владеење на правото. Според Декларацијата дигитализацијата треба да придонесе за **транспарентност и доверба** – отворање на податоците и засилена отчетност на институциите. На висок пиедестал Декларацијата ги става **дигитални права и инклузија** – гарантирањето пристап до дигитални услуги за сите граѓани, вклучувајќи маргинализирани групи. **Интероперабилност и прекугранични услуги** поттикнување развој на заеднички стандарди за услуги што функционираат во целата ЕУ е она на што требало да се работи. Оваа Декларација укажува дека технологиите брзо се менуваат и дека треба да се вложува во имплементација на **дигиталните иновации во јавниот сектор** – поддршка за воведување нови технологии (AI, blockchain, big data) во јавната администрација. Како битни Декларацијата ги смета **безбедноста и доверливост** – почитување на висок степен на сајбер-безбедност и заштита на лични податоци (во согласност со GDPR). Како задача која перманентно ќе се остварува е **учењето на дигитални вештини** – развивање капацитети на јавните службеници за користење и управување со дигитални решенија.

Табела бр. 16: Примена на принципите на Берлинската декларација во националните стратегии (Естонија, Данска, Хрватска, Србија, Црна Гора, Македонија)

Земја	Национални стратегии/иницијативи	**Примена на принципите на Берлинската декларација**
Естонија	Digital Agenda 2030, X-Road interoperability platform	Вредносно-базирана дигитализација (отворена е-управа, доверба во институциите);

		Интероперабилност преку X-Road; Електронско гласање; Дигитални права загарантирани за сите граѓани.
Данска	Digital Strategy 2022–2025, Agency for Digital Government	Фокус на транспарентност и доверба (отворени податоци); Прекугранични услуги со ЕУ; Дигитални вештини за сите јавни службеници; Инклузивни е-услуги „digital by default“.
Хрватска	Digital Croatia Strategy 2032, National Broadband Plan 2021–2027	Усогласување со вредностите на ЕУ; Интероперабилност (државна ИТ инфраструктура, NN 72/25); Фокус на е-услуги и иновации; Инклузија и дигитални вештини преку НПОО (Нац. план за закрепнување).
Србија	Programme for Digital Transformation of Public Administration 2020–2030, eGovernment Development Programme 2019–2022	Усогласување со ЕУ (NIS2, GDPR); Е-управа портал (eUprava); OSS за бизниси и граѓани; Почетни чекори за инклузија и транспарентност.
Црна Гора	Digital Transformation Strategy 2022–2026, Smart Montenegro	Воведување е-услуги и интероперабилност; Усогласување со ЕУ принципи; Почетен развој на отворени податоци; Фокус на сајбер-безбедност и доверба.
Северна Македонија	National ICT Strategy 2021–2025, Smart Public Administration (SIGMA)	Усогласување со принципите на ЕУ; Е-услуги преку порталот uslugi.gov.mk; Фокус на транспарентност, отворени податоци и пристап до информации; Програми за дигитални вештини на службениците.

2.1.3. Правна хармонизација и финансиска поддршка за дигиталната трансформација на јавната администрација

Правна хармонизација се обезбедува преку двете регулативи **Регулатива (ЕУ) бр. 910/2014** на Европскиот парламент и на Советот од 23 јули 2014 година **за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар** (во понатамошниот текст eIDAS)[215] и Регулатива (ЕУ) 2024/1183 на Европскиот парламент и на Советот од 11 април 2024 година за изменување на Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 во врска со воспоставувањето на Европската рамка за дигитален идентитет[216]. Исто така од големо значење се и **Регулатива (ЕУ) 2018/1724** на Европскиот парламент и на Советот од 2 октомври 2018 година **за воспоставување единствена дигитална порта за обезбедување пристап до информации, процедури и услуги за помош и решавање проблеми**[217] и Директива (ЕУ) 2019/1024 на Европскиот парламент и на Советот од 20 јуни 2019 година за **отворени податоци и повторна употреба на информации од јавниот сектор** [218].

Во 2018 година, Европскиот парламент и Советот на ЕУ ја усвоија **Регулативата (ЕУ) 2018/1724 со која се воспоставува единствен дигитален портал за обезбедување пристап до информации, процедури и услуги за помош и решавање проблеми (SDGR)**[219].Оваа Регулатива е клучен елемент на Стратегијата за единствениот пазар[220], чија цел е да се ослободи целосниот потенцијал на внатрешниот пазар преку олеснување на движењето на граѓаните и бизнисите во рамките на ЕУ и тргувањето, етаблирањето и

[215] Regulation (EU). No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (O.J. L 257, 28.8.2014, p. 73–114). — eIDAS

[216] Regulation (EU). 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU). No 910/2014 as regards establishing the European Digital Identity Framework PE/68/2023/REV/1 OJ L, 2024/1183, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj (последен пат посетено на 14.04.2025).

[217] Regulation (EU). 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services (O.J. L 295, 21.11.2018, p. 1–38).

[218] Directive (EU). 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (O.J. L 172, 26.6.2019, p. 56–83).

[219] U SDGR (2018) Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012. Достапна на: https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj (последен пат посетено на 23.06.2025)

[220]European Commission (2015). Single Market Strategy. Available at: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-strategy_en (последен пат посетено на 23.06.2025)

проширувањето на нивните бизниси преку границите. Соопштението на Комисијата „Стратегија за дигитален единствен пазар за Европа“ од 6 мај 2015 година ја призна улогата на интернетот и дигиталните технологии во промената на начинот на кој граѓаните и бизнисите пристапуваат до информации и јавни услуги, стекнуваат знаење, купуваат стоки и услуги, учествуваат на пазарот и работат, со што се олеснуваат можностите за иновации, раст и работни места. Во соопштението се признава дека потребите на граѓаните и бизнисите во нивната земја и преку границите би можеле подобро да се задоволат со проширување и интегрирање на постојните национални портали, веб-страници, мрежи, услуги и системи и со нивно поврзување со различни национални решенија, со што се создава единствена дигитална порта што служи како единствена европска влезна точка.9 Оваа приоритетна акција беше признаена и во соопштението „Акцискиот план на ЕУ за е-влада 2016-2020“ од 19 април 2016 година и во соопштението на Комисијата „Зајакнување на правата на граѓаните“ во Унија на демократски промени - Извештај за граѓанство на ЕУ 2017“ од 24 јануари истата година, во кое портата се смета за приоритет за правата на граѓаните на Унијата.

Секако анализата покажува дека Европската унија вложува финансиски средства во остварување на целите што треба да се постигнат за успешна дигитална трансформација на јавната администрација. Програма „Дигитална Европа“ (2021–2027)[221] и Механизам за опоравување и отпорност (RRF) финансираат инфраструктура, е-услуги и обука. Финансирањето е поврзано со мерливи индикатори за дигитален напредок.

Сајбер-безбедноста е една од најголемите предизвици за модерните држави и јавни администрации. Со зголемувањето на дигитализацијата и интероперабилноста, институциите стануваат подложни на ризици како што се сајбер-напади, злоупотреба на податоци и прекини во критичните дигитални услуги. Европската унија, со цел да создаде заедничка рамка за заштита, ја усвои **Директива (ЕУ) 2016/1148 на Европскиот парламент и на Советот од 6 јули 2016 година за мерки за високо заедничко ниво на безбедност на мрежните и информациските системи низ целата Унија**[222] во 2016

[221] Work Programme 2025-2027 of the Digital Europe Programme (DIGITAL). https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/work-programme-2025-2027-digital-europe-programme-digital (последен пат посетено на 20.06.2025).

[222] Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union
EUR-Lex reference:OJ L 194, 19.7.2016, p. 1–30

година – позната како NIS1. Подоцна, поради зголемениот број на сајбер-напади и потребата за поцврста регулатива, беше донесена новата **Директива (ЕУ) 2022/2555 на Европскиот парламент и на Советот од 14 декември 2022 година за мерки за високо заедничко ниво на сајбер безбедност низ целата Унија,** со која се изменува Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 и Директивата (ЕУ) 2018/1972 и се укинува Директивата (ЕУ) 2016/1148 (Директива NIS2)[223].

Табела бр. 17: Имплементација на Директивите за сајбер безбедност во националните законодавства

Аспект	NIS1 – Национални законски обврски	NIS2 – Проширени национални законски обврски
Национална стратегија	Усвојување национална стратегија за безбедност на мрежи и информациски системи со цели, улоги и мерки.	Усвојување сеопфатна национална стратегија за сајбер-безбедност, усогласена со европските стандарди, вклучително и ИКТ и рамки за отпорност.
Надлежни органи	Именување национален надлежен орган за спроведување на директивата.	Засилување на улогата на надлежните органи со повеќе овластувања и ресурси, вклучително и координација со EU-CyCLONe.
CSIRT тимови	Формирање национален CSIRT (Computer Security Incident Response Team).	Засилена улога на CSIRT тимовите со проширен опфат, задолжителна соработка, проактивен мониторинг и размена на информации.
Опфат на субјекти	Идентификација и регулација на оператори на критични услуги (енергија, транспорт, банкарство, здравство, вода, дигитална инфраструктура) и	Проширување на опфатот и на средни и големи субјекти во повеќе сектори: јавна администрација, поштенски услуги, управување со отпад, производство на медицинска

[223] Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS2 Directive) EUR-Lex reference:OJ L 333, 27.12.2022, p. 80–152

	одредени дигитални даватели на услуги.	опрема, вселенски сектор, дигитални платформи.
Управување со ризици	Основни безбедносни барања и пријавување на инциденти од страна на операторите и давателите на дигитални услуги.	Строги и хармонизирани мерки за управување со ризици: безбедност на синџирот на снабдување, енкрипција, објавување на ранливости, процедури за реагирање на инциденти.
Известување за инциденти	Операторите мораа да пријавуваат значајни инциденти кои влијаат на континуитетот на услугите.	Задолжително известување со строги рокови: првичен извештај во рок од 24 часа, детален извештај во 72 часа, финален извештај по решавање на инцидентот.
Санкции	Санкциите беа оставени на одлука на земјите членки; не беа хармонизирани.	Воведување хармонизирани и построги казни: до 2% од глобалниот годишен промет за непочитување.
Координација на ниво на ЕУ	Учество во Работната група за соработка и во мрежата на CSIRT тимови.	Задолжително учество во засилената европска координација, вклучително и во EU-CyCLONe за управување со големи прекугранични инциденти.

Регулативата (ЕУ) 2021/694 на Европскиот парламент и на Советот од 29 април 2021 година **за воспоставување на Програмата „Дигитална Европа**“ (O.J. L 166, 11.5.2021, стр. 1–34) Digital Europe Programme (DEP) има влијание врз јавниот сектор и постои врска на оваа програма со националните стратегии за дигитална трансформација. Програмата има за цел да ги зајакне дигиталните капацитети на Европската унија и да создаде услови за рамномерен развој на дигиталните услуги во сите земји членки. Оваа Регулатива како што кажавме го основа Digital Europe Programme (DEP) за периодот 2021–2027, со буџетска рамка од приближно €7.588 милијарди во тековни цени. Програмата се фокусира на големи инфраструктурни и капацитетски инвестиции, за разлика од истражувачкиот карактер на *Horizon Europe*. Насочена е на имплементација на технологии со големо влијание во јавниот и приватниот сектор. Финансирањето се

распределува преку грантови, јавни набавки, индиректно финансирање и други инструменти, сите управувани првенствено од Комисијата

Програмата **„Дигитална Европа“** има значајна улога во забрзувањето на модернизацијата на јавната администрација преку следниве аспекти: подобрување на инфраструктурата и интероперабилноста – финансирање на High-Performance Computing (HPC), центри за сајбербезбедност и национални платформи за е-услуги, што овозможува интеграција на регистрите и размена на информации преку граници; јакнење на капацитетите за сајбербезбедност – воспоставување национални и регионални центри и заеднички стандарди за заштита на податоците; воведување и проширување на вештачка интелигенција во јавните услуги – развој на AI алатки за автоматизација и подобрување на ефикасноста; Подобрување на дигиталните вештини во администрацијата – финансирање обуки за јавните службеници. DEP е дизајнирана да функционира комплементарно со националните програми и стратегии. Клучните точки на усогласеност вклучуваат: Европски приоритети -Национални агенди – националните стратегии ја следат истата структура на приоритети како петте области на DEP (HPC, AI, Cybersecurity, Digital Skills, Deployment); Финансиска синергија – комбинирање на DEP средства со други европски фондови за изградба на е-инфраструктури; Интероперабилност и стандарди – усогласување со Европската рамка за интероперабилност (EIF) и Interoperable Europe Act.

Во Естонија – финансирање за надградба на X-Road платформата и воведување AI услуги во локалната самоуправа, што резултира со намалување на времето за обработка на барања за над 40%. Во Португалија – користење на DEP за создавање регионални Digital Innovation Hubs за поддршка на општините во дигитализација на административните услуги.

Програмата има директно влијание преку финансирање инфраструктура и обука, и индиректно влијание преку поставување на заеднички стандарди и модели. Таа придонесува за поголема интеграција на е-услугите во целата ЕУ, намалување на дигиталниот јаз и зајакнување на дигиталната автономност на Унијата.

Уште еден битен инструмент за финансиска поддршка на дигиталната трансформација на јавната администрација е **Recovery and Resilience Facility (RRF),** воспоставен со **Регулатива (ЕУ) 2021/241** на Европскиот парламент и на Советот од 12 февруари 2021 година (O.J. L 57, 18.2.2021, стр. 17–75), претставува централниот инструмент на ЕУ за ублажување на економските и социјалните последици од кризата предизвикана од COVID-19 и за забрзување на структурните реформи и инвестиции.

Еден од шесте главни столбови на RRF е дигиталната трансформација, со обврска државите членки да наменат најмалку 20% од средствата за дигитални проекти.

RRF обезбедува значителни грантови и заеми за развој и модернизација на: национални дигитални платформи и централни портали за е-услуги; центри за податоци и cloud инфраструктури, со зголемена сигурност и капацитет; мрежна конектираност (5G, оптички влакна) како предуслов за функционирање на напредни јавни е-услуги; интероперабилни регистри што овозможуваат автоматска размена на податоци меѓу институциите.

Пример: Шпанија користи RRF средства за создавање единствена платформа за локална и централна администрација, која интегрира 400+ услуги.

RRF финансира: дигитализација на административни процедури (е-градежни дозволи, е-плаќања, онлајн даночни пријави); е-здравство (електронски медицински картони, рецепти, телемедицина);е-правда (онлајн поднесоци, дигитални судски рочишта); е-образование (платформи за далечинско учење и управување со наставни процеси).

Пример: Италија наменува над 40% од својата RRF дигитална компонента за „Платформа за дигитално идентитетско управување“ и интегрирани услуги за граѓаните и бизнисите.

RRF вложува во: обучување на јавните службеници за користење и управување со нови дигитални системи; програми за развој на напредни дигитални вештини (сајбер-безбедност, анализа на податоци, управување со е-процеси); масовни дигитални обуки за населението за зголемување на употребата на е-услуги.

Пример: Хрватска инвестира RRF средства во обука на сите државни службеници за користење на новата национална платформа *e-Građani 2.0*.

RRF има тројно значење за дигитализацијата на јавната администрација: забрзување на реформите – овозможува брза имплементација на големи ИКТ проекти без долг процес на национално финансирање.

Преку RRF се врши усогласување со европските стандарди – средствата се условени со имплементација на проекти кои ги следат регулативите како eIDAS 2.0, Interoperable Europe Act, Data Governance Act. RRF е начин да се обезбеди долгорочна одржливост – вложувањата во инфраструктура и обука, кои ја поставуваат основата за идни дигитални иновации и унапредување на е-услугите.

ЕУ има за цел да обезбеди до 2030 година секој, вклучително и лицата со попреченост, да има пристап до демократскиот живот и јавните услуги преку интернет

во висококвалитетна дигитална средина што овозможува едноставни, ефикасни и персонализирани услуги и алатки со високи стандарди за безбедност и приватност. Безбедното е-гласање би поттикнало поголемо учество на јавноста во демократскиот живот. Пристапните услуги ќе им овозможат на граѓаните од сите возрасти и бизнисите од сите големини поефикасно да влијаат врз насоката и работењето на јавната администрација и да ги подобрат јавните услуги. „Управата како платформа“, нов пристап кон дизајнот на јавните услуги, ќе овозможи непречен и лесен пристап до јавните услуги преку непречена интеракција на напредните можности како што се обработка на податоци, вештачка интелигенција и виртуелна реалност. Благодарение на поефикасните услуги што се дигитални од самиот почеток, тие исто така ќе придонесат за зголемување на продуктивноста на европските компании и, на пример, ќе ги охрабрат, особено малите и средни претпријатија, да станат уште по дигитални.

Сепак, во Европската унија се свесни дека сè уште има долг пат за да се постигне оваа визија. Додека употребата на јавни услуги преку интернет расте, услугите што се нудат дигитално често се само на основно ниво, како што е пополнување формулари. Европа мора да ја користи дигитализацијата како катализатор за фундаментална промена во начинот на кој граѓаните, јавната администрација и демократските институции комуницираат, обезбедувајќи интероперабилност помеѓу сите нивоа на власт и сите јавни услуги[224].

Бројот на теле-медицински прегледи во еден месец од пандемијата се зголемил повеќе отколку во последните 10 години. Ова беше една од главните причини зошто немаше долги редици во болниците, а здравјето на пациентите беше зачувано. Способноста на европските граѓани да имаат и да контролираат пристап до нивните електронски здравствени картони (ЕЗК) низ цела ЕУ треба значително да се подобри до 2030 година, врз основа на заеднички технички спецификации за размена на здравствени податоци, интероперабилност и развој на безбедна инфраструктура, како и мерки за зголемување на подготвеноста на граѓаните да доставуваат здравствени информации до медицинската заедница.

[224] Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118 (последен пат посетено на 24.04.2025).

Доверливиот идентитет, кој е под контрола на корисникот, треба, благодарение на примената на рамката на ЕУ, да биде во општа употреба до 2030 година. Овој идентитет му овозможува на секој граѓанин да ги контролира интеракциите и присуството на Интернет. Корисниците можат лесно и без ограничувања да користат интернет услуги низ целата Унија и во исто време да ја зачуваат својата приватност.

Заедниците во ЕУ, исто така, развиваат паметни платформи за податоци кои ги обединуваат податоците од различни сектори и градови и го зголемуваат квалитетот на секојдневниот живот за граѓаните. Повеќето од дигиталните услуги што ги нудат овие платформи денес се ограничени на основни услуги, како што се паметно паркирање, паметно осветлување или телематика за јавен превоз. Дигитализацијата е исто така неопходна за создавање „паметни села“, т.е. заедници во рурални области кои градат отпорност преку иновативни решенија кои се потпираат на локалните силни страни и способности.

Платформите за рурални и урбани заедници ќе се базираат на дигитални технологии и ќе нудат услуги како што се мултимодални интелигентни транспортни системи, брза помош во случај на несреќи, специфични решенија за управување со отпад, управување со сообраќај, урбанистичко планирање, паметни решенија за енергија и осветлување, оптимизација на ресурсите и друго. Примената на критериумите за зелени јавни набавки 34 може да ја зголеми побарувачката за зелена дигитална трансформација.

Дигиталната трансформација треба да овозможи и модерни и ефикасни правосудни системи , остварување на правата на потрошувачите и поефикасни јавни мерки, вклучително и капацитети за гонење и истрага 36. Она што е нелегално офлајн е нелегално и онлајн, па затоа агенциите за спроведување на законот мора да ги имаат најдобрите алатки на располагање за борба против сè пософистицираните дигитални злосторства.

Во Европската унија сметаат дека до 2030 година да се остварат следните амбиции: клучните јавни услуги достапни за европските граѓани и бизниси да се обезбедуваат целосно преку интернет, сите европски граѓани имаат пристап до

медицински картони (е-картони), 80% од граѓаните да користат дигитално средство за идентификација[225]

2.1.4. Мерки за воспоставување на стандарди и интероперабилност

Во Европската унија постојано се преземаат мерки за воспоставување на стандарди и интероперабилност во дигитализацијата. **Регулативата (ЕУ) 2024/903** на Европскиот парламент и на Советот од 13 март 2024 година за воспоставување на **„Interoperable Europe Act**“ (O.J. L 2024/903, 11.4.2024, стр. 1–44) претставува првата правна рамка на ЕУ која воспоставува обврзувачки правила за прекугранична интероперабилност на јавните администрации. Нејзината цел е да обезбеди унифицирани стандарди, техничка и правна усогласеност, и ефикасна размена на податоци меѓу земјите членки.[226] Ова се постигнува преку Interoperability assessments – јавните институции мора да вршат проценки на влијанието врз прекуграничната интероперабилност пред да воведат нови правни или технички барања. Овие проценки се изработуваат врз основа на Европската рамка за интероперабилност (EIF) и се јавно достапни.[227] Со Регулативата се налага споделување и повторна употреба, јавните тела имаат обврска да ги споделуваат развиените софтверски решенија, спецификации и документација **преку Interoperable Europe Portal за** да се намалат трошоците и да се поттикне повторната употреба.[228] Обука и капацитети – службениците вклучени во прекугранични е-услуги добиваат поддршка преку **Interoperable Europe Academy**.[229]

Регулативата предвидува постоење на **Interoperable Europe Board** – централно управно тело составено од претставници на земјите членки и Европската комисија, одговорно за насоки и координација.[230]

---

[225] Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118 (последен пат посетено на 24.04.2025).
[226] O.J. L 2024/903, 11.4.2024, p. 1–44.
[227]European Interoperability Framework (EIF)., European Commission, 2023.
[228] Interoperable Europe Portal – https://interoperable-europe.ec.europa.eu (последен пат посетено на 12.06.2025).

[229] Interoperable Europe Academy – https://academy.interoperable-europe.ec.europa.eu
[230]Interoperable Europe Board – Official EU Description

За да се обезбеди поголема консолидација се предвидува постоење на **Национален компетентен орган (NCA) и единствен контакт (SPOC)** – секоја држава членка назначува овие субјекти за следење на имплементацијата.[231]

Се смета дека дигиталната трансформација на јавната администрација носи економска ефикасност – ЕК проценува годишна заштеда од повеќе од 5 милијарди евра преку намалување на административниот товар.[232]

Со дигитализацијата се обезбедува поддршка на Единствениот дигитален пазар – олеснување на прекугранични услуги како дигитални возачки дозволи, здравствени податоци и академски квалификации. [233]

Табела бр. 18: Цели на ЕУ за 2030 и споредба со Резултати ЕУ 2023		
Област	Цел за 2030	Резултат (ЕУ – 2023)
Дигитални вештини	80 % од возрасните да поседуваат основни дигитални вештини	59 % проектирани да ги поседуваат
ICT специјалисти	20 милиони лица вработени во ИКТ секторот	Околу 12 милиони (под целта)
Дигитална инфраструктура	100 % покриеност со гигабитни мрежи и 5G	Само 56 % покриеност со фиксна VHCN и 41 % со 5G
Јавни е-услуги и e-ID	100 % услуги онлајн; универзална e-ID достапност	Има подобрувања, но нема податоци за целосна применливост; се додава постепен напредок

2.1.5 Поширока правна рамка што индиректно влијае на процесот на дигитализација на јавната управа- Регулатива за заштита на личните податоци, Акт за вештачка интелигенција и Акт за податоци

Во Европската унија еден од посебно важните правни прописи кои индиректно се однесува на дигитализацијата на јавната управа е **Регулатива (ЕУ) 2016/679 на**

[231] За ова видете повеќе National Competent Authorities Guidelines, European Commission, 2024.

[232] European Commission Impact Assessment on Interoperable Europe Act, 2023.
[233] European Single Digital Market Strategy – Cross-Border Services section.

Европскиот парламент и на Советот од 27 април 2016 година за заштита на физичките лица во однос на обработката на лични податоци и за слободно движење на таквите податоци, и за укинување на Директивата 95/46/ЕЗ (Општа регулатива за заштита на податоци — GDPR). GDPR е донесена како одговор на предизвиците од забрзаната дигитализација и растот на масовната обработка на лични податоци, и има за цел да ја хармонизира заштитата на податоци низ ЕУ[234], да ја зголеми транспарентноста и довербата во дигиталните услуги[235], да ги зајакне правата на граѓаните и да обезбеди фер услови за прекугранично пренос на податоци.

GDPR е директно поврзан со дигиталната трансформација на јавната администрација, бидејќи создава правна рамка за безбедна обработка на лични податоци во дигиталните јавни услуги, поттикнува доверба кај граѓаните, охрабрува интероперабилност на системите и поддржува иновации во јавниот сектор преку јасни правила за споделување податоци.

GDPR е клучен инструмент за јавната управа, бидејќи поставува обврски за заштита на личните податоци за сите институции, вклучува назначување на Службеници за заштита на лични податоци (DPO), зајакнување на правото на пристап, исправка и бришење на податоци, и обврски за известување при нарушување на безбедноста на податоците (data breaches).

GDPR е целосно имплементирана во сите држави членки на ЕУ, но капацитетите на националните органи за заштита на податоците се разликуваат. Естонија, Финска и Данска имаат висока усогласеност и интеграција во јавните дигитални услуги, додека некои држави во источна Европа сè уште се соочуваат со ограничени ресурси и експертиза.

Во Северна Македонија, GDPR е транспонирана преку: Закон за заштита на личните податоци[236], кој е целосно усогласен со GDPR. Според Законот постои Агенција за заштита на личните податоци, обврски за јавните органи при

[234] European Commission. (2012). Safeguarding Privacy in a Connected World: A European Data Protection Framework for the 21st Century. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012DC0009 (последен пат посетено на 19.05.2025).

[235] Regulation (EU). 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation — GDPR). (OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88).

[236] Службен весник на РСМ бр. 42/2020, 294/2021 и 114/2023

обработка на податоци и усогласување на информациските системи со европските стандарди.

Од големо значење за дигиталната трансформација на јавната администрација е користењето на вештачката интелигенција во давањето на различни услуги на граѓаните, носење одлуки, анализа на големи податоци и слично. Затоа во кратки црти ќе укажеме што регулира **Регулатива (ЕУ) 2024/1689 на Европскиот парламент и на Советот од 13 јуни 2024 година за утврдување на хармонизирани правила за вештачката интелигенција и за изменување на Регулативите (ЕЗ) бр. 300/2008, (ЕУ) бр. 167/2013, (ЕУ) бр. 168/2013, (ЕУ) 2018/858, (ЕУ) 2018/1139 и (ЕУ) 2019/2144 и на Директивите 2014/90/ЕУ, (ЕУ) 2016/797 и (ЕУ) 2020/1828 (AI Act Акт за вештачка интелигенција)**[237] која стапи во сила на 1 август 2024 година, со постепена примена на одредбите, зависно од ризичните категории.

AI Act воспоставува прва сеопфатна правна рамка во светот за регулирање на вештачката интелигенција, со цел да обезбеди безбедна и доверлива примена на АИ системите[238], заштита на основните права и поттикнување на иновации преку пропорционални регулаторни обврски.[239] Основната структура е базирана на проценка на ризик (risk-based approach)[240], со четири нивоа: забранети практики, висок ризик, ограничен ризик и минимален ризик. Најважни членови од Актот за вештачка интелигенција во врско со користење на ВИ од јавната администрација се членовите 5 и 6 кои ги означуваат забранети и високоризични практики: јавните органи не смеат да применуваат АИ за масовен биометриски надзор во јавни простори, освен во строго дефинирани исклучоци[241]. Во членови 8–15 се уредуваат обврските за високо-ризични системи: мерки за управување со ризик, квалитет на податоци, техничка документација и човечки надзор. Транспарентност и информирање на јавноста: обврската институциите да мораат да ги информираат кога граѓанин комуницира со АИ систем е уреден во членот

[237] Regulation (EU). 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC). No 300/2008, (EU). No 167/2013, (EU). No 168/2013, (EU). 2018/858, (EU). 2018/1139 and (EU). 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU). 2016/797 and (EU). 2020/1828 (Artificial Intelligence Act)., објавена во Official Journal of the European Union L 202, 12.7.2024, p. 1–254.

[238]Official Journal of the European Union, L 202, 12.7.2024, p. 1–254.

[239] European Commission. (2021). Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence.

[240] Видете повеќе: Veale, M., & Zuiderveen Borgesius, F. (2021). Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act Computer Law Review International (2021). 22(4). 97-112

[241] Спореди: https://ai-watch.ec.europa.eu/news/ai-adoption-public-sector-new-study-key-influencing-factors-and-two-frameworks-competencies-and-2024-11-25_en

52 од Актот за вештачка интелигенција. Јавната администрација е должна да ги регистрира сите високо-ризични системи во Европскиот регистар (член 54 од Актот за вештачка интелигенција). Членови 84–86 од Актот за вештачка интелигенција обврзуваат за поддршка за иновации и тестирање на иновативни решенија. Естонија повторно претставува пример за добра пракса, каде системите за автоматизирано одлучување во јавната администрација се интегрирани со националниот X-Road, овозможувајќи брза и безбедна размена на податоци. Данска, преку платформата Borger.dk, користи АИ за персонализирани услуги, со висок степен на транспарентност и заштита на податоците[10].
Од друга страна, некои земји се соочија со критики за непропорционално користење на АИ, како што е случајот со Австрија во проектот за предикативна анализа во социјалните служби, кој беше суспендиран поради ризик од дискриминација.

AI Act има значајно влијание врз дигиталната трансформација на јавната администрација бидејќи воспоставува стандардизирана рамка за безбедна и етичка примена на АИ, поттикнува интероперабилност на административните системи, балансира меѓу иновациите и заштитата на правата, и ја интегрира јавната администрација во европската дигитална инфраструктура преку регистрирање и мониторинг на АИ системите

Регулатива (ЕУ) 2023/2854 на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2023 година за утврдување на хармонизирани правила за фер пристап и користење на податоци (Акт за податоци-Data Act) е донесена како дел од поширокаta Европска стратегија за податоци со цел да се обезбеди фер и транспарентен пристап до податоци за сите заинтересирани страни, да се поттикне економското искористување на податоците од бизнис секторот и јавните податоци, и да се надминат техничките и договорните бариери кои го ограничуваат пристапот и повторната употреба на податоците.

Регулативата воспоставува правни правила кои: Обврзуваат производителите на поврзани уреди и провајдерите на услуги да обезбедат пристап до податоците под фер, разумни и недискриминаторски услови. Воведуваат право на корисниците, вклучувајќи јавни органи, да пристапуваат и да пренесуваат податоци кон трети страни. Уредува услови под кои јавните органи можат да бараат пристап до податоци од приватниот сектор, особено во случаи на вонредни состојби или за исполнување на законски задачи.

Обврзуваат на интероперабилност на податочните формати и услуги во облак (Claud service) за да се избегне технолошка зависност („vendor lock-in“)[242].

Постојат повеќе одредби од Актот за податоци кои се битни за дигитализацијата на јавната администрација. Би издвоиле некои од одредбите така на пример членовите од 14–22 се однесуваат делење на податоци помеѓу бизнис секторот и владата/управата Business-to-Government Data Sharing (B2G): дозволува јавните органи да бараат пристап до податоци од приватниот сектор кога тоа е неопходно за извршување на јавни задачи[243]. Значајни се и одредбите содржани во членот 23 кои се однесуваат на обврска податоците да се споделуваат во стандардизирани и формати што би ги читала машини, што ја олеснува дигиталната интероперабилност[244]. Интероперабилност и преносливост на податоци меѓу услуги во облачиња cloud service е уреден со членовите 26-27 од Актот за податоци. Безбедносни барања за заштита на податоците, во согласност со регулативите за сајбер-безбедност, вклучувајќи го и NIS 2[245] се бара со одредбите содржани во членот 35 од Актот за податоци што значи дека јавната администрација мора да ги почитува овие правила.

Од земјите членки на ЕУ во Финска – преку иницијативата MyData, државните институции обезбедуваат пристап на граѓаните до сопствените податоци, интегрирајќи ги стандардите од Data Act уште пред неговото стапување во сила[246].

Во Франција постои Пилот проект за споделување на енергетски податоци помеѓу приватните енергетски компании и локалните власти за подобрување на енергетската ефикасност во јавните згради.[247]

Во Шпанија пак со употреба на податоци од приватни мобилни оператори за анализа на транспортните текови во урбаните средини, со цел оптимизација на јавниот превоз.[248]

---

[242] OECD. (2021). Enhancing Access to and Sharing of Data. Paris: OECD Publishing.
[243] European Commission. (2023). Business-to-Government Data Sharing Guidance.
[244] Видете повеќе:ISO/IEC. (2022). Data format interoperability standards.
[245] European Commission. (2023). NIS 2 Directive – Impact on public sector./ https://www.nis-2-directive.com/ (последен пат посетено на 19.05.2025).
[246] MyData Global. (2023). MyData principles in public sector. Helsinki.
[247] French Ministry for the Ecological Transition. (2023). Energy data sharing pilot.
[248] Spanish Ministry of Transport. (2023). Urban mobility and telecom data integration https://www.eit.europa.eu/news-events/news/eit-urban-mobility-and-spain-gear-2023-collaboration (последен пат посетено на 20.05.2025).

Data Act создава правен механизам преку кој јавните институции можат поефикасно да пристапуваат, разменуваат и користат податоци генерирани во приватниот сектор. Ова поттикнува развој на интелигентни јавни услуги, ја зајакнува интероперабилноста и ја подобрува транспарентноста на јавната администрација во целата ЕУ.[249]

Со усвојувањето на Регулативата (ЕУ) 2022/2065, позната како **Digital Services Act (DSA)**,[250] Европската унија воспостави темелна правна рамка за уредување на дигиталниот простор. Целта на овој акт е да се создаде безбедна, транспарентна и одговорна дигитална средина, во која корисниците ќе бидат заштитени од нелегална содржина, дезинформации и манипулативни практики, а истовремено ќе им се гарантира слобода на изразување и пристап до дигитални услуги.

DSA предвидува повеќеслојни обврски зависно од големината и улогата на провајдерите на дигитални услуги:

- Обврски за сите провајдери: Отстранување на нелегална содржина по пријава, јасни услови за користење и транспарентност.

- Обврски за онлајн платформи: механизми за жалби и заштита на корисниците, транспарентност на алгоритми, ограничување на манипулативни практики.

- Специфични обврски за големи платформи (VLOPs и VLOSEs): процена на ризици, ревизии, транспарентност на рекламирање.

Секоја држава членка на ЕУ има обврска да назначи национален координатор за дигитални услуги (Digital Services Coordinator), да усвои национални прописи за спроведување, да создаде административни капацитети за следење на примената на DSA, како и да воспостави независни механизми за заштита на корисници.

Иако државите кандидати, како Северна Македонија, формално не се обврзани со директна примена на DSA, тие се повикани да го усогласат своето законодавство со европските регулативи. Тоа подразбира хармонизација на законите за електронски

[249] European Court of Auditors. (2023). Special report: Data management in the EU public sector. https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=sr-2023-28 (последен пат посетено на 30.05.2025).
[250] Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022, pp. 1–102, достапно на: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/ (последна посета: 29.07.2025).

комуникации и е-услуги, воспоставување институции за надзор, јакнење на капацитетите на јавната администрација и интеграција на DSA во евроинтегративните реформи.

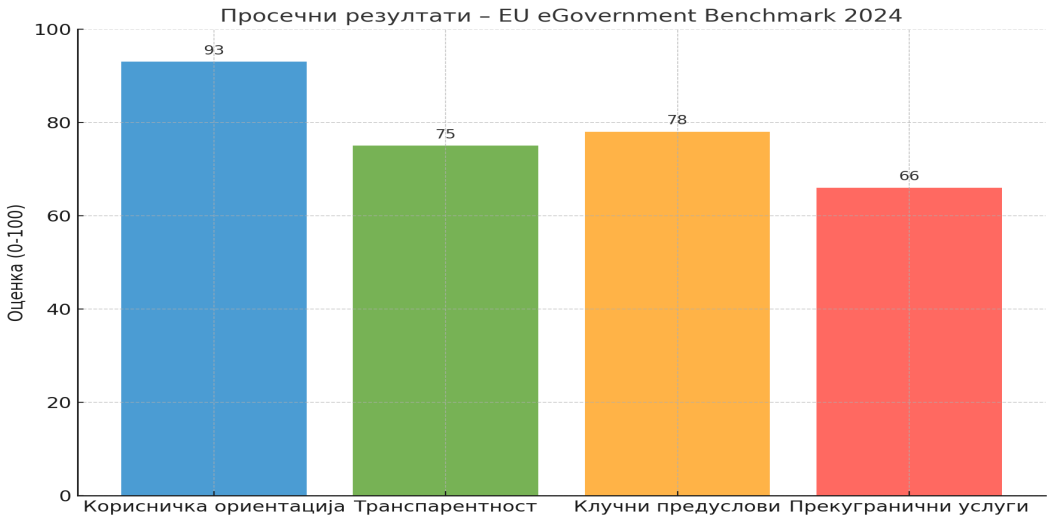
Digital Services Act претставува нов дигитален устав на Европа. За државите членки тој значи обврска за активно регулирање на платформите и заштита на корисниците, додека за земјите кандидати тоа е патоказ за модернизација на правниот и институционалниот систем и подготовка за идно членство во ЕУ.

2.1.6. Мониторинг на спроведување на дигитализацијата и мерки за надминување на предизвиците

Во Европската унија постојано се врши мониторинг и бенчмаркинг за дигитализацијата на јавната управа преку годишните извештаи *eGovernment Benchmark* и *State of the Digital Decade* што овозможува споредба на напредокот и идентификација на слабостите по земја.

The eGovernment Benchmark study секоја година ја оценува дигиталната трансформација на јавна администрација во ЕУ според 4 димензии: **User Centricity (корисничка ориентација); Transparency (транспарентност); Cross-Border Services (прекугранични услуги). Key Enablers (клучни дигитални предуслови).** Овие 4 димензии се мерат преку 14 индикатори (како достапност на услуги онлајн, леснотија на користење, отвореност на податоци, е-идентитет, е-документи и др.), со вкупно 48 конкретни прашања за мерење на нивото на дигитализација.

Графикон бр.1 Просечни резултати во ЕУ за е -влада Извештај 2024



Во 2024 според Извештајот во однос на 4 димензии кои се мерат можеме да заклучиме дека корисничка ориентација е 93% – оваа димензија е значително издигната, што покажува дека јавните е-услуги во просек се високо достапни, лесни за користење и со квалитетен кориснички интерфејс; Во однос на клучните предуслови резултатот е 78% – кои ги опфаќаат електронската идентификација (*eID*), електронските документи (*eDocuments*), однапред пополнети формулари (*pre-filled forms*) и дигиталната пошта (*Digital Post*), бележат значителен напредок, но сè уште постои простор за унапредување. Транспарентност е 75% – резултатот е средно висок; јавната администрација е релативно отворена, но не е целосно транспарентна во сите процеси. И на крајот прекугранични услуги се 66 % – оваа димензија најмногу заостанува, но сепак покажува подобрување; ваквите услуги и понатаму претставуваат најголем предизвик во дигиталното јавно управување.

State of the Digital Decade се изготвува еднаш годишно – Европската комисија го објавува извештајот секоја година, обично во втората половина на годината, со податоци од претходната календарска година.

State of the Digital Decade е годишен извештај на Европската комисија кој служи како главен инструмент за следење на напредокот на ЕУ и земјите членки кон целите на Дигиталната деценија 2030.

Со овој инструмент се оценува колку секоја држава членка и ЕУ во целина напредуваат во четирите главни области на дигиталната транзиција: дигитални вештини; дигитална инфраструктура; дигитална трансформација на бизнисите; дигитализација на јавните услуги

Во извештајот се идентификуваат области во кои има доцнење и предлага корективни мерки. Исто така служи да го поддржи планирањето и распределбата на средства (вклучително и RRF и други ЕУ фондови).

На овој начин се прибираат податоци – преку национални статистики, ЕУ истражувања и специјализирани студии (како eGovernment Benchmark, DESI индикатори и Eurostat податоци) и се врши анализа – се споредуваат постигнатите резултати со поставените цели за 2030 година.

Европската комисија го објавува извештајот, кој содржи: општ преглед на ЕУ; национални профили на секоја земја членка и препораки за реформи и инвестиции

Земјите членки треба да преземат мерки за подобрување во областите каде заостануваат, а напредокот се мери секоја година.

Табела бр.19: Кои се индикаторите и целите на мерењето Состојба на дигитална декада-Извештаите на ЕК		
Главна област	Индикатори	Цел на мерењето
Дигитални вештини	- Процент на лица со основни и напредни дигитални вештини- Број на ИКТ специјалисти и жени во ИКТ секторот	Да се обезбеди дека најмалку 80% од возрасните имаат основни дигитални вештини и дека бројот на ИКТ специјалисти е доволен за потребите на пазарот
Дигитална инфраструктура	- Покриеност со гигабитна мрежа- 5G покриеност- Енергетска ефикасност и безбедност на мрежите	Да се обезбеди целосна покриеност со гигабитни мрежи и 5G низ цела ЕУ до 2030 година
Дигитална трансформација на бизнисите	- Процент на МСП со основно ниво на дигитализација- Употреба на напредни технологии (cloud, big data, AI)	Да се поттикне конкурентноста на европските компании преку масовно усвојување на дигитални алатки
Дигитализација на јавните услуги	- Достапност на е-услуги за граѓани и бизниси- Интегрираност на прекуграничните услуги- Употреба на дигитални идентитети	Да се постигне целосна достапност и интеграција на јавните е-услуги, вклучително и преку границите

Наодите откриваат дека стратешкото усогласување, лидерската посветеност и технолошката инфраструктура значително влијаат врз успехот на иницијативите за дигитална трансформација. Сепак, предизвиците како што се отпорот кон промените, регулаторните ограничувања и ограничувањата на ресурсите го одредуваат темпото и ефикасноста на напорите за трансформација.[251].

[251]Konstantinos Lamprousis ,Gideon Mekonnen Jonathan "Determinants of digital transformation in public organisations: A case study of an agency of the European Commission" https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050925004879 (последен пат посетено на 21.05.2025).

2.2. Улогата на SIGMA во дигиталната трансформација на јавната администрација во земјите кандидати за членки на ЕУ

Синтезата на стандардите на Европската Унија идентификувани од нејзините институции и програми[252] претставува референтна рамка за проценка на степенот на развој на административните системи, која со текот на времето се ревидира и се прилагодува на условите на земјите-пристапнички, дополнувајќи ја со нови елементи. SIGMA е финансирана од **ЕУ**, а се управува од страна на **OECD's Public Governance Directorate**. Главната цел е **подобрување на јавната администрација и владеење на правото** во државите кои се во процес на интеграција кон ЕУ или се во соседството на Унијата.

Рамката утврдена во 1999 година[253] беше изменета и поконкретна во 2014 и 2017 година, соодветно, со Принципите на јавната администрација.[254] Принципите беа дополнети со рамка за следење, што овозможи да се процени состојбата на јавната администрација и постигнатиот напредок.[255] Главните принципи утврдени во документите на SIGMA укажуваат на текот на развојот на административниот систем кон професионализација и ефикасност. „Во поширока мултидисциплинарна смисла, ефикасноста постои кога најважните општествени цели и вредности во работата на администрацијата се постигнуваат во најголема можна мера". Станува збор за степенот на постигнување на добро избраните цели преку максимално користење на расположливите ресурси."[256] Принципот на ефикасност имплицира дека постапката е регулирана така што ќе се обезбеди дека постапките се спроведуваат со најниска можна

[252] SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). е заедничка иницијатива на Европската унија и ОЕЦД, започната во 1992 година.

[253] SIGMA/OECD, Control and Management System Baselines for European Union Membership, Paris, 1999, https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35007180.pdf (последен пат последен пат пристапено на 21.05.2025).

[254]SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, Paris, 2017, http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm (последен пат последен пат последен пат пристапено на 23.05.2025).

[255] SIGMA/OECD, Methodological Framework for the Principles of Public Administration, Paris, 2017, http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf (последен пат последен пат последен пат пристапено на 23.05.2025).

[256] Видете повеќе кај Zorica Vukašinović Radojičić и Dejan Vučetić (2023).THE EUROPEAN PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES DELIVERY FROM THE PERSPECTIVE OF DIGITALIZATION AND SIMPLIFICATION: NORMATIVE FRAMEWORK AND PRACTICE IN THE REPUBLIC OF SERBIA стр. 220-223 материјали за конференција: https://www.researchgate.net/publication/37354907 (последен пат посетена на 23.05.2025).

цена за страната и другите учесници во постапката, што вклучува добивање податоци и информации по службена должност, пропишување едноставни и јасни обрасци за аплицирање (барање), водење на постапката во електронска форма кога се исполнети релевантните барања. Според документот на SIGMA, „ефективноста во голема мера зависи од исполнувањето на очекувањата на клиентите, а воедно и почитување на законските одредби. Ефективноста, исто така, подразбира обезбедување еднаков пристап до услугите на јавната администрација и ефикасно обезбедување на овие услуги, заштедувајќи им на граѓаните и пари и време.“

Во 2023 уште еднаш се дополнети Принципите за јавната администрација[257] - **„The Principles of Public Administration – 2023 edition“**, издаден од **SIGMA (иницијатива на Европската комисија и OECD)**. Тој е методолошка рамка која им служи на државите (особено земјите во процесот на пристапување во ЕУ и соседството) за реформа на јавната администрација според европските стандарди. **„Принципите на јавната администрација“** е збирка од **32 принципи** и **над 270 пот принципи**.

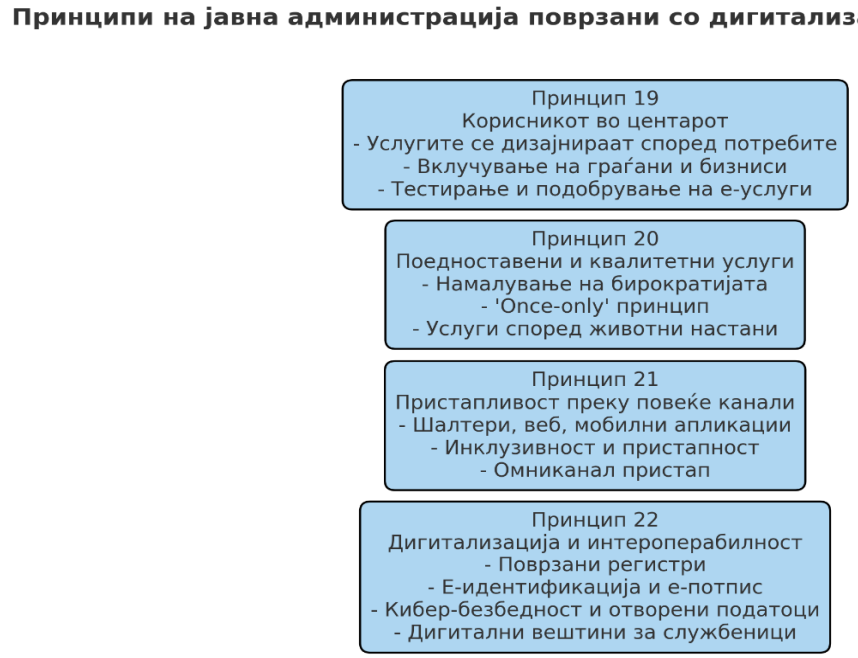
Овие принципи се критериуми врз кои Европската комисија и OECD (SIGMA) ги оценуваат земјите од Западен Балкан, Источна Европа и други партнери. Тие обезбедуваат **јасен стандард за тоа што значи модерна, професионална и европски усогласена јавна администрација.** Како што укажавме постојат 32 принципи на јавната администрација поделени во шест области: **Област 1: Стратегија**: 1. Владата обезбедува долгорочна визија и стабилност;2.Политичката и административната одговорност се јасно разграничени; 3. Визијата за јавната администрација е транспарентна и усогласена со реформите; **Област 2: Развој и координација на политики:** 4. Центарот на Владата обезбедува координација; 5. Постојат механизми за планирање и приоритизација на политики; 6.Се врши анализа и проценка на влијанието (RIA); 7. Се спроведуваат јавни консултации и дијалог со граѓаните;8 Имплементацијата и мониторингот на политиките се систематизирани; 9. Парламентот врши надзор врз политиките и нивната имплементација; **Област 3: Јавна служба и управување со човечки ресурси:** 10. Постојат јасни правила за вработување на државни службеници; 11. Регрутирањето е базирано на заслуги и транспарентни постапки; 12. Високите службеници се професионални и отчетни; 13. Системот за мотивација обезбедува добри

[257] https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf (последен пат посетено на 23.05.2025)

услови за работа; 14. Службениците имаат можности за обуки и професионален развој; **Област 4: Организација, одговорност и надзор:** 15. Институциите се организирани на рационален и ефикасен начин; 16. Работата на јавната администрација е транспарентна и отворена; 17. Механизми за отчетност постојат и функционираат; 18. Независните надзорни тела обезбедуваат проверка и баланс; **Област 5: Испорака на услуги и дигитализација:** 19. Јавните услуги се дизајнираат според потребите на корисниците (user-centric); 20. Услугите се поедноставени, квалитетни и базирани на „life events" (настани од животот); 21. Услугите се достапни преку повеќе канали (онлајн и офлајн); 22. Дигитализацијата е интегрална: интероперабилност, е-идентификација, сајбер-безбедност, отворени податоци, дигитални вештини; **Област 6: Јавно финансиско управување:** 23. Буџетот се планира стратегиски и е транспарентен; 24. Постојат јасни извештаи за буџетската реализација; 25. Буџетот се извршува според утврдени процедури; 26. Внатрешната ревизија и контрола се ефикасни; 27. Законодавството за јавни набавки е усогласено со ЕУ; 28. Практиките за јавни набавки се транспарентни и конкурентни; 29. Се врши ревизија на јавните набавки; 30. Надворешната ревизија е независна и професионална; 31. Фискалната политика е одржлива; 32. Фискалната автономија на независните институции е заштитена.

Принципите од 19-22 се особено значајни за дигитализација на јавната администрација тоа се: **Принцип 19:** Јавните услуги се дизајнираат врз основа на реалните потреби на граѓаните и бизнисите; Вклучување на граѓаните преку консултации и тестирање на е-услуги; Цел: што треба да се постигне доверба и повисоко користење на дигитални услуги. **Принцип 20:** Поедноставени и квалитетни услуги: Администрацијата ја намалува бирократијата преку дигитализација; Се применува принципот **„once-only"**: граѓаните не даваат повеќе пати исти податоци; Услугите се организираат според животни настани (на пример: раѓање дете, вработување, отворање бизнис). **Принципот 21: Пристапливост преку различни канали:** Услугите мора да бидат достапни: шалтер, телефон, веб, мобилни апликации; Инклузивност – за лица со попреченост, за различни региони; Се нагласува важноста на **омниканал пристапот**. **Принцип 22: Дигитализација и интероперабилност:** Системите на институциите мора да бидат меѓусебно поврзани (interoperable); Обврска за безбедна е-идентификација и електронски потпис; Силна сајбер-безбедност за заштита на јавни регистри; Отворени податоци како ресурс за иновации; Обуки и дигитални вештини за јавните службеници.

Графикон бр.2: Принципи на јавната администрација поврзани со дигитализацијата



SIGMA **ги оценува реформита** и редовно подготвува т.н. **Baseline Measurement Reports** и **Monitoring Reports** за земјите од Западен Балкан (Северна Македонија, Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Албанија, Косово). Овие извештаи ја мерат усогласеноста на националните јавни администрации со **48-те принципи на јавна администрација**. Европската комисија ги користи оценките на SIGMA како дел од **Годишните извештаи за напредок** во процесот на пристапување. Реформите во јавната администрација (вклучувајќи и дигитализацијата) се директно условени од исполнувањето на препораките на SIGMA.

SIGMA врши обуки за службеници (особено во области како е-услуги, интероперабилност, сајбер-безбедност). SIGMA дава помош при изработка на национални стратегии за дигитализација. Преку SIGMA се вршат консултации при донесување на нови закони за е-влада, заштита на податоци, пристап до информации.

SIGMA поттикнува државите да преминат од „традиционална администрација“ кон **граѓански ориентирана е-администрација**: едношалтерски системи (OSS), дигитални идентитети, отворени податоци, транспарентни регистри.

Principles of Public Administration (2014, ревидирани 2017 и 2022) служат како „златен стандард“ за реформите. Дигитализацијата се јавува во домените: обезбедување услуги, транспарентност, управување со јавни финансии, владеење на правото.

SIGMA Monitoring Reports содржат за секоја земја од Западен Балкан има индивидуален извештај. Многу од индикаторите се поврзани со дигитализација: % на е-услуги достапни за граѓаните; функционалност на OSS, интероперабилност на регистри; транспарентност преку е-портали.

Се занимаваат со теми како: дигитализација на процесите, управување со човечки ресурси преку ИКТ, јавни набавки онлајн, отворени податоци. Пример: „Digitalisation of Public Administration in the Western Balkans“ (policy brief, 2024).[258]

SIGMA и RCC (Regional Cooperation Council) организираат регионални настани за Западен Балкан каде државите ги усогласуваат своите **eGovernment стратегии**. Пример: **Декларација за интероперабилност и дигитална агенда на Западен Балкан (2018, 2021)**.

Без SIGMA **нема унифициран начин на мерење и споредба** на напредокот во дигитализацијата во регионот. Преку SIGMA: се стандардизираат индикаторите (KPIs) за дигитализација; се добива „надворешна експертска проценка“ (важна за кредибилитет); државите добиваат насоки кои закони треба да ги изменат или донесат за да ги постигнат ЕУ стандарди.

Табела бр.20: SIGMA -индикатори за дигитализација по земја

Држава	**Клучни индикатори (KPIs) за дигитализација според SIGMA**	**Значење / Врска со е-управата**
Р. С. Македонија	- % на достапни е-услуги преку порталот *uslugi.gov.mk* - Функционалност на Националниот регистар на услуги - Примената на е-потпис и дигитален идентитет	Покажува колку јавната администрација е дигитално ориентирана и дали е достапна за граѓаните преку единствен портал.

[258] https://westernbalkans-infohub.eu/documents/policy-answers-policy-report-and-brief-digital-transformation-in-the-western-balkans/ (посетено на 23.05.2025).

Србија	- Употреба на *eUprava* порталот - Интеграција на регистрите (матични книги, катастар, здравство) - Е-набавки (e-procurement)	Еден од најсилните примери – Србија има големи инвестиции во дигитални услуги и интероперабилност.
Црна Гора	- % на услуги достапни преку *eUprava.me* - Усогласеност со eIDAS (електронски идентитет) - Инфраструктура за интероперабилност	Црна Гора е во транзиција – има основни е-услуги, но недостасува масовна употреба и доверба на граѓаните.

Заклучок кон Глава втора од Делот трети

Детелната анализа на правните прописи и стратешките документи на Европската унија кои директно или индиректно се однесуваат на дигиталната трансформација на јавната администрација направена во овој дел од трудот има за цел да се разбере што треба да се направи за овој процес да успее и да се научи од туѓото искуство, затоа што се работи за регион кои е од исклучително значење за нашата држава како кандидат за членка во Европската унија[259].

Анализата направена во овој дел од трудот покажува дека **четири фактори** особено можат да придонесат за успешна дигитализација на јавната администрација и тоа: прво и особено важно **да постојат јасно дефинирани јавно политички цели и резултати (услуги за граѓани/бизниси, намален административен товар), и овие да се преточат во комплексна правна рамка** која ќе биде усогласена и детална за да овозможи непречено остварување на целите на дигиталната трансформација. Правната рамка треба на генерално ниво да обезбедува владеење на правото и остварување на одржливиот развој преку законитост, транспарентност, намалување на трошоци и сл. Европскиот eGovernment Benchmark 2024 покажува дека највисоко позиционираните системи ги поврзуваат услугите со мерливи резултати по четири димензии—корисничка ориентација, транспарентност, прекугранична и клучни овозможувачи—што

[259]Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји членк Сл. Весник бр.28/2001 види член 5, член 68, член 114, член 115

имплицира системско усогласување помеѓу законодавството, политиките и ИТ-инвестициите[260].

Анализата покажува дека вториот фактор кој влијае позитивно на дигиталната трансформација **е континуираниот политичко/менаџерски мониторинг и поддршка, која е неопходна за координација меѓу институции и обезбедување ресурси** (промени на правните прописи, буџет, кадар). State of the Digital Decade 2024 го користи годишниот мониторинг како дисциплинирачки механизам за лидерство и имплементација—ги идентификува доцнењата и бара корективни мерки[261]. Ова значи дека е неопходно да се следат процесите да се согледуваат слабостите и да постои координирана активност меѓу одговорните носители на јавните функции и оние кои се соочуваат со практичните проблеми и укажуваат на потребите од правно регулирање, инвестиции или едукации. Негативните искуства во Европската унија треба да бидат лекција во совладување на предизвиците. Постојат на пример укажувања дека Германија – и покрај добрата правна рамка (Onlinezugangsgesetz, OZG- Закон за подобрување на онлајн пристапот до административни услуги), до крајот на 2022 на време биле имплементирани 105 од 575 пропишани услуги; причините вклучуваат федерална фрагментација и комплексна координација.[262]

Технолошката инфраструктура и интероперабилноста се третиот по важност фактор за успехот на дигитална трансформација на јавната администрација. Интероперабилноста ја претвора дигитализацијата од „портали“ во интегрирани процеси (once-only, автоматски проверки и сл.). Во ЕУ, напредокот на Key Enablers (e-

---

[260] Capgemini, EC et al. eGovernment Benchmark 2024 – Insight Report. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2024/07/eGovernment-Report-2024.pdf

[261] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM%3A2024%3A260%3AFIN (последен пат посетено на 12.04.2025).

[262] OZG стапил во сила на 14 август 2017 година и пропишува дека сојузните, покраинските и општинските органи во Германија мора до крајот на 2022 година да ги понудат сите административни услуги и онлајн преку унифицирани портали. Законот има за цел:Да обезбеди единствен дигитален пристап за граѓани и компании до сите јавни услуги (federal, state, local).Да поттикне интероперабилност и стандардизација на технолошките решенија.Да го намали административниот товар и да го зголеми корисничкото задоволство.Да обезбеди пристапност на услугите преку „Einer-für-Alle“ (Еден за сите). модел, каде една покраина развива услуга која потоа ја користат сите други. OZG претставува стратешки и обврзувачки инструмент за дигиталната трансформација на германската јавна администрација, бидејќи:Ги обврзува сите нивоа на власт да работат заеднички на дигитални решенија.Воспоставува OZG-Umsetzungskatalog – каталог со над 575 административни услуги за дигитализација.Поттикнува корисничко-ориентиран дизајн и намалување на физичките постапки.Служи како модел за други ЕУ земји за правно регулирање на обврската за е-услуги. Видете повеќе: https://www.iwkoeln.de/en/studies/klaus-heiner-roehl-the-status-at-the-target-date-of-the-online-access-act-at-the-beginning-of-2023.html (последен пат посетено на 12.05.2025).

ИД, е-документи, дигитална пошта) е најбрз според Извештаите за 2024 , но разликите меѓу земјите се уште многу големи.[263]

Естонија – X-Road како национална „платформа за размена“ (secure data exchange) е столб на е-услугите и модел за интероперабилна употреба; со отворен-код кој континуирано се подобрува, притоа одржувајќи силни безбедносни контроли.[264]

Четвртиот фактор од кои зависи успешноста на дигиталната трансформација **е однесувањето на администрацијата и вештините на службениците.** Ова е особено важно и затоа Европската унија преку Политичката програма „Дигитална декада 2030“ поставува цели за **вештини и јавни услуги**, а годишниот извештај проценува прогрес и празнини.[265] Исто така, ЕУ вложува во соработката со академската средина и континуирано усовршување и едукации како на службениците така и на граѓаните на ЕУ.

Зошто ЕУ вложува напори да обезбеди континуирана и координирана дигитална трансформација на јавната администрација и кои се целите што би требало да се остварат и во нашата држава? Тоа најнапред ефикасно намалување на трошоците – дигиталните решенија овозможуваат оптимизација на административните процеси, со што се намалува времето и ресурсите потребни за обработка на барања и обезбедување услуги. Второ тоа е зголемување на транспарентноста и борба против корупцијата – дигиталните платформи ја зголемуваат видливоста на постапките и овозможуваат следењето на одлуките. Трето на овој начин јавната администрација станува подостапна за граѓаните и бизнисите – преку онлајн услуги достапни 24/7, граѓаните и компаниите можат да ги завршат административните обврски без физичко присуство. Четврто на овој начин се обезбедуваат унифицирани стандарди за размена на податоци и документи ја олеснуваат прекуграничната комуникација меѓу институциите на различни држави. И петто и не најмалку важно за ЕУ се обезбедува поддршка на одржливиот развој – дигитализацијата е дел од Агендата 2030 и придонесува за заштеда на ресурси и еколошка заштита преку активности на јавниот сектор.

---

[263] Спореди: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/en/?idioma=en (последен пат посетено на 12.05.2025).

[264] https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/ (последен пат посетено на 12.05.2025).

[265] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en (последен пат посетено на 14.05.2025).

Извештаите од SIGMA ќе бидат искористени во деловите од докторскиот труд кои се однесуваат на Република Србија, Црна Гора и Македонија.

ГЛАВА ТРЕТА: ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА УПРАВА ВО РЕПУБЛИКА ЕСТОНИЈА

Вовед кон Глава трета на Дел трети

Се определивме прво да ја опишеме дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Естонија затоа што се работи за мала држава која градела социјалистичко општествено уредување пред да се осамостои од СССР, а се чини направила бум во развојот на дигитализацијата и често во извештаите се наведува како една од најуспешните земји на овој план. Карактеристично за развојот на дигитализацијата во оваа земја е постоењето на политичка волја, која некои ја сметале дури за неостварлив сон не реална мечта, меѓутоа тоа од некои оценето како претерано визионерство се претворило во реалност и препознатлива успешност.

Иако на почеток и немало правна рамка за забрзаната дигитална трансформација на јавната администрација во оваа земја од резултатите на извештаите и научните трудови посветени на овој феномен, можеме да забележиме дека правните прописи се наметнуваат како потреба со текот на времето и зборуваат во прилог на нашата основна хипотеза дека комплексна и добра правна рамка е неопходна за успешна дигитална трансформација на јавната администрација.

3.1. Основни податоци за состојбите Република Естонија

Република Естонија (*Eesti Vabariik)* е држава во Источна Европа со околу 1.3 милиони жители. Транзицијата на Република Естонија кон капитализам на слободен пазар и либерална демократија е обележана со три различни карактеристики: економски успех, дигитална трансформација на јавниот сектор и брзо зголемување и опстојување на социјалната нееднаквост во Република Естонија.

Откако стекна независност во 1991 година, Естонија ја обнови својата влада од нула за да постигне модерно информатичко општество каде што ИТ се користи низ

целиот јавен сектор и управување, 99 проценти од јавните услуги се достапни онлајн, а бесплатниот Wi-Fi е достапен низ поголемиот дел од земјата. Континуираната и силна меѓу партиска поддршка, фискалната изводливост - благодарение на финансирањето од ЕУ - и силната усогласеност со партнерите од приватниот сектор ѝ помогнаа на Естонија да стане една од нај дигитално напредните влади, добивајќи глобално признание и пофалби.

И покрај тоа што започнала со релативно мал буџет и лабаво дефинирана политика, Естонија успеала да стане водечка европска нација во дигиталните јавни услуги во 2017 година, според Индексот за дигитална економија и општество (DESI) на ЕУ. Иако успехот на Естонија во оваа област е јасен, таа не се покажува толку добро во други области како што се дигиталната демократија, ангажманот на граѓаните и дигиталната трансформација на јавните услуги и социјалната држава.[266] Всушност, Естонија стана едно од нај нееднаквите општества во Европа. Економскиот успех и зголемената социјална нееднаквост може да се објаснат како различни страни на истата монета: неолибералната мешавина на политики ги отворила пазарите и ѝ дозволи на глобализацијата да ја одигра својата драма на домашна сцена, создавајќи победници и губитници.

Државната служба на Естонија е релативно млада и добро квалификувана и го надминува приватниот сектор во однос на задоволството од работата. Односот на вработените на возраст од 25-49 години во споредба со оние на возраст од 50-64 години е над просекот на ЕУ и остана стабилен во последните години. Уделот на вработените во јавната администрација со високо образование и нивната стапка на учество во образованието за возрасни укажуваат на релативно висококвалификувана работна сила во споредба со просекот на ЕУ. Родовата рамноправност на високите позиции во државната служба е над просекот на ЕУ.

Република Естонија ги отвори своите граници за да привлече таленти и да ја поттикне стартап економијата на земјата. Со над 400 стартапи, Талин, главниот град, е наречен „еден вид Силиконска долина на Балтичкото Море“ од страна на Њујорк Тајмс. Ова е земјата каде што е создаден Skype, бесплатната видео услуга, револуционизирајќи го начинот на кој светот комуницира. Тоа е визит-карта што ја стави Естонија цврсто на

[266] https://centreforpublicimpact.org/public-impact-fundamentals/e-estonia-the-information-society-since-1997/ (последен пат посетено на 27.04.2025).

глобалната мапа. Skype сега е и збор во Оксфордскиот англиски речник! Други значајни стартапи вклучуваат TransferWise, услуга за размена на девизи, и Jobbatical, веб-страница за работа што им овозможува на луѓето што патуваат низ светот да ги продолжат своите патувања.

Терцијарниот или „слободен сектор“ на Естонија одигра активна улога во обликувањето на отвореното управување и е-демократијата. За да се координираат јавните придонеси за политичка дебата, создадени се три различни портали, финансирани од даночните обврзници. „Естонија е позната како единствена земја каде што изготвувањето закони и процесите на меѓу министерска координација се нај транспарентни“.[267]

Сепак, Естонија е многу успешна во својата дигитална агенда. Особено интересно е како јавниот сектор на земјата ја водел дигиталната трансформација во рамките на овој високо неолиберален политички пејзаж. Додека во рамките на економската политика, Естонија навистина ја следи познатата невидлива рака во брзо либерализирањето на пазарите, во ИКТ, Естонија се чини дека следи сосема поинаков различен принцип на креирање политики. Во оваа област, политиката го следеше принципот на раката што се крие, измислен од Алберт Хиршман: креаторите на политики понекогаш преземаат задачи за кои мислат дека можат да ги решат без да ги сфатат сите предизвици и ризици што се вклучени - а ова може да резултира со неочекувано учење и креативност. Успехот на естонската е-влада има многу врска со принципот на рака која креира: наивноста и оптимизмот ги поттикнаа почетните „луди идеи“ во раните 1990-ти да станат вкоренети во ИКТ политиката, овозможувајќи создавање на повеќе високо кооперативни и преклопувачки мрежи што ги опфаќаат јавно-приватните граници[268].

Особено е интересно што во Република Естонија дигитализацијата на јавната администрација се користи и во насока да се соберат идеи од граѓаните и бизнис заедницата за тоа што треба да се направи во државата, се дава можност за проток на иницијативи до јавната администрација. Во 2016 година, Естонија била препознаена како една од земјите што најдобро ги вклучи невладините организации во процесот на консултации за планот за акција на отворена влада. Бил лансиран порталот за граѓански

[267] https://courier.unesco.org/en/articles/global-lessons-estonias-tech-savvy-government (последен пат посетено на 24.05.2025).
[268] Rainer Kattel, Ines Mergel (септември 2019). „Estonia’s Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand“Comparative Politics Collection: Oxford Scholarship Online https://academic.oup.com/book/42635/chapter/358101931 (последен пат посетено на 23.04.2025).

иницијативи Rahvaalgatus.ee, што овозможува составување и испраќање колективни иницијативи до естонскиот парламент.

Естонија, исто така, направи некои смели потези во експериментирањето со современи методи на процесот на донесување одлуки. Рахвакогу или Народното собрание е добар пример. Првично платформа за собирање идеи од страна на граѓаните за измена на изборните закони, три од петнаесет предлози испратени до парламентот преку онлајн платформата всушност биле преточени во закони.[269]

3.3. Воведување на дигиталната трансформација во Република Естонија

За да се спроведе дигиталната трансформација на јавната администрација како што беше веќе елаборирано, неопходно е да постои политичка волја и стратегија , како тоа ќе се имплементира во пракса. Во Република Естонија политичката волја била силно насочена кон севкупна дигитализација. Естонската влада видела можност да ги користи информатичките и комуникациските технологии (ИКТ) за модернизација на јавниот сектор во земјата и да обезбеди транспарентно управување и онлајн јавни услуги за своите граѓани - без користење на застарени системи.[270] За да го започне овој процес, естонската влада воспоставила нова ИТ политика, подобрена ИТ инфраструктура, програми за премостување на дигиталниот јаз меѓу своите граѓани и задолжителен систем за електронски лични карти.

За да овозможи координација во спроведување на дигитализацијата во 1993 година, основано е Министерството за информациски системи на државата [Riigi Infosüsteemide Osakond] (RISO) во рамките на Владината канцеларија.[271] Успехот на дигитализацијата на јавната администрација во Република Естонија се должи на тоа што оттогаш, сите планови за развој на ИТ на министерствата и агенциите мораат да поминат низ RISO за одобрување, и на тој начин се следат сите различни ИТ трошоци на владините агенции. Во Естонија постоела политичка волја да се искористат потенцијалите на академската заедница и успехот се должи и на тесната соработка

[269] https://courier.unesco.org/en/articles/global-lessons-estonias-tech-savvy-government (последен пат посетено на 24.04.2025).
[270] https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-services-registries/ (последен пат посетено на 23.04.2025).
[271] https://www.ria.ee/en/authority-news-and-contact/authority-and-management/tasks-and-structure-authority (последен пат посетено на 23.04.2025).

помеѓу владата и научните и образовните институции. Во 1994 година, мала ИТ заедница од владини службеници, ИТ специјалисти и академски кадар професори и истражувачи го развиле стратешкиот документ „Естонскиот пат кон информатичкото општество“ со цел да се воспостават принципи за управување со модерни, ефикасни државни информациски системи.[272] Четири години подоцна, Естонскиот парламент ги одобрил „Принципите на естонската информациска политика“, кои биле развиени од Министерството за економски работи и комуникации.[273] Врз основа на Принципите, бил развиен Акциски план за информациска политика, кој се ажурира годишно, во кој сите владини агенции додаваат конкретни предлози со распореди, извори на финансирање и одговорности за спроведување на информацискатa политика.“[274] Последователно, владата објавила три дополнителни документи за информациска политика.[275]

Успехот во Естонија за дигиталната трансформација на јавната администрација е како што рековме е резултат на постоењето на силна политичката волја за дигиталната трансформација. Политичката волја се огледа во тоа што се користат сите форми за да се добие поддршка и да се прошират визиите. Во Естонија координирано дејствуваат сите кои се на власт, заедно со дипломатите давана е поддршка и од амбасадорите на Естонија во развиените земји како и академската и бизнис заедницата за да се обезбеди знаење и финансиска поддршка за да се остварат зацртаните цели. Политичката волја била преточена и во одредени закони како што биле оние кои се однесуваат на личните документи. За да се зајакне ИТ инфраструктурата во рамките на владините оддели, владата во 1998 година лансирала мрежа наречена EEBone или „Peatee“.[276] EEBone ги поврзал сите владини оддели со безбеден пристап до интернет и интранет. Ова, пак, го отворило патот за системот X-Road во 2001 година, кој бил развиен од истражувачи на Техничкиот универзитет во Талин и лансиран од страна на Управата за информациски системи [Riigi Infosüsteemi Amet] (RIA).[277] X-Road е платформа која безбедно разменува

[272] An Evaluation of E-Government in Estonia Meelis Kitsing Department of Political Science National Center for Digital Government University of Massachusetts Amherst Amherst, MA 01003, USA Prepared for delivery at the Internet, Politics and Policy 2010: An Impact Assessment conference at Oxford University, UK, on September 16-17, 2010.
[273] Видете повеќе: Rainer Kattel, Ines Mergel (септември 2019). „Estonia’s Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand“Comparative Politics Collection: Oxford Scholarship Online
[274] Kalvet, Tarmo. The Estonian Information Society Developments Since the 1990s.
PRAXIS Center for Policy Studies and Tallinn University of Technology, Tallinn, 2007.
[275] https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf (последен пат посетено на 24.04.2025).
[276] Kalvet, Tarmo. „The Estonian Information Society Developments Since the 1990s.
PRAXIS Center for Policy Studies and Tallinn University of Technology, Tallinn“, 2007. Institutional Context
[277] https://www.ria.ee/en/state-information-system/data-exchange-platforms/data-exchange-layer-x-tee

информации преку интернет низ одделни ИТ системи.[278] За да помогне во премостувањето на дигиталниот јаз во Естонија, тогашниот естонски амбасадор во САД, Томас Хендрик Илвес, министерот за образование Јаак Авиксоо и претседателот Ленарт Георг Мери ја претставиле програмата Tiigrihüppe (Тигарски скок), која траела од 1997 до 2000 година.[279] Главната цел на „Тигров скок“ била да се промовира употребата на ИКТ во образованието преку обезбедување компјутери за училиштата, поврзување на сите училишта со интернет и воведување на технологијата како алатка во образованието.[280] По „Тигров скок“ следел проектот „Look@World“, голем проект за јавно-приватно партнерство насочен кон промовирање на употребата на интернет низ цела Естонија.[281] Во 2000 година, естонскиот парламент одлучи да воведе електронски лични карти, а првите лични карти биле издадени во 2002 година.[282] Картичките станаа задолжителни за сите Естонци преку Законот за лични документи од 2000 година и им овозможија на граѓаните дигитално да се идентификуваат и да потпишуваат документи или активности преку интернет.[283]Користејќи е-лична карта, граѓаните можат, на пример, да ги прегледаат своите лични здравствени картони, да поднесат даночна пријава и да гласаат на избори преку интернет.[284]

Република Естонија стана една од најнапредните е-влади во Европа, особено во областа на инфраструктурата за дигитални јавни услуги. Всушност ако се прегледаат извештаите кои се однесуваат на Република Естонија може да се види дека водечката улога се должи што политичката волја за дигитализацијата на јавната администрација била насочена кон надминување на предизвиците и зајакнување на факторите кои ја овозможуваат дигитализацијата и се јавуваат како индикатори за мерење на успешноста. Според извештајот на Европската комисија за е-влада во Естонија, земјата постигнала значително над просекот на ЕУ во сите индикатори за е-влада, како што се „процентот на поединци кои го користат интернетот за интеракција со јавните власти“, фокусираноста кон корисникот и транспарентноста. Поголемиот дел од естонските

(последен пат посетено на 24.04.2025).
[278]Kalvet, Tarmo. „The Estonian Information Society Developments Since the 1990s. PRAXIS Center for Policy Studies and Tallinn University of Technology,“ Tallinn, 2007. Evolution of E-Government in Estonia
[279] https://www.educationestonia.org/tiger-leap/ (последен пат посетено на 24.04.2025).
[280] https://www.educationestonia.org/tiger-leap/ (последен пат посетено на 24.04.2025).
[281]https://courier.unesco.org/en/articles/global-lessons-estonias-tech-savvy-government (последен пат посетено на 24.05.2025).
[282] https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504022020003/consolide (последен пат посетено на 24.04.2025).
[283] https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504022020003/consolide (последен пат посетено на 24.04.2025).
[284] https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504022020003/consolide (последен пат посетено на 24.04.2025).

граѓани сега користат ИТ за пристап до јавни услуги - на пример, повеќе од 2.300 јавни и приватни услуги можат да се користат преку X-Road, речиси сите жители имаат електронска лична карта, 30 проценти од локалните и националните гласови се даваат онлајн, а речиси сите медицински рецепти и декларации за личен данок на доход се обработуваат онлајн.

Напорите на владата да го затвори дигиталниот јаз во земјата беа исто така успешни, што резултирало со пристап до широкопојасен интернет во сите училишта низ Естонија и обука за ИКТ методологија и пристап до ИКТ алатки за наставници и ученици. До 2002 година, владата изградила бесплатна WiFi мрежа која ги покривала повеќето населени области. Покрај тоа, вкупно 100.000 граѓани – 10 проценти од возрасната популација – добиле бесплатни, основни курсеви за компјутерска писменост во текот на 2002, 2009 и 2010 година, а низ целата земја биле воведени 500 дополнителни јавни точки за пристап до интернет – како што се интернет-кафе и библиотеки. Како резултат на овие мерки, 91,4 проценти од Естонците го користеле интернетот од јули 2016 година, во споредба со 28,6 проценти во 2000 година.[285]

Што доби Република Естонија со дигиталната трансформација на јавната администрација? Се смета дека најголемото влијание од дигиталната трансформација на Естонија е намалениот административен товар и за државата и за граѓаните за време на испораката на јавни услуги, заштедувајќи им приближно 820 години работно време секоја година. Според естонската влада, намаленото работно време – како резултат на помалку интеракции лице в лице, на пример – одговара на фискални заштеди од околу два проценти од БДП на Естонија годишно во плати и трошоци.[286] [287] Овој посебен успех е постигнат во голема мера благодарение на воведувањето на X-Road и е-картичките. „Заедно, X-Road и дигиталната лична карта овозможуваат дигитално потпишување на кој било договор, пристап до практично која било јавна услуга, нарачување лекови, поднесување даноци, гласање и така натаму.“[288]

---

[285] https://courier.unesco.org/en/articles/ameenah-gurib-fakim-science-basis-social-progress?language=en (последен пат посетено на 24.05.2025).

[286] https://www.ipinst.org/2016/05/information-technology-and-governance-estonia#10 (последен пат посетено на 24.05.2025).

[287] https://www.newyorker.com/magazine/2017/12/18/estonia-the-digital-republic (последен пат посетено на 24.05.2025).

[288] Видете повеќе https://medium.com/iipp-blog/is-estonia-the-silicon-valley-of-digital-government-bf15adc8e1ea (последен пат посетено на 24.05.2025).

Сепак, зголемениот број на онлајн јавни услуги достапни за граѓаните во Естонија не мора нужно да доведе до поголемо задоволство од клучните јавни услуги. „На пример, според рангирањето на OECD во 2014 година, Естонија се рангираше на петтото место од дното по задоволство од здравствените услуги (во 2007 година беше најниско рангирана) и втора од дното по задоволство од образовниот систем (во 2007 година беше трета најниско рангирана).“ Покрај тоа, влијанието на дигиталната трансформација на Естонија врз создавањето дигитална демократија беше послабо од влијанието на нејзината дигитална инфраструктура за јавни услуги. „Понатаму, иако е-гласањето е сè попопуларно, другите аспекти на дигиталната демократија, како што е граѓанскиот ангажман, останале слаби.“[289]

Се поставува прашањето дали Република Естонија ги нема сите одговори за дигиталната трансформација? Секако не! Она што е постигнато е укажува дека дигитализацијата на владата не се сведува само на технологијата. Технологијата зад дигитален идентитет постои во Естонија повеќе од 20 години, така што веќе не е ракетна наука. Меѓутоа искуството од Република Естонија укажува дека секоја земја треба да биде подготвена за експериментирање. Успехот на Естонија која се смета за земја пионер во дигитализацијата на јавната управа, се должи на континуирано експериментирање и учење од грешки, додека другите држави можат да учат доста од искуството на Естонија.

Република Естонија се соочува и со многу предизвици во дигитализацијата на управата. На пример на критика било подложено тоа што Естонија вовела програма за е-резиденција, која отворила некои дигитални јавни услуги (основање компанија, плаќање даноци) на глобално ниво. Иако, повеќе од 40.000 е-резиденти се регистрирале , 4.000 компании се создадени од е-резиденти, програмата се соочила и со домашни критики во насока дека ова овозможува перење пари. Дигиталната инфраструктура на Естонија се соочила со предизвици пред Уставниот суд поврзани со е-гласањето, при што естонскиот суд „застана на страната“ на дигиталните решенија.

[289] https://medium.com/iipp-blog/is-estonia-the-silicon-valley-of-digital-government-bf15adc8e1ea (23.05.2025).

3.4. Правната рамка за дигитална трансформација на јавната администрација во Република Естонија

При анализата на документите, истражувањата, извештаите и научните трудови за лидерот на дигиталната трансформација на јавната администрација Република Естонија, можевме да заклучиме дека забрзаниот успех почнува со политичко визионерство, но подоцна политичката волја е трансформирана во комплексна правна рамка за поддршка на овој процес. Доколку се проследат Стратегиите , акционите планови и правните прописи за регулирање на дигитализацијата на јавната управа можеме да заклучиме дека тие се ажурираат се менуваат и дополнуваат следејќи го забрзаниот развој на новите технологии Заклучокот е дека комбинацијата од рано политичко визионерство, дистрибуирана но стандардизирана архитектура , силен правен режим за е-потпис/идентитет и базни регистри, заедно со улогата на академската заедница и континуираните обуки, ја направија Република Естонија референтен позитивен пример за дигитална јавна администрација во Европа.

Во текстот што следи накусо ќе ги презентираме дел од прописите донесени во Република Естонија кои директно или индиректно влијаат на дигитализација на јавната администрација и се пример за добра правна рамка.

Public Information Act - Законот за пристап до јавните информации (2000/2001): е основен закон за пристап до информации и повторна употреба на информации од јавниот сектор (PSI/отворени податоци). Законот поставува правила за организирање на јавните информациски системи и принципи за видливост, што ја прави правната основа на регистрите, метаподатоците и once-only пристапот во Естонија. Овој закон е менуван и дополнуван најмалку 20 пати до 2023 година. Дополнително, во 2022 беше целосно усогласен со директивата **(ЕУ) 2019/1024** за отворени податоци.

Digital Signatures Act – Законот за дигитален потпис (2000; подоцна заменет): воведе правна еквиваленција на е-потпис со своерачен потпис и обврска јавните органи да го прифаќаат. Со тоа создаде доверба за целосно дигитални постапки (е-услуги „end-to-end“). Во 2016 година е заменет со нов Закон усогласен со eIDAS.

Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions Act - Закон за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски

трансакции(2016): има национална примена и претставува усогласување со **eIDAS (Регулатива 910/2014)**: уредува е-идентификација, е-потписи, печати, временски записи, регистрирана е-достава и др., и го утврдува надзорот. Ова е темелот за сигурна автентикација и правно важни трансакции во јавните услуги. Измените во периодот од 2018–2023 година, најчесто се однесуваат на **рамки и надзор**, вклучувајќи надлежности на *Information System Authority* (RIA),[290] автентикација на Trust Service Providers[291], поврзување на надзор, и ажурирање на технички барања.

Измената од 2024 е поврзана со европската иницијатива за **EU Digital Identity Wallet**,[292] која допрецизира рамката за дигитална идентификација- Id-wallets во ЕУ[293].

Cybersecurity Act- Законот за сајбер безбедност (донесен е во 2018 година): Законот е донесен со цел да се обезбеди висок заеднички степен на безбедност на мрежите и информациските системи во Естонија, во согласност со **Директивата (ЕУ) 2016/1148** (позната како **NIS Директива**)[294] за безбедност на мрежите и информациските системи. Главните причини за неговото донесување се: зголемување на бројот и сложеноста на сајбер-нападите врз јавните и приватните субјекти; потреба од унифицирана правна рамка која ги дефинира обврските за безбедност и известување; усогласување со европските стандарди за сајбер-безбедност. Естонија активно работи на усогласување со NIS2,[295] со целосна, техничка и правна подготвеност, иако официјалниот закон сè уште

[290] https://www.ria.ee/en (последен пат посетено на 17.05.2025).
[291] https://www.ria.ee/en/state-information-system/electronic-identity-eid-and-trust-services/trust-services-and-cooperation (последен пат посетено на 17.05.2025).

[292] Regulation (EU). 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU). No 910/2014 as regards establishing the European Digital Identity Framework OJ L, 2024/1183, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj (последен пат последен пат пристапено на 18.05.2025).
[293] Дигиталните паричници за идентитет на ЕУ ќе обезбедат безбеден, сигурен и приватен начин на дигитална идентификација за сите во Европа. Секоја земја-членка ќе обезбеди барем еден паричник за сите свои граѓани, жители и бизниси, овозможувајќи им да докажат кои се и безбедно да складираат, споделуваат и потпишуваат важни дигитални документи. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/EU+Digital+Identity+Wallet+Home (последен пат посетено на 18.04.2025).
[294] Directive (EU). 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union
OJ L 194, 19.7.2016, pp. 1–30 No longer in force, Date of end of validity: 17/10/2024; Repealed by 32022L2555
ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj оваа Директива е заменета со Directive (EU). 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU). No 910/2014 and Directive (EU). 2018/1972, and repealing Directive (EU). 2016/1148 (NIS 2 Directive). (Text with EEA relevance). PE/32/2022/REV/2 OJ L 333, pp. 80–152 d. Current consolidated version: 27/12/2022
ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj
[295] Directive (EU). 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU). No 910/2014 and

не е усвоен. Очекувањата се дека со промени во Cybersecurity Act и сродни акти ќе се постигне ефикасна транспонација до средината на 2025.

Законот содржи одредби за: **идентификација на оператори на основни услуги** – јавни и приватни субјекти чии услуги се критични за функционирањето на општеството (енергетика, транспорт, здравство, дигитална инфраструктура); **обврски за безбедност** – операторите мора да спроведуваат соодветни технички и организациски мерки за заштита на своите мрежи и системи; **обврска за известување** – задолжителна пријава на инциденти поврзани со сајбер-безбедноста во рок од 24 часа до националниот координативен орган.

Во овој Закон е уредена улогата на националниот центар за сајбер-безбедност (CERT-EE) – кој функционира како дел од **RIA** (*Information System Authority*) и е одговорен за следење, превенција и реагирање при инциденти. СО Законот се уредува **контрола и надзор** – овластувања на државните органи да вршат инспекција и да изрекуваат санкции за непочитување.

Законот е директно поврзан со дигиталната трансформација на јавната управа, бидејќи: обезбедува **заштита на критичната дигитална инфраструктура** на државата, вклучувајќи ги системите за електронска идентификација, платформата X-Road и базите на податоци; го зајакнува **довербениот однос меѓу граѓаните и јавната управа**, што е клучно за прифаќањето и користењето на е-услугите; овозможува континуирано функционирање на јавните дигитални услуги и при услови на сајбер-инциденти. Естонија е меѓу првите членки на ЕУ кои целосно ја транспонираа NIS Директивата. CERT-EE редовно објавува годишни извештаи за инцидентите, со што се зголемува транспарентноста и отчетноста. Со законот се воспостави култура на превенција и брза реакција, која денес е интегрален дел од јавната администрација. Естонија се смета за **модел на добра пракса** во примената на законска рамка за сајбер-безбедност во јавната управа. Европската комисија во своите извештаи често ја наведува како држава со висока оперативна подготвеност и интегрирани системи за безбедност.

Personal Data Protection Act – Законот за заштита на личните податоци (2019 година): Законот за заштита на личните податоци на Естонија од 2019 година е основен

Directive (EU). 2018/1972, and repealing Directive (EU). 2016/1148 (NIS 2 Directive). (Text with EEA relevance). PE/32/2022/REV/2 OJ L 333, , pp. 80–152 d. Current consolidated version: 27/12/2022 ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj

инструмент за обезбедување доверба во дигиталните јавни услуги. Тој ја комплетира европската регулатива и обезбедува национални решенија кои ја зајакнуваат транспарентноста, безбедноста и отчетноста на јавната управа. Законот ги уредува правата и обврските во врска со заштитата на физичките лица при обработка на лични податоци, го дополнува и конкретизира **Општата регулатива за заштита на податоците (GDPR) – Регулатива (ЕУ) 2016/679**, и ја транспонира **Директивата (ЕУ) 2016/680** за обработка на податоци од страна на надлежните органи во врска со кривични постапки и безбедност. Овој Закон пропишува услови и процедури за легитимна обработка, надзор и одговорност, вклучувајќи казнени мерки. Предвидува исклучоци за **новинарство, научни истражувања и статистички цели** – дозволува обработка на лични податоци без согласност доколку е во јавен интерес и не предизвикува несразмерна штета на правата на лицата. Воведува **Проценка на влијанието врз заштитата на податоците** (Data Protection Impact Assessment – DPIA) при висок ризик, со задолжителна консултација со Инспекторатот.Определува минимална возраст за давање согласност за користење на информатички услуги – **13 години**. Предвидува казни до **20 милиони евра** или до **4% од глобалниот годишен приход**, во зависност од тоа кое е поголемо.

Овој Закон овозможува **заштита на личните податоци** при обезбедување на електронски јавни услуги (електронска лична карта, системот X-Road, е-даноци, е-здравство). Јасно ги дефинира постапките за надзор и интервенција од страна на **Инспекторатот за заштита на податоците**, што придонесува за доверливост во дигиталната администрација. Поттикнува **транспарентност и отчетност** – секоја јавна институција мора да ги почитува обврските утврдени со GDPR и со овој закон, како и да пријавува безбедносни инциденти. Обезбедува рамка за **балансирање на приватноста со јавниот интерес**, особено во сферата на научните истражувања и статистиката.

Open Data / re-use (транспонирање на Директива (ЕУ) 2019/1024): естонските измени од 2021 ја прошируваат повторната употреба и дефинираат категории со висока вредност (вкл. „language corpora“), што создава правен основ за широк спектар аналитички/НАИ услуги во јавниот сектор. (Политичките документи и стратегии покажуваат здружена примена со Cybersecurity Act и Public Information Act.)

Комбинацијата „**пристап и повторна употреба на податоци**“ (Public Information Act), „**правна сила и доверливост**“ (Digital Signatures → eIDAS-усогласениот акт),

„**заштита на податоци**“ (PDPA/GDPR) и „**сајбер-отпорност**“ (Cybersecurity Act) создава целиот правен триаголник што е потребен за интероперабилна, сигурна и е-управа која е ориентирана кон граѓаните. Оваа рамка овозможува X-Road да функционира не само технички, туку и **правно** – со јасни права/обврски на администраторите и корисниците на податоци (институции и граѓани).

Табела бр. 21:Развојот на правната рамка за дигиталната трансформација најавната администрација на Република Естонија

Година	Точен наслов (EN/MK)	Клучна содржина и значење	Официјален извор (Riigi Teataja) https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527102016001/consolide
1996	Personal Data Protection Act (PDPA)	Прв системски закон за заштита на лични податоци; темел за законита обработка во јавниот сектор; подоцна ревидиран и заменет (2019) за усогласување со GDPR.	Riigi Teataja – consolidated text (EN)
2000/2001	Public Information Act	Пристап до информации од јавен карактер; забрана за дупликатно собирање; авторитативни регистри; управување со државни бази; транспонирање на PSI/отворени податоци.	Riigi Teataja – consolidated text (EN)
2000 (in force 2000–2001)	Digital Signatures Act	Правна сила на е-потпис; обврска за јавните органи да прифаќаат е-потписи; подоцна заменет со eIDAS-усогласен акт (2016).	Riigi Teataja – archival/consolidated (EN)
2001	Identity Documents Act / e-ID rollout	Воведување на национална дигитална лична карта поврзана со PKI; основа за е-услуги и е-потпис.	Riigi Teataja – consolidated text (EN)
2004/2007	Electronic Communications Act	Рамка за телекомуникациски услуги; конкуренција, спектар, пристап до инфраструктура – индиректна поддршка за е-услуги.	Riigi Teataja – consolidated text (EN)
2008	System of Security Measures for Information Systems (ISKE)	Стандарди и барања за организациска/техничка безбедност во јавниот сектор.	Riigi Teataja – regulation (EN)

2014	Public Information Act amendments (Open Data/PSI)	Проширување на повторната употреба на информации од јавен сектор; отворени податоци и каталози.	Riigi Teataja – consolidated text (EN)
2016	Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions Act	Транспонира eIDAS; ја заменува Digital Signatures Act; уредува е-идентификација и доверливи услуги.	Riigi Teataja – consolidated text (EN)
2018	Cyber security Act	Барања за критични услуги и оператори на клучна инфраструктура; известување за инциденти; улоги на RIA и CERT-EE.	Riigi Teataja – consolidated text (EN) RT I, 22.05.2018
2019	Personal Data Protection Act (new, GDPR-aligned)	Целосно усогласување со GDPR; ДПИО/DPO, права на субјекти, надзор.	Riigi Teataja – consolidated text (EN) The PDPA was adopted by the Estonian parliament on December 12, 2018 and entered into force on January 15, 2019. The Implementation Act was adopted on February 20, 2019 and entered into force on March 15, 2019.
2021	Transposition of Directive (EU) 2019/1024 on Open Data	Национално определување high-value datasets (вкл. „language corpora“); олеснување на повторната употреба.	Riigi Teataja – amendments (EN)
Секторски	Commercial Code; Business Register; Notaries Act; Health Services Organisation Act; Population Register Act	Правна поддршка за целосно е-основање компании; е-нотари; е-здравство/е-рецепти; базни регистри со once-only принцип.	

3.5. Предизвиците на користење на вештачка интелигенција во јавната администрација на Република Естонија

Република Естонија како глобален пионер во дигиталното управување предводеше во дигиталната трансформација со воведување на е-резиденти, безбедна размена на податоци и јавни услуги управувани од вештачка интелигенција. Како што Националната стратегија за вештачка интелигенција на Министерството за економски работи и комуникации[296] се ближела кон истекот, Естонија добила околу 80 различни

[296]https://dig.watch/resource/estonias-national-artificial-intelligence-strategy-kratt-strategy-for-2022-2023 (Во естонската митологија, крат е магично суштество, направено од сено и анимирано во замена за три капки крв на ѓаволот, кое прави сè што ќе нареди господарот. Во модерна Естонија, крат е систем за самоучење на вештачка интелигенција, кој прави сè што ќе нареди неговиот господар).

апликации за вештачка интелигенција кои работат или се во развој во јавниот сектор. Република Естонија непрекинато продолжува со иновациите со системи за автоматизирано донесување одлуки (ADM). Овие алатки управувани од вештачка интелигенција ветуваат поедноставување на административните процеси и зголемување на ефикасноста во јавниот сектор. Затоа таа како држава беше предмет на нашето истражување. Проблемите со кои се соочи оваа држава при користење на ВИ се пример за тоа со што ќе се соочуваат државите кои доцнат со вклучувањето на ВИ во рамките на јавната администрација. Република Естонија го прифаќа управувањето, управувано од вештачка интелигенција, меѓутоа при тоа се појавуваат критични прашања: дали автоматизацијата може да ги одржи принципите на административното право од кои не смее да се отстапува во административните постапки а тоа се пред се: праведноста, транспарентноста и одговорноста во донесување одлуки од страна на јавната администрација?

Трансформацијата на јавната администрација во Естонија со ADM системите се во првите редови на административната еволуција на Република Естонија. Кои се примери за вклучување на ВИ во работата на јавната администрација:

– Bürokratt,[297] мрежа на виртуелни асистенти дизајнирана од Министерството за економски работи и комуникации, со цел подобрување на комуникацијата во јавниот сектор.[298]

– OTT-е систем што ја оптимизира обработката на апликациите за спречување на невработеност. Алатката за поддршка на одлуки за Естонскиот фонд за осигурување од невработеност (EUIF) наречена OTT е едно од најистакнатите од овие „митски“ суштества-крат (видете коментар кон фуснота 275).[299]

[297] Bürokratt не е само ИТ проект, туку концепт за тоа како дигиталните услуги и државата би можеле да функционираат во ерата на вештачката интелигенција, целта на Bürokratt, е да се понуди најдобро можно дигитално државно искуство со цел комуникацијата со државата радикално да се олесни и за претприемачите и за граѓаните.Овие цели се признати низ целиот свет, бидејќи Меѓународниот истражувачки центар за вештачка интелигенција (IRCAI)., кој работи во рамките на УНЕСКО, ја избра оваа вештачка интелигенција произведена во Естонија како една од 100-те најдобри во светот. https://ircai.org/ (последен пат посетено на 25.05.2025).

[298] Види повеќе: https://www.ria.ee/en/state-information-system/personal-services/burokratt (последен пат посетено на 24.05.2025).

[299] https://e-estonia.com/ai-to-help-serve-the-estonian-unemployed/ (последен пат посетено на 22.05.2025).

– ABC Gates, кој користи биометриски податоци за автоматизирање на граничните и пасошките контроли.[300]

Иако овие напредоци ја покажуваат ефикасноста на ADM системите, сепак постојат загрижености за нивната транспарентност, непристрасност и почитување на етичките стандарди.

Како ризици и предизвици во Република Естонија се посочуваат алгоритамска пристрасност и не транспарентност.

Еден од најзначајните ризици во ADM системите е алгоритамската пристрасност, каде што моделите на вештачка интелигенција ненамерно ја продолжуваат дискриминацијата. Во јавната администрација, пристрасните алгоритми можат да резултираат со нееднаквости како што се нееднаков пристап до социјални бенефиции или дискриминаторски практики на вработување. За да се реши ова: Република Естонија експериментира со модели на вештачка интелигенција кои се свесни за праведноста, алгоритамски ревизии и проверки на квалитетот на податоците. Сепак, оценето е дека обезбедувањето праведност бара континуиран надзор и прилагодување на политиките.

Во Естонија, многу се прави за воведување проактивни и персонализирани услуги. На пример, дури и пред да се роди бебе, родителите можат да решат многу прашања. На пример, тие веќе можат да му дадат име на својот син или ќерка, повторно да го регистрираат детето во градинка и да добијат целосни информации за социјалните придобивки поврзани со раѓањето. Сето ова помага да се заштеди време на луѓето бидејќи времето е највредниот ресурс. Истите пристапи можат да се применат на различни аспекти од животот на луѓето, вклучувајќи ја воената служба и регистрацијата на автомобили. Естонската влада настојува да ги разбере потребите на луѓето и да ги прилагоди сите услуги на нив. Во Република Естонија се смета дека многу слични правила функционираат и во деловниот свет. И затоа се поаѓа од тоа дека ако сте во можност да обезбедите услуги што навистина му се потребни на вашиот клиент на персонализиран начин, ќе бидете поуспешни од оние што обезбедуваат нешто за кое луѓето всушност не се грижат.

[300] https://www.politsei.ee/en/automated-border-control-system-or-abc-gates (poseteno an 22.05.2025).

Во Република Естонија постојат планови за воведување на разни теми поврзани со науката за податоци и аналитиката на млади ученици во училиштата и универзитетите. Целта е да се обезбеди 80% писменост за податоци до 2030 година. Ова не може да се постигне без да се работи со целото општество на различни нивоа во исто време. Во оваа држава се свесни дека секогаш има некои постари луѓе кои не се отворени за иновации. Политиката на оваа држава се должи на сознанието дека колку повеќе граѓаните знаат за технологиите, толку помалку скептицизам ќе имаат. Затоа во Естонија се смета дека е од витално значење да се организираат разни едукативни програми. Ред обуки за вештачка интелигенција што ги одржа естонската влада за различни општествени групи добија огромна популарност. Сите места за курсот наменет за ученици од основно училиште биле пополнети за само еден ден. Во оваа држава се свесни дека добро разбирање на вредноста на технологиите и податоците е потребно и на организациско ниво. Денес има многу компании во различни фази од нивната зрелост кои работат со податоци, но тие дури и не разбираат каков тип на податоци собираат, кој може да пристапи до нив, каде се складираат и зошто се всушност потребни. Со оглед на ова, јасно им е во Естонија дека доколку нема едукација тие не можат ефикасно да управуваат со овие податоци и целосно да ја искористат нивната вредност.[301]

Прашања како што се тоа како граѓаните можат да се жалат на автоматизирани одлуки и кој ги надгледува алгоритамските процеси остануваат нерешени.

3.5.1. Правната рамка за вештачката интелигенција во Република Естонија

Како што кажавме Република Естонија беше една од најактивните држави за користење на ВИ во државната администрација. Едно од битните прашања при користење на ВИ секако е и прашањето за правната рамка или уреденоста на ВИ со правни прописи. Прашања кои се отворија со користењето на ВИ беа веќе нотирани особено е битно да се уреди кој е одговорен за нејзините одлуки кога се однесува лошо? Во повеќе документи на се укажува дека правната рамка за користење на вештачката интелигенција и податоците е клучна. Од витално значење е да се контролира како се собираат и користат податоците, како и да се заштитат правата на луѓето. Сепак, естонската влада донесе одлука дека нема да ја регулира вештачката интелигенција на

[301] https://www.sigli.com/blog/ai-in-governance-how-estonia-is-leading-the-play (последен пат посетено на 24.05.2025).

национално ниво и ќе се потпира само на европските закони. Една од предностите на ова е што ЕУ има голем глобален пазар и ако компаниите што се придржуваат до нејзините регулативи одлучат да влезат на други пазари, тие ќе имаат голем потенцијал за ова. Покрај тоа, доста често, регулативата на ниво на цела ЕУ може да ги поттикне земјите кон воведување на основен стандард што ќе биде применлив за сите во сите земји-членки. Во Естонија е оценето дека европската регулатива AI Act нуди добри решенија за уредување на ВИ. Сепак се смета дека е потребно време за да се разбере како функционираат правилата и дали е можно да се подобрат. Според естонската влада AI Act - Законот за вештачка интелигенција веќе ги намалил или елиминирал многу ризици поврзани со употребата на вештачка интелигенција. Во некои потенцијално опасни ситуации, вештачката интелигенција воопшто не може да се имплементира (како социјалното бодување, што е прилично популарен случај на употреба).

Заклучок кон Глава три на Третиот дел

Република Естонија претставува редок пример на држава која, со ограничени ресурси по независноста, успеала да ја претвори дигиталната трансформација во централна развојна политика. Проучувањето на нејзиното искуство е значајно бидејќи открива како политичката волја, комплексната правна рамка и соработката со академската и бизнис-заедницата овозможуваат брза и успешна имплементација на е-услуги. Естонија не само што ја развила дигиталната инфраструктура, туку и создадава култура на дигитално користење кај населението. Она што ја одликува дигиталната трансформација на јавната администрација во оваа држава е силната политичка волја и визија – континуирана поддршка од највисоките државни институции. Исто така, во оваа држава рано се создадени документи, стратегии со акциски план за спроведување од „Естонскиот пат кон информатичкото општество“ (1994) до современите закони како Cybersecurity Act и Personal Data Protection Act. Особено се важни вложувањата во технолошка инфраструктура – системот X-Road, е-личните карти и безбедната мрежа EEBone. За да го постигне успехот, активностите на овој план биле спроведени и се спроведуваат во соработка соакадемската заедница – развој на стратегии и иновации преку универзитети и истражувачки институции. Во оваа држава се обезбедила на овој начин висока употреба на дигитални услуги – повеќе од 2.300 јавни и приватни услуги достапни онлајн, и што е особено битно мерливи економски придобивки – заштеда од околу 2% од БДП годишно во административни трошоци.

Како одредени неотпорности во оваа држава на планот на дигитализација на јавната управа можат да се назначат недоволниот граѓански ангажман – дигиталната демократија не напредува со исто темпо како е-услугите. Препознаените ризици од е-резидентство опасност од можни злоупотреби за перење пари. Предизвици со ADM системите – опасност од алгоритамска пристрасност. Ограничен национален регулаторен пристап кон вештачка интелигенција – потпирање исклучиво на европските прописи.

Од севкупното истражување можеме да заклучиме дека дигиталната трансформација не е само технологија, туку и институционален и културен процес. Потребна е подготвеност за експериментирање и прифаќање на ризици, со континуирано учење од грешки. Успехот бара интегрирана правна рамка, стандарди и инфраструктура кои се постојано ажурирани. Вклучувањето на академската заедница и постојаните обуки на јавните службеници и граѓаните е клучно за одржливост.

ГЛАВА ЧЕТВРТА: ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО КРАЛСТВОТО ДАНСКА

Вовед кон Глава четврта на Дел трети

Во оваа глава ќе посветиме внимание на дигиталната трансформација на јавната администрација во Кралството Данска затоа што состојбата на овој план во оваа држава е оценета позитивно во извештаите на Обединетите нации и Европската комисија и според многу индикатори таа е на прво место во светот или Европската унија. Анализата е направена врз основа на податоците содржани на сајтот на Агенцијата кои располага со многу податоци и извештаии во однос на дигитализација на јавната управа од 2000 до денес и врз определени извештаи на Обединетите нации и Европската комисија како и мал број на универзитетски научни истражувања и трудови што ја обработуваат оваа важна тема.

4.1. Основни податоци за Кралството Данска

Кралството Данска е конституционална монархија со напредна социјална држава и висока економска конкурентност. Членка е на Европската унија од 1973 година. Демографски гледано, Данска има околу 5,9 милиони жители, високо урбанизирано

население и стабилна инфо-комуникациска инфраструктура. Во такви услови, дигиталната трансформација на јавната администрација се развива како долгорочна државна политика преку последователни заеднички стратегии на централно, регионално и локално ниво. Од направените анализи можеме да констатираме дека данскиот модел се темели на: (1) заеднички платформи (Digital Post, MitID/NemLog-in, боргер.тк портал), (2) основни регистри и „once-only“ принцип, (3) силна заштита на личните податоци и (4) постојано усогласување со европските стандарди (eIDAS, GDPR, NIS2).

Данска од 2001 година спроведува заеднички („joint“) дигитални стратегии, договорени меѓу Владата, регионите и општините. Овие циклични стратегии (2001–2004; 2007–2010; 2011–2015; 2016–2020; 2022–2025) поставуваат мерливи цели, буџети и носители, а тековниот циклус 2022–2025 нагласува дигитална инклузија, климатска транзиција и решавање на недостиг на работна сила[1]. Кралството Данска држава се истакнува со ефикасно користење на националното и европското финансирање за дигитални иницијативи, и ја покажаа клучната улога што ја играат стратешкото усогласување и насочените инвестиции во постигнувањето дигитална извонредност. Кралството Данска има проактивен пристап во унапредувањето на својата стратегија за дигитална влада, се фокусира на создавање сеопфатни дигитални портали за граѓаните, бизнисите и здравствените услуги, како и за иницијативите за вклучување на граѓаните како borgerforslag.dk, што им овозможува да гледаат и поддржуваат предлози на граѓаните за промени во законодавството или општеството.

Каква е реалната состојба во Кралството Данска со клучните фактори кои што делуваат на дигиталната трансформација на јавната администрација. Во однос на димензијата „Човечки капитал“, висок процент на Данци имаат барем основни дигитални вештини, исто така статистиките од извештаите говорат дека и процентот на ИКТ специјалисти полека се зголемува во земјата. Данска многу добро напредува, особено во процентот на дипломирани студенти по STEM – наука, технологија, инженерство и математика. Кралството Данска е над просекот на земјите од ЕУ барем во последните 4 години[302] во однос на „Употребата на интернет“. речиси сите Данци се онлајн (95%) и се добри корисници на различни онлајн услуги, особено за банкарство, купување и пристап до онлајн забава. Тие се исто така големи корисници на онлајн видео повици (62%) и

[302] European Commission. (2018a). Digital Economy and Society Index (DESI). 1 2018 Country Report Denmark, 1–11. http:// ec.europa.eu/information society/newsroom/image/document/2018-20/ dk-desi 2018-country-profile eng B43FFE87-A06F-13B2-F83FA1414B C85328 52220.pdf

социјални мрежи (78%). Данска е лидер на ранг-листата во ЕУ и во светот во користењето на дигитални технологии од страна на претпријатијата и во „обезбедувањето јавни услуги онлајн“. На пример, Данска добива највисок резултат (100 поени) во достапноста на домашни и прекугранични јавни услуги преку интернет за бизнисите и 86% од корисниците на интернет кои мора да поднесат формулари користат онлајн услуги за да го сторат тоа. Дополнително, Данска е лидер во интеграцијата на дигиталната технологија во деловната димензија со 28% од малите и средни претпријатија кои продаваат преку интернет и мнозинството од данските претпријатија ги прифатиле дигиталните технологии далеку над просекот на ЕУ. Околу 10% од данските мали и средни претпријатија продавале преку граница во 2017 година, со висок процент од нивните приходи кои доаѓаат од е-трговија (14,5%). Голем број дански претпријатија ги прифатиле дигиталните технологии, како што се облакот (38%) и социјалните медиуми (29%) и во голема мера користат технологии за споделување електронски информации (40%). Сепак, некои индикатори покажуваат дека сè уште има простор за подобрувања. На пример, повеќе од една четвртина од данското население сè уште нема основни дигитални вештини. Понатаму, Данска треба да создаде подобар спој помеѓу дигиталните вештини што ги бараат компаниите и понудата на дипломирани студенти со овие вештини. Според најновиот извештај на EDPR [303], на Данска, всушност, сè уште ѝ недостасува целосна стратегија за дигитални вештини бидејќи иницијативите за дигитални вештини главно се поврзани со индивидуални политики. Решавањето на достапноста на ИКТ специјалисти е важно за поддршка на дигиталната и иновативната трансформација на данската економија.

4.2. Агенцијата за дигитализација на јавната управа во Кралството Данска

Агенцијата за дигитална управа е основана во 2011 година. Агенцијата е задолжена за спроведување на политиките на данската влада за развој на дигиталниот јавен сектор, како и на големи делови од данската инфраструктура за дигитални услуги. На 15 декември 2022 година, Агенцијата за дигитална управа стана дел од Министерството за дигитална управа.

[303]European Commission. (2017c). Europe’s Digital Progress Report (EDPR). 2017, Country Profile Denmark, 1–9. http://www.agid.gov.it/notizie/2015/03/24/approvati-i-piani-nazionali-

Агенцијата за дигитална управа е моторот зад континуираниот развој на здружен дигитален јавен сектор. Тоа го прави преку олеснување на соработката меѓу јавниот сектор.

Данскиот јавен сектор користи дигитални технологии уште од 1960-тите. И повеќе од 20 години, јавните институции на сите нивоа - без разлика дали се централни, регионални или општински администрации - работеа стратешки заедно за да ги испорачаат најдобрите можни јавни услуги преку прифаќање на дигитални решенија за луѓето и бизнисите во Данска. Стратешко-соработничкиот пристап на сите нивоа на власт создаде дигитален начин на размислување и визија за дигитален јавен сектор.

Ова значи дека дигиталните амбиции на данската влада се протегаат на сите нивоа на власт, вклучувајќи министерства, агенции, јавни болници и општински администрации, како и самоуправни јавни институции како што се данските универзитети.

За владата дека дигиталните решенија се предуслов во современото општество на благосостојба за создавање кохерентен и достапен јавен сектор фокусиран на потребите на луѓето и бизнисите.

Една од пресвртниците во данското дигитално патување беше националниот систем за дигитална пошта, кој им даде на сите жители и бизниси единствена дигитална платформа за комуникација со сите јавни власти во Данска. Од ноември 2014 година, задолжително е лицата над 15 години дигитално да примаат писма од јавниот сектор преку овој систем. Слично на тоа, задолжително е лицата и бизнисите да користат дигитални решенија за самопослужување при пристап до јавни услуги.

За да се олесни комуникацијата и размената на информации помеѓу јавниот сектор, бизнисите и жителите што е можно повеќе, Агенцијата за дигитална управа е одговорна за широк спектар на дигитални алатки и решенија од јавниот сектор за создавање заедничка национална инфраструктура за дигитални услуги.

Во мај 2022 година, данската влада донела Националната дигитална стратегија, која го утврдува стратешкиот пристап кон дигиталниот развој на данското општество. Истовремено, во тесна соработка со данските општини и региони, во моментов се развива нова дигитална стратегија за јавниот сектор.

Овие стратегии не само што ќе ја обликуваат работата на Агенцијата за дигитална влада, туку ќе ја покажат и насоката на данското дигитално патување во наредните години.

Во моментов, работата на 400-те вработени во Агенцијата за дигитална управа се фокусира на шест приоритети:

1. Развивање и работење на националната инфраструктура за јавни дигитални услуги, која е централна за обезбедување услуги низ целиот јавен сектор. 2.Поставување на целокупната насока за користење на податоци и дигитални технологии во јавниот сектор. 3. Создавање рамка за високо ниво на сајбер и информациска безбедност низ целиот јавен сектор. 4. Поставување насока за дигитални јавни услуги фокусирани на корисникот кои функционираат за сите. 5. Обезбедување дека новото законодавство може да се имплементира и администрира дигитално. 6. Обезбедување добар развој на нови владини ИКТ системи и правилно работење на постојните портфолија на ИКТ системи.

4.3. Стратегиите за дигитализација на јавната управа во Кралството Данска

Политичката волја за сериозни активности во областа на дигитализацијата на јавната администрација , можеме да ја проследиме преку документи насловени како Стратегии кои од 2000 година ги носи данската влада со цел да обезбеди континуиран развој на пенетрација на новите технологии во јавната управа и ги направи попристапни и поквалитетни услугите кои таа им ги нуди на граѓаните и бизнис заедницата. Повеќе од 20 години, данската национална влада, општините и регионите тесно соработуваат за да изградат силна дигитална инфраструктура што служи како основа за јавни услуги за жителите и бизнисите во Данска. Овој напор како што веќе беше споменато резултираше со серија врвни рангирања во меѓународните анкети за дигитална влада за Данска.

Според Агенцијата за дигитално управување на Кралството Данска Заедничката јавна соработка како камен-темелник на дигиталниот развој камен-темелите на јавната дигитализација и широката употреба на дигитални решенија во Данска се поставени преку тесна и обврзувачка соработка низ јавниот сектор со години. Оваа соработка се базирала на заеднички стратегии за јавна дигитализација, кои се повеќегодишни договори што се однесуваат на властите на сите нивоа на власт, од централната власт до регионите и општините.

Дигиталните стратегии му овозможуваат на јавниот сектор да прави заеднички инвестиции во области кои се особено сложени и во кои постојат меѓу зависности меѓу различните власти и сектори.

Како клучна Агенцијата ја истакнува заедничката Стратегија за дигитализација што стапи на сила од 2011 до 2014 година, започна постепен премин кон задолжително дигитално самопослужување/ digital self-service и комуникација преку дигитална пошта. Ова значело дека граѓаните и бизнисите денес во оваа држава се должни да користат дигитално самопослужување/ digital self-service за широк спектар на услуги и да примаат дигитални писма, известувања и пораки од јавните власти.

Понатаму, ова резултирало со големи инфраструктурни решенија што им служат на сите граѓани и компании во нивниот секојдневен живот и интеракциите со јавниот сектор. Ова го вклучува ажурирано дигитално поштенско решение и граѓанскиот портал borger.dk. Покрај тоа, решението за е-лична карта од втора генерација MitID служи како личен влезен клуч и за јавниот сектор и за делови од приватниот сектор, на пр. банките.

Данските граѓани и бизниси генерално се вклучуваат во дигиталната транзиција на данското општество, препознавајќи ги многуте предности. Понатаму, се вложуваат големи напори за помош и насочување на оние на кои им е тешко да ги користат дигиталните услуги.[304]

Табела Бр. 22: Табелата за Стратегиите за дигитализација е преземена од Scupola, Ada (2023). Digital Transformation of Public Administration Services in Denmark: A Process Tracing Case Study. Bo: Proceedings of the 56th Hawaii International Conference on System Sciences, 2023, стр. 1–10.

Година	Стратегија	Визија/Цели	Главни приоритети	Главни проекти
1994	Прва национална ИТ стратегија	Зголемување на ефикасноста и квалитетот во јавниот сектор	Дигитална комуникација, електронски записи	Владин систем за електронска пошта
2001	Стратегија за е-Влада	Покориснички ориентирани и поефикасни услуги	Онлајн самоуслуги, развој на инфраструктура	borger.dk, NemKonto

[304]Ada Scupola (2019). „Digital Transformation of Public Administration Services in Denmark“: A Process Tracing Case Study Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies · стр.261–284.

2004	Стратегија за дигитализација 2004–2006	Дигиталната комуникација како стандард	Интеграција на услуги, безбедно најавување	Развој на NemID
2007	Стратегија за дигитализација 2007–2010	Подобрување на квалитетот и ефикасноста на услугите	Задолжителна дигитална комуникација	Лансирање на NemID
2011	Стратегија за дигитализација 2011–2015	Целосно дигитален јавен сектор до 2015	Дигитална пошта, автоматизација на процеси	Платформа Digital Post
2016	Дигитална стратегија 2016–2020	Подобри дигитални услуги за граѓаните и бизнисите	Кориснички ориентирани услуги, повторна употреба на податоци	Заедничка платформа за податоци
2018	Стратегија за сајбер и информатичка безбедност	Зголемување на отпорноста и довербата	Заштита на критична инфраструктура	Центар за сајбер безбедност
2021	Дигитална стратегија 2021–2025	Посилна и побезбедна дигитална Данска	Инклузија, дигитални вештини, употреба на ВИ	MitID, унапреден NemLog-in

Првата Данската стратегија за е-влада, „Кон е-влада: Визија и стратегија за јавниот сектор во Данска“[305], е објавена во јануари 2002 година. Таа поставува визија за систематско користење на дигиталните технологии за воведување нови начини на размислување и за трансформирање на комуникацијата и соработката. Ова е сè уште основниот концепт зад данскиот пристап кон е-владата. Се смета за почеток на заедничка дигитализација на соработката помеѓу општинските, регионалните и државните нивоа на администрацијата. Оваа стратегија беше ревидирана и како резултат на тоа во 2004 година беше лансирана нова Стратегија за е-влада за периодот 2004-2006 година, „Денот на превентивните сектори за дигитална имплементација 2004-2006 - реализација на потенцијалот“. [306] Стратегијата за е-влада за 2004-2006 година дополнително го зајакна

[305]Den Digitale Taskforce. (2002). Påvej mod den digitale forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor. https://digst.dk/media/12700/digitaliseringsstrategi-2001-2004.pdf
[306]Den Digitale Taskforce. (2004). Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 - realisering af potentialet. https://digst.dk/media/12702/digitaliseringsstrategi-2004-2006.pdf

фокусот на развојот на внатрешната дигитализација на јавниот сектор и ефикасните плаќања. Стратегијата за е-влада за периодот 2007–2010 година [307] се фокусираше наместо тоа на заедничка инфраструктура и воспостави нови стандарди за развој на услугите за граѓаните и кохезијата низ целиот јавен сектор. Главната идеја на стратегијата е дека јавниот сектор треба да им обезбеди подобри, покохезивни и поефикасни дигитални услуги на граѓаните и бизнисите.

Стратегијата развиена во периодот 2011–2015 година[308] повторно става фокус на зголемената дигитална комуникација и меѓу агенциска соработка за дигиталната инфраструктура на јавниот сектор и заедничкото користење на податоци, како и на промоцијата и развојот на заеднички решенија.

Во 2013 година, данската влада, локалната самоуправа на Данска и данските региони повторно лансираа нова стратегија „Заедничка стратегија за јавен сектор за дигитална благосостојба“ [309]. Стратегијата има главна цел подобрување на благосостојбата на данското општество преку дигитални решенија. Дигитализацијата требала да им обезбеди на граѓаните подобри можности да придонесат за благосостојбата, како и јавните власти треба да ги искористат дигиталните решенија за да ја зголемат ефикасноста, соработката и споделувањето знаење. Во 2016 година, данската влада ја претстави стратегијата „Посилна и побезбедна дигитална Данска - Дигитална стратегија 2016–2020“, која се фокусира на леснотијата на користење и високиот квалитет, растот и безбедноста [310].

Во јануари 2018 година, данската влада повторно лансира две нови дигитални стратегии. Првата, „Стратегија за дигитален раст на Данска“, се состои од 38 иницијативи, структурирани под седум главни столба. Стратегијата има за цел да ја доведе Данска на чело на дигиталниот развој, да создаде најдобра основа за данските

[307] Den Digitale Taskforce. (2007). Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010 – Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde. https://digst.dk/media/ 12701/digitaliseringsstrategi-2007-2010.pdf

[308] The Danish Government, Danish Regions, & L. G. D. (2014). eGovernment Strategy 2011-2015 - The digital path to future welfare. Digst.Dk. https://digst.dk/media/12703/tilgaengelig engelsk strategi.pdf

[309] Danish Government, Local Government Denmark, & Danish Regions. (2013). Digital Welfare - Empowerment, Flexibility and Efficiency. Common Public-Sector Strategy for Digital Welfare 2013-2020. https://www.rm.dk/siteassets/sundhed/faginfo/centerfor-telemedicin/english/documents/strategy for digital welfare 2013 2020.pdf

[310]The Government, Local Government Denmark, & Danish Regions. (2016).Astronger and more secure digital Denmark. The Digital strategy 2016-2020. https://en.digst.dk/media/14143/ds single page uk web.pdf

компании и да искористи нови извори на дигитален раст[311]. Втората стратегија, „Данска стратегија за сајбер и информациска безбедност 2018–2021“, се фокусира на подобрување на безбедноста на интернет и ќе вклучи 13 министерства. Оваа стратегија ќе обезбеди подобра заштита на критичните владини ИТ системи, тоа ќе ги подобри знаењата и вештините на граѓаните, бизнисите и властите за тоа како да се заштитат себеси и ќе ја зајакне националната координација и соработка за безбедноста на информациите [312].

Целокупните дигитални агенди формулирани на државно ниво доведоа до развој на стратегии кои се фокусираат и се справуваат со специфични елементи од целокупната дигитална агенда. Од самиот почеток на планот за дигитализација во Данска, целите и политиките за широкопојасен интернет се поврзани со иницијативите за дигитализација и се поддржани од голем број политички иницијативи и на централно, регионално и општинско ниво, со цел национално покривање на фиксен и мобилен широкопојасен интернет. На пример, според Европската комисија [313] Данска имала за цел да обезбеди брзини на преземање од 100 Mbps и брзини на прикачување од 30 Mbps за сите домаќинства и бизниси до 2020 година. Стратегијата за широкопојасен интернет содржи иницијативи кои се однесуваат на рамковните услови за операторите, општините и регионите, како и прашања поврзани со потрошувачите.

„Националната дигитална стратегија на Данска (2022-2025)“ ја нагласува меѓу секторска соработка и ги интегрира напорите на јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. Активностите во оваа држава за овој период се насочени кон одржливост во јавните набавки и истражува вештачка интелигенција, роботика и 5G инфраструктура за подобрување на јавните услуги и промовирање на зелени транзиции“, се вели во извештајот. Се оценува дека ваквите приоритети ја нагласуваат посветеноста на Данска кон безбедна, инклузивна и одржлива дигитална иднина.

Данската влада го припишува својот успех на иницијативи како што е нејзината програма за дигитална лична карта, MitID, која им овозможува на жителите пристап до

[311] Ministry of Finance. (2018). Danish Cyber and Information Security Strategy. https://uk.fm.dk/publications/2018/danishcyber-and-information-security-strategy
[312] Ministry of Finance. (2018). Danish Cyber and Information Security Strategy. https://uk.fm.dk/publications/2018/danishcyber-and-information-security-strategy
[313] European Commission. (2017d). Europe’s Digital Progress Report (EDPR). 2017 Country Profile Denmark. ec.europa.eu/new sroom/document.cfm?doc id=44298

услугите и од јавниот и од приватниот сектор. Сепак, пошироко, владата на својата веб-страница вели дека клучот за дигиталниот **успех е довербата.**

4.4. Карактеристики на Правна рамка: клучни правни прописи кои се однесуваат на дигиталната трансформација на јавната администрација на Кралството Данска

4.4.1. Што се очекува од законодавството за да правни прописи овозможат забрзана дигитализација

Според Агенција за дигитализација на јавната управа на Кралството Данска(во овој дел Агенцијата) данскиот систем за социјална помош е еден од најдобрите во светот; но со еволуцијата на јавниот сектор, протокот на предмети станува сè посложен. Данска има за цел да го поедностави законодавството со цел да го олесни автоматизираното дигитално обработување на предметите. Во Данска се смета дека сложеноста во законодавството го попречува дигиталното обработување на предметите. Според Агенцијата, граѓаните и корпорациите се соочуваат со многу комплицирани правила во некои области. Во исто време, практикувањето на професионална дискреција често е задолжително при обработката на предметите. Во комбинација, ова понекогаш резултира со забуна околу тоа кои упатства и закони се применуваат во дадена околност. Се смета дека комплексното законодавство со неколку исклучоци, нејасни термини или многу процедурални барања може да спречи ефикасна и дигитална јавна администрација. Според Агенцијата дигитално подготвеното законодавство може да ја намали бирократијата. Целта на дигитално подготвеното законодавство е да се намали бирократијата со поедноставување на законодавството и интегрирање на обработката и технологијата на јавните предмети. Непотребното и сложено законодавство треба да се поедностави, а новото законодавство треба да биде лесно разбирливо и дигитално компатибилно. Идното законодавство мора да се изготви на начин што е лесно управлив и овозможува дигитална администрација. Во суштина, целта на дигитално подготвеното законодавство е систематска дебирократизација на данскиот јавен сектор. Според Агенцијата дигитално подготвеното законодавство има за цел да им овозможи полесен секојдневен живот на граѓаните, бизнисите и јавните службеници, а воедно да ја подобри ефикасноста на данскиот јавен сектор и да обезбеди безбедно и одговорно ракување со

лични податоци. Според данската влада новото законодавство мора да ги поддржи и да им користи на граѓаните на дигиталното општество какво што е денешна Данска[314].

4.4.2. Улогата на Секретаријатот за дигитално подготвено законодавство

Со цел да обезбеди современа правна рамка за дигиталната трансформација во Данска е формиран Секретаријат за дигитално подготвено законодавство. Главната цел на Секретаријатот за дигитално подготвено законодавство е да обезбеди дека влијанијата врз јавната имплементација се правилно опишани во новото законодавство и дали законодавството е дигитално подготвено. Секретаријатот за дигитално подготвено законодавство на Кралството Данска бил основан на почетокот на 2018 година. Секретаријатот за дигитално подготвено законодавство треба да следи дали влијанијата врз јавната имплементација се правилно опишани во новото законодавство, како и да процени дали дигитализацијата е целосно земена предвид при креирањето на нов закон. Секретаријатот ги извршува следниве задачи: преглед на нацрт-закони, проценка на влијанијата врз јавната имплементација и следење на прашања во врска со оваа тема; Секретаријатот поднесува одговори на консултации за законодавството, кое содржи влијанија врз јавната имплементација; Развој и континуирано ажурирање на упатства и алатки за проценка на влијанијата врз јавната имплементација; Советување за министерствата во врска со дигитално подготвеното законодавство[315].

4.4.3. Што се подразбира под дигитално подготвено законодавство

Во Кралството Данска постои политичка волја и согласност помеѓу владејачките и другите партии за тоа што претставува кое е значењето и кои целите на дигитално подготвеното законодавство.

Според истражувањата направени во Данска се смета дека законодавството содржи многу исклучоци и нејасни концепти што им отежнуваат на граѓаните да разберат кои правила се применуваат, а исто така резултираат со долго време за

[314] https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/ (последен пат посетено на 17.05.2025).
[315] https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/secretariat-for-digital-ready-legislation/ (последен пат посетено на 18.05.2025).

обработка на случаи и го попречуваат ефикасното дигитално администрирање. Се посочува на примери на јавни ИТ проекти кои станале значително поскапи и одложени бидејќи законодавството е формулирано без потребното водење сметка на развојот на технологиите и за последователната имплементација. Според данската влада поедноставно и појасно законодавство кое е дигитално подготвено може да создаде основа за помодерна и покохезивна јавна администрација. Законодавството мора да ја поддржи примената на ресурсите таму каде што тие создаваат најголема можна вредност за граѓаните и каде што придонесуваат за попријателски настроен, лесно достапен и транспарентен јавен сектор, кој ги поддржува законските права на поединецот. Владата (Данската либерална партија, Либералната алијанса и Конзервативната народна партија) и Социјалдемократите, Данската народна партија, Црвено-зелената алијанса, Алтернативата, Данската социјал-либерална партија и Социјалистичката народна партија постигнале согласност дека јавната бирократија треба да се намали за да се ослободи време и ресурси за служба на граѓаните. Владата (Данската либерална партија, Либералниот сојуз и Конзервативната народна партија) и Социјалдемократите, Данската народна партија, Црвено-зелената алијанса, Алтернативата, Данската социјално-либерална партија и Социјалистичката народна партија за да ја изразат својата волја склучиле договор за дигитално подготвено законодавство, кое ќе ги отстрани непотребните и сложени правила и ќе обезбеди новите правила лесно да се разберат и да се претворат во безбедни и лесни за користење дигитални решенија. Според овој Договор: Дигитално подготвеното законодавство мора да придонесе за олеснување на животот на граѓаните и бизнисите и да обезбеди поефикасен јавен сектор кој ракува со податоци на безбеден и сигурен начин. Со други зборови, законодавството мора да ги поддржува граѓаните во дигиталното општество какво што стана Данска; ИТ и новата технологија мора да бидат средство за обезбедување на граѓаните и бизнисите со подобра јавна услуга од висок квалитет. Употребата на ИТ и новата технологија не е цел сама по себе.; Дигитализацијата на јавниот сектор и работата со дигитално подготвено законодавство мора да ги почитуваат законските права на граѓаните. Ова значи, на пример, дека дигитализацијата мора да придонесе за создавање поголема транспарентност, подобра достапност за граѓаните и бизнисите и поуниформно

процесирање на случаи. Во исто време, мора да се обезбеди дека дигитализацијата ги почитува правата на граѓаните во националното законодавство[316].

Табела бр.23: Правна рамка за дигитална трансформација на јавната администрација во Кралството Данска клучни закони		
Година кога законот е објавен и каде	Назив на Законот	Цели што треба да се постигнат
Lovbekendtgørelse nr. 686 af 11.05.2021; првично Lov nr. 528 af 11.06.2012	Lov om Digital Post fra offentlige afsendere Закон за дигитална пошта од јавни испраќачи	Воспоставува обврзна официјална дигитална кореспонденција (правно дејство еднакво на хартија)[23]
Lov nr. 783 af 04.05.2021; Lovbekendtgørelse nr. 333 af 08.03.2025	Lov om MitID og NemLog-in MitID е националната дигитална идентификациска шема на Данска, воведена како наследник на претходниот систем NemID.	Овозможува сигурна идентификација на граѓаните и бизнисите при пристап до јавни и приватни дигитални услуги. Се користи за пријавување на владините портали, интернет-банкарство, здравствени услуги, електронско потпишување документи итн. **Воведување:** Постепено започна во 2021 година, со целосно заменување на NemID во 2023 година. **Значење:** Централна алатка за обезбедување **доверба, безбедност и интероперабилност** во дигиталните јавни услуги.
Lov nr. 502 af 23.05.2018	Databeskyttelsesloven Закон за заштита на личните податоц	Национална имплементација/дополнување на GDPR; специјални национални правила.

[316] Видете повеќе: https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/what-is-digital-ready-legislation/ (последен пат посетено на 17.05.2025).

Lov nr. 713 af 25.06.2014; измени Lov nr. 555 af 07.05.2019; bek. af lov nr. 836 af 23.08.2019	Lov om Center for Cybersikkerhed (CFCS-loven) Закон за Центар за сајбер-безбедност	Надлежности за мониторинг, предупредување и одговор на инциденти; мрежни услуги за критична инфраструктура
Folketing: L 141 (5.7.2024) – усвоен април 2025	Lov om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau (NIS2-loven) Закон за мерки за висок заеднички степен на сајбер-безбедност (NIS2)	Транспонира Директива (ЕУ) 2022/2555; заеднички минимум, секторски надзор, обврски за ризик-менаџмент.

Закон за дигитална пошта од јавни испраќачи (Lov om Digital Post fra offentlige afsendere) претставува клучен дел од правната рамка на Кралството Данска за дигитализација на јавната администрација и за модернизирање на комуникацијата помеѓу јавниот сектор и граѓаните, како и бизнис-субјектите. Законот има за цел да обезбеди брз, безбеден и стандарден начин за електронска размена на информации, кој ја заменува традиционалната хартиена пошта.

Овој закон ја воспоставува **задолжителната употреба на дигитална пошта** за сите комуникации од јавните органи кон граѓаните и компаниите, освен во случаи кога поединци се ослободени од оваа обврска поради специфични околности (на пример, недостаток на технички капацитет, здравствени или социјални причини).

Со него се уредуваат: **Обврските на јавните органи** – сите институции мора да користат единствена платформа за испраќање на известувања, одлуки, сметки, известувања за даноци и други службени документи; **Обврските на граѓаните и деловните субјекти** – регистрирање во системот за дигитална пошта и редовно проверување на примени пораки.; **Техничките стандарди и безбедносните барања** – дигиталната пошта мора да биде заштитена со високи безбедносни протоколи, вклучително и енкрипција и автентикација преку MitID или друг признат метод на дигитална идентификација. **Интероперабилноста и интеграцијата** – системот за дигитална пошта е поврзан со други јавни дигитални услуги и бази на податоци, овозможувајќи поефикасна комуникација и автоматизација на административните постапки.

Значењето на овој закон е повеќеслојно. **Прво,** тој значително ја намалува административната тежина и трошоците за поштенска комуникација во јавниот сектор.

Второ, ја зголемува брзината на испорака на документите и го подобрува пристапот на граѓаните до јавните услуги. **Трето**, обезбедува високо ниво на правна сигурност, бидејќи дигиталната пошта има ист правен ефект како и традиционалната хартиена испорака.

Законот е составен дел од поширокатa **Данска стратегија за дигитална трансформација**, каде се интегрира со другите иницијативи како NemLog-in, MitID и системите за е-фактурирање, создавајќи целосно дигитализиран екосистем на јавната администрација.

Табела бр.24: За измени и дополнувања на Законот за дигитална пошта од јавни испраќачи (податоците се обезбедени од https://en.digst.dk/)

Година	Измена / Дополнување	Цел и постигнатиот ефект
2013–2014	Постепено воведување на обврска за следење на дигитална пошта: – **1 ноември 2013** за бизнисите – **1 ноември 2014** за граѓаните	Реална примена на законската регулатива: бизнисите и граѓаните над 15 години се обврзани да ја користат дигиталната пошта. Подигнување на дигиталната писменост и пристап до интернет.
2018	Воведување на закон за пристапност на веб-страници и мобилни апликации за јавните органи	Осигурување дека дигиталните комуникациски решенија се пристапни и за лица со функционални пречки. Формирање на е-комуникациски систем инклузивен за сите.
2021 и подоцна	Законот останува технолошки неутрален и обезбедува оправдани исклучоци (exemptions) за граѓани кои немаат технички капацитет или имаат ограничени способности	Законската рамка ја признава дигиталната недостапност и воведува мерки за нејзино надминување преку алтернативни начини (хартиена пошта, лична асистенција и сл.).

Lov om MitID og NemLog-in (*Закон за MitID и NemLog-in*) е еден од клучните правни акти во дигиталната трансформација на јавната администрација на Кралството Данска, бидејќи обезбедува правна и техничка основа за националниот систем на дигитална идентификација и автентикација. **MitID е кратенка на новата национална**

дигитална идентификациска шема. MitID е воведен како наследник на претходниот систем **NemID**, со цел да се подобри безбедноста, флексибилноста и достапноста на дигиталната идентификација. Законот гарантира дека сите граѓани, резиденти и деловни субјекти ќе имаат **единствен дигитален идентификациски профил**, кој може да се користи за пристап до: јавни е-услуги (даночна управа, здравствен систем, општински услуги),приватни онлајн услуги (банкарство, осигурување, телекомуникации), и прекугранични услуги во рамките на ЕУ преку интероперабилност со eIDAS рамката. **NemLog-in –** пак е **централизирана платформа за автентикација и пристап.** Законот исто така го регулира **NemLog-in**, националниот систем за единствено најавување (*single sign-on*), кој ги поврзува сите јавни дигитални услуги на една платформа. Преку NemLog-in, корисниците можат безбедно да пристапат до повеќе услуги без повторно внесување на акредитиви.

Цели на овој Закон е да се обезбеди: **подобрување на безбедноста** – MitID користи посовремени методи на криптографска заштита, двократна автентикација и редовно ажурирани безбедносни сертификати; **поголема флексибилност и мобилност** – можност за користење преку мобилни апликации, токени, смарт-картички или други уреди за автентикација; **интероперабилност во ЕУ** – усогласување со **Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 (eIDAS)**, со што се овозможува користење на MitID и во други земји членки за пристап до нивни е-услуги; **инклузивност** – системот е дизајниран да биде достапен и за лица со попреченост, со поддршка за повеќе уреди и интерфејси.

Кои резултати беа постигнати со новиот правен пропис**: целосна транзиција** од NemID кон MitID до крајот на 2023 година, со успешно мигрирани над 5 милиони корисници; **повисоко ниво на доверба** меѓу граѓаните и институциите во онлајн услугите, особено во банкарскиот сектор и електронското потпишување документи; **подобра интеграција** на јавните системи со приватниот сектор – банките, телеком операторите и осигурителните компании користат MitID како стандард за дигитална идентификација; **намалување на административните трошоци** преку унифицирана автентикациска инфраструктура.

Табела бр.25: Измени и дополнувања на Законот за MitID- дигитална лична карта замена на NemLog-in		
Година / Датум	**Измена / Законски акт**	**Цел и постигнат ефект**
27 април 2021	Данскиот парламент (Folketinget) го усвои Законот за	Обезбедена правна рамка за воведување на MitID и замена

	MitID и NemLog-in (Lov nr. 783 af 4. maj 2021)	на NemLog-in. Прецизирани правила за издавање, блокирање, жалби и нивна употреба.
6 мај 2021	Почна со примена на законските одредби за MitID	Почеток на техничката имплементација: граѓаните можат да се регистрираат и започнува постепена транзиција на системот.
22 септември 2022	Обврзувачка употреба на MitID за јавни услуги како skatt.dk, borger.dk, sundhed.dk	Јасен јазичен и технички пресврт: граѓаните од оваа дата мора да користат MitID при пристап до главните јавни дигитални услуги.
12 декември 2023	Законско усогласување со EU стандарди, воведување дополнителни права – правен акт Lov nr. 1559 af 12. december 2023	Усогласеност со меѓународни (EU) регулативи; дополнети права и обезбедена интеграција.

Databeskyttelsesloven е „заштитната ограда“ што им овозможува на данските институции да градат богати, интероперабилни и проактивни е-услуги, без да ја жртвуваат приватноста. Со тоа што прецизира клучни национални прашања (CPR, труд, истражување, детска согласност) и дава силни овластувања на надзорот, законот создава **правна сигурност и доверба** – двете најважни валути за успешна дигитализација на јавната администрација.Официјалното име е Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven). Накратко: тоа е националниот дански закон што ГДПР-от (Регулатива (ЕУ) 2016/679) ја „допрецизира“ и дополнува таму каде што ЕУ им остава простор на државите да донесат сопствени правила (на пр. возраст на деца, обработка на матични броеви, истражувања, трудови односи, санкции и надзор).

Усогласување со ГДПР (од 25 мај 2018): има за цел да се создаде јасна, единствена правна рамка за обработка на податоци и во јавниот и во приватниот сектор. Данска има силни базни регистри (CPR за жители, CVR за правни лица), широк опфат на е-услуги и

„once-only“ принцип – неопходни се правила што дозволуваат законито споделување/ре-употреба на податоци со силни заштитни мерки. Се дефинираат овластувањата на Datatilsynet (Данската Агенција за заштита на податоци) и патот за изрекување глоби преку судовите. Овој Закон е усогласен со други дански закони: усогласување со правилата за пристап до јавни информации, архивирање, здравство, труд, видео-надзор и сл. Овој Закон ги прецизира основите од чл. 6 и 9 ГДПР, особено за обработка „во јавен интерес“ од јавните органи, вклучително и употреба на базни регистри. Така возраста за онлајн услуги: ја поставува 13 години како минимална возраст за детска согласност за информатички услуги (во рамките 13–16 дозволени од ГДПР). Се воспоставуваат национални правила за кога и како може да се обработуваат чувствителни/ податоци во врска со казнени постапки (строги услови, законска основа, пропорционални мерки). Национални идентификатори (CPR-број еквивалент на единствениот матичен број): експлицитни правила за обработка на CPR за ограничени цели и технички/организациски мерки. Во врска со податоците од работни односи: дополнителни правила за обработка на податоци за вработени/кандидати (принцип неопходност, транспарентност, ограничувања за криминални евиденции).

Ограничени исклучоци од одредени права на субјектите за заштита на личните податоци, има кога податоците се обработуваат за научни/статистички цели со соодветни гаранции (псевдонимизација, минимализација, етички одбори, DPIA -**Data Protection Impact Assessment** (*Проценка на влијанието врз заштитата на податоците* каде што треба).

Уредена е улогата на Datatilsynet за вршење инспекции, налози, забрани, совети; при сериозни повреди – иницирање казнена постапка за глоби пред суд. Уредени се обврските за пријавување повреди: обврска за известување за повреда на податоци (кон ДПА и, каде што е потребно, кон засегнатите лица) во рокови усогласени со ГДПР. Уреден е односот на администратор–извршител: строги договорни клаузули, одговорности, ревизии и безбедносни барања при аутсорсинг/облаци.

Овој Закон има за цел заштита на основните права и слободи на лицата, особено правото на приватност во дигитална средина и воедно да се засили правна сигурност за јавните органи и бизнисите при обработка и размена на податоци (јасни правила кога „смее“ и како „се смее“). Целта е се зголеми довербата во е-услугите преку транспарентност, контрола и ефективен надзор.

Значаен е за успешна дигитализација на јавната управа затоа што го озаконува „once-only“ и интероперабилност: дава јасна правна подлога јавните органи да користат веќе собрани податоци од базните регистри наместо да ги бараат повторно – клучно за услуги преку borger.dk, Digital Post, NemLog-in/MitID. Безбедно споделување и аутсорсинг: овозможува користење облачни и други ИКТ-услуги преку строги договорни и безбедносни барања кон извршителите (логирање, енкрипција, локација на податоци, ревизии). Се зголемува квалитет на услуги и UX(**User Experience** *Корисничко искуство*): правата на субјектите (пристап, исправка, ограничување, приговор) се вградени во портали/процеси – граѓаните дигитално управуваат со своите податоци, што ја зголемува употребливоста и довербата. Побрзи интеграции: унифицирани правила за правни основи, ја скратуваат правната анализа при нови интеграции на системи (на пр. поврзување здравство–социјала–даноци за проактивни услуги). Капацитети и професионализација: задолжителни DPO во многу органи, редовни обуки и внатрешни политики – тоа создава постојана институционална способност за дигитална трансформација. Транспарентност и отчетност: регистрите на обработки, евиденции за пристап и јавни политики за приватност го прават управувањето податоци појасно и мерливо.

Овој Закон се применува кај MitID / NemLog-in: обработката на идентификациски атрибути, логови и атестации е поставена на јасни правни основи, со DPIA и технички мерки; тоа ја држи довербата висока. Digital Post (е-пошта од јавни органи): правните основи за задолжителна електронска комуникација + правила за извршители (е-поштенски оператори) овозможуваат сигурна, универзална дигитална достава. CPR/CVR ре-употреба: јавните органи може законито да ги користат основните регистри за проактивни услуги (на пр. автоматско пополнување), без повторно барање документи. Секако дека примената на овој Закон, предизвикува и во Кралството Данска определени проблеми тие се ресурсен товар за помали општини (DPIA, политики, обуки). Неопходно е да се направи баланс со транспарентност (Offentlighedsloven) и архивирање потребни се добри процедури за анонимизација/псевдонимизација. Наследени системи – усогласување со модерни безбедносни и логирачки барања.

Lov om Center for Cybersikkerhed (2014) Законот за Центар за сајбер безбедност е столбот на данската национална сајбер-безбедност. Овој закон формира или овластува CFCS како национален надзорен орган, овозможува брз одговор на дигитални закани, воспоставува надзор и правна основа за мониторинг на критични системи — основа без

која дигиталната трансформација на јавната администрација не би била безбедна, доверлива и одржлива. Законот му дава на CFCS улога на национален орган за ИТ безбедност и надзор, со цел да **штити критични општествени функции** (енергетика, здравство, комуникации, јавни услуги) од сајбер закани — откривање, анализа и спречување на напади[317].

Вклучува воспоставување на **Network Security Service**, кој преку надзор на мрежен сообраќај, детектира инциденти, анализира, известува засегнатите и препорачува мерки.[318]

Државни органи — можат по сопствена иницијатива да се приклучат на мрежната безбедносна услуга. Од друга страна за **компании и општини** — приклучњето може да биде задолжително ако CFCS процени дека тоа ќе ја зголеми националната информациска безбедност[319].

CFCS може да мониторира сообраќај и податоци на приклучените субјекти **без судска наредба**, но исклучиво за **обезбедување на високо ниво на информациска безбедност[320]**.

CFCS е ослободен од обичните закони за јавен пристап и дисциплинарен надзор (Offentlighedsloven и Forvaltningsloven), поради природата на нивните задачи и безбедносен карактер. Наместо тоа, ги надзира **Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET)** — независен орган кој ја контролира законитоста на активностите на CFCS и може да даде препораки или налози до Министерот за одбрана.

Овој Закон има за цел да создаде **силна национална дефензива на ИТ инфраструктура**, со адресирање на сајбер-закани кои постојано се менуваат. **Регулиран и интегриран надзор** — обезбедување работни механизми за контрола на приватни и јавни субјекти, без нарушување на националната безбедност. **Ефикасна и брза реакција на инциденти/проблеми** — преку мрежна контрола и надзор. CFCS станува прв контакт при сериозен сајбер-инцидент.

[317] Forsvarsministeriet+2cfcs.dk+2 (последен пат посетено на 17.05.2025).
[318] Forsvarsministeriet+2cfcs.dk+2 (последен пат посетено на 17.05.2025).
[319] https://www.fmn.dk/da/ministeriet/forsvarsministeriet/departementets-organisation/ (последен пат посетено на 17.05.2025).
[320] https://clfr.globalnetworkinitiative.org/ (последен пат посетено на 17.05.2025).

Законот е битен затоа што обезбедува **безбедна дигитална инфраструктура**: CFCS обезбедува сигурност на критични системи како MitID, Digital Post, borger.dk, здравствени и финансиски регистри. Ја зголемува **доверба и обезбедува континуитет**: брзата репродукција и анализа на сајбер-инциденти ја зголемува довербата меѓу граѓани, бизнис и институции. Придонесува за поголема **интероперабилност и автоматизација**: законската рамка обезбедува доверливост и техничка контрола, што клучно за интеграција на различни дигитални системи. CFCS е националниот центар за реакција при сајбер-кризи — од сензорски мрежи до оперативни тимови (NOST) за сајбер-инциденти.

Lov om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau (NIS2-loven) — Законот за мерки за висок заеднички степен на сајбер-безбедност (NIS2) во Данска, кој е националната транспозиција на Директива (ЕУ) 2022/2555 на Европскиот парламент и на Советот од 14 декември 2022 година за мерки за високо заедничко ниво на сајбер безбедност низ целата Унија, со која се изменуваат Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 и Директивата (ЕУ) 2018/1972 и се укинува Директивата (ЕУ) 2016/1148 (Директива NIS 2). **NIS2-loven** во Данска е значаен пресврт во националната сајбер-безбедност — закон што гарантира висок, хармонизиран одговор на дигиталните закани. Тој овозможува безбеден развој и функционирање на јавните е-услуги, сеопфатни системи и критични инфраструктури во време кога доверливоста во дигиталната трансформација е клучна. Со ова, законската рамка ја поставува цврстата основа што овозможува, подлабоки и сигурни дигитални реформи во јавниот сектор. Законот воведува **обврски за клучни јавни и приватни субјекти**, поделени во **„Essential Entities“** и **„Important Entities“** според НИС 2 а Annex I и II.

Со овој Закон обезбеден е јасен правен механизам за: **управување со сајбер-ризици** (Risk Management); **спроведување политики и процедури**, о**бврски за известување при критични инциденти**, **надзорни и санкциски механизми.**

Законот има **општ домет**, но се предвидени и **секторски подзаконски акти**: за **Телекомуникации** — нов закон кој стапува во сила од 1 јули 2025; **Енергија** — стапува во сила од 7 март 2025, со дополнителни регулирања за отпорност и ИТ-безбедност; **Финансии** — нови амандмани во финансиски закон (DORA) се во сила од 18 октомври 2024.

Сите субјекти кои се сметаат за „Essential“ или „Important“ мора да се идентификуваат и регистрираат до 1 октомври 2025 година.

Одговорност за надзор на овој Закон е во надлежност на **Centre for Cybersecurity (CFCS)** и други компетентни национални органи, во зависност од секторот.

Целта на овој Закон е да се засили и унапреди сајбер-отпорноста преку унифицирани и обврзувачки стандарди. Да се обезбеди повисоко ниво на заедничка сајбер-безбедност низ целата ЕУ. Строга и транспарентна регулатива која: го редефинира одговорното управување со ИТ-системите; ја зголемува отпорноста на критични инфраструктури и услуги; ја проширува соработката меѓу јавните органи и приватниот сектор.

Овој Закон воспоставува јасни правила за сите јавни системи — идентификација, е-пошта, податоци и услуги — ја прецизираат безбедноста и зголемуваат граѓанска доверба. Законот е во функција на безбедна размена на податоци меѓу системите без да се наруши приватноста и услугите да останат функционални и во дигитално опкружување. Законот уште обезбедува јасни сателитски надзорни модули и аудити, обезбедуваат итна реакција и диригирани мерки при инциденти.

4.5. Користење на вештачката интелигенција во јавната администрација на Кралството Данска

Според Стратегијата за вештачка интелигенција на Кралството Данска вештачката интелигенција ќе се користи за подобрување на јавните услуги, со посебен акцент на потребите на граѓаните. Јавниот сектор, исто така, ќе користи вештачка интелигенција за поддршка на побрзо и поефикасно процесирање на случаи. Целите на данската влада се: јавниот сектор да биде меѓу водечките земји во Европа во користењето на податоци и вештачка интелигенција за подобрување и насочување на јавните услуги. Јавниот сектор систематски да работи на рамка и методи за поддршка на одговорно користење на вештачката интелигенција, така што инвестициите и решенијата се искористат што е можно подобро. Властите изградија добра рамка за користење на податоци за развој на вештачка интелигенција. Данскиот јавен сектор е еден од најмногу дигитализираните во светот. Данска има добро развиена дигитална инфраструктура, на пр. мрежа за мобилни телефони и широкопојасен интернет, дигитална пошта (дигитално

поштенско сандаче за пораки и комуникации од јавни власти) и NemID (решение за е-идентификација), како и висококвалитетни податоци од јавниот сектор и население со добри ИТ вештини. Данска, исто така, е добра во дигитализацијата на јавниот сектор без да се загрози довербата што го карактеризира данското општество. Она што треба да се нотира кога станува збор за користење на вештачката интелигенција е Данска има висок приоритет на истражувањето. Данска својот успех го должи затоа што припаѓа на земјите во ОЕЦД со највисоки јавни инвестиции во истражување и развој, мерено во однос на БДП, и постојат силни истражувачки средини во рамките на вештачката интелигенција. Треба да се потенцира дека вкупниот буџет за јавно истражување за 2019 година бил 23 милијарди дански круни (3,1 милијарди евра). Данското истражување ужива меѓународно признание и е високо на меѓународните рангирања, и истражувањата направени во Данска имаат научно влијание во светот. Истражувањето и иновациите се основа за идните решенија за предизвиците со кои се соочува општеството во време на широко користење на вештачката интелигенција и работење во виртуелна реалност. Поврзаноста на јавната власт со академските истражувања и истражувањата во бизнис секторот се клучот за искористување на огромните можности во вештачката интелигенција. Како предност на Данска се истакнува и флексибилниот пазар на трудот, што овозможува брзо прилагодување на промените во технологијата и обезбедување вработените да можат брзо да се менуваат помеѓу позициите. Данското искуство покажува дека новата технологија не води кон пониски нивоа на вработеност, туку го поместува вработувањето помеѓу секторите и работните функции. Како што веќе во повеќе наврати укажавме во меѓународен контекст, данското население е добро образовано, речиси сите Данци го користат интернетот секојдневно и постои висок степен на меѓусебна доверба и доверба. Ова значи дека Данска е прилагодлива и дека постои добра основа за имплементација на вештачката интелигенција. Она што се нотира како потреба на актуелниот момент е подобра правна рамка во вид на заеднички упатства и етичка рамка за вештачка интелигенција: Вештачката интелигенција подразбира нов начин на донесување одлуки во јавната администрација. Таа покренува голем број етички прашања поврзани со односот помеѓу предностите од користењето на нови технологии од една страна и разгледувањето на основните права на луѓето, правичното судење и данските општествени вредности од друга страна. Данските власти укажуваат на потреба од постоење повеќе податоци на дански јазик за вештачка интелигенција, постои побарувачка за повеќе податоци за обука на алгоритми, а јасно е дека данскиот јазик е мала јазична област. Ова се гледа како пречка за развој на решенија

што користат разбирање на јазикот или препознавање на гласот на дански јазик, на пример. Кога се зборува за користење на ВИ во Данска се укажува и на недостаток на вработени со соодветни вештини: 60% од бизнисите пријавуваат дека се соочуваат со предизвици при регрутирање на ИТ специјалисти. Како негативност се смета и тоа што Данска исто така е рангирана пониско од сличните земји во однос на приватните инвестиции во вештачка интелигенција. Во Данска се води сметка за тоа дека вештачката интелигенција подразбира сосема нов начин на донесување одлуки, во кој компјутерите и алгоритмите играат поголема улога. Така на пример се укажува дека , воведувањето на алгоритми за самостојно учење на социјалните медиуми создава неизвесност во однос на степенот до кој данските граѓани можат да се потпрат на препораките од интелигентните системи. Ова покренува голем број прашања во врска со одговорноста и безбедноста на кои треба да се одговори. Во Данска се сосема свесни дека при имплементација на вештачката интелигенција во јавниот сектор и услугите на јавната администрација, се покренува голем број етички прашања поврзани со односот помеѓу, од една страна, предностите од користењето на новите технологии и, од друга страна, разгледувањето на основните права на луѓето, правичниот процес и фундаменталните општествени вредности. Побарувачка за повеќе податоци на дански јазик за вештачка интелигенција е предуслов за користење на вештачка интелигенција е пристапот до висококвалитетни податоци. Нецелосните збирки податоци се предизвик за јавните и приватните организации и истражувачи кои сакаат да работат со вештачка интелигенција. Данска е исто така мала јазична област, а тоа го прави помалку привлечно да се развива вештачка интелигенција која работи на дански јазик и разбира дански текст и говор. Развојот често е на англиски јазик, а потребни се посебни напори за да се обезбеди дека дигиталните решенија се развиваат и на дански јазик. Ова е проблем за бизнисите, јавните власти и истражувачите. Решението за овој предизвик ќе ги подобри можностите за сите страни да развијат нови решенија на дански и за данскиот пазар. Вештачката интелигенција како што повеќе пати укажавме во овој труд, подразбира зголемена потреба од луѓе со технички и дигитални вештини. И во Данска многу претпријатија се соочуваат со предизвици во однос на регрутирањето и задржувањето на вработените, особено ИТ специјалистите. Новите истражувања помагаат во развојот на нови решенија и производи, и затоа, висококвалитетните истражувања се од клучно значење ако Данска сака да биде меѓу водечките земји во областа. Иако Данска има силна истражувачка позиција воопшто и силни истражувачки средини во вештачката интелигенција, постои потреба дополнително да се интензивираат истражувањата во

вештачката интелигенција. Ако Данска се спореди со САД и Кина кои предводници во инвестициите во вештачката интелигенција, може да се заклучи дека повеќе од 90% од глобалните инвестиции и патенти во текот на изминатата деценија доаѓаат од компании во САД и Кина. Во САД, овој тренд е воден од технолошките гиганти и многу стартапи, додека во Кина развојот во голема мера го промовира централната влада. Позицијата на САД и Кина делумно се должи на големината на нивното население. Сепак, аналитичарите во Данска укажуваат дека дури и откако ќе се земе предвид големината на населението, Данска е сè уште под с земји како што се Израел, Финска и Шведска во однос на приватните инвестиции и бројот на поднесени патенти во вештачката интелигенција.

Во Данска се локализираат четири фокусни области кога се зборува за користењето на ВИ: **1.правна и етичка рамка за правилно користење на вештачката интелигенција 2. повеќе и подобри податоци 3. силни компетенции и ново знаење 4. зголемени инвестиции во приоритетни области**: здравствена заштита, енергија, комунални услуги, земјоделство и транспорт

Принципите за одговорен развој и употреба на вештачка интелигенција се надополнети со иницијативи за зајакнување на сајбер безбедноста, создавање правна јасност, како и обезбедување одговорна и транспарентна употреба на вештачка интелигенција во јавниот сектор.

Во Данска се настојува да се обезбедат поотворени податоци од јавниот сектор за вештачка интелигенција Во соработка со бизниси и истражувачки заедници, владата идентификувала пет сетови на податоци од јавниот сектор, кои што можат да бидат достапни за бизниси, истражувачи и јавни власти и да придонесат за развој на вештачката интелигенција. Сетовите податоци не содржат лични податоци, туку податоци за животната средина и климата од транспортниот сектор. Утврдено е дека постои недостаток на искуство во користењето на вештачката интелигенција во јавниот сектор. Затоа, владата вложува во проекти за користење на вештачката интелигенција во здравството, социјалните области и областите на вработувањето, како и меѓу секторската обработка на случаи. Она што е неспорно е дека данската влада смета дека мора да постои одговорна етичка и правна рамка за користење на вештачката интелигенција. Политичката волја во Данско која е високо развиена технолошка земја е насочена кон користење на вештачката интелигенција затоа што ВИ има голем потенцијал за раст,

иновации и подобри јавни услуги. Сепак, во повеќе документи се укажува дека зголемената употреба на вештачката интелигенција, исто така, покренува голем број етички и правни прашања и во јавниот и во приватниот сектор. Многу од овие прашања на данската влада и се добро познати од претходната работа со податоци. Други се нови прашања во врска со одговорноста за донесување одлуки, транспарентноста и дискриминацијата, на пример. Данска добро се покажа кога станува збор за дигитализацијата, и во јавниот и во приватниот сектор. Данска, исто така, успеа да зачува висока доверба во јавниот сектор и од поединците и од деловната заедница. Вкупно 83% од Данците имаат доверба во управувањето со лични информации од страна на јавните власти. Во дигиталните услуги , владата постави цел да го зголеми ова на 90% пред 2024 година. Остварувањето на оваа цел и потенцијалите во вештачката интелигенција бараат заедничка етичка основа за развој и употреба на вештачката интелигенција. Ова, исто така, се смета дека ќе ја поддржи довербата во работата и од јавниот сектор и од страна на бизнисите во однос на податоците и новите технологии. Затоа, владата постави шест етички принципи, а тие ќе ја формираат рамката за иден развој и употреба на вештачката интелигенција. Исто така, ќе бидат покренати голем број иницијативи за промовирање силен фокус на етиката на податоците. Развојот и употребата на вештачката интелигенција мора да бидат во рамките на соодветната законска рамка. Употребата на лични податоци секогаш треба да ги почитува основните принципи во Општата регулатива за заштита на податоците. Законодавната рамка е во Општата регулатива за заштита на податоците, административното право итн., а тие ја регулираат работата со вештачката интелигенција, меѓу другото, преку Европската регулатива за вештачка интелигенција AI Act, без носење на национални прописи од оваа област

Во Данска, во низа документи и стратегии постојано се нагласува дека граѓаните и бизнисите мора да имаат доверба во вештачката интелигенција, секогаш кога ја користат јавните власти, така што вештачката интелигенција нема да ја поткопа довербата на јавноста во јавните власти воопшто. Ова особено важи кога властите користат вештачка интелигенција за поддршка на донесувањето одлуки. Врз основа на етичките принципи, владата ќе обезбеди изготвување на заеднички методи и упатства за јавниот сектор кои ги поддржуваат законските барања за транспарентност итн. Како дел од оваа работа, ќе се започне со пилот-проект за развој и тестирање на методи за тоа како јавните власти всушност ги обезбедуваат законските барања за **разумно, одговорно и**

транспарентно користење на вештачката интелигенција како основа за донесување одлуки.

Во последниве години, во Данска имало голем број примери кога јавни власти, користат вештачка интелигенција. Еден таков пример е таканаречениот модел Гладсаксе, каде што општината Гладсаксе работела на развој на решение, кое би можело да помогне во пронаоѓањето на децата кои се изложени на посебен ризик од ранливост и несреќа. Слично на тоа, од 2020 година, регионите и општините добија финансирање за голем број специјално избрани проекти - таканаречените потписнички проекти - кои имаат за цел да ја тестираат употребата на вештачка интелигенција во јавниот сектор.

Анкетата на Данската агенција за заштита на податоци покажува дека 51 од 191 анкетирани власти користат едно или повеќе решенија за вештачка интелигенција како дел од нивното вршење на јавните овластувања.

Дополнително, анкетата покажува дека властите кои користат решенија за вештачка интелигенција користат вкупно 129 решенија за вештачка интелигенција[321].

4.6 Јавно приватно партнерство во функција на успех на дигитализацијата на јавната управа во Кралството Данска

Кога се анализира дигитализацијата на јавната администрација во Кралството Данска како лекција која треба да се научи е фактот дека успесите на данската дигитална трансформација се должат и на партнерството на данската влада со приватниот сектор: граѓаните , бизнис заедница и науката. Ова партнерство за дигитализација на данската влада овозможува перманентно истражување од кое се очекуваат препораки за тоа како Данска треба да ги искористи можностите во иднина, за да се осигури дека дигитализацијата и податоците го олеснуваат животот на граѓаните и им помагаат на бизнисите да растат. Особено треба да се има предвид дека ова партнерство се базирало на **четири општи цели за данското општество** утврдени од данската влада: **ефикасен јавен сектор и висококвалитетни услуги; следните чекори во зелената транзиција; раст, извоз и робустен деловен сектор подготвен за промени; општество кое продолжува да биде фер и еднакво**. Она што ја карактеризира политиката на данската влада за дигиталната трансформација, се трите принципи кон кои постојано се стреми

[321] https://www.dst.dk/en/Statistik/temaer/digitalisering (последен пат посетено на 23.04.2026).

и тоа: данското дигитално општество мора да биде: **достапно за сите**: сите граѓани мора да имаат пристап до дигиталното општество и да можат да се вклучат во него; **безбедно и одговорно**: дигиталниот развој и употреба на нови решенија мора да бидат одговорни, транспарентни и фокусирани на безбедноста и приватноста; **амбициозно и брзо**: новите технологии мора да се имплементираат брзо и ефикасно за да се осигури дека сме меѓу првите што ќе ги искористат можностите за создавање вредност за граѓаните, бизнисите и општеството. Трите принципи треба да се земат предвид во сржта на одлуките донесени во однос на спроведувањето на специфичните препораки. На пример, принципите значат дека 5G и широкопојасниот интернет мора да се воведат низ цела Данска и периферните области. Фокусни области Врз основа на општите цели и принципи, Партнерството за дигитализација на данската влада му дава приоритет на седум фокусни области. Фокусните области се однесуваат на приватниот сектор и јавниот сектор, но и на нивната интеракција. Фокусните области се утврдени за специфични секторски области за кои се верувало дека создаваат висока вредност за граѓаните и општеството. Оценето е дека тие се од особено значење за дигитализацијата во иднина, тие сектори вклучуваат здравствена заштита, транспорт, како и зелена енергија и комунални услуги.

Заклучок кон Глава четири на Дел трети

Во оваа Глава се определивме да го презентираме патот на дигиталната трансформација на јавната администрација во Кралството Данска. Причина за ова е покрај другото, што и во 2024 година Дигиталниот јавен сектор на Данска е прогласен за најдобар во светот по четврти пат по ред во Анкетата за е-влада на ОН. Анкетата го проценува напредокот на јавната дигитализација меѓу сите 193 земји-членки на ОН. Евалуацијата мери три клучни индикатори кои ги проценуваат дигиталните јавни услуги, инфраструктурата и нивото на образование на населението. Данска постигнува високи оценки на сите три основни индекси, со што ја обезбедува својата највисока позиција. Извештајот на ОН им оддава признание на водечките земји, вклучувајќи ја и Данска, за нивниот стратешки и сеопфатен пристап кон јавната дигитализација.[322]

[322] https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/#0 (последен пат посетено на 23.03.2025).

Што се главните лекции кои треба да се научат од државата, која се рангира меѓу првите во однос на користењето на дигитализацијата во јавната администрација.

Во Кралството Данска од почетокот на дигитализацијата постои **силна политичка волја за дигитална трансформација.**

Оваа волја е изразена во голем број на Стратегии за дигитализација на јавната управа со акциони планови за активностите што требаат да се преземат и финансиска поддршка за овие проекти.

Во оваа држава постои **активна институционална рамка** или органи како **Министерство за дигитализација, Агенција за дигитална влада и Секретаријат за дигитално подготвено законодавство кои имаат јасни цели визии, мисии и задачи во однос на дигитализацијата на јавната администрација**. **Данската Агенција за дигитална управа** (The Danish Agency for Digital Government) е официјалниот мотор кој води стратегијата за дигитализација во јавниот сектор и одржува критична инфраструктура. Според официјалниот веб сајт, агенцијата е „engine behind the continuous development of a joined-up digital public sector“ — тоа значи дека таа креира и овозможува интегрирани, меѓусебно поврзани дигитални услуги што ги користат централната, регионалната и локалната управа.

Дигитално подготвеното законодавство преставува правна рамка за успешно спроведување и користење на дигитализацијата од јавната управа. За ова е задолжен **Секретаријат за дигитално подготвено законодавство.**

Данската влада постојано **вложува во развој на нови технологии кои претставуваат технолошка претпоставка за дигитализација**. Развојот на новите технологии се подржува преку соработка на владата, бизнис заедницата и универзитетите и истражувачките центри. Данска активно ги вклучува универзитетите и истражувачките центри во развој на нови дигитални решенија, особено во областа на сајбер-безбедноста, UX-дизајнот и дигиталната инклузија. Постојат заеднички проекти помеѓу државните институции, технолошките компании и академските институции за тестирање и пилотирање нови услуги.

Во оваа држава максимално се вложува да се обезбеди широкопојасен интернет и пристап на целата територија и за повеќе од 90% од населението.

Данска е препознатлива и по тоа што **Дигиталната стратегија е заедничка обврска на централната, регионалната и локалната власт.** Општините во Данска се обврзани да ги применуваат истите стандарди за е-услуги како и централната администрација. Принципот „once-only“ (еднаш доставени податоци) е спроведен низ сите нивоа на власт. Агенцијата за дигитална самоуправа, Локалната самоуправа Данска и Данските региони заеднички ја поставиле насоката за јавна дигитализација со грижа за сите граѓани, така што никој да не биде запоставен.

Централизираните дигитални решенија што се користат во оваа држава ја зголемуваат ефикасноста и довербата на корисниците, тоа се: **MitID/NemLog-in**: сигурен систем за електронска идентификација и автентикација; **Digital Post**: официјална платформа за размена на документи меѓу граѓаните, компаниите и јавниот сектор; **Borger.dk**: централизиран портал за сите е-услуги; **Основни регистри** (CPR, CVR) интегрирани со автоматска размена на податоци.

Во Кралството Данска постојано се мерат следните индикатори **Транспарентност; Ефикасност на услугите; Интероперабилност; Сајбер-безбедност** и **Дигитална инклузија.** Мерењето на напредокот преку јасни индикатори и меѓународни бенчмаркови помага во континуирано подобрување.

Човечкиот фактор едукацијата на граѓаните и вработените во управата се еден од приоритетите на данската држава. Во Кралството Данска изградени се Принципи за дигитална инклузија се развиени преку широка соработка низ Данската агенција за дигитална самоуправа, Локалната самоуправа Данска (KL) и Данските региони. Исто така, неколку други власти и организации на граѓанското општество биле вклучени во осмислувањето на шесте принципи. Со описи на практични примени и конкретни алатки, принципите имаат за цел да им помогнат и на вработените и на лицата што донесуваат одлуки да ја земат предвид инклузијата од почеток до крај при дигитализацијата. Принципите се релевантни за секој што е вклучен во јавна дигитализација или јавни услуги во области каде што интеракцијата со граѓаните е дигитална. Принципите ќе додадат вредност само кога ќе се одразат во одлуките, проектите и во интеракцијата помеѓу граѓаните и јавните власти. Затоа, на principperforinklusion.digst.dk, данските читатели можат да најдат низа конкретни алатки, материјали, случаи и примери за секој од 6-те принципи. Оваа платформа е наменета да ги поддржи владините организации во нивната работа со инклузивна дигитализација. Шесте принципи за дигитална инклузија

се: **1.** ***Сите треба да се свесни за последиците од дигитализацијата***: Одлуките за дигитализација треба да ги поддржат правата на сите граѓани и да ги минимизираат ризиците одредени граѓани да бидат исклучени; **2.*Решенијата треба да бидат дизајнирани за сите граѓани***: Дигиталните решенија ориентирани кон граѓаните треба да се развиваат со разновидно вклучување на граѓаните, да се базираат на потребите на граѓаните и да бидат употребливи за што е можно повеќе луѓе; Комуникацијата треба да биде таква што сите што сите ќе разберат. ***3.Властите треба да користат лесен за разбирање јазик и да користат алатки и мерки за поддршка***. ***4.Континуирано помош на граѓаните***: треба да им се помага на граѓаните со нивните дигитални задачи. Граѓаните треба да имаат лесен пристап до помош и насоки во нивната дигитална интеракција со јавниот сектор. ***5.Постојано да им се помага и на помагачите.:*** Треба да биде лесно, безбедно и сигурно за помагачите да помагаат дигитално. ***6.Мора да се обезбедат употребливи алтернативи.*** Кога граѓаните не можат да бидат дигитални, треба да бидат достапни алтернативни опции.

Овие принципи треба да се имаат во вид кога во одредена држава треба да се направи успешна дигитална трансформација на јавната управа.

Постојат пет карактеристики кои треба да се следат по примерот на Кралството Данска за да се гради успешна дигитална трансформација на јавната управа тоа се: **Кохерентен и сосема централен пристап** – агенцијата ги обединува стратешките цели на државата, со мешавина од политичка визија, инфраструктурна поддршка и технолошки капацитет; **Инклузивна дигитализација** – агенцијата активно работи за да обезбеди дека дигиталните услуги стигнуваат до сите категории граѓани, преку програми и поддршка за ранливите групи; **Јасна визија и стратешко водење** – Агенцијата го имплементира и раководи националниот стратешки план за дигитализација од 2022 година, базиран на девет визии како што се сајбер-безбедност, сервис ориентиран кон корисникот и дигитална здравје, зелен транзија, дигитална писменост, етичка технологија и др.; **Партнерства и пристап за вештачка интелигенција** – на веб страницата, агенцијата ја посочува „AI“ како „great potential for growth, prosperity, and top-tier public services“, нагласувајќи одговорна, човечко-центрирана употреба на AI. **Интероперабилна инфраструктура** – преку заеднички решенија за електронска пошта, дигитална идентификација, пораките (*Digital Post*) и порталот *Borger.dk*, агенцијата поддржува безбедна, интегрирана поддршка на граѓаните и бизнисите

Дигиталната трансформација на јавната управа во Данска се соочува и со определени предизвици: настојува да обезбеди поголема дигитална писменост кај постарите граѓани и ранливите групи; постои потреба од прилагодување на услугите за лица со попреченост; се смета дека постојано треба да се работи на воведување на нови технологии (AI, blockchain) со почитување на етичките и правните стандарди.

ГЛАВА ПЕТТА: СОСТОЈБИТЕ НА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЗЕМЈИТЕ НА РЕГИОНОТ (РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА, РЕПУБЛИКА СРБИЈА, ДРЖАВА ЦРНА ГОРА)

Вовед кон Глава петта на Третиот дел

Во овој дел од трудот правиме споредбена анализа за состојбите на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација во земјите на опкружувањето преку анализа на пристапните документи, стратегии, извештаи, програми правната рамка и научните трудови со кои располагаме.

Одбравме земји од регионот кои имаат слично општествено уредување и транзиција како нашата држава.

Меѓу државите кои ќе бидат анализирани се Република Хрватска членка на Европската унија, и уште две држави Република Србија и државата Црна Гора.

5.1. Дигитална трансформација на јавната администрација во Република Хрватска

Во овој дела од труд се прави анализа на имплементацијата на дигитализацијата и создавање на е-влада и е-управа во Република Хрватска.

Дескрипцијата на состојбата во оваа држава која е членка на Европската унија направена е врз основа на оценките во извештаите на Обединетите нации и Европската унија како и на други релевантни документи кон кои можевме да пристапиме.

Република Хрватска исто како и нашата држава припаѓа на така нареченото германско правно семејство и има слична правна рамка за јавната администрација, што

олеснува преку споредбено правниот метод да донесеме одредени заклучоци во однос на правната рамка за дигиталната трансформација на јавната администрација.

5.1.1. Република Хрватска – општи податоци

Република Хрватска е една од поранешните републики на СФРЈ. На 25 јуни 1991 година Собранието на Република Хрватска донела одлука за прекин на институционалните врски со СФРЈ и прогласила независност. Меѓународното е признаена во 1992 година. По поднесување барање за членство во ЕУ (2003), по преговори (2005–2011) и референдум со 66,27% „за“ (22 јануари 2012), Договорот за пристапување стапи на сила на 1 јули 2013 година, кога Хрватска стана 28-ма членка на ЕУ. Во Република Хрватска живеат околу 3.860 000 жители.

Според статистичките податоци **84,6 % од населението** користело интернет (попис на интернет корисници) во почетокот на 2025[323].Според Евростат, во 2024 година **само 87 % од домаќинствата** во Хрватска имале пристап до интернет — најниско меѓу земјите членки[324]. Националната широкопојасна покриеност изнесува **86 %**, но во руралните области е само **39 %.**[325] Податоците за 2023 година покажуваат дека **28,47 фиксни broadband претплати на 100 лица** постојат, што значи дека претплатите се приближно 28 % од бројот на населението.[326] Сепак иако мобилната покриеност е универзална, фиксната мрежа (особено високо-брзинската VHCN и FTTP) се уште ја нема дострелано целосна покриеност: VHCN покриеност: **52 % додека** FTTP (fiber-to-the-premises): **39 %**.[327]

Според последните извештаи оценето е дека „Хрватска остварила значителен напредок во зголемувањето на употребата на дигитални јавни услуги од страна на граѓаните. Покриеноста со широкопојасен интернет бележи подобрувања, но руралните области и понатаму се соочуваат со предизвици во пристапот. Неопходно е понатамошно

[323] https://datareportal.com/reports/digital-2025-croatia (последен пат посетено на 03.06.2025).
[324] Види повеќе https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals (последен пат посетено на 03.06.2025).
[325] https://www.trade.gov/country-commercial-guides/croatia-information-and-communication-technology (последен пат посетено на 03.06.2025).
[326] https://www.theglobaleconomy.com/Croatia/Internet_subscribers_per_100_people/ (последен пат посетено на 03.06.2025).

[327] https://en.wikipedia.org/wiki/Internet_in_Croatia (посетено на 03.06.2025).

инвестирање во инфраструктурата и дигиталните вештини за да се постигнат целите до 2030 година.“[328]

Во Извештајот на ОН- UN E-Government Survey 2024[329] се истакнува високото ниво на развиеност на електронските услуги во Хрватска и значајниот скок во нивната употреба од 2022 година. Се потенцира дека следниот чекор е продлабочување на и нтероперабилноста помеѓу различните системи и подобрување на пристапот во помалите и руралните заедници.

Табела бр.26: Мерливи клучни индикатори за дигитализацијата во Република Хрватска

Област	KPI	Базна вредност	Цел (2030)	Клучни мерки
Дигитални вештини (граѓани)	% со барем основни дигитални вештини	63% (2022)	80%	Програми за образование, преквалификација, дигитализација на училиштата
ИКТ кадар	Удел на ИКТ стручњаци во работната сила	3.7% (2022)	7% (~120.000)	Зголемување уписи, STEM стимули, привлечување експерти
Поврзаност	% домаќинства со ≥100 Mbps; % јавни институции ≥1 Gbps; 5G покриеност	VHCN: 52%; FTTP: 39%	100% домаќинства ≥100 Mbps; 5G во сите градови	Нац. план 2021–2027, инвестирање во VHCN/FTTP, елиминирање на „бели/сиви зони“
Дигитални јавни услуги	% клучни услуги онлајн	104 е-услуги (2023)	100% клучни услуги онлајн	E-Service Standard, консолидација на регистри, омниканал helpdesk

[328] European Commission – Digital Decade Country Report: Croatia 2024: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/croatia-2024-digital-decade-country-report (последен пат посетено на 03.06.2025).

[329] UN E-Government Survey 2024 (цел извештај, ПДФ).: https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-09/(Web%20version).%20E-Government%20Survey%202024%201392024.pdf

МСП дигитализација	% МСП со базен DII; % cloud/BD/AI	DII: ~60%; cloud/BD/AI: ~40%	90% и 75%	Регулаторни олеснувања, DIH/EDIH мрежи, инвестиции
Е-здравство и е-идентитет	% пристап до ЕЗК; eID употреба	100% ЕЗК пристап (2023)	100% ЕЗК и eID	Health Portal, eID шеми, промоција на употреба

5.1.2. Институционална рамка на дигиталната трансформација во Република Хрватска

Министерство за правда, јавна управа и дигитална трансформација е главна институција задолжена за дигиталната трансформација, дигитализација на јавната администрација, ИКТ инфраструктура, е-услуги, отворени податоци и примена на ЕУ регулативи (DGA, DSA, Single Digital Gateway) во Република Хрватска. **Задачи на ова Министерство** се координација на националните стратегии, транспонирање на ЕУ законодавството, управување со е-услуги и податоци, служба за data-intermediation, и централен контакт за дигитални политики.[330]

Два директорати на ова Министерство се од особено значење за дигиталната трансформација **Дирекција за развој на државна информатичка инфраструктура и електронски услуги** — мониторира дигитално општество, координира стратегија, податоци, меѓународни активности и програмски проекти и **Дирекција за дигитално општество и стратешко планирање** — ги следи дигиталните политиките на ЕУ и ОБСЕ; го координира проектите и приоритетите за дигитализација и се грижи за спроведување на проектите на дигитализација; во рамките на оваа Дирекција постојат уште служби за стратешки развој, управување со квалитет и подготовка и спроведување на проекти.

Дирекција за државната информатичка инфраструктура и електронски услуги ги врши следните работи: стручни и административни задачи за развој, управување и подобрување на информациските и комуникациските системи на

[330] https://mpudt.gov.hr/; https://mpudt.gov.hr/digitalna-transformacija/29455 (последен пат последен пат последен пат пристапено на 04.06.2025).

државната администрација, информациска безбедност и заштита на податоците; планирање, развој и поддршка за управување со Центарот за заеднички услуги; задачи за подготовка и спроведување на управувањето со мрежите на државната информациска инфраструктура стручни задачи поврзани со техничко и технолошко надградување на мрежите; задачи за воспоставување и подобрување на интероперабилноста на информациските системи, размена и заедничко користење на податоци, обезбедување ефикасна употреба на податоци; идентификување на релевантни извори на податоци, воспоставување процес на собирање и обезбедување квалитет на податоците; континуирано следење на сајбер безбедноста на државната информациска инфраструктура под надлежност на Министерството; анализира ризици и ранливост, обезбедува усогласеност со прописите, реагира на инциденти, соработува со други тела и ја подига свеста за сајбер безбедноста; проактивно зајакнување на отпорноста на државната информациска инфраструктура под надлежност на Министерството; учествува во развојот и имплементацијата на сајбер безбедноста на државната информациска инфраструктура; учествува во дефинирањето на националните стандарди и технологија за безбедноста на државната информациска инфраструктура; задачи поврзани со креирање, управување и одржување на електронски услуги во системот е-граѓани и системите на државната информациска инфраструктура чии компоненти го сочинуваат системот е-граѓани се состои од задачи за усогласување на заеднички (хоризонтални) проекти со цел хармонизиран развој на електронски услуги и нивно обезбедување на корисниците на електронски услуги од јавниот сектор управување со системот е-Граѓани; координира планирање и имплементација на развојот на електронски услуги и нивна интеграција во државната информатичка инфраструктура; задачи поврзани со развојот, воспоставувањето и подобрувањето на заедничките дигитални услуги како основни градежни блокови што органите и институциите треба да ги користат при развој на електронски услуги за корисниците, како и за развој на заеднички хоризонтални решенија неопходни во работата на јавната администрација; врши задачи поврзани со дигитализацијата на судството (заедно со судските и кривичните органи) и јавната администрација; врши стручни задачи поврзани со подготовка, имплементација, следење, евалуација, развој и координација на програми и проекти финансирани од Европската Унија; учествува во подготовката на акти за

стратешко планирање поврзани со делокругот на Министерството и други задачи во рамките на неговиот делокруг;.[331]

Дирекција за развој на дигиталното општество и стратешко планирање има задача: да врши мониторинг и известување за развојот на дигиталното општество во областа на економијата и јавната администрација; да собира, анализира и доставува податоци поврзани со развојот на дигиталното општество во Хрватска и ЕУ; врши координација на планирањето и развојот на активностите за дигитализација и дигитална трансформација во органите на државната управа и другите државни органи; врши мониторинг и координација на проекти во областа на дигитализација и дигитална трансформација во органите на државната управа; врши мониторинг, евалуација и имплементација на стратешки документи поврзани со хрватските активности за дигитален развој; собира податоци, анализира и врши подготовка на извештаи за проекти и активности за дигитализација и дигитална трансформација; исполнува административни и професионални задачи и координација на активности поврзани со ЕУ и прашањата на ЕУ, учество во работата на меѓународни организации, мултилатерална и билатерална соработка, учество во регионални иницијативи и други форми на меѓународна соработка, координација на активности поврзани со претставување и учество во работата на телата на ЕУ, координација на подготовката на позиции во институциите и телата на ЕУ во соработка со други органи на државната управа и научната и економската заедница на Хрватска; врши координација на активностите на внатрешните организациски единици на Министерството во областа на дигитализацијата поврзана со членството на Хрватска во ЕУ; врши подготовка, имплементација, следење, евалуација, развој и координација на програми и проекти финансирани од Европската Унија; врши координација на собирањето, анализата и доставувањето на податоци поврзани со дигитализацијата во процесот на пристапување на Хрватска кон ОЕЦД; учествува во изработката на стратешки плански документи од делокругот на Министерството; врши стручни и административни задачи за вклучување на жените во дигиталното општество како целина.

Дирекцијата за дигитално стопанство се фокусира на дигитални технологии во економијата, trend-analysis, подготовка на законодавство, поддршка на EDIH и

[331] https://mpudt.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo-6300/uprava-za-razvoj-drzavne-informacijske-infrastrukture-i-elektronickih-usluga/29492 (последен пат посетено на 04.06.2025).

отворените иновациски решени.[332] Оваа Дирекција е исклучително значајна за дигиталната трансформација на јавната администрација затоа што колку повеќе компании се дигитализирани, толку поефикасно можат да комуницираат со јавната администрација преку е-услуги, да користат електронски фактури, дигитални тендери и автоматизирани процеси. Високо дигитализирани компании создаваат притисок и мотив за администрацијата да нуди понапредни и интегрирани дигитални решенија.

Во Република Хрватска постојат четири **EDIH** центри. И тоа:

EDIH CROBOHUB++ е поддржан од University of Zagreb – Faculty of Electrical Engineering and Computing, и е активен во регионот на континентална Хрватска со национален дострел.

AI & Gaming EDIH (JURK) нуди услуги како "Test before invest", обуки, мрежно поврзување и финансирање за МСП и јавен сектор, и е кофинансиран од Digital Europe и НПОО.

EDIH Adria поддржува дигиталната трансформација во Јадранска Хрватска, преку конзорциум на академски, технолошки и институционални партнери. Се фокусира на пет области: HPC, AI, сајбер-безбедност, дигитални вештини и интероперабилност..

Bluedih – фокус: „blue-green“ секторот (поморски, рибарство, туризам, енергија). Центарот ги применува AI, HPC, IoT и други технологии за поддршка на регионот Далмација (Сплит, Задар , Шибеник-Книн, Дубровник-Неретва)

Министерство за физичко планирање, градежништво и државниот имот ја спроведува реформата и инвестициите во рамки на Националниот план за закрепнување и отпорност (C2.3) за физичко планирање и државниот имот (R3-I7), зајакнување на конективноста како темел на дигиталниот преносliв капитал (R4) (**Период на имплементација:** 2021–2026). Во рамките на инвестициите опфатени со реформата, планирано е финансирање на околу 20 проекти подготвени од единиците на локалната самоуправа во износ од 799.999.997 куни грантови од RRF. Споменатите 20 проекти опфаќаат до 125 единици на локалната самоуправа, околу 700.000 жители и околу

[332] EDIH центрите се клучна алатка за забрзување на дигитализацијата на МСП-мали и средни претпријатија и јавната администрација. Тие служат како „one-stop-shop“ за сите потреби поврзани со дигитална трансформација. Во Хрватска, повеќе EDIH центри работат со специјализирани фокус-области – на пример, за вештачка интелигенција, паметно земјоделство, индустрија или сајбер-безбедност

124.000 домаќинства. Понатаму, планирано е да се изгради пасивна електронска комуникациска инфраструктура со цел да се овозможи пристапност до VHCN, вклучувајќи 5G мрежи, во рурални и слабо населени области каде што нема комерцијален интерес за нивна изградба, во износ од 147.338.008 куни. Инвестицискиот дел е во надлежност на Министерството за море, транспорт и инфраструктура. Централната државна канцеларија за развој на дигиталното општество (СДУРДД), како надлежен орган за поткомпонентата B2.3., дигиталната трансформација на општеството и јавната администрација, склучи со Министерството за просторно планирање, градежништво и државен имот, како надлежен орган за спроведување на инвестициите, Спогодба за делегирани задачи, според која Министерството за просторно планирање, градежништво и државен имот, во рамките на оваа поткомпонента, е одговорно за спроведување и исполнување на целните вредности и индикатори за: B2.3. R3-I7.

5.1.3. Отпочнување со дигиталната трансформација и стратегии и програми поврзани со дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Хрватска

Република Хрватска има силно изразена волја за градење на дигитално општество засновано на знаење. Хрватска гради континуиран и интегриран пристап: започнува од е-услуги и образование, го продолжува со инфраструктурна поддршка (броадбенд), и го надградува преку стратешки документи (Digital Croatia 2032) и инвестиционо-реформни шеми (NPOO, DIGIT). Акцентот е ставен на синхронизација со EU Digital Decade[333] цели, односно на тоа дали се исполнуваат дигиталните KPI до 2030–2032 година. Реформите се под континуираниот надзор и оценка (на пр. OECD, Desi, EU мониторинг) и ова гарантира прилагодливост и евалуација на реформите.

Во прилог на ова зборуваат голем број стратешки документи , со акциони планови определени временски рамки за планираните активности, извршители и конкретна финансиска поддршка на проектните активности.

Дигитализацијата започнува со **e-Croatia / e-Government иницијативите уште во 2001 година.** Од тој период воспоставена е најсовремена, внатре владина инфраструктура за автоматизирање на работата на кабинетот. Основните документи за

[333] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en (последен пат посетено на13.05.2025).

владините седници требало да бидат достапни исклучиво во електронски формат: министрите мораат да користат компјутери опремени со софтвер што се поврзува со системите за поддршка на владините оддели преку виртуелна приватна мрежа (VPN) што им овозможува да преземаат и разменуваат документи. Затоа, се предвидела владина мултисервисна мрежа што вклучувала компјутерска, гласовна комуникација и овозможувала видеоконференции.[334]

Првиот документ **e-Croatia стратегијата (период 2003–2007)**. Во декември 2003 година хрватската владата усвои стратегија „e-Croatia 2007“, инспирирана од e-Европа 2005, со цел: обезбедување онлајн пристап до клучни јавни услуги (јавна управа, образование, здравство, правда) зголемување на транспарентноста, елиминирање на бирократијата, намалување на трошоците и олеснување на интеракцијата меѓу граѓаните/бизнисите и државата. Во овој период направена е првата законска рамка за e-Government и тоа: Донесен е Закон за електронски потписи (NN 10/02); Закон за слободен пристап до информации (NN 172/03); Закон за електронско трговија (NN 173/03); Закон за лични податоци (NN 103/03).

Хрватската влада во 2009 година ја донела стратегијата за развој на e-Government 2009–2012, со цел да ги подготви јавните услуги за EU членство и интеграција во e-процеси (G2C, G2B, G2G, G2E). Ова е година на интензивна дигитална експанзија: на 26 јануари 2009 година– одржана е работилници за воведување на проектот Standard Electronic Records Management (SPEUP) во државната администрација; на 30 јуни – воведен e-records системот и SPEUP потпомогнат со нормативна рамка. Во јули – склучен е Framework Agreement за набавка на софтвер, антивирус и заштитни лиценци за јавната администрација.

Во **2005** година донесена е Национална програма за информациона безбедност (Information Security Program, 2005). Во мај истата година првиот HITRO.HR e-офис започна со работа како услуга за брза регистрација на занаети (eObrt) и други услуги како eREGOS, eKATASTAR (e-Katastar).

Помеѓу **2006–2008** година усвоени се следните национални стратегии: Стратегија за широкопојасен пристап и акциски план за 2007 година; Семинари за OSS-

[334] Видете повеќе: eGovernment Croatia - EK - e-Government factsheets online on Joinup.eu (2015).

One-Stop Shop и презентирани е-услуги (eObrt, eREGOS, eKATASTAR). Во 2008 година донесен е Акциски план за имплементација на e-Croatia- цел била до крајот на 2008 да можат да се добијат 110 е-услуги; Донесени се и стратегија за дигитална телевизија и планови за broadband развој.

Во 2010 година основан е Централната државна канцеларија за e-Croatia (Central State Administrative Office for e-Croatia) кој што презел усогласувањето, имплементацијата и координацијата на e-Croatia програмата.

E-Croatia иницијативите и детално развиениот систем ги имале следни цели: постепено градење на правната, инфраструктурната и институционалната основа за владеење на е-услуги; промовирање на транспарентност, јавна интеракција и борба против корупција преку дигитални канали; создавање на услов за интеграција во е-Унијата и примената на EU директивите во јавната администрација.

Клучни OSS иницијативи во Хрватска се: HITRO.HR (2005 – денес) што преставува прв **физички и дигитален OSS** во Хрватска. Тој овозможува брза регистрација на компании (*e-Tvrtka*) и занаети (*e-Obrt*).Пристап до е-катастар, е-регистри и е-плаќања. Тој е примарно насочен кон **МСП и претприемачи.**[335] **Порталот e-Građani (2014 – денес) е** централна дигитална точка за пристап до **100+ јавни е-услуги**. Го користи **NIAS** (National Identification and Authentication System) за безбедно најавување. Примери на услуги кои може да се добијат: *e-Matične knjige* – изводи од матични книги; *e-Porezna* – даночни услуги; *e-Zdravstvo* – здравствени услуги; *e-Upisi* – упис во училишта и факултети.[336]

OSS за прекугранични услуги (по ЕУ директиви) имплементирање на **Single Digital Gateway Regulation** (Регулатива (ЕУ) 2018/1724) за олеснување на прекуграничните е-услуги во ЕУ. Овозможува пристап до информации и процедури за ЕУ граѓани и компании кои работат во Хрватска.

За напорите за успешно спроведување на дигиталната трансформација на јавната администрација е и 2011 година. На 20 октомври 2011 година, хрватската влада донесе Одлука со која се утврдуваат целите за развој на е-влада во државната администрација за периодот 2011-2015 година. Се очекувало дека оваа одлука ќе ѝ овозможи на земјата

[335] https://www.hitro.hr/ (последен пат посетено на 23.04.2025).
[336] https://gov.hr/ (последен пат посетено на 23.04.2025).

за краток временски период да го достигне квалитетот на јавните услуги што се очекува од земјите-членки на ЕУ. На 15 април 2011 година, хрватскиот парламент го ратификувал Меморандумот за разбирање меѓу Република Хрватска и ЕУ за учество на Хрватска во Програмата за интероперабилни решенија за европските јавни администрации (ISA). Хрватска имала корист од своето учество преку можноста да користи заеднички решенија развиени во рамките на оваа програма и да учествува во откривањето на трендовите за иднината на развојот на информатичкото општество во Европската Унија. На 11 февруари 2011 година, Република Хрватска потпишала Меморандум за разбирање со ЕУ за приклучување кон Програмата за интероперабилни решенија за европските јавни администрации (ISA). Програмата ја олеснува прекуграничната и меѓу секторската интеракција меѓу европските јавни администрации, овозможувајќи испорака на електронски јавни услуги и обезбедувајќи достапност на заеднички решенија. Со приклучувањето кон програмата ISA, Хрватска имала можноста да се запознае со политиките на ЕУ во областа на интероперабилноста, еден од клучните елементи идентификувани во водечката иницијатива Дигитална агенда за Европа (DAE).

Хрватска во 2014 година успеа да го имплементира Централниот систем за плати (COP) во 2180 институции на јавната администрација од тогаш 2200 институции чии плати се финансираат од државниот буџет. COP е веб-базирана апликација која ги опфаќа пресметките на платите за целата јавна администрација. Системот ѝ дава можност на Владата на Хрватска да го управува системот, обезбедувајќи точни податоци до Владата за платите исплатени од сите елементи.

На 13 ноември 2014 година, хрватската влада ја усвои Уредбата за основање на јавен регистар за координација на проекти на државната информатичка инфраструктура. Уредбата беше донесена со цел рационализација, развојна насока и координација на сите активности и проекти на државната информатичка инфраструктура, истовремено зголемувајќи го квалитетот на јавните услуги, како и оневозможувајќи го идно планирање и спроведување на исти или слични проекти во јавниот сектор. На 15 јули 2014 година, хрватскиот парламент го усвои Законот за државната информатичка инфраструктура. Законот воспоставува централен владин портален систем како единствена точка за контакт во виртуелниот свет. Законот вовел и комуникација на институциите од јавниот сектор со граѓаните преку државно поштенско сандаче, национален систем за идентификација и автентикација, систем на основни и јавни регистри, јавен регистар за координација на проекти воспоставен за државна

информациска инфраструктура (ProDII) и мета-регистар со сите информации потребни за нивно меѓусебно поврзување, со што се обезбедуваат предуслови за проектот „Влада без хартија“. Законот, исто така, го дефинира телото одговорно за развој и имплементација на ИКТ во јавниот сектор и инструментите за координација. На 10 јуни 2014 година била лансирана платформата e-Citizen. Платформата претставува едношалтерски систем во виртуелниот свет. Се состои од централен веб-портал gov.hr, Национален систем за идентификација и автентикација (NIAS) и лично поштенско сандаче издадено од владата наменето за комуникација на владата со граѓаните. Преку таа платформа може да се пристапи до сите е-услуги на сите владини институции, додека идентификацијата и автентикацијата се вршат само еднаш доколку се избере така. Функционалностите на NIAS се во согласност со проектот STORK на ЕУ, обезбедувајќи нивоа на автентикација од 1 до 4 во зависност од нивото на безбедност потребно за апликацијата.

Националната стратегија за сајбер безбедност (NN. 108/2015) воспоставува стратешка рамка за заштита на дигиталната инфраструктура, со посебен акцент на безбедноста на системите во рамките на јавната администрација. Со оглед на зголемената зависност на јавните институции од дигиталните системи, оваа стратегија **воведува мерки за заштита од сајбер закани, обезбедување на критична информациска инфраструктура и подигање на свеста за безбедносните предизвици.**

Како битен проект е и **е-училиштето**. Како дел од новата наставна програма во 2018 година, беа воведени задолжителни часови по ИКТ во 5-то и 6-то одделение од основното училиште. Проектот е-училиште има за цел: воспоставување систем за развој на дигитално зрели училишта (пилот-проект) беше успешен пилот-проект во Република Хрватска во областа на е-образованието. Проектот беше завршен во август 2018 година. Преку пилот-проектот, училиштата беа опремени со локални мрежи (LAN), дигитални училници и таблети. За основните училишта и средните училишта беа подготвени дигитални образовни содржини и нацрти за предметите од науката, технологијата, инженерството и математиката (STEM). Беа креирани неколку е-услуги, вклучувајќи дигитални репозиториуми за образовни содржини, апликации за организација на образованието, системи за управување со училници и ИТ систем за дигитализација на институциите. Развиена е рамката за дигитална зрелост на училиштата и дигиталната компетентност на директорите, наставниците и стручните соработници. Со обезбедување понапредни, транспарентни и меѓусебно поврзани административни и

наставни процеси во училиштата, беа создадени потребните предуслови за употреба на ИКТ. Врз основа на искуството и резултатите од овој пилот-проект, Хрватската академска и истражувачка мрежа (CARNET) започна со спроведување на втората фаза од програмата, т.е. е-училишта: Развој на систем на дигитално зрели училишта (Фаза II) во септември 2018 година. Овој проект воспоставува ИКТ инфраструктура и развива образовен софтвер за јавните основни и средни училишта во Хрватска. Целта е да се подобри наставата, учењето и администрацијата. Главната цел на програмата е-училиште придонесува за зајакнување на капацитетите на системите за основно и средно образование со цел да се подготват учениците за пазарот на трудот, понатамошно образование и доживотно учење. Проектот се спроведуваше до крајот на септември 2023 година. Во јули 2018 година, министерот за економија, претприемништво и занаетчиство потпишал Изјава за соработка во областа на вештачката интелигенција. На овој начин, Република Хрватска се обврза да соработува на сеопфатен и интегриран европски пристап кон ВИ и се согласи да ја промовира европската технологија и индустрискиот капацитет во ВИ, вклучително и подобар пристап до информации од јавниот сектор.

Во Република Хрватска постојат голем број активности насочени во носење на стратешки документи за развој на дигитализација кои се посредно поврзани и со дигитализацијата на јавната администрација.

Во тој контекст ги имавме предвид следните документи:

Digital Croatia Strategy 2032 е усвоена од Владата во 2022 година[337] активностите треба да завршат во 2032 година. Претставува **сèопфатна национална стратегија** за дигитална трансформација на економијата, општеството и јавната администрација до 2032 година. Изработена е во согласност со **EU Digital Decade Policy Programme 2030** и е дел од националниот развоен план.Стратегијата ја гледа дигитализацијата на јавната администрација како **клучен двигател** на целокупната дигитална трансформација. Понатамошно развивање на **едношалтерски системи (OSS)** и **платформа e-Građani** за целосна дигитална интеракција со државата. Примена на **Once-Only Principle** – граѓаните и фирмите да не доставуваат повеќе пати исти податоци. Имплементација на **Interoperable Europe Act (ЕУ 2024/903)**[338] за поврзување на бази на податоци и системи

[337] Narodne Novine br.2/23

[338]Regulation (EU). 2024/903 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act). OJ L, 2024/903, 22.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/903/oj (последен пат посетено на 23.05.2025).

меѓу институциите во Хрватска и ЕУ. Предвидено е развивање на национални **data hubs** за јавниот сектор. Ќе се работи особено на зајакнување на инфраструктурата за заштита на податоците и примена на **eIDAS регулативата** за е-потпис и е-идентификација. Подигнување на нивото на доверба кај граѓаните преку транспарентно и безбедно управување со податоци.Се предвидува исто така воведување на **AI алатки** за анализа на податоци, автоматско решавање на рутински барања и предвидување на потребите на граѓаните. Поддршка за развој на **chatbot и виртуелни асистенти** во јавната администрација. Како значајни се настојувањата за континуирана едукација и обука на административните службеници за дигитални вештини. Програми за поддршка на граѓаните кои немаат доволно дигитална писменост, за да можат да користат е-услуги. Клучни цели кои ќе се мерат преку индикатори и што треба да се остварат во овој период се:**100% достапност** на административните услуги онлајн. **80% користење** на дигитални јавни услуги од страна на граѓаните. **100% интероперабилност** на сите државни информациски системи. Намалување на административните трошоци и време на постапка за најмалку **50%**. Овој Документ е значаен и за ЕУ интеграцијата и развојот на Република Хрватска ја подготвува Хрватска за активна улога во **Единствениот дигитален пазар на ЕУ**. Обезбедува усогласеност со **Европската дигитална агенда** и мерките за 2030. Ја позиционира јавната администрација како иноватор и сервис-ориентиран систем, наместо како бирократски апарат.

Табела бр.27: Клучни активности за дигиталната трансформација на јавната администрација од Дигиталната стратегија на Хрватска 2032

Мерка	Рок за реализација	Институција-носител	Опис	KPI
Проширување на платформата e-Građani	2025	Министерство за правда и управа / Министерство за дигитална трансформација	Интеграција на сите административни услуги на една платформа.	100% јавни услуги достапни онлајн
Имплементација на Once-Only Principle	2026	Министерство за дигитална трансформација / Државен завод за статистика	Поврзување на сите бази на податоци за да се елиминира повторно доставување на	80% намалување на дупликатно доставени документи

			информации од граѓаните.	
Интероперабилност со ЕУ системите	2027	Министерство за дигитална трансформација / ЦДУО	Имплементација на Interoperable Europe Act и поврзување со европските дата-хабови.	100% усогласеност со ЕУ стандарди
Воведување на AI во јавната администрација	2028	Министерство за дигитална трансформација / Агенција за ИКТ	Автоматизација на рутински процеси, анализа на големи податоци и предвидување на потреби на граѓани.	50% намалување на времето за обработка на барања
Обука на јавните службеници за дигитални вештини	2025–2030	Министерство за труд и пензиски систем / Национална школа за јавна администрација	Систематски програми за дигитална писменост и користење на нови технологии.	90% од службениците обучени
Подобрување на сајбер-безбедноста	2025–2032	Национален центар за сајбер-безбедност	Имплементација на современи системи за заштита на податоците во јавниот сектор.	0 критични инциденти со пробив на податоци

За дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Хрватска особено се смета за битен **Националниот широкопојасен план 2021–2027.** Ова е стратешки документ за развој на мрежи со многу високи капацитети (VHCN) и елиминирање на „бели/сиви зони“.[339] Усвоен од Владата на Република Хрватска во 2021 година, во согласност со **Европската стратегија за гигабитно општество (Gigabit Society 2025)** и **Digital Decade Policy Programme 2030**. Планот има цел да обезбеди **широкопојасен интернет со многу високи перформанси (VHCN)** на целата

[339] Roadmap Digital Decade 2030

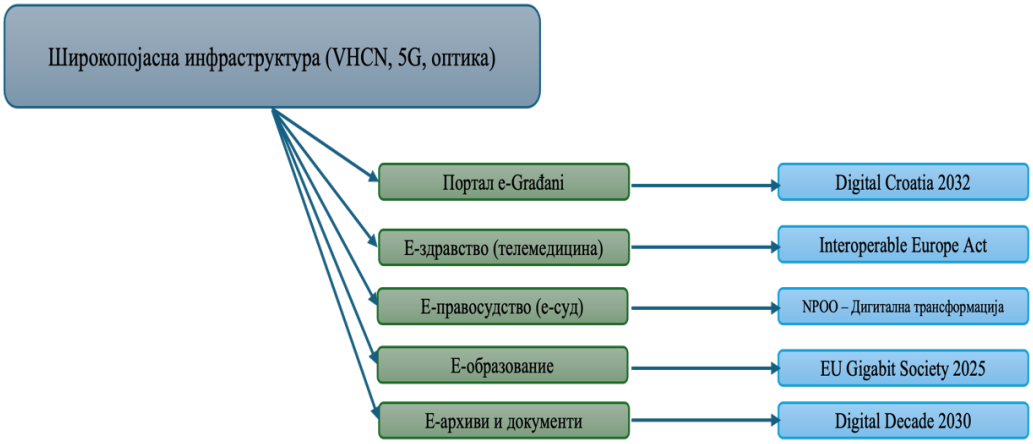
територија на Хрватска. Опфаќа развој на оптичка инфраструктура, 5G мрежи и елиминација на „бели зони“ (подрачја без соодветен интернет пристап).

Дигиталната трансформација на јавниот сектор зависи од **сигурна, брза и достапна интернет инфраструктура**. Националниот широкопојасен план обезбедува техничка основа за тоа: **пристап до е-услуги низ целата држава** Со VHCN, дури и оддалечените рурални и островски области ќе имаат стабилен пристап до порталот **e-Građani**, е-здравство, е-образование и други јавни е-услуги. Ова го намалува „дигиталниот јаз“ и обезбедува рамноправен пристап за сите граѓани. Брзите и сигурни мрежи се предуслов за реално време размена на податоци меѓу државните институции (имплементација на **Interoperable Europe Act**). Исто така овозможува користење на cloud решенија за јавниот сектор.Така ќе се обезбеди **имплементација на напредни технологии во јавниот сектор. AI, big data analytics и IoT** апликации во јавниот сектор бараат ниска латенција и голем капацитет на пренос на податоци – што го овозможува 5G и оптичката мрежа. Овој план поддржува дигитализација на јавните услуги во здравството (телемедицина), правосудството (е-суд) и администрацијата (е-архиви). Исто така ја зголемува и безбедноста, модерната инфраструктура е полесно заштитена со најнови безбедносни протоколи, што е критично за заштита на чувствителните податоци на граѓаните.

Клучни цели на Планот се **покриеност со гигабитен интернет** (минимум 1 Gbps) за сите јавни институции до 2025 година; **100% покриеност со VHCN** на домаќинствата до 2027 година; **Национална 5G покриеност** за поддршка на мобилни е-услуги; **Елиминирање на „бели зони“** до крајот на 2026 година.

Планот е поврзан и со **другите стратегии,** поддржува цели од **Digital Croatia Strategy 2032** (поглавје за дигитална јавна управа). Усогласен со **Националниот план за опоравување и отпорност (NPOO)** – компонентата C2.3 Digital Transformation исполнува обврски од **Европскиот кодекс за електронски комуникации (Directive (EU) 2018/1972)**

Графикон бр.3: Влијанието на Националниот широкопојасен план на дигитализацијата на јавната управа



Национален план за закрепнување и отпорност на Република Хрватска (компонента C2.3) NPOO е усвоен во 2021 година **период на имплементација:** 2021–2026 година. **NPOO** е национален стратешки документ што ја дефинира распределбата на финансиската поддршка од **Механизмот за закрепнување и отпорност на ЕУ (RRF – Recovery and Resilience Facility)**. Целта е **економско закрепнување по пандемијата COVID-19** и создавање услови за долгорочна отпорност и конкурентност на државата. Дигиталната трансформација е **една од шесте клучни компоненти** на хрватскиот NPOO и носи директно финансирање за модернизација на јавниот сектор. **Компонента C2.3 – Дигитална трансформација о**безбедува средства за **дигитализација на јавната управа, правосудството и здравството**. Финансира развој на нови **е-услуги**, подобрување на **платформата e-Građani**, и целосна **интероперабилност на државните системи**. **Клучни инвестиции за јавната администрација се: Модернизација на е-услугите** – проширување на e-Građani со нови функционалности, интеграција со општински и градски системи. **Once-Only Principle** – отстранување на потребата за повторно доставување податоци од граѓаните. **Cloud инфраструктура за јавниот сектор** – премин кон државен cloud и централизирано управување со податоци. **Сајбер-безбедност** – зголемување на безбедносните капацитети и отпорноста на институциите на сајбер-напади.

Планот ги поддржува **Digital Croatia Strategy 2032** преку финансирање на конкретни проекти. Тој е усогласен со **Interoperable Europe Act**, овозможувајќи споделување на податоци меѓу институциите, и интегриран со **Националниот широкопојасен план** – за инфраструктурна поддршка на е-услуги. Ова е многу битно затоа што ако нема синхронизација помеѓу стратешките документи тогаш доаѓа до ситуација да имаме активности кои се преклопуваат или за кои се задолжени повеќе органи и тогаш нема успех и индикаторите не покажуваат добри резултати.

Според овој План **KPI и цели до 2026 се: 80% од граѓаните** да користат е-услуги; **100% интероперабилност** на клучните системи на јавната администрација. Намалување на времето за обработка на административни постапки за **50%**; и да нема или 0-нула **критични инциденти** на пробив на податоци во јавните системи.

Без NPOO, Хрватска би имала ограничени буџетски можности за забрзана дигитална трансформација. Финансирањето од ЕУ преку овој план ја прави реална имплементацијата на дигитални проекти кои инаку би се одложиле за повеќе години.

DIGIT – Digital, Innovation and Green Technology Project донесен е 2024 (во рамки на NPOO и со поддршка од Светска банка) Тоа е повеќегодишен, проект поврзан со реформите до 2026 и понатаму. **DIGIT** е стратешка иницијатива поддржана од Светска банка преку заем од околу **106–116 милиони EUR**, која има за цел унапредување на **дигиталните и зелени технологии** и **истражувања и иновации (RDI)** во Хрватска [340] Официјалната имплементација ја води **Министерството за наука, образование и млади (MSEY).** Структуриран е во две компоненти и четири под-компоненти (најкратко наведени подолу).[341]

Овој проект служи и за **зајакнување на институционалните капацитети.** Поддржувајќи институции за истражување и иновација, DIGIT помага да се подобри функционалноста на јавните институции преку обуки, техничка поддршка и модерна инфраструктура, вклучувајќи центри за STEM и дигитални технологии. Овие активности директно ја зајакнуваат **организациската подготвеност на јавната администрација** за воведување и примена на напредни дигитални технологии (на пр. AI, data analytics, cybersecurity). Тој овозможува уште и **поддршка на е-услуги преку**

[340] https://digit.mzom.hr/en/about-digit-project/ (последен пат посетено на 23.06.2025).
[341] Ministry of Science and Education DIGITAL, INNOVATION AND GREEN TECHNOLOGY PROJECT (P180755).

R&D поддршка. Финансира проекти во области како AI, паметна енергија, здравство, транспорт — пример за примена на дигитални одржливи решенија коишто јавната администрација може да ги интегрира во е-услуги.[342] Преку овој проект може да се добие поддршка за претходно селектирани квалитетни Horizon Europe проекти преку грантови — со што ја зголемува достапноста до иновации што административниот сектор може да ги искористи

DIGIT е дел од **компонента C3.2** во рамките на **Националниот план за закрепнување (NPOO)**, и ја олеснува дигиталната и зелена иницијација преку релевантни инвестиции. Усогласен е со стратегијата за **Smart Specialisation (S3)**, што ја предлага специјализација во области како AI, здравство, енергија и др. — сите релевантни за модернизација на административни процеси.[343]

Проектите за инфраструктура (STEM центри, дигитални лаборатории, Inkubatori) што се дел од DIGIT, создаваат технолошка основа што може да ја користи јавниот сектор за дигитални услуги и иновации. Обезбедува технички и финансиски ресурси за воспоставување **digital innovation environments**, кои може да бидат платформи за развој на е-услуги.

Табела бр.28: Цели и механизми со кои DIGIT го поддржува јавниот сектор	
Цели на DIGIT	**Начин на влијание врз јавната администрација**
Институционален развој	Обука, инфраструктурно здружување и капацитет за RDI
Поддршка за е-услуги	Фондови за дигитални R&D решенија со јавна применливост
Синергија со национални стратегии	Усогласеност со NPOO и S3 за реформи во јавни услуги
Воведување инфраструктура	Поттик за дигитални лаборатории, AI центри, innovation hubs

[342] Видете повеќе Appraisal Environmental and Social Review Summary Appraisal Stage (ESRS Appraisal Stage). Date Prepared/Updated: 04/20/2023 | Report No: ESRSA02753

[343] Report No: PAD5431 INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT PROJECT APPRAISAL DOCUMENT ON A PROPOSED LOAN IN THE AMOUNT OF EUR 106 MILLION (US$ 116.4 MILLION EQUIVALENT). TO THE REPUBLIC OF CROATIA FOR A DIGITAL, INNOVATION, AND GREEN TECHNOLOGY PROJECT May 26, 2023

Иако DIGIT не е директно проект на јавната управа, меѓутоа тој создава **важна поддршка и екосистем** за дигитална модернизација. Тоа вклучува финансиска помош, инфраструктурна поддршка и институционално вреднување — сите клучни за ефикасно спроведување на **Digital Croatia Strategy 2032** и обезбедување на модерни, иновативни и доверливи е-услуги.

Хрватскиот Национален план за развој на јавната администрација 2021–2027 имаше за цел да овозможи трансформација на хрватската јавна администрација во модерна, високо професионална, ефикасна и транспарентна јавна администрација, прилагодена на потребите на општеството и граѓаните, воведувајќи принципи за квалитет во сите органи на јавната администрација. Таквата јавна администрација треба да биде составен дел од конкурентната деловна средина, лост за социјален и економски развој и тврдина на демократскиот процес. Во текот на седум години, за време на спроведувањето на овој Национален план, јавната администрација прави напори да ја искористи дигиталната трансформација, да ги подобри своите деловни процеси и јавни услуги, да ги намали административните оптоварувања за граѓаните и бизнисите и да ги зајакне сите органи на јавната администрација и нивните вработени. Инвестициите во јавната администрација, планирани преку овој Национален план, беа насочени кон подобрување на деловните процеси и обезбедување квалитетни јавни услуги за даночните обврзници, подобри системи за управување со јавните политики - особено преку овозможување поголемо учество на граѓаните - и модерни информациски системи и алатки, а воедно и забрзување и подобрување на деловните процеси и обезбедувањето јавни услуги. Една од најважните цели на Националниот план е поврзана со развојот на човечките ресурси во јавната администрација. Во овие рамки постои и **Национален план за развој на здравството** 2021–2027. Хрватскиот национален план за развој на здравството 2021–2027 е усвоен од Владата на Република Хрватска на 20 декември 2021 година. Развојот на стратешка рамка започнува со креирање на заедничка **визија за е-здравство** на клучните засегнати страни, која сумира како е-здравството ќе го поддржи процесот на реформи во здравствениот сектор во Хрватска „за да се овозможи ефикасно управување со здравствената заштита на сите нивоа на здравствена заштита и да се постигнат стратешки цели на здравствената заштита кои се видливи преку здравствените индикатори, со што ќе се подобри благосостојбата на населението, ефикасноста на здравствените услуги и економската одржливост преку употреба на технолошки овозможени решенија“. Во 2021 година, Владата на Република Одлуката за усвојување

на **Националниот план за развој на судскиот систем 2022-2027** и Акцискиот план за беше донесена во март 2022 година. Специфичната цел на дигиталната трансформација на јавната администрација е фокусирана на четири области во рамките на јавната администрација, имено: обезбедување јавни е-услуги, процеси во јавната администрација, размена на податоци и административни процедури.

Национална развојна стратегија на РХ до 2030[344] Усвоена од Собранието на РХ во 2021 година. Таа е долгорочен документ што ги дефинира развојните насоки на Хрватска за следната деценија. Опфаќа четири стратешки насоки (*strateski smjerovi*) и 13 стратешки цели (*strateški ciljevi*). Една од клучните теми е Дигитална трансформација и иновации, како предуслов за економски раст и ефикасна држава. Оваа Стратегија е важна за дигитализација на јавната администрација затоа што поставува визија и приоритети, во NRS 2030, дигитализацијата на јавниот сектор е експлицитно наведена како приоритет, со цел да се создаде „инклузивна, ефикасна и транспарентна држава“. Ова уште значи дека сите секторски стратегии (на пример Digital Croatia 2032, Национален широкопојасен план, NPOO) мора да бидат усогласени со целите од NRS 2030. Ја поврзува дигитализацијата администрација со економскиот развој, во овој Документ на јавната администрација не се гледа изолирано – туку како алатка за економска конкурентност, со цел да се намалат административните бариери и трошоци за бизнисите. Дигитализацијата на процесите (е-услуги, интероперабилност, е-потписи) е поставена како средство за забрзување на инвестиции и подобрување на деловната клима. Интегрира ИКТ инфраструктура и човечки капитал. NRS 2030 ја нагласува потребата од широкопојасна инфраструктура, 5G мрежи и дигитални вештини на населението – без кои јавната администрација не може да биде целосно дигитална. Со тоа е во директна синергија со Националниот широкопојасен план 2021–2027. NRS 2030 е „мајка стратегија“ од која произлегуваат или со која мора да се усогласат сите секторски документи како што се: Digital Croatia Strategy 2032 – со која се операционализира дигитални цели во јавниот сектор, дефинирани во NRS 2030.; NPOO – кој обезбедува финансирање за конкретни дигитални проекти со цел исполнување на стратешките цели; Interoperable Europe Act – кој поставува законската рамка за поврзување на јавните системи се имплементира како дел

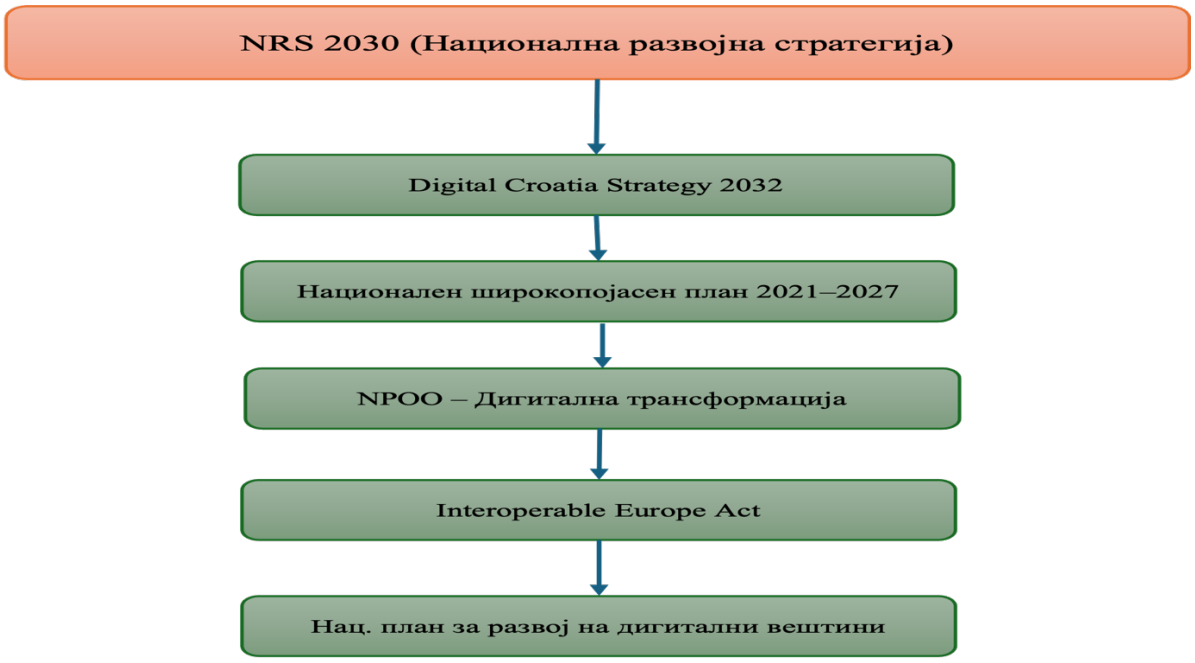
[344] Narodne Novine br. 13/2021

од приоритетите на NRS 2030; и Национален план за развој на вештини – ја поддржува дигиталната администрација преку едукација и преквалификација на службениците.

Табела бр.29: Клучни цели од NRS 2030 што се однесуваат на јавната администрација	
Цел во NRS 2030	Како влијае врз дигиталната администрација
Ефикасна и транспарентна држава	Автоматизација на процеси, намалување на бирократија, воведување на „once-only“ принцип.
Дигитална трансформација и иновации	Интеграција на AI, Big Data, blockchain во е-услуги.
Развој на човечки капитал	Обуки за дигитални компетенции на јавните службеници.
Рамноправен регионален развој	Дигитални услуги достапни во сите делови на државата.

NRS 2030 е особено важна бидејќи: обезбедува единствена визија за дигиталната трансформација во рамките на поширокиот економски и општествен развој; гарантира дека сите државни стратегии и инвестиции во дигиталната администрација се координирани и меѓусебно усогласени; Ја позиционира дигиталната управа како стратешки приоритет, а не само техничка реформа.

Графикон бр. 4: Поврзаност на Националната стратегија за развој со другите стратегии и планови (во однос на успешна дигитална трансформација на јавната администрација



Во овој дел од трудот се обидовме да ги презентираме стратешките документи и планови во Република Хрватска без амбиција детално да ги опфатиме сите. Целта беше да се покаже сериозноста во пристапност, обемноста на материјалите но воедно и една од позитивните страни а тоа е дека сите овие документи се меѓусебно поврзани со јасни активности, цели кои сакаат да се постигнат, индикатори за мерење, финансирање, но воедно и начинот како да се избегне преклопувањето во надлежностите и носители на активностите.

5.1.4. Правна рамка на дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Хрватска

Правната рамка за дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Хрватска ја сочинуваат низа на правни прописи (покрај веќе наведените стратегии и национални планови) кои на директен или индиректен начин го овозможуваат овој процес. И правните теоретичари во Република Хрватска сметаат дека комплексната и функционална правна рамка е предуслов за успешна дигитализација на јавната управа.[345] Секако како претпоставки за успешната дигитализација се постоењето на технолошките услови, интероперабилност, инклузија, едуцирани и технолошки обучени административни службеници.

Законот за електронски потпис[346] е заменет со **Закон за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции**[347] Во овој Закон е имплементирана eIDAS регулативата на ЕУ. Со овој Закон се уредува електронски потпис, печат, временски жиг, електронска препорака, гарантира правна валидност на е-документи и сигурност во дигиталните трансакции на дигиталното работење во рамките на јавната администрација. Овој закон го дефинира електронскиот потпис како клучна алатка за автентикација на дигитални документи, давајќи му иста правна сила како и рачно напишаниот потпис. Воведувањето на електронски потпис овозможи развој на системи како што е е-граѓани, што им овозможува на граѓаните дигитално да потпишуваат и поднесуваат документи, намалувајќи ја потребата од физичка посета на

[345] Видете повеќе: Učeko, I. & Šupuk, S. (2023). Digitalna transformacija javne uprave. Split: Sveučilište u Splitu; Borović, Robert „Digitalizacija javne uprave: sociološke i pravne implikacije “ https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:277:555548 (последен пат посетено на 12.05.2025).

[346] Zakon o elektroničkom potpisu, NN 10/2002, 80/2008, 30/2014. престанал да важи на 07. 08.17

[347]Zakon o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije NN 62/2017, 98/19.

институциите. Ова значително ги забрзува административните процеси, ја зголемува ефикасноста и ги намалува трошоците.

Законот за општата управна постапка[348] овозможува водење на административни постапки преку дигитални канали, со што се забрзуваат административните процеси и се намалуваат бирократските пречки. Измените на Законот за управна постапка што стапија во сила на 1 јануари 2022 година создадоа правна рамка за сигурна електронска комуникација со страните во управните постапки: преку идентификување на учесниците во постапката преку OIB преку верификација на управните акти со квалификуван електронски потпис и печат и преку користење на државната информатичка инфраструктура во управните постапки, особено кога се поднесуваат електронски. Подзаконските акти кои ја следат дигитализација со измените на ЗОУП се Уредбата за уредско работење (NN 75/21) која утврдува стандарди за системите на електронско офис работење[349] и Упатството (NN 132/21) за класификација на документи и водење на евиденции во електронски облик, неопходни за интеграција со ИТ ЗОУП системот.[350]

Унифицираниот информациски систем за надзор на спроведувањето на Законот за општата управна постапка (во натамошниот текст: ИТ на ЗОУП) е информациски систем кој овозможува известување за статусот на решавање на административните работи врз основа на собраните податоци за примената на поединечните институти на Законот за општата управна постапка.

ИТ на ЗОУП беше развиен како систем за известување наменет за органите на јавното право кои водат управни постапки. Врз основа на анализата на собраните податоци, надлежните органи на јавното право можат да преземат мерки за да обезбедат законитост, ефективност, брзина и ефикасност на спроведувањето на управните постапки во рамките на нивниот делокруг на дејствување. Со надградба на ИТ на ЗОУП, развиени се нови функционалности наменети за страните во управните постапки. Затоа, системот се промени од внатрешен систем наменет за органите на јавното право во отворен кон јавноста - граѓаните и деловните субјекти кои се страни во управните

[348] Zakon o općem upravnom postupku NN 47/2009, 110/2015, 67/2019 110/21
[349] Uredba o uredskom poslovanju „Narodne novine“, broj 75/21
[350] Naputak o brojčanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja („Narodne novine“, broj 132/21

постапки. ИТ на ЗОУП им овозможува на страните да го следат решавањето на управните работи во постапките во кои учествуваат.

Граѓаните можат да поднесуваат барања, да добиваат одлуки и решенија електронски, што ја зголемува достапноста на услугите без оглед на нивната физичка локација, а во исто време ги намалува трошоците на јавните институции. Во согласност со Уредбата, информацискиот систем за канцелариско работење на јавно тело мора да овозможи целосно канцелариско работење во електронска форма и да има можност за поврзување и размена на податоци со други информациски системи, вклучително и ИТ системот ЗОУП. Техничката спецификација на електронскиот информациски систем за канцелариско работење е подготвена како анекс на Уредбата. Упатството пропишува рамка за класификација за одредување на кодови за класификација, начинот на доделување нумерички кодови и деталната содржина на евиденцијата за канцелариско работење што се води во електронска форма како дел од информацискиот систем за канцелариско работење, како што следува: евиденција за предмети од првостепена управна постапка; евиденција за предмети од второстепена управна постапка; евиденција за предмети од не-административна постапка.

Покрај понатамошното воспоставување на ИТ-системот на ЗОУП во органите на јавното право од секундарната група корисници (други органи на државната администрација, други државни органи, органи на единиците на локалната и регионалната самоуправа и правни лица со јавни овластувања). Особено е важен развојот на услугата за е-административна постапка, која им овозможува увид во промените во статусот на административната постапка на сите правни и физички лица кои учествуваат во постапката како странка или лице овластено да ги застапува. Исто така, преку испраќање порака за промената на статусот на предметот до поштенското сандаче на корисникот (КР) и пристап до ИТ-системот на ЗОУП преку порталот e-Citizens воспоставување на систем за сертификација за информациски системи на службата работење на органите на јавното право со цел проверка на квалитетот на доставените податоци пред да се испратат до страните. Со измените на ЗОУП се воспоставија задачи за изработка на дополнителни извештаи за статусот на решавање на административни работи, се воспостави континуирано образование за државни службеници преку е-учење, во зависност од доделената улога за работа во системот (државен службеник, администратор на орган, администратор на орган на државна управа). Електронската

услуга е-административна постапка била развиена во рамките на проектот ЗОУП III[351] и била подготвена за имплементација, а целосната имплементација зависи од прилагодувањето на канцелариското работење на органите на јавното право кон правилата на новата правна рамка и поврзувањето со ИТ системот на ЗОУП. ИТ на ЗОУП вклучува јавен дел до кој пристапуваат граѓаните и деловните субјекти (странки и лица овластени да ги застапуваат) преку порталот е-граѓани. За секоја промена во поединечна административна постапка, јавниот портал испраќа известување до страните во поштенското сандаче на корисникот во системот е-граѓани. Јавниот портал ги прикажува: сите процедури внесени во ИТ системот на ЗОУП во кои лицето кое пристапило до јавниот портал е страна или претставник основни податоци за постапката (административна работа, класа, орган) текот на постапката (промени во статусот).

Законот за правото на пристап до информации[352] е клучен за транспарентноста на јавната администрација. Овој закон ја пропишува обврската на институциите да ги стават информациите од јавен интерес на располагање преку дигитални канали. Ова им овозможува на граѓаните полесен пристап до информации и поголема вклученост во процесите на донесување одлуки. Законот за спроведување на Општата регулатива за заштита на податоците (GDPR) (Сл. весник 42/2018) ги интегрира европските стандарди за заштита на личните податоци во хрватскиот правен систем, регулирајќи го собирањето, обработката и складирањето на податоци во рамките на јавните институции. GDPR воведува строги мерки за заштита на приватноста, вклучително и назначување службеници за заштита на податоци, за да се обезбеди целосно почитување на регулативата и правата на граѓаните во врска со нивните лични податоци. Овие мерки дополнително ја зајакнуваат довербата на граѓаните во дигиталните услуги на јавната администрација и овозможуваат дигитализацијата да се одвива во согласност со највисоките стандарди за безбедност и приватност.

Закон за државна информациона инфраструктура [353] новиот закон го проширува кругот на обврзници: државните тела, јавни установи, единиците на локална и регионална самоуправа; Правни и непрофитни лица со јавни овластувања (пр. јавни

[351] https://mpudt.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/uredsko-poslovanje-26227/zup-it-sustav-26229/26229 и https://mpudt.gov.hr/zup-informirajte-se-o-upravnom-postupanju/22206.c
(последен пат последен пат последен пат пристапено на 04.05.2025).
[352] Zakon o pravu na pristup informacijama NN 25/13; 85/15 69/22
[353] Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, NN 72/25 и стапи на сила на 1 мај 2025 година.

претпријатија). Овие субјекти се потенцирани како нови корисници на ДИИ, со што се зголемува покриеноста и обемот на услугите. [354]

Законот сега вклучува: **HITRONet** како основна мрежна структура (национална инфраструктура), што служи како сигурен канал за комуникација меѓу корисниците и државата. **Центарот за споделени услуги** („Shared Services Center“) кој нуди техничка поддршка и пристап до заеднички софтверски решенија. Овој Закон, како клучен дел од дигиталната трансформација, прецизира кој може да ја користи инфраструктурата и како таа е структурирана на национално ниво.

Закон за повторна употреба на информации од јавниот сектор[355] овој закон ја транспонира **PSI Директивата (Directive 2013/37/EU)** која го регулира правото на повторна употреба на информации од јавниот сектор Јавните тела, кога е возможно, мора да овозможат пристап на електронски начин, во машински читлив формат, со метаподатоци и лесно пронаоѓање. **Право на повторна употреба на информации („reuse“)** законодавецот го дефинира правото на физички и правни лица (граѓани, компании) **повторно да користат податоци што ги поседуваат јавните тела** – на начин кој е машински читлив и погоден за понатамошна употреба (на пример, за креирање апликации) Овие информации можат да бидат регистри, бази, евиденции итн., кои произлегуваат од јавните тела и се создадени со средства од јавниот буџет. Законот го регулира **начинот на поднесување барања**, обврските на јавните тела и процедури за обезбедување или одбивање на пристап и повторна употреба на податоците. Дава опис на избор на службеникот за информирање, водење нотарскиот записник, и како да се постапува со барањата Основни принципи на кои се засноваат законските решенија се: **принцип на еднаквост** – сите корисници (физички и правни лица) имаат еднакво право за повторна употреба на информации под исти услови; **принципи на точност, целост, правовременост** – информациите мора да бидат точни, комплетни и на време достапни. Барањето не смее да создава дискриминација или нерамномерни услови за различни корисници. Не се опфатени податоци кои се класифицирани како тајни (национално или заштитени од GDPR/безбедносни регулативи).Странски и меѓународни класифицирани информации, како и информации за судски и управни процеси, може да бидат исклучени. Дозволено е наплатување само на **покривање на реалните трошоци** за подготвка и

[354] https://vlada.gov.hr/vijesti/habijan-predstavio-zakon-o-drzavnoj-informacijskoj-infrastrukturi-sustav-e-gradjanin-danas-ima-2-085-milijuna-korisnika/44240 (последен пат посетено на 23.06.2025).

[355] Zakon o pravu na ponovnu uporabu informacija javnog sektora NN 85/2015, 52/2020

достава на информацијата — без профитна компонента.[356] За спроведување на законот е задолжен **Повереникот за информирање**, кој: примарно надгледува жалби и нивно второinstancно решение; извршува инспекциски надзор; објавува извештаи и препораки за подобрување на примената на законот. Законот е поттикнување за отворање на податоците за јавна и комерцијална употреба.[357]

Закон за архивско градиво и архиви [358] регулира неколку клучни области: уредува **обработка на јавното и приватното архивско градиво;** уредува заштита, обработка, достапност и користење на документацијата, како и основата на јавната архивска служба и надлежностите на архивите. Цели кои треба да се остварат со Законот се:зачувување на јавното документарно и архивско градиво; поддшка на јавните тела во создавање и чување на документација; зголемување на достапноста и користливоста на архивите; поттикнување на дигитална преработка и конверзија на материјалите

Законски е дефинирано дека треба да се овозможи **создавање, чување и конверзија** на градивото во **дигитална форма**. Значи, дигиталното архивирање не е дополнување — тоа е законски предвидена обврска. З**аштита на лични податоци**: за архивски документи со лични податоци, достапност е ограничена — обично **100 години по раѓањето** или **70 години од создавање**, или други ограничувања според GDPR. Државниот архив подготвил **„Упатства за дигитализација на документација“** кои даваат практични насоки за имплементација на законските одредби за конверзија во дигитален облик. Овој закон е клучен дел од дигиталната реформа и има неколку директни врски: претставува законска основа за **e-архиви** јасно го обврзува јавниот сектор да воспостави процеси за дигитално архивирање без тоа, јавните е-услуги и документи нема да имаат трајно законско зачувување. На овој начин се обезбедува **интеграција во ИКТ системите.** Дигитализираното архивско градиво може да се интегрира во **e-Uprava** портали, **e-Građani**, **e-sud** и други системи, обезбедувајќи трајна достапност и прегледност. Законот има правен основ за носење на подзаконски акт,

[356] Mladen Varga; Tomislav Vračić „OTVORENI PODACI JAVNOG SEKTORA: KONCEPT I NJEGOVA PRIMJENA U HRVATSKOJ“ Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr Institut za javnu upravu, www.iju.hr 8 FORUM Za Javnu Upravu

[357] https://www.zakon.hr/z/126/zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama (последен пат посетено на 25.06.2025).

[358] Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, NN 61/2018, 98/2019

Правилникот за управување со документарно градиво надвор од архивите- **„Pravilnik o upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva“**[359], дефинира детали како што се рокови на чување, процедури, метаподатоци и дигитални стандарди. Овој документ е суштински за практична примена на дигитализацијата. Ограничувањата за лични податоци се во согласност со GDPR, што гарантира дека дигиталното архивирање ги штити приватните права на поединците. Со законски нагласената **достапност** и **испорачување во дигитален облик**, јавната администрација има поотворен и ефективен систем за документирање и архивирање, што ја зајакнува довербата на јавноста.

Иако **Законот за електронска трговија**[360] директно се однесува на **бизнис-секторот и потрошувачите**, тој е тесно поврзан со дигитализацијата на јавната администрација во неколку аспекти: јавната администрација користи исти технички и правни стандарди за електронски документи и потписи како и електронската трговија.

На пример: кога граѓанин склучува е-договор со државна институција (е-услуга), тоа е правно еднакво на физички договор.

Како што е пропишано за приватниот сектор, така и јавната управа мора да гарантира **јасни услови** при користење е-услуги (на пр. преку порталот **e-Građani**).

Усогласувањето со директивите овозможува хрватските граѓани и компании да користат дигитални јавни и трговски услуги низ целата ЕУ без правни пречки.

Законот ја создава правната основа за раст на е-бизнисот, кој е тесно поврзан со **е-фискализација, е-фактурирање, електронски регистри** – сите дел од дигиталната администрација.

Принципите на законот се рефлектираат во јавната управа преку **електронски јавни набавки (e-Nabava)**,[361] што значи дека и државата „купува“ и „продава“ преку дигитални системи.

Законот за електронски медиуми[362] е клучен за **средината во која јавната администрација комуницира дигитално со граѓаните**. Без доверливи и регулирани дигитални медиуми, дигитализацијата на јавната управа не би можела да се спроведе

[359] Pravilnik o upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva NN 105/2020.
[360] Zakon o elektroničkoj trgovini, NN 173/03, 67/08, 36/09, 130/11, 30/14, 32/19, 70/21
[361] https://gov.hr/hr/javna-nabava/2457?lang=en (последен пат посетено на 23.06.2025).
[362] Zakon o elektroničkim medijima, NN 111/2021, 114/2022, 114/2023

ефикасно. Иако е медиумски закон, тој е значаен и за дигиталната трансформација на јавната управа затоа што и државата и јавните институции користат електронски медиуми за **комуникација со граѓаните**, пренос на информации, кампањи за јавен интерес и транспарентност. Со промоција на **дигитални медиумски платформи**, администрацијата добива нов канал за вклучување на граѓаните во процесите на е-влада и е-учество (*e-participation*). Законот овозможува борба против **лажни вести** и нерегулиран дигитален простор, што е клучно за довербата во е-услугите. Со усогласување со AVMS директивата, Хрватска станува дел од единствениот дигитален медиумски пазар на ЕУ, што ја олеснува и дигиталната комуникација на јавната администрација. Преку развој на медиумската писменост, граѓаните стануваат **подготвени за користење е-услуги**, што индиректно ја зајакнува дигитализацијата на јавната управа.

Законот за јавна набавка[363] е основа за **е-транспарентност и дигитално управување со јавните пари**, што е еден од најсилните двигатели на дигиталната трансформација на хрватската јавна администрација.

Законот ја уредува целокупната постапка на **набавка на стоки, услуги и работи** од страна на јавниот сектор (државни органи, општини, агенции, јавни претпријатија).**Главни цели на овој Закон се: Ефикасно и економично трошење јавни средства-** обезбедување транспарентни и конкурентни постапки за јавна набавка. **Транспарентност и еднаков третман** - обврска сите постапки да бидат јавни, отворени и достапни за сите понудувачи. **Усогласеност со правото на ЕУ** - транспонирање на клучните директиви за јавни набавки (*2014/24/EU*[364] *и 2014/25/EU*[365]). **Превенција на корупција**-со јавност и електронско спроведување се намалуваат ризиците од коруптивни практики. **Интеграција на иновативни и „зелени“ набавки**- поттик на иновации и одржлив развој преку критериуми за квалитет, а не само цена.

Законот е тесно поврзан со дигиталната трансформација преку: **електронска јавна набавка (e-Nabava)**– сите постапки за јавни набавки во Хрватска мора да се водат

[363] Zakon o javnoj nabavi, NN 120/2016, 114/2022
[364] Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance
OJ L 94, 28.3.2014.
[365] Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance
OJ L 94, 28.3.2014, pp. 243–374.

преку електронски систем, што ја прави државата дигитален пример за транспарентност. **Е-фактурирање и е-документација**- Законот бара размена на понуди, фактури и договори **исклучиво во електронска форма** (усогласено со Директива 2014/55/EU[366] за е-фактури).**Транспарентност кон јавноста**– преку дигитални платформи, граѓаните и медиумите можат да ја следат распределбата на јавните пари во реално време. **Интероперабилност со ЕУ системи**– хрватските компании можат преку е-платформи да учествуваат и во меѓународни тендери, со што јавната администрација станува дел од европскиот дигитален пазар. **Намалување на административниот товар -** дигиталните системи овозможуваат автоматизација на постапките, што значи **побрзи и поефикасни процеси** во државната управа.

Законот за сајбер безбедност[367] ја вградува во хрватското законодавство **Директивата (EU) 2022/2555 (NIS2)**, која ја заменува претходната НИС-директива. Воведени се критериуми за категоризација на субјектите како **клучни (essential)** или **важни (important)**. Надлежните институции ги известија субјектите за нивната категоризација до февруари 2025. Во Законот се уредени- **обврски за сајбер-безбедност.** Клучните субјекти подлежат на редовни **аудити и надзор**, а важните субјекти мора да спроведуваат **самопроценки најмалку еднаш на две години**. Законот воспоставува национален систем за стратешко планирање, управување со сајбер-кризи и инциденти. Основано е **Национално тело за сајбер-безбедност (NCSC-HR)** во рамки на SOA. **CARNET и CERT.hr** се именувани како оперативни механизми за управување со инциденти.

Ова до сега беше презентација на националното законодавство на Република Хрватска поврзано со дигиталната трансформација на јавната администрација, секако во оваа држава како членка на ЕУ директно се применуваат голем број на Регулативи на ЕУ како дел од домашното право.

Ќе наведеме некои од нив со укажување дека дел се доработени со домашни правни прописи за нивна практична имплементација. Регулативи се применуваат **директно во хрватското законодавство** и практично ја формираат европската „кичма“ на дигиталната администрација. Националните закони (како Законот за државна

[366] Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement Text with EEA relevance
OJ L 133, 6.5.2014, pp. 1–11

[367] Zakon o kibernetičkoj sigurnosti, NN 14/2024

информатичка инфраструктура, Законот за сајбернетичка сигурност итн.) само дополнително ја приспособуваат оваа рамка на домашниот контекст.

Тоа се:**Регулатива (ЕУ) 910/2014 – eIDAS**[368] оваа Регулатива го уредува електронскиот идентитет и доверливите услуги (електронски потпис, електронски печат, временски печат, препорачана електронска пошта). Оваа регулатива е клучна за тоа е-документите да имаат иста правна сила како хартиените во цела ЕУ. **Регулатива (ЕУ) 2016/679 – GDPR**[369] општата регулатива за заштита на податоците уредува обработка, заштита и слободно движење на лични податоци. Таа е основа за довербата во дигиталната администрација и задолжително се применува во сите дигитални услуги. **Регулатива (ЕУ) 2018/1724 – Single Digital Gateway**[370] воспоставува заеднички портал за прекугранични е-услуги („Your Europe“). Хрватска мора да интегрира национални административни услуги во овој европски дигитален портал за да им олесни на граѓаните и бизнисите пристап до услуги во цела ЕУ. **Регулатива (ЕУ) 2022/868 – Data Governance Act.**[371] Оваа Регулатива уредува управување со податоци, повторна употреба на јавни податоци и посредници за податоци. Поттикнува транспарентност и сигурно споделување на податоци, со што јавниот сектор станува поотворен. **Регулатива (ЕУ) 2022/1925 – Digital Markets Act (DMA)**[372] ги регулира големите дигитални платформи („gatekeepers“) и нивните обврски. Иако е насочена кон пазарот, индиректно е важна за јавната администрација која користи вакви платформи и алатки. **Регулатива (ЕУ) 2022/2065 – Digital Services Act (DSA)**[373] воведува правила за транспарентност и одговорност на онлајн посредници и платформи. Има индиректна врска со јавната

[368] Regulation (EU). No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC OJ L 257, 28.8.2014

[369]Regulation (EU). 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). (Text with EEA relevance).OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88

[370] Regulation (EU). 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU). No 1024/2012 (Text with EEA relevance.).PE/41/2018/REV/2;OJ L 295, 21.11.2018, pp. 1–38

[371]Regulation (EU). 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU). 2018/1724 (Data Governance Act). (Text with EEA relevance).PE/85/2021/REV/1;OJ L 152, 3.6.2022, pp. 1–44

[372] Regulation (EU). 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU). 2019/1937 and (EU). 2020/1828 (Digital Markets Act). (Text with EEA relevance).;PE/17/2022/REV/1;OJ L 265,12.10.2022, pp. 1–66

[373] Regulation (EU). 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). (Text with EEA relevance). PE/30/2022/REV/1;OJ L 277, 27.10.2022, pp. 1–102

администрација, бидејќи институциите мора да внимаваат при користење и управување со содржина онлајн. **Регулатива (ЕУ) 2024/1689 – Европска дигитална идентификација (eIDAS 2.0)**[374] воведува Европски дигитален идентитет и дигитален паричник (EU Digital Identity Wallet). Ќе овозможи граѓаните на ЕУ, вклучително и на Хрватска, да користат еден дигитален идентитет за пристап до сите јавни услуги во ЕУ. **Регулатива (ЕУ) 2024/903 – Interoperable Europe Act** [375]го уредува развојот на интероперабилноста на јавниот сектор, заеднички стандарди и прекугранични дигитални услуги. Оваа регулатива е директно насочена кон дигитализација на администрациите. **Регулатива (ЕУ) 2021/694 – Програма „Digital Europe“,** уредува финансирање на дигитални капацитети (вештачка интелигенција, сајбер-безбедност, суперкомпјутери, дигитални вештини). Хрватска преку оваа програма добива средства за дигитална модернизација. **Регулатива (ЕУ) 2019/881 – Cybersecurity Act** [376] ја уредува улогата и мандатот на Европската агенција за сајбер-безбедност (ENISA) и воспоставува европска рамка за сертификација во областа на сајбер-безбедноста. Ова е клучна регулатива за заштита на критичната дигитална инфраструктура на јавната управа.

Анализата на правните прописи за дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Хрватска кои често се менуваат, води кон заклучок дека комплексната правна рамка која ги уредува овие навидум технолошки процеси, мора постојано да се менува и прилагодува кон предизвиците на ново развиените технологии.

5.2. Дигитална трансформација на јавната администрација во Република Србија

Меѓу земјите за кои направивме споредбена анализа е и Република Србија како наш сосед и една од земјите на така наречениот Западен Балкан. Република Србија во извештаите на SIGMA се оценува позитивно, и оценка е дека таа вложува многу во

[374] Regulation (EU). 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC). No 300/2008, (EU). No 167/2013, (EU). No 168/2013, (EU). 2018/858, (EU). 2018/1139 and (EU). 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU). 2016/797 and (EU). 2020/1828 (Artificial Intelligence Act). (Text with EEA relevance).
PE/24/2024/REV/1;OJ L, 2024/1689, 12.7.2024

[375] Regulation (EU). 2024/903 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act). PE/73/2023/REV/1;OJ L, 2024/903, 22.3.2024

[376] Regulation (EU). 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity). and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU). No 526/2013 (Cybersecurity Act). (Text with EEA relevance).;PE/86/2018/REV/1;OJ L 151, 7.6.2019, pp. 15–69

дигитализацијата и интероперабилноста. Оваа земја има сличен општествено економски развој како нашата држава и секако и таа се стреми да стане членка на Европската унија. Од тука. се одлучивме да ја презентираме состојбата на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Србија преку извештаите, академски трудови, стратешки документи и правни прописи што можевме да ги обезбедиме. Преку дескриптивен метод ќе ги опишеме синтетизираните податоци и исто така преку дедукција, индукција и синтеза ќе дојдеме до заклучоци за дигиталната трансформација во оваа држава и лекциите што може да ги научиме на овој план.

5.2.1. Општи податоци за Република Србија

Република Србија(е една од шесте бивши републики на СФРЈ) се смета за **самостојна држава од 5 јуни 2006 година**, по мирното раскинување на сојузот со Црна Гора. На **1 март 2012** Европскиот совет официјално ја призна Србија како **кандидатка за членство во Европската унија**. По пописот од 2022 година, населението на Србија (без Косово) изнесува **6 647 003 жители**. Според определени извори, почетокот на 2024 година бележи **6,40 милиони интернет-корисници**, што речиси 90 % интернет-покриеност.[377] Според други извори б**85 % од населението користат интернет**, што е блиску до европскиот просек (90 %).[378] **85.6 % од домаќинствата имаат интернет-врска**, од кои **89.3 % преку фиксна широкопојасна мрежа**, а **76.9 % преку мобилна широкопојасна мрежа**.[379] За 2025 година, бројот на активни фиксни широкопојасни претплатници е **2.23 милиони**, што претставува околу **75 претплатници на 100 домаќинства.** Сите овие податоци ни даваат јасна слика дека Република Србија е веќе високо дигитално интегрирана: поголемиот дел од населението има пристап до интернет, а широкопојасното покривање, особено преку фиксна инфраструктура, е релативно широко распространето.

Статистичките податоци покажуваат дека над **99 % од компаниите** во Србија користат интернет во своето работење. Околу **98 % од фирмите** имаат **широкопојасен**

[377] https://datareportal.com/reports/digital-2024-serbia (последен пат посетено на 23.05.2025).
[378] https://pulse.internetsociety.org/en/reports/RS/ (последен пат посетено на 23.05.2025).
[379] https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-net/2024 (последен пат посетено на 23.05.2025).

интернет (фиксен или мобилен).Над **70 % од малите и средни претпријатија (МСП)** користат дигитални услуги на јавната управа (*е-Порези,*[380] *е-Фактуре,*[381] *е-Набавки*[382]).

Електронска пошта и **веб-страници** – се најчесто користени комуникациски канали на бизнис заедницата во Република Србија со клиенти и партнери. **Е-фактури и електронски плаќања** – воведени како задолжителни за сите правни лица од 2022 година преку системот за е-Фактурирање. **Cloud услуги** – околу 30 % од компаниите користат cloud решенија за складирање и обработка на податоци (податок од Eurostat 2023). **ERP и CRM системи** – главно кај средни и големи компании, за интеграција на производството, финансии и односи со клиенти.

Приближно **34 % од компаниите во Србија** продаваат преку интернет (онлајн продажба, сопствени веб-страници или маркетплејси). Најактивни се **услужниот сектор** (туризам, трговија, финансиски услуги) и **ИТ индустријата**. Србија е регионален центар за **е-комерц и финтек**[383], со раст од 20–30 % годишно во онлајн плаќањата.

Интернетот е главен канал за **деловна комуникација со државата**. Преку порталите: *е-Порези* (даночни пријави и плаќања), *е-Фактура* (електронски фактури), *е-Набавке* (јавни набавки), *е-Здравје* и други.

Ова доведе до значително намалување на административните трошоци и забрзување на постапките.

Србија има над **3.500 ИТ компании** и над **40.000 вработени во ИКТ секторот**. Извозот на ИТ услуги во 2023 година надмина **2,7 милијарди евра** (еден од најголемите извозни сектори во државата). Интернетот е основа за стартап-екосистемот (финтек, блокчејн, SaaS решенија), кој е поддржан од национални и меѓународни фондови. Интернетот кај бизнис заедницата во Република Србија е повеќе од алатка за комуникација – тој е основа за дигиталната економија, модернизација на јавната администрација и интернационализација на српските компании.

[380] https://purs.gov.rs/e-porezi/portal.html (последен пат посетено на 01.06.2025).
[381] https://efaktura.mfin.gov.rs/login (последен пат посетено на 01.06.2025).
[382] https://jnportal.ujn.gov.rs/ (последен пат посетено на 01.06.2025).
[383]Финтек претставува користење на иновативни дигитални технологии за подобрување, автоматизација и унапредување на финансиски услуги и производи. Тоа е спој на финансии и технологија, со цел услугите да станат поедноставни, побрзи, подостапни и поевтини и за граѓаните и за бизнисите.

5.2.2. Почетоците на дигитална трансформација на јавната администрација во Република Србија

Првите почетоци на дигитализацијата на јавната администрација на Република Србија датираат од **2004 година** – со донесување на *Закон за електронски потпис*,[384] кој го воведува правниот основ за дигитална комуникација. Во **2008** година е донесен *Закон за заштита на личните податоци*,[385] важен за довербата во е-услугите. Во **2010** година се воведуваат првите е-владини портали: иницијална дигитална трансформација на административниот систем.

Политичката волја за дигитализација на јавната администрација во Република Србија се изразува низ повеќе стратешки програми , проекти и други документи од 2010 година наваму.

Такви документи се **"Стратегија за развој на информатичко општество во Република Србија до 2020 година“** тоа е прва национална рамка која ја поставува дигитализацијата како општествена цел.[386] **Дигитална агенда на Србија** донесена е во 2010 година, креирана е по моделот на Европската дигитална агенда (European Digital Agenda).[387] Во 2013 година донесена е С**тратегија за е-Управа** официјален документ кој ги дефинира приоритетите за **е-услуги** и јавна администрација. **Стратегија за развој на е-влада - e-Government Development Strategy (2015-2018)** е законски усвоена стратегија и акционен план која инспирира „user-centric“/ориентирана кон корисникот администрација. Натамошната евалуација го потврдува прогресот во рангирањето на UN e-Participation Index на Република Србија од 81-во на 48-мо место.[388]

e-Government Development Programme(2020-2022)- Развојна програма за Е-влада е јавна политика со акцент на инфраструктура, регистри, интероперабилност и отворање

[384] Zakon o elektronskom potpisu („Sl.glasnik RS“ br.135-2004).
[385] Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ("Službeni glasnik RS", br. 97/08,104/09-dr.zakon, 68/12 -odluka US 107/12).

[386] https://www.itu.int/en/ITUD/Innovation/Documents/Publications/eBAT_Brochure%E2%80%93DIP%20Serbia_432746_.pdf (последен пат посетено на 21.06.2025).
[387] https://www.srbija.gov.rs/specijal/en/66535 (последен пат посетено на 21.06.2025).
[388] https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/e-Government-Development-Programme-2020-2022-FINAL-2.pdf (последен пат посетено на 21.06.2025).

на податоци. Целите вклучуваат е-услуги, е-плаќања, и дигитални регистри.[389] Во 2021 година е донесен **Стратегија за развој на информатичко општество и информатичка безбедност- Strategy for the Development of the Information Society and Information Security 2021–2026** вкрстена помеѓусекторска стратегија која ја интегрира дигитализацијата со сајбер-безбедноста.[390]

Стратегијата за реформа на јавната администрација (ПАРС) на Република Србија 2021–2030[391] е чадор документ кој вклучува шест тематски области усогласени со принципите на јавната администрација (пет принципи на јавната администрација плус локална самоуправа). Три тематски области (управување со човечки ресурси, испорака на услуги и отчетност и транспарентност), заедно со нивните цели, се разработени преку **Акцискиот план за имплементација 2021-2025,** додека преостанатите три (планирање и координација на јавните политики, управување со јавните финансии и реформа на системот на локалната самоуправа) се опфатени со три посебни програми (**Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2021-2025, заедно со нејзиниот Акциски план; Програмата за подобрување на управувањето со јавните политики и регулаторната реформа 2021-2025, заедно со нејзиниот Акциски план; и Програмата за реформа на системот на локалната самоуправа 2021-2025, заедно со нејзиниот Акциски план 2021-2023 и новиот Акциски план 2024-2025)**. Целите на оваа реформа вклучуваат не само дигитализација и развој на е-влада, туку и други реформски процеси, како што се зајакнување на реформата на системот за управување со јавни политики, подобрување на системот на локална самоуправа, зајакнување на контролните механизми и зголемување на транспарентноста/отвореноста во работата на администрацијата како целина. Од пандемијата COVID-19, ефикасноста и дигитализацијата се главен приоритет во рамките на PARS. PARS има за цел, меѓу другото, подобрување на јавните услуги на ефикасен и иновативен начин, почитувајќи ги потребите на крајните корисници и подобрувајќи го нивното корисничко искуство. Покрај горенаведените документи во рамките на PARS, во моментов се во сила дополнителни плански документи поврзани со специфичните области опфатени со

[389] https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Action-Plan-for-the-Implementation-of-the-e-Government-Development-Programme-2020%C3%94%C3%AA%C3%862022-of-the-Republic-of-Serbia-.pdf (последен пат посетена на 21.06.2025).

[390] https://dig.watch/resource/strategy-for-the-development-of-information-society-and-security-in-the-republic-of-serbia-for-the-period-from-2021-to-2026 (последен пат посетена на 21.06.2025).

[391] https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024%20Supporting%20Document_Serbia_vFINAL.pdf (последен пат посетена на 21.06.2025).

Стратегијата, како што се (i) во областа на организацијата, одговорноста и надзорот, **Акцискиот план за спроведување на иницијативата за партнерство за отворена влада (OGP) во Република Србија 2023–2027 година** и **Ревидираниот Акциски план за Поглавје 23 во контекст на преговорите за пристапување со Европската Унија (ЕУ); (ii) во областа на обезбедување услуги и дигитализација, Програмата за развој на Владата 2023–2025, заедно со нејзиниот Акциски план, и Програмата ePaper 2023–2025, заедно со нејзиниот Акциски план; и (iii) во областа на управувањето со јавните финансии, Програмата за развој на јавните набавки 2019–2023, заедно со нејзиниот Акциски план за 2023 година, при што во тек е изработка на новата програма 2024–2028.** Во 2022 година, премиерот го презентираше **Акцискиот план за модерна, ефикасна и дигитална јавна администрација 2023–2026, н**асочен кон спроведување на приоритетната цел 2.2 од владината програма, имено „Продолжување на дигитализацијата на услугите и транспарентноста на јавната администрација“.

Отворени податоци (data.gov.rs)- Национален Open Data портал, имплементиран како дел од Стратегијата за е-Управа и „Open Government Partnership“.[392] Порталот за отворени податоци, data.gov.rs, претставува централно место каде што отворените податоци на јавните институции се комбинираат и им се стават на располагање на граѓаните, приватниот и невладиниот сектор. Бројот на јавни институции и информации достапни на Порталот е двојно зголемен за само четири месеци од лансирањето на платформата, а најдобар показател за големиот пресврт во оваа област е Индексот на отворени податоци, кој ја позиционира Србија на првото место во регионот и на 41-во место на листата на сите земји-членки на Обединетите нации. Отворените податоци го стимулираат економскиот раст, ја прават јавната администрација поефикасна и поекономична, обезбедуваат услуги со подобар квалитет за граѓаните, обезбедуваат транспарентност и го намалуваат просторот за корупција.

EDGE- Проект за овозможување на дигитално управување (Enabling Digital Governance Project) со кои Светска банка и владата ја поддржаа дигиталната трансформација преку финансиски и технички средства (од мај 2019 година). Владата на Србија побара помош од Светската банка за поддршка на реформските напори, преку заем. За таа цел, Светската банка го започна Проектот за овозможување на дигитално управување (EDGE). Целта на проектот е да се подобри пристапот, квалитетот и

[392] https://www.ite.gov.rs/tekst/en/30/open-data-portal.php (последен пат посетен на 23.06.2025).

ефикасноста на е-владата во Србија. Проектот, официјално започнат во мај 2019 година, има за цел да придонесе за развојот на дигитализацијата во Србија, преку имплементација на следните компоненти: Компонента 1: Основи за испорака на дигитални услуги Целта на оваа компонента е да се воспостават потребните меѓусекторски темели за поддршка на употребата на ИКТ во обезбедувањето јавни услуги за граѓаните и бизнисите, вклучувајќи, меѓу другото, регулативи, стандарди и дигитална инфраструктура. Компонента 2. Трансформирање на услугите за граѓаните, бизнисите и владата Целта на оваа компонента е да се поддржи реинженерството, дигитализацијата и пилотирањето на избрани административни е-услуги. Ќе се поддржат подобрувањата во процесите на поддршка за намалување на административните оптоварувања и зголемување на ефикасноста на испораката на административни услуги за граѓаните и бизнисите. Компонента 3. Развој на дигитални вештини, институционално зајакнување и управување со промени. Активностите во рамките на оваа компонента ќе се фокусираат на трансформирање на обезбедувањето административни услуги за граѓаните и бизнисите, што ќе резултира со промена на начинот на кој јавните службеници ја вршат својата работа, како и начинот на кој граѓаните и бизнисите комуницираат со администрацијата. Клучниот резултат од оваа компонента е подобрен капацитет за управување со проекти и институционална координација за постигнување на резултати од проектот. Оваа компонента ќе вклучува стратешки рамки за да им помогне на сите засегнати страни да разберат, да се посветат и успешно да развијат дигитални вештини, да имплементираат промени и, преку промовирање на дигитални вештини и промени, да придонесат за понатамошно институционално зајакнување што ќе донесе големи придобивки за граѓаните и бизнисите. Со цел да се зајакнат капацитетите на граѓаните, бизнисите и владата за да ги искористат придобивките од дигитализацијата, со цел да се обезбеди поддршка на Канцеларијата за ИТ и е-управа (во понатамошниот текст: OITeG) и другите институции вклучени во процесот на спроведување на агендата за е-влада и со цел да се подобри пристапот, квалитетот и ефикасноста на е-владата во Србија, главните цели на оваа задача се да се промовираат дигиталните вештини во Србија и да се обезбеди целосно учество во дигиталното општество неопходно за подобрување на пристапот, квалитетот и ефикасноста на е-владата во Србија преку: 1. Развивање на стратешка рамка за ИТ човечки ресурси за градење дигитални вештини 2. Развивање на акционен план за ИТ човечки ресурси 3. Имплементација на акциониот план за ИТ човечки ресурси.

Српската влада вложува многу напори и постигнала напредок во последните пет години во сферата на дигитализација на јавните услуги, преку стратешки, институционални, нормативни промени, но сепак постојат некои слабости во однос на реализацијата на целосниот потенцијал на различните стратегии и законодавство. Главната цел зад процесот на дигитализација на владата и дигиталната трансформација на работните процеси е да се зголеми задоволството на корисниците од јавните услуги, да се намали централното оптоварување за граѓаните и бизнисите и да се подобри ефикасноста на јавната администрација и националната и прекуграничната интероперабилност.[393] Информатичките и комуникациските технологии помогнаа во поедноставувањето на административните процедури, што доведе до рационализација и реструктуирање на администрацијата, намалени административни трошоци и поефикасно остварување на правата на граѓаните и бизнисите. Дигитализацијата стана стратешка цел на српската Влада[394] во областа на јавната администрација и во суштина се однесува на употребата на информатичките и комуникациските технологии во сите активности на јавната администрација.[395] Канцеларијата за информатичка технологија и е-влада е основана како владина служба одговорна за дизајнирање, хармонизирање и развој на електронскиот систем за управување на органите на јавната администрација и владините услуги и обезбедување техничка помош на сите јавни органи во развојот и имплементацијата на електронската влада.[396] Во однос на институционалната рамка, другите државни органи исто така имаат значајни надлежности за развој на е-влада (Министерство за јавна администрација и локална самоуправа, Секретаријат за јавни политики, други министерства и органи на државната администрација, единици на локалната самоуправа итн.). Имено, во согласност со Стратегијата за реформа на јавната

[393] Vukašinović Radojičić, Z.„ Challenges of applying advanced information technologies and the public administration reform in the Republic of Serbia (Izazovi primene savremenih informacionih tehnologija i reforma javne uprave u Republici Srbiji).“, 32. Susret Kopaoničke škole prirodnog prava, Pravni život, 2019, pp. 285-297.
[394] Министерство за јавна администрација и локална самоуправа на Република Србија, Програма за развој на е-влада на Република Србија за периодот 2019-2022 година и Акционен план за нејзино спроведување http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Program-razvoja-e-upravezaperiod-od-2019-do-2022.pdf (последен пат последен пат последен пат пристапено на 23.05.2025).; Нацрт-стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2021-2030 година http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Predlog-strategije-reforme-javne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-2021-2030..docx (последен пат последен пат последен пат пристапено на 23.05.2025).; Нацрт-акционен план за периодот 2021-2025 година во Република Србија http://mduls.gov. rs/wp-content/uploads/Predlog-akcionog-plana-za-period-2021-2025..xlsx (последен пат последен пат последен пат пристапено на 20.06.2025).
[395] Vučetić, D., General Administrative Procedure Act and information technology improvements in Serbian public administration. Collected Papers from the international scientific conference ‘Law and Multidisciplinarity’(„Pravo i multidisciplinarnost“)., Law School, 2020, Niš, стр. 3-17.
[396]Правилник за основање на Канцеларијата за информатички технологии и електронска влада, Службен лист бр. 73/2017, 8/2019.

администрација на Србија,[397] клучна стратешка цел е зголемување на ефикасноста на испораката на јавни услуги. Главната цел е да се одговори на потребите на граѓаните и бизнисите и да се зголеми нивното задоволство. Во однос на тоа, извештаите за мониторинг на Европската комисија покажуваат дека ефикасноста на административните процедури во српските јавни институции се зголеми значително (од 39% на 64%) од 2017 година.[398] Со Стратегијата за развој на електронска влада во Република Србија,[399] Стратегијата за развој на електронски комуникации во Република Србија за 2010-2020 година,[400] и Стратегијата за развој на информатичкото општество и информацискатa безбедност за 2021-2026 година,[401] беа поставени главните насоки и цели за успешен развој на електронските комуникации и обезбедување поповолна позиција во глобалната економија. Клучните развојни цели во врска со е-владата се однесуваат на финализирање на институционалните и законските рамки, воспоставување функционална интероперабилност, поставување основни регистри на е-влада, развивање нови услуги прилагодени на потребите на корисниците и зголемување на знаењето не само кај вработените во јавната администрација, туку и кај граѓаните.[402] Реформските процеси кон дигитализација се спроведуваат и преку Програмата за е-влада[403] и стандардите за отстранување на административните бариери, вклучени во процесот на изготвување и донесување одлуки преку Анализа на влијанието на регулативата.[404] Административните капацитети се постојано и ефикасно следени од страна на Европската комисија и нејзините програми во контекст на идно проширување.

Република Србија е прва земја во поширокиот регион која има Стратегија за развој на вештачката интелигенција[405](во понатамошниот текст Стратегија), во изминатиот

[397] Стратегија за реформа на јавната администрација на Србија за периодот 2021-2030 година, Sl.glasnik RS бр. 42/2021, 9/2022.
[398] SIGMA, OECD, Monitoring Report, The principles of Public Administration, Serbia, 2021, https:// www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf (последен пат последен пат последен пат пристапено на 30.05.2025).
[399] Стратегија за развој на електронска влада во Република Србија за периодот 2015-2018, Sl.glasnik RS бр. 107/2015.
[400] Стратегија за развој на електронските комуникации во Република Србија за 2010-2020 година, Sl.glasnik RS бр. 68/2010.
[401] Стратегијата за развој на информатичкото општество и безбедноста на информациите за 2021-2026 година, Sl.glasnik RS бр. 86/2021.
[402] Стратегија за развој на електронска влада во Република Србија за периодот 2015-2018, Sl.glasnik RS бр. 107/2015.
[403] Програма за развој на е-влада на Србија 2020-2022, Sl.glasnik RS бр. 85/2020.
[404]Milovanović D.; Nenadić, N.; Todorić, B., Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији, Belgrade, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ)., 2012, стр. 271.
[405] Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2025–2030. година "Службени гласник РС", број 5 од 17. јануара 2025.

период за прв пат ваква Стратегија во Србија е донесена за период од 2020-2025 година[406], втората секако е развој на прво донесената. Она што се нагласува во и е особено битно за правната рамка на дигиталната трансформација воопшто е дека Стратегијата за развој на вештачката интелигенција според одредбите од член 12 од Законот за систем за планирање на Република Србија („Службен весник на РС“, број 30/18) е документ за јавна политика кој има своја основа во многу други области, а во согласност со член 2, точка 6 од горенаведениот закон, кога е изготвен, е усогласен со постојната законска рамка и други плански документи. Прописите кои се од клучно значење за развојот и примената на вештачката интелигенција ја регулираат областа на заштитата на личните податоци, флексибилни регулаторни режими кои овозможуваат тестирање на иновации, даночен третман на иновации и отворање и повторна употреба на податоци. Кои се придобивките за јавната администрација кои ги предвидува оваа Стратегија: усогласена регулатива и јасни правила за набавка и употреба на АИ во институциите (рамнотежа помеѓу иновација и ризик/етика);подобри податоци: користење на метаподатоци, квалитет, стандардизација, поуспешни проекти за предикативна аналитика, детекција на злоупотреби, приоритизација на предмети; АИ-асистирани е-услуги: интелигентни формулари, автоматска проверка на прилози, route-ing на предмети, виртуелни асистенти 24/7, автоматизирани известувања. Проактивни услуги базирани на животни настани (спој на податоци и АИ за пред-пополнување и нотификации), поголема транспарентност и доверба преку етичка рамка и јасна одговорност при користење АИ во одлучување[407].

Како прва цел на Стратегијата во образложението кон Предлог на Стратегијата се посочува развојот на правната и институционалната рамка е неопходен чекор кон обезбедување правна сигурност и за развој и примена на безбедна, сигурна и сигурна вештачка интелигенција. За остварување на оваа цел во Стратегијата се предвидуваат три мерки: „Мерка 1.1. Подобрување на правната рамка што ќе овозможи развој и примена на вештачката интелигенција. Главната идеја е донесување закони за вештачка интелигенција и други подзаконски акти, како и донесување нови или усогласување на постојните прописи со цел да се овозможи уредна примена и развој на вештачката

[406] Србија имаше претходна стратегија (2020–2025). која постави темел (АИ институти, развој на кадри, почетни е-услуги со АИ). Новата (2025–2030). го надградува фокусот: правна рамка за АИ, институционална координација, силни мерки за јавен сектор и управа, систематско управување со податоци и локализација

[407] https://rsjp.gov.rs/upload/1735024773053_Obrazlozenje%20Startegija%20VI%20-%20final.pdf (последен пат посетено на 16.06.2025).

интелигенција во согласност со сите принципи. Мерка 1.2. Подобрување на институционалната рамка за вештачка интелигенција. Главната идеја е да се создаде институционална рамка што ќе обезбеди примена на законите и другите прописи во областа на примената и развојот на вештачката интелигенција. Тие може да вклучуваат создавање нови институции или проширување на улогата на постојните институции за да се вклучат прашања од областа на вештачката интелигенција. Мерка 1.3. Континуирано усогласување на етичките принципи и правната рамка со меѓународните стандарди и нивна примена. Безбедна, сигурна и сигурна примена и развој на вештачката интелигенција се смета за клучна за нејзиното имплементирање. Без вклучување на овој принцип во сите фази од животниот циклус на системот за вештачка интелигенција, се губиме контролата врз ризиците. Постоечките етички упатства треба да се следат и подобруваат со цел да се усогласат со промените и да се овозможи нивната корисност.“[408]

5.2.3. Правна рамка на дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Србија

Правната рамка за дигитална трансформација на јавната администрација во Република Србија ја сочинуваат поголем број на правни прописи и закони кои директно или индиректно се поврзани со овој процес. Тоа се:

Закон за електронска управа[409] со кој се утврдува правната рамка за функционирање на е-управата во Република Србија и се обезбедува усогласување со важечките европски прописи во областа на е-управата; Без Законот за е-управа, ќе беше невозможно во Република Србија да се постигне целосно функционална е-управа бидејќи со овој Закон, за прв пат постои системска обврска за секој субјект на државниот механизам, особено администрацијата, да применува модерни технологии во сите административни постапки со кои се воспоставуваат односи меѓу граѓаните и бизнисите и јавната администрација. Законот се однесува на сите електронски активности што ги преземаат јавните органи, организациите, или други носители на јавни овластувања, како и на електронските комуникации на овие субјекти. Електронската административна постапка може да се дефинира како постапување во административни работи со електронски средства. За властите да постапуваат електронски, а граѓаните и бизнисите да ги остваруваат своите соодветни права на сличен начин, Законот утврдува специфични

[408] https://rsjp.gov.rs/upload/1735024773053_Obrazlozenje%20Startegija%20VI%20-%20final.pdf (последен пат посетено на 16.06.2025). стр.4
[409] Zakon o elektronskoj upravi Sl. Glasnik RS br. 27/18

барања, кои првенствено вклучуваат: автентикација и овластување на сите видови корисници, обврски на властите во врска со комуникацијата во електронското административно донесување одлуки (термин што се користиме за електронска административна постапка), електронска апликација и нејзин прием, електронска достава и потврда за електронска достава. Постојат две значајни области што ги регулира овој закон: електронска постапка и електронска комуникација, поаѓајќи од принципот на ефикасност во управувањето со опремата, принципот на безбедност на е-управа и забраната за дискриминација. Според Законот за е-управа, електронската административна точка е веб-портал или друго софтверско решение што овозможува електронската административна постапка на еден или повеќе јавни органи да оствари едно или повеќе права да се спроведуваат на едно место. Исто така, вреди да се напомене дека воведувањето на електронската приемна канцеларија (со систем за управување со документи) овозможува едноставна електронска размена на податоци меѓу различни организациски единици.

Закон за општата управна постапка[410] , со кој се утврдува управната постапка како збир на правила што ги применуваат органите и организациите на државата, покраината и единиците на локалната самоуправа, како и институциите, јавните претпријатија, посебните тела (кои вршат регулаторни функции) и правните и физичките лица (на кои им се доверени јавни овластувања) при постапување во административни работи, без оглед на тоа дали станува збор за хартиена или електронска постапка. Српскиот Закон за општа управна постапка е хармонизиран со европските административни принципи, кои се однесуваат на клучните прашања во врска со информацискиот систем за е-влада - размена на податоци по службена должност и отстранување на голем товар за граѓаните и бизнисите, интеграција на административните постапки во единствена административна точка (едношалтерски систем), олеснување на е-јавните услуги. Одредбите од Законот потоа беа разработени во низа закони и прописи. Имплементацијата на комплексната општа правна рамка утврдена со Законот за општа управна постапка сè уште напредува Со Законот за општата управна постапка, поточно одредбите од членовите 9, 102, 103 и 207, беа поставени основи за развој на е-владиниот информативен систем за размена на податоци по службена должност и отстранување на голем товар за граѓаните и бизнисите, кои, со стапувањето во сила на овие одредби, престанаа да бидат обврзани да ги доставуваат, како доказ за своите права, документите

[410] Zakon o opštem upravnom postupku Sl. Glasnik RS br.18/16;95/2018;2/23

што веќе се содржани во евиденцијата на органите на јавната администрација и организациите. Ова се клучните одредби што придонесоа за модернизација на српската управна постапка. Одредбите од овие членови подоцна беа разработени во низа закони и прописи.[411] Според одредбите од ставовите 3 и 4 од член 9, надлежниот орган има обврска по службена должност да ги провери, согласно законот, податоците што се однесуваат на фактите што се релевантни за донесување одлуки што се чуваат во службените евиденции, да ги стекне и обработи, и му е дозволено да побара од страната само податоци што се неопходни за нејзина идентификација и документи што ги потврдуваат фактите за кои не се водат службени евиденции. Во согласност со член 9, постапката се спроведува без одлагање и со најниска можен трошок за страната и другиот учесник во постапката, осигурувајќи се дека се презентирани сите докази потребни за правилно и целосно утврдување на фактите. Принципот на ефикасност е исто така поткрепен со можноста за користење на алатки за видеоконференција за усни расправи ако органот и страните имаат соодветни технички капацитети и донесуваат одлуки во електронска форма. Овој принцип е дополнително разработен со членовите 102 и 103 од обврска за донесување одлуки. Покрај тоа, член 103 од Законот ги задолжува надлежните органи по службена должност да вршат увид, стекнување и обработка на податоци во врска со фактите што се чуваат во службените евиденции и се неопходни за донесување одлуки. Доколку службените евиденции се чуваат од друг орган, органот што ја спроведува постапката мора веднаш да ги побара релевантните податоци, а орган до кои е упатено барањето, мора да ги обезбеди, бесплатно, во рок од 15 дена, освен ако не е поинаку договорено. Доколку бараните податоци можат да се добијат електронски, од органот кај кој е доставено барањето, кој ги доставува што е можно побрзо. Во постапката поведена на барање на странката, надлежниот орган може да врши увид, стекнување и обработка на лични податоци во врска со фактите што се чуваат во службените евиденции доколку е потребно за донесување одлука, освен кога странката изречно ќе наведе дека ќе ги стекне тие податоци сама. Придржувајќи се кон стандардите на Европската Унија и најдобрите практики во националните административни системи, во согласност со член 42 од Законот за општата административна постапка, страната

[411] Правилник за начините на кои јавните органи вршат увид, стекнување, обработка и обезбедување или доставување од електронските регистри на податоци во врска со официјално евидентираните факти што се неопходни за донесување одлука во управна постапка, Sl.glasnik RS br. 57/2019; Пропис со кој се регулира стекнувањето и обезбедувањето на податоци во врска со фактите евидентирани во службените евиденции и регистри, Sl.glasnik RS br. 56/2017; Пропис со кој се утврдуваат условите за воспоставување на е-влада, Sl.glasnik RS br. 56/2017; 104/2018; Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги во електронски трансакции, Sl.glasnik RS br. 56/2017; 94/2017.

може да се обрати до единствената административна точка (едношалтерски систем) ако остварувањето на едно или повеќе од нејзините права бара дејствување од страна на еден или повеќе органи. Таа претставува точка на физички или дигитален контакт, преку која јавните услуги се обезбедуваат на граѓаните или бизнисите без промени во надлежноста и внатрешните односи меѓу организациските единици во рамките на органите и организациите на јавната администрација. Главните функции на единствената административна точка се: да ги упати подносителите на барањата за тоа што надлежните органи бараат да постапат по барање, да прима барања и да ги доставува до одговорните службеници, и да ги известува подносителите на барањата за преземените дејствија и усвоените документи. Овие функции може да се извршуваат и електронски, по пошта или други соодветни средства, со временски ограничувања за одлуката почнувајќи од поднесувањето на уредно барање. Оваа одредба се однесува и на работата на единиците на локалната самоуправа, при што воспоставувањето на единствената административна точка, како што е наведено во став 2 од споменатиот член, не влијае ниту на надлежноста на властите ниту на правото на страната директно да се обрати до надлежниот орган.[412]

Закон за систем за планирање (ЗСП)[413] со кој се регулира системот за планирање на Република Србија, т.е. управувањето со системот на јавни политики и среднорочно планирање, како и видовите и содржината на документите за планирање. Програмата за развој на е-влада е првиот документ за јавна политика подготвен според методологијата пропишана со ЗСП и неговите уредби за планирање, по нивното стапување во сила, и е целосно во согласност со нивните одредби; **Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги во електронското работење**[414], со кој се регулираат електронските документи, електронската идентификација и доверливите услуги во електронското работење. Овој закон ги поставува темелите за безбедност и сигурност кога станува збор за електронски документи, пристап до системот и доверливи услуги, како што се е-сертификати, е-потписи, е-печати, временски печати, е-достава и електронско складирање на документи; **Закон за информациска безбедност**[415] , со кој се утврдуваат заштитни мерки од безбедносни

[412] Видете повеќе https://www.researchgate.net/publication/373549074 (последен пат посетено на 06.06.2025).
[413] Zakon o sistemu planiranja Sl. Glasnik RS br.30/18
[414] Zakon o elektronskim dokumentima, elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja u elektronskom poslovanju Sl. Glasnik RS br. 94/17; 52/21
[415]Zakon o sigurnosti informacija Sl. Glasnik RS br.6/16, 94/17 и 77/19

ризици во информацискиte и комуникацискиte системи, одговорностите на правните лица при управувањето и користењето на информацискиte и комуникацискиte системи и надлежните органи за спроведување на заштитни мерки, координирање на факторите за заштита и следење на правилната примена на пропишаните заштитни мерки; **Закон за архивски материјал и архивска дејност**[416]; **Закон за заштита на лични податоци**[417] , еден од клучните закони кога станува збор за е-влада, кој во голема мера придонесува за подигнување на нивото на правна безбедност на граѓаните и заштита на нивните права. Содржината на тој закон е во голема мера усогласена со Општата регулатива за заштита на податоците на ЕУ. Законот го регулира правото на физичките лица на заштита во врска со обработката на лични податоци и слободниот проток на таквите податоци, принципите на нивната обработка, правата на лицата на кои се однесуваат податоците, обврските на лицата кои ракуваат и обработуваат лични податоци, кодексот на однесување, преносот на лични податоци во други земји и меѓународни организации, надзорот над спроведувањето на законот, правните лекови, одговорноста и казните во случај на повреда на правата. на физички лица во врска со обработката на лични податоци, како и посебни случаи на обработка на податоци; **Уредба за канцелариско управување на органите на државната управа** [418], со која се регулира канцелариското управување на органите на државната управа преку софтверското решение наречено е-Магистратура (Писарницата); **Уредба за единствените технички и технолошки барања и процедури за складирање и заштита на архивски материјал и документарен материјал во електронска форма**[419];

Со Закон за регистар на административни постапки[420]**,** се предвидува дека Регистарот ќе ги опфати сите административни постапки за граѓаните и бизнисите до 2025 година. Законодавецот имал намера постапките да ги направи униформни и транспарентни во најголема можна мера. Во смисла на овој закон, административната постапка се однесува на остварувањето на правата и обврските и законските интереси на бизнисите и граѓаните за која цел

[416] Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj djelatnosti Sl.glasnik RS br. 6/20
[417] Zakon o zaštiti ličnih podataka Sl.glasnik RS br.87/18
[418] Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave Sl.glasnik RS br. 21/20; 32/21
[419] Uredba o jedinstvenim tehničko-tehnološkim zahtjevima i postupcima za čuvanje i zaštitu arhivske građe i dokumentarne građe u elektronskom obliku Sl.glasnik RS br. 107/21;94/22
[420] Zakon o registru upravnih postupaka Sl. Glasnik RS br.44/21

јавните органи издаваат лиценци, дозволи, согласности или одобренија, одлуки,

разни сертификати, мислења, известувања, записи, изводи од службените евиденции, и слично. На едно место, Регистарот им обезбедува на сите корисници на јавни услуги информации за административните процедури од нивен интерес преку Интернет, со што се елиминира потребата да посетуваат физички канцеларии. Законот ги дефинира принципите за регулирање и водење на административните постапки, надлежностите за усвојување методолошки правила што ги регулираат административните постапки и управувањето, одржувањето и содржината на соодветниот Регистар Целта е да се воспостави јавно достапна електронска база на податоци за сите административни процедури за поедноставување на остварувањето на правата и исполнувањето на обврските за бизнисите и граѓаните преку обезбедување јавно достапни, точни и ажурирани информации за процедурите што ги управува администрацијата.[421]

На бизнисите им беше овозможено да ја започнат постапката електронски, со поднесување на дигитално барање, за кое надлежниот орган, по приемот на потребните документи, одлучува во најкраток можен рок, издавајќи ја електронската одлука и доставувајќи ја до електронското сандаче на подносителот на барањето на порталот за е-влада.

Закон за социјална картичка[422]; Закон за измени и дополнувања на Законот за земјоделство и рурален развој[423]; Закон за печат на државни и други органи[424]; Правилник за условите за обезбедување квалификувани услуги за електронска достава и содржината на електронскиот прием и пренос на електронски пораки [425]; **Правилник за деталните технички услови за воспоставување и управување со социјална картичка[426]** и **Упатства за канцелариско управување на органите на државната управа[427]**.

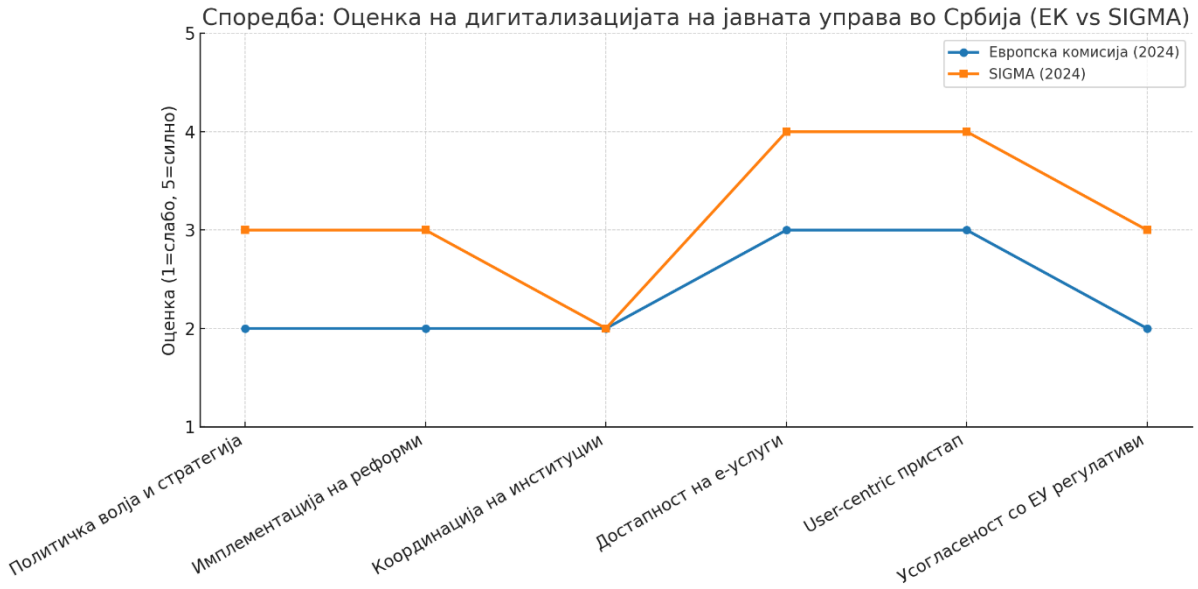
[421] Vučetić D., Dimitrijević P., Registrovanje administrativnih postupaka – teorijske nedoumice i praktične posledice ,Pravna riječ, No. 64/2021, Banja Luka, 2021, стр. 77-95.
[422] Zakon o socijalnim karticama Sl.glasnik br.14/21
[423] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju Sl.glasnik RS br. 114/21
[424] Zakon o pečatu državnih i drugih tijela Sl.glasnik RS br. 101/07; 49/21
[425] Pravilnik o uslovima za pružanje kvalifikovanih elektronskih usluga dostave i sadržaju elektronskog prijema i prenosa elektronskih poruka; Sl.glasnik RS br. 99/20; 74/21
[426] Pravilnik o detaljnim tehničkim uslovima za uspostavljanje i upravljanje socijalnom karticom Sl. glasnik RS br. 67/21
[427] Uputstvo za kancelarijsko poslovanje tijela državne uprave Sl.glasnik RS br. 20/22

Она што ја карактеризира правната рамка е тоа што различни општи и посебни прописи ги регулираат прашањата од важност за е-управа. Поради забрзаната дигитална трансформација на општеството и јавната администрација, истите прашања често се регулираат сукцесивно со различни прописи, а одредбите од неколку прописи се применуваат истовремено за одредени прашања поврзани со е-управата. Како резултат на тоа, регулаторната рамка е неконзистентна, а одредбите од различните прописи се во конфликт едни со други. Во однос на дигиталната трансформација, во одредени области на јавната администрација беше потребно да се донесат акти од lex specialis (на пр. за постапки за градење, даночни постапки, постапки за регистрација во Агенцијата за деловни регистри итн.). Во неодамнешното минато во Република Србија, вложени се многу напори за да се обезбеди дека суштински идентичните процеси (на пр. електронска идентификација на страни, поднесување барања, е-достава итн.) не се регулирани различно во различни постапки, бидејќи тоа ја отежнува нивната стандардизација и оптимизација, ги зголемува трошоците за дигитализација и го поткопува корисничкото искуство.

5.2.4. Оценки за спроведување на дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Србија (ЕК, SIGMA)

И покрај напорите што на планот на дигитализацијата на јавната администрација се прават во Република Србија, оценките за имплементација на правната рамка и останатите клучни индикатори кои ги оценуваат ЕК и SIGMA не се многу охрабрувачки т.е. бараат дополнителни напори и поголема ангажираност на сите инволвирани субјекти.

Графикон бр. 5: Оценка на дигитализација на јавната управа во Република Србија



Европската комисија (сини кругови) е поостра во оценката – ниски резултати за политичка волја, координација и усогласеност со ЕУ регулативите. **SIGMA** (портокалови квадрати) е попозитивна за практичната достапност на е-услуги и user-centric пристапот, но и таа укажува дека имплементацијата и координацијата сè уште се ограничени.

Европска комисија – *Annual Progress Report 2024* (30 октомври 2024) [428] Србија е признаена како **кандидатка со стратегиска посветеност на дигиталната трансформација**, но се подвлекува недостаток на имплементација, слаба координација и ограничени ресурси за спроведување на реформите. Обележано е **подобрување на e-Government порталот** и воведување нови е-услуги. Посочени се и области што бараат итни реформи: усогласување со **Digital Services Act**, **Digital Markets Act**, **Нивотот за отворени податоци (Open Data Directive)**, **NextGenerationEU AI Regulation**, **NIS2 директивата**, и подготовка за **EU Digital Identity Wallet**.

SIGMA – *Public Administration in Serbia 2024* (27 јануари 2025, OECD/SIGMA) оценката е структуирана според **Principles of Public Administration** во шест теми: стратегија, политичко развивање, јавна служба, организација, одговорност, е-услуги

428 https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia+Report+2024.pdf (последен пат посетено 04.06.2025).

(вкл. дигитализација), и јавни финансии. За дигиталната трансформација стои дека е: регистрирано видливо подобрување во **испорака на услуги** и **достапност на е-услуги**, како и корисничка ориентација (*user-centric npucman*).Сепак, се укажува дека напредокот во други области, како координација, политика, и управување со јавни финансии, е побавен во споредба со државите во регионот.[429] Така на страна 90 во Извештајот стои: Целокупниот квалитет на административните јавни услуги во Србија се подобри во последниве години. Вредностите на повеќето индикатори се во највисокиот опсег во регионот. Повеќе граѓани и бизниси се задоволни отколку незадоволни од јавните услуги. Сепак, постојат значителни варијации во задоволството меѓу услугите, како и меѓу различните аспекти на истата услуга, бидејќи квалитетот не е хомоген во сите услуги и аспекти на обезбедување услуги. Дигитализацијата и поедноставувањето на јавните услуги напредуваат соодветно, со успешни програми како ePaper кои оптимизираат 451 процедури и дигитализираат 99 од нив. Политичката и стратешката рамка за модернизација на услугите се сеопфатни и ажурирани. Стратегијата за реформа на јавната администрација (PAR) 2021-2030 ги поставува општите цели и клучните активности за областа, дополнети со специфични документи што се однесуваат на различни аспекти на испораката на услуги: Програмата за развој на е-влада за 2023-2025 година, Програмата за поедноставување на административните процедури и прописи „ePaper“ за 2023-2025 година, Стратегијата за развој на информатичкото општество и безбедност 2021-2026 година и Стратегијата за развој на вештачка интелигенција (AI) 2020-2025 година. Србија претставува сложена институционална структура во однос на испораката на услуги и дигиталната влада. Министерството за јавна администрација и локална самоуправа (MPALSG) е главен креатор на политики и законодавство, како и главна одговорна институција за областа. Секретаријатот за јавни политики (PPS) е одговорен за административно поедноставување. Канцеларијата за информатичка технологија и електронска администрација (ITE) управува со главните алатки на е-влада. Конечно, ресорните министерства и агенции се одговорни за своите услуги. Иако координацијата се одвива редовно и успешно на ниво на програми (на пр., ePaper) или проекти (на пр., дигитализација на услугите, поврзување на институции или регистри со платформата за интероперабилност или изготвување нови регулативи), нема докази за

[429] SIGMA Monitoring Reports Public administration in Serbia 2024 Assessment against the Principles of Public Administration https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-serbia-2024_8f89d39a/02001fe4-en.pdf
(последен па посетено на 06.06.2025).

јасна, трајна структура за координација во областите на испорака на услуги или дигитализација.

Од сето погоре кажано и од оценките во посочените Извештаи можеме да дојдеме до заклучок дека Република Србија покажа како е можно дигиталната трансформација да се реализира и во земји со ограничени ресурси, но исто така демонстрира колку е важно координирано управување, јавна промоција и усогласување со европските стандарди. Земјите во регионот можат да научат од позитивните практики (*еУправа, RAP, ePaper*), но и да избегнат слабости како слаба промоција, недоволна интероперабилност и кадровски дефицит.

Во Република Србија постои силна политичка волја и институционална централизација за дигитална трансформација на јавната администрација, таа создаде институции како *Секретаријат за јавни политики (PPS)* и *Канцеларија за ИТ и е-управа* кои ја предводат дигитализацијата. Ова треба да се следи затоа што централно координирање на дигитализацијата спречува дуплирање на проекти и обезбедува единствена визија. Позитивно во оваа држава е и развој на единствени дигитални платформи пример е **порталот е-Управа**, преку кој граѓаните можат да пристапат до повеќе услуги. Еден унифициран пристап е поефикасен отколку повеќе раздвоени портали по институции. Во Србија постои можност за активно вклучување на граѓаните и бизнис заедницата преку програмата **ePaper** и регистарот **RAP**, - граѓаните и фирмите можат да предлагаат административни поедноставувања. До сега имавме повеќе пати прилика да заклучиме дека учество на засегнатите страни ја зголемува транспарентноста и квалитетот на реформите. Глава цел на реформите во оваа држава е да се обезбедат кориснички ориентирани услуги **(user-centric).** Постепено се преминува од „институционален“ кон „граѓански пристап“. Дигиталната трансформација мора да се мери според тоа колку им го олеснува животот на граѓаните, а не само според бројот на нови услуги. Србија постепено ги усогласува прописите со ЕУ (GDPR, NIS2, отворени податоци). Ова е позитивно затоа што земјите кои се стремат кон европска интеграција треба да ја користат дигитализацијата како алатка за приближување.

Како определени слабости на дигиталната трансформација на јавната администрација во Република Србија може да се фокус на квантитет наместо квалитет. Понекогаш се воведуваат многу е-услуги без доволно внимание на нивната практична употреба или интеграција. Се чини дека е подобро помал број на функционални,

стабилни услуги отколку голем број со слаб квалитет. Во Република Србија нема доволна промоција и се чини дека постои ниска видливост за дигиталните услуги Европската комисија забележува дека многу алатки (како ePaper) имаат слаба промоција и недоволно корисници. Дигитализацијата не е успешна ако граѓаните не знаат за услугите или не се обучени да ги користат. Слабост е и недоволната координација меѓу институциите некои системи остануваат нефункционално поврзани (интероперабилноста е ограничена). Ова може да се надмине доколку постои јасна архитектура за државната ИКТ инфраструктура. Во дел од институциите недостасуваат обучени кадри и стабилни ИТ буџети. Ова може да се надмине со инвестирање во човечки капитал затоа што знаењето и вештините се клучни за успешна дигитална трансформација. Правната рамка за дигитална трансформација на јавната администрација не е доволно развиена, и натаму Република Србија заостанува во целосната имплементација на ЕУ регулативи (Digital Services Act, Digital Markets Act, EU AI Act) мора постојано да се има во вид дека дигитализацијата мора да оди рака под рака со законска рамка усогласена со европските правила.

5.3. Дигитална трансформација на јавната администрација во Црна Гора

Ја одбравме Црна Гора како една од земјите од регионот која според податоците има потенцијал да стане членка на Европската унија до 2028 година.

Затоа ни беше од посебен интерес да направиме анализа на состојбите на дигиталната трансформација на јавната администрација во оваа држава. Во прилог на ова е и фактот што нашата држава и Црна Гора во 2023 година потпишаа Меморандум за разбирање во областа на дигитализација и информатичка безбедност, и ресорните министри ги разгледувале можностите за заедничко аплицирање проекти во Програмата „Дигитална Европа“, во која двете земји се членки.[430]

Во текстот што следи правиме анализа на документите како стратегии, програми планови, проекти поврзани со дигиталната трансформација, институциите и органите задолжени за спроведување на активностите предвидени во овие документи. Исто така, ќе ја прикажеме и правната рамка за дигиталната трансформација која е во важност во

[430] https://meta.mk/makedonija-i-crna-gora-kje-apliciraat-za-voveduvanje-na-sistemot-pejpal/ (последен пат посетено на 03.06.2025).

оваа држава. Во анализата ќе се водиме и од Извештаите на Европската комисија, SIGMA, за напредокот на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација.

Од сето што ќе биде анализирано ќе донесеме заклучоци за тоа кои лекции од оваа држава треба да се научат , а кои слабости да се надминат на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација.

5.3.1. Општи податоци за Црна Гора

Црна Гора е независна држава од 21 мај 2006 година, кога преку референдум се одвојува од заедничката држава со Република Србија. **Кандидат е за членство во ЕУ од 17 декември 2010 година**, доделено по позитивно мислење на ЕК. **Преговорите за пристапување ги започнала во јуни 2012 година**, до јуни 2025 година ги има отворено сите 33 поглавја и **7 се привремено затворени**, меѓу кои и Поглавје 10 (информациско општество и медиуми). Има околу **638 000 жители**, **89.8 % од населението користи интернет**, околу 572 000 лица.[431] **Покриеност со мобилен широкопојасен интернет** е добра 98 % од населението имаат пристап до 4G, а 84 % до 5G мрежа.[432] Податоци за бизнис статистика (онлајн услуги, процент на фирми што користат интернет, итн.) не се достапни он лајн.

5.3.2. Стратегии, планови проекти поврзани со дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна Гора

Дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна Гора вообичаено се поврзува со 2011 година кога прв пат се воспоставуваат почетоците на е-управата. Ова е поврзано со **Стратегијата за информациско општество 2011- 2016**[433] и **Стратегијата за реформа на јавната управа 2011-2016**[434].

[431] https://datareportal.com/reports/digital-2025-montenegro (посетено на 04.06.2025)
[432] https://pulse.internetsociety.org/en/reports/ME/ (посетено
[433] https://ekip.me/media/documents/general/1603267605_strategija%20inf%202012%202016.pdf (последен пат посетено 03.06.2025).
[434] https://media.cgo-cce.org/2013/03/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2011-2016-AURUM.pdf (последен пат посетено на 04.06.2025).

Во овој период во Црна Гора е воспоставен електронски систем за управување со документи во органите на јавната администрација; Обезбедени се услови граѓаните и другите општествени и економски субјекти електронски да комуницираат со органите на јавната администрација при остварување на нивните права и обврски. Врз основа на дефинираните цели за следниот период, во согласност со Стратегијата за развој на информатичкото општество во Црна Гора за периодот од 2009 до 2013 година и акционите планови за спроведување на таа стратегија, преземени се следните активности: Комплетирање на нормативната рамка во областа на е-влада. Во оваа смисла, донесени се: Правилник за канцелариско работење (прилагоден на електронското функционирање на јавната администрација); Изграден е нов „рбет“ на телекомуникациски врски на мрежата на државните органи врз основа на оптички кабел. Со поврзување на институциите со мрежата на државните органи преку оптика, се обезбедило: (1) редундантност на врските,[435] (2) зголемување на преносните капацитети на врските, (3) подобрување на степенот на безбедност во преносот на информациите и (4) зголемување на степенот на сигурност на целиот систем (преку поврзување на институциите во прстен); Во областа на електронското управување со документите на јавната администрација, преземени се посебни активности за: директно поврзување на информациските системи со цел работата на државните органи да биде што е можно поефикасна и да се намалат трошоците на администрацијата; обезбедени се претпоставки за подобар пристап и користење на квалитетни информации и информациски бази на податоци; преобликувани се и рационализирана административната постапка со користење на ИКТ (информациско-комуникациска технологија); настојувано е да се обезбедат што е можно повеќе електронски услуги на порталот за е-влада; воспоставен е систем за електронски јавни набавки; постојано се развиваат, одржуваат и доследно се употребуваат стандардите за административно работење; се настојува да се создаваат експерти во областа на ИКТ, кои се запознаени со содржината на административниот процес и административните процедури; воспоставен е систем за континуирана едукација на вработените во државната администрација во согласност со ECDL стандардот[436], според усвоените програми.

[435] Редундантни сервери или мрежни врски значи дека ако еден падне, другиот ја презема работата. RAID дискови , податоците се чуваат на повеќе дискови за заштита од губење.

[436] ECDL е меѓународно признат стандард за дигитална писменост, познат и како ICDL (International Computer Driving Licence). во некои земји. Тоа е сертификација која ја потврдува способноста на поединецот да користи компјутер и основни софтверски апликации (на пр. обработка на текст, табеларни пресметки, презентации, интернет и е-пошта).

Иницирани се и се поттикнуваат истражувања за влијанието на ИКТ врз економскиот, социјалниот, правниот и политичкиот систем. Развиена е Национална рамка за интероперабилност со цел да се дефинираат предусловите за комуникација помеѓу постојните системи и побрза размена на информации помеѓу граѓаните и службените лица и со тоа да се овозможени и обезбедени електронски услуги и се овозможи автоматизирана размена и користење на големи количини на податоци лоцирани во државните регистри.

Интересно е што од 2011 година, Владата на Црна Гора, односно тогашното Министерство за информатичко општество и технологија, ја препозна важноста на користењето на технологијата со отворен код за развој на нови услуги.[437] „Софтверот со отворен код (OSS) претставува софтверски програми кои се достапни во нивните програмски кодови, што значи дека нивниот код може да се чита и модифицира, да се прилагодува на специфични потреби и генерално е бесплатен, т.е. лиценцата за нивно користење е бесплатна“, е дефинирано во Стратегијата, која предвидува дека на систематски начин се создаваат гаранции за долгорочно воспоставување на насоката на отворен код во Црна Гора.[438] Сепак, иако постојат индивидуални иницијативи и создавање одредени услуги за вработените во јавната администрација преку OSS технологијата (на пример: Моето лично досие за државни службеници), немаше систематизирани активности за размена и надградба на овие некомерцијални кодови со цел дизајнирање нови и трансформирање на постојните услуги.

Според прегледот на постојните секторски стратегии, планот е да се воведат апликативни решенија и голем број електронски услуги, кои, меѓу другото, се однесуваат на развој на апликативно решение кое овозможува полесен начин за аплицирање за виза; подобрување на ИТ платформата на Службата за вработување со цел да се обезбедат инклузивни услуги за сите корисници, поголема интероперабилност со други бази во системот на Црна Гора и посоодветна размена на податоци со цел подобар квалитет на следење на невработените лица; развој на е-услуги на веб-платформата за дигитални номади; воспоставување единствен на електронскиот здравствен картон како основа во спроведувањето на процесот на дигитална трансформација во здравствената заштита во

[437] Vlada Crne Gore, Strategija korišćenja Open Source tehnologija u Crnoj Gori, septembar 2011. godine, dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/8ad5bb33-4ef2-42c5-a846-c2b2f87b46e0 (последен пат посетено на 14.06.2025).
[438] https://www.gov.me/dokumenta/8ad5bb33-4ef2-42c5-a846-c2b2f87b46e0 (последен пат посетено на 14.06.2025).

системот на Црна Гора, дигитализација на постапката за регистрација на пловила. Преку стратешки документи во областа на патиштата на сообраќајот, Црна Гора се стреми кон таканаречен интелигентен транспортен систем (ИТС), што подразбира примена на „нови и развој на информациски технологии - компјутери, сензори, комуникациски системи, електронски уреди итн., со цел зголемување на безбедноста, ефикасноста, достапноста и одржливоста на сообраќајната мрежа“.[439] За таа цел, се предвидени електронски системи за наплата на патарина, на одредени патишта (тунел Созина, автопат Бар-Бољаре кај заинтересираните страни Смоковац-Матешево), додека олеснувањето на прекуграничната електронска размена беше исто така, поставено како приоритет податоци помеѓу надлежните државни органи и учесниците и соодветните даватели на ИТС услуги, како и систем за следење и контрола на возилата на јавниот градски превоз и единствен електронски билет за градски превоз.

Европската комисија и SIGMA во своите извештаи во 2012 и 2013 година[440] бележеа потреба од **зголемување на транспарентноста и вклученоста на граѓаните** преку дигитални алатки.

Од 2013 година порталот почна да се користи не само за е-услуги (плаќање такси, пријави), туку и за **консултации со јавноста**. Државните органи беа обврзани да објавуваат нацрт-закони и стратегии на порталот за јавни консултации. Министерството за информатичко општество и телекомуникации (МИТ) воведе насоки за **онлајн јавни расправи**, а обврската за јавни консултации се интегрираше и во **Законот за државна управа**.[441] **„Be responsible“** (е-учество/е-пријави) лансирано на eUprava во **декември 2013** е рана алатка што ги вклучува граѓаните во пријавување на сива економија; проект со Владата, Електротехнички факултет и УНДП.[442]

Во извештајот на Обединетите нации -**UN E-Government Survey 2014[443],** Црна Гора за првпат доби **индекс на е-учество** (EPI) во извештајот на ОН. Резултатот беше

[439] Vlada Crne Gore, Program razvoja i uvođenja inteligentnih transportnih sistema u drumskom saobraćaju 2022-2026. godine

[440] https://www.sigmaweb.org/en/publications/montenegro-assessment-report-2012_5jz2rqn827d2-en.html; https://www.sigmaweb.org/en/publications/montenegro-assessment-report-2013_5jz2rqkt9mq5-en.html (последен пат посетено на 23.05.2025).

[441] Službeni list RCG, бр. 22/08;42/11;61/11;77/11;20/12;56/13;20/14;56/14;2o/15;73/17 не е во сила.

[442] https://m.euprava.me/en/news/397/Be-responsible-on-e-government-portal.html (последен пат посетено на 28.05.2025).

[443] https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf (последен пат посетено на 03.05.2025).

умерен: ОН констатираа дека **е-партиципацијата постои, но со ограничен опфат и слаба промоција**;

Владата започна пилот иницијативи за **електронски петиции** и електронски консултации, инспирирани од ЕУ практиките (особено Естонија и Словенија). 2013 е година кога **е-учеството во Црна Гора почнува да се институционализира** – од експеримент (портал) кон законска обврска. Сепак, како што укажавме, извештаите нотираат проблем: **слаб одзив на граѓаните** и недоволна дигитална писменост, што ја ограничува ефективноста. Критики се насочени и кон тоа дека постои **прекумерна комплексност на постапките** и „јаз“ меѓу политики и имплементација – повик дигитализацијата да носи реални подобрувања за корисниците. Четиринаесет години по првата Стратегија[444] и бројни стратегии потоа, во 2016 година во Црна Гора, граѓаните сè уште требале да посетуваат неколку институции, да чекаат во редови и да дејствуваат како курири помеѓу различни административни тела за да добијат дозволи, лиценци, сертификати и други документи издадени од властите на централно и локално ниво на власт. Оттука Владата во наредниот период била особено насочена кон **user-centric** услуги.

Без амбиција детално да ги претставиме сите стратешки и плански документи и проекти спроведени во државата Црна Гора, можеме да заклучиме дека од почетоците на имплементирање на дигитализацијата до денес Владата на Црна Гора постојано декларира дека е решена и фокусирана на понатамошно подобрување на реформата на јавниот сектор, правејќи го поодговорен, потранспарентен, инклузивен и обезбедувајќи поефикасни и поефективни услуги за граѓаните и општеството. За таа цел, посебно внимание се посветила на создавањето дигитално општество, дигитализацијата на процесите во јавната сфера, воведувањето на е-управа, понатамошното подобрување на локалната е-управа и обезбедувањето е-услуги за граѓаните, бизнисите и јавноста воопшто. Во Црна Гора Владата е свесна дека развојот на е-управа и дигиталното општество зависат од политичката волја, но и од постоењето на релевантни јавни политики и комплексна нормативна рамка. Владата на Црна Гора ја препознава важноста

[444] Strategy for Administrative Reform 2002-2009, March 2003, available in Montenegrin only at: http://www.mup.gov.me/biblioteka/strategije?pagerIndex=3. (последен пат посетено на 12.04.2025) Повеќе информации за оваа Стратегија n: Marovic, Jovana (ed.), State Administration Reform in Montenegro: Between ambitious plans and real possibilities, Institute Alternative, Podgorica, Montenegro, 2012, p. 12-17, available at: http://media.institut-alternativa.org/2013/03/state-administration-reform-in-montenegro.pdf (последен пат посетено на 12.04.2025)

на дигиталната трансформација за сопствениот напредок и посветила големо внимание на оваа област, подигнувајќи ја на ниво на приоритет во сите стратешки документи. Затоа, Владата усвоила неколку клучни документи за поддршка на овие процеси, како што се **Стратегијата за дигитална трансформација на Црна Гора 2022-2026,**[445] **Стратегијата за реформа на јавната администрација 2022-2026,**[446] **Националната стратегија за одржлив развој 2030,**[447] **Програмата за економски реформи на Црна Гора 2022-2024**[448] **и Стратегијата за паметна специјализација 2019-2024**,[449] додека Парламентот на Црна Гора го усвоил Законот за електронска администрација Дополнително, **Националниот акционен план за спроведување на партнерството за отворена администрација во Црна Гора 2023-2024 дал приоритет на пет области: учество на граѓаните, отворени податоци и слободен пристап до информации, фискална транспарентност, зајакнување на интегритетот и јавната одговорност во борбата против корупцијата и отвореност на локалните самоуправи**.[450]

Приоритетите и предизвиците што се заеднички за сите сектори можат да се поделат на неколку клучни: дигитализација на податоците – информациски системи за подобро управување со податоци; дигитализација на услугите – воведување на нова и дигитална трансформација на постојните услуги со помош на технологијата за информациски услуги; образование и обука за користење и примена на нови технологии во работата и обезбедувањето услуги, вклучувајќи истражување и иновации и сајбер безбедност.

Овие понови стратегиите ја препознаваат важноста наведените аспекти на дигиталната трансформација на јавната администрација, што покажува дека свеста за важноста на користењето и примената на новите технологии во црногорската администрација созрева во работата и обезбедувањето услуги, што е исто така охрабрено

[445] https://www.gov.me/dokumenta/0c802520-e016-41ee-a6e4-7af6eb66e19d (последен пат посетено на 07.06.2025).
[446] https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115 (последен пат посетено на 07.06.2025).
[447] https://www.gov.me/dokumenta/67dc487e-097d-41d2-8fd5-7827a19a1f5a (последен пат посетено на 07.06.2025).
[448] https://www.gov.me/dokumenta/e75a225c-375c-47bb-af21-5b595523b305(последен пат посетено на 07.06.2025).
[449] https://www.gov.me/dokumenta/18205a91-1afc-4eb7-a5cb-8ad5bd0b7712(последен пат посетено на 07.06.2025).
[450] https://www.gov.me/clanak/digitalna-transformacija-lokalnih-samouprava-u-crnoj-gori-digital-transformation-of-the-local-self-governments-in-montenegro (последен пат посетено на 07.06.2025).

од Европската Унија (ЕУ), преку иницијативи како што е Дигиталната агенда за Западен Балкан.[451]

Воведувањето на електронски регистри, односно дигитализацијата на податоците, најчесто се наведува како приоритет, бидејќи е предуслов за подобро следење на состојбата и обезбедување услуги во многу области. Дигитализацијата е планирана во помала мера услуги по сектори.

Со воспоставување на JSERP (Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka), како технички предуслов за меѓусебно поврзување на електронските регистри, чија корист е за граѓаните, најголема преку фактот дека треба да овозможи брза размена на податоци за службена должност. Тоа понатаму значи дека граѓаните наместо на неколку различни шалтери, каде што добиваат различни потврди и осуди, веќе нема да мора сами да го прават тоа, туку институциите ќе го разменуваат многу побрзо и полесно. Сепак, само 12 регистри се поврзани со JSERP на крајот на 2022 година, и нема повеќе информации за тоа кои регистри се и какви видови податоци можат да се разменуваат преку овој уникатен информациски систем.

Објавената верзија на мета-регистарот содржи информации за 16 различни регистри, од кои најголемиот број се под надлежност на Министерството за внатрешни работи, Министерството за образование, Министерството за правда и Министерството за труд и социјална грижа.[452] Електронските регистри се особено недоволно развиени на локално ниво.

Според Стратегијата за реформа на јавната администрација, повеќе од половина од општините традиционално водат евиденција, со употреба на помошни печатени книги.

[451]Целта на оваа агенда е да се поддржи транзицијата на регионот кон дигиталната економија и да се реализираат придобивките од дигиталната трансформација, како што се побрз економски раст, повеќе вработени и подобри услуги. Гореспоменатата поддршка првенствено се рефлектира во три основни приоритети: Зголемување на сајбер безбедноста, довербата и дигитализацијата на индустријата; Зајакнување на дигиталната економија и општеството. Дигиталната агенда ќе поддржи воведување алатки во областа на е-влада, е-набавки и е-здравство, како и развој на дигитални вештини кај граѓаните; Поттикнување на истражувањето и иновациите, преку воспоставување на национални истражувачки капацитети и развој на најсовремена е-инфраструктура во Западен Балкан. Видете повеќе: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4242 (последен пат посетено на 05.06.2025).

[452] https://data.gov.me/dataset/metaregistar/resource/91fe262c-9f05-4da2-9b00-2bcadc2586ae?page=53 (последен пат посетено на 06.05.2025).

Стратегијата за реформа на јавната администрација е фокусирана главно на така наречените услуги насочени кон клучни животни настани, како што се изводи од матичната книга на родените, уписи во образовни институции итн. Сепак, паралелно со тоа, во бројни сектори, се работи на развој и дигитализација на услугите, од кои, во однос на успехот, особено се одделуваат електронскиот систем за фискализација и електронскиот систем за јавни набавки. И двата системи се во употреба од 2021 година, и покрај поедноставувањето на процедурите, тие содржат и антикорупциски аспекти. Исто така е можно електронско одобрување, нарачување и издавање на акцизни маркички, што обезбедува дополнителна транспарентност во следењето на движењето на производите обележани со црногорски акцизни маркички.

Една од важните димензии на дигитализацијата е обуката на вработените во јавната администрација за користење и примена на нови технологии и тоа токму доживотното учење и зголемувањето на дигиталната писменост на различни целни групи. Дигиталната стратегија за трансформација има цел и сродни активности поврзани со оваа област, но за суштински напредок е важно аспектот на дигитализација да биде вклучен во сите клучни програми за образование и професионален развој. Во тој сегмент, препознаваме дека подобрувањето на дигиталната писменост до одреден степен се провлекува низ секторските стратегии.

Сајбер безбедноста се провлекува како особено битна во сите горе споменати стратегии. Меѓутоа се чини дека Стратегијата за реформа на јавната администрација, од друга страна, не го земала доволно предвид потенцијалното влијание на загрозувањето на сајбер безбедноста врз целите и активностите на стратегијата. Токму сајбер нападот на кој била изложена Црна Гора од август 2022 година имаше негативно влијание врз првата година од спроведувањето на оваа Стратегија. Овој напад, според извештајот на Владата за реформата на јавната администрација во текот на 2022 година, е „условно прекинување на работењето на информацискатa инфраструктура до октомври 2022 година и повлекуваше повторно инсталирање на голем број компјутери и губење на значајни архивски материјали и документи во изработка“. [453]

Како една од основните задачи, што произлегува од стратегиите и од практичната имплементација на дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна

[453] Vlada Crne Gore, Izvještaj o implementaciji akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026, 3. 5. 2023, достапно: https://www.gov.me/dokumenta/d549cffb-73ce-4dfe-b255-7cbf41c63bb5 (последен пат посетено на 02.05.2025).

Гора е потребата за законодавна рамка како основа за задолжителна размена на податоци.

Обврската на институциите за размена на податоци е дефинирана со закони, што јасно ја нагласува одговорноста на државните органи во обезбедувањето ефикасност на административните процеси. Член 105 од Законот за управна постапка[454] предвидува дека податоците за фактите за кои се води службена евиденција ги добива службено лице по службена должност. Ова значи дека граѓанинот не е должен да доставува документи што државата веќе ги поседува, напротив, институциите мора да ги преземат овие податоци едни од други по службена должност.

Владата во Црна Гора констатирала дека треба да одлучи и да обезбеди потрајна структура која ќе се занимава со координација на дигиталните процеси трансформации на ниво на целата јавна администрација. Ова е содржано во Дигиталната програма на Црна Гора, со план за дефинирање и примена на дигитални стандарди на унифициран начин. Владата во оваа насока ќе треба да подготви и јавно да го објави извештајот за спроведувањето на Стратегијата за дигитална трансформација. За таа цел формирано е Координативното тело за управување со процесот на дигитална трансформација, кое покрај што ќе го подготвува извештајот за спроведувањето на стратегијата, треба да координира и да обезбеди известување за сите напори во оваа област, преку разгледување на извештаи кои исто така се однесуваат на спроведувањето на секторските стратегии, како што е, на пример, системот за Стратегија за дигитализација на образованието.

Дополнително, член 19 од Законот за електронска администрација јасно дефинира дека институциите што водат електронски регистри се должни да разменуваат податоци преку Единствениот систем за електронска размена на податоци (JSERP). Овој систем претставува главно јадро за размена на податоци меѓу институциите и основа за градење на целосно функционална дигитална администрација. Нема алтернатива освен целосно усогласување на сите институции со оваа законска норма ако сакаме да ги достигнеме европските стандарди за дигитална администрација.

Имплементацијата на JSERP системот обезбедува клучна придобивка за граѓаните и економијата: повеќе не е потребно физички да се доставуваат документи што

[454] Službeni list Crne Gore br. 56/2014;20/2015; 40/2016; 37/2017 (во понатамошниот текст Закон за управна постапка)

веќе се во посед на државна институција. Ова значително ја намалува бирократијата, заштедува време и пари, а граѓаните добиваат побрза и подобра услуга, додека економијата се ослободува од непотребни процедури, што директно придонесува за подобра деловна средина.

Примерот на граѓанин кој повеќе не мора да оди во три различни институции за изводи, уверенија и сертификати, туку сите овие податоци институциите ги преземаат меѓусебно во негов интерес, ја симболизира суштинската трансформација на односот помеѓу државата и корисниците на услугите. Времето поминато на шалтерите е заменето со едноставна и брза постапка, и тоа е еден од највредните ресурси на современиот човек, а токму интероперабилноста овозможува негово порационално користење.

Денес JSERP го користат 23 институции, а 57 регистри се регистрирани во Metaregistar. Размената на податоци е активна помеѓу 18 пара регистри, преку специфични веб-услуги. Меѓу најзначајните примери се: остварување на права од социјална и детска заштита; размена на податоци со Образовниот информативен систем на Црна Гора (MEIS); електронска услуга „е-петиција“; пресметка и наплата на локални приходи (на пр. главниот град Подгорица); врска со Управата за приходи за потребите на Фондот за здравствено осигурување; користење на податоци од кривичните евиденции за е-јавни набавки.

Овие примери јасно укажуваат дека дигиталната размена на податоци не е само техничко прашање, туку основен предуслов за создавање ефикасна, достапна и транспарентна администрација.

Констатација во Црна Гора е дека воспоставувањето функционална интероперабилност бара високо ниво на меѓуинституционална соработка. Лекција која е научена е дека не е доволно да се има развиена технологија и регулативи, ако нема координација и заедничка работа на сите институции. Затоа во оваа држава Министерството за јавна администрација постојано работи на зајакнување на свеста за важноста на тимскиот пристап и размената на знаење меѓу институциите. Посебно во оваа држава се забележува дека за успех на дигиталната трансформација на јавната администрација е концептот на таканаречената „човечка интероперабилност“ - способноста на службениците да комуницираат едни со други, да разбираат различни јурисдикции и унифицирано да ги применуваат стандардите. Покрај техничките и правните предуслови, меѓу човечките ресурси и обученоста за соработката е она што ја

дава вистинската вредност на интероперабилноста. Секој вработен во системот мора да биде свесен за својата улога во целиот процес на дигитализација. Тоа е прашање на професионална одговорност, но и на колективната визија за модерна администрација. Тоа го симболизира преминот од реактивен кон проактивен модел на администрација - администрација која ги предвидува потребите и дејствува во корист на корисниците.[455]

5.3.3. Правната рамка за дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна Гора

Правниот поредок на Црна Гора има голем број закони кои ја регулираат употребата на ИКТ во областите што ги регулираат, а кои се важни за електронската администрација (други закони од областа на електронската администрација). Во областа на административното право, важни прописи се **Законот за управна постапка** и **Законот за управни спорови**, кои го пропишуваат електронското поднесување на акти и поднесоци во управните постапки и другите административни активности. Во **Законот за управна постапка** уредено е собирањето на службена документација електронски на брз и сигурен начин што бара креирање листа на стандарди за техничка интероперабилност, воспоставување нови ИКТ функции, развој на упатства (водичи) за надлежните органи кои ги обезбедуваат или користат услугите на Единствениот систем за електронска размена на податоци, како и одржување работилници и обуки за државни службеници за целосна примена на Законот за управна постапка и вршење на административни активности на едно место.

Законот за управна постапка на Црна Гора пропишува неколку начини за користење на електронска администрација во управната постапка. Прво, управниот акт, или одлуката, може да се издаде во електронска форма. Решението во електронска форма мора да содржи напреден електронски потпис, наместо класичен потпис на јавен службеник [456]. Во управната постапка, странката може да поднесе, односно електронски да поднесе поднесок до орган од јавното право (орган од јавната администрација итн.), во согласност со Законот за електронска управа. По приемот на поднесокот на овој начин,

[455] https://www.vijesti.me/marketing/poslovni-marketing/767041/interoperabilnost-kao-temelj-savremene-javne-uprave-u-crnoj-gori-promo (последен пат посетено на 07.06.2025).

[456] Томиќ, Блажиќ, 2017; Томиќ, 2018; Лилиќ, Церовиќ, 2019

органот од јавното право ќе ѝ достави на странката известување за приемот на поднесокот. Известувањето за прием се доставува електронски и без одлагање. Се смета дека странката поднела одреден поднесок во времето и на датумот наведени во известувањето за приемот на тој поднесок по електронски пат. Кога орган од јавното право ќе прими повеќе поднесоци преку иста електронска достава, тие ќе се сметаат за поднесени истовремено (чл. 59, 63, 64, 90). Странката може да поднесе и барање за електронски преглед на списите, во согласност со законите и другите прописи за електронска администрација. Доколку списите на предметите се во електронска форма, органот од јавното право е должен да обезбеди технички средства за нивно прегледување и преземање (член 68). Службеното лице кое ја води управната постапка одлучува за начинот на повикување на странките и доставување на писмото (усно, писмено, електронско или друго), земајќи ја предвид соодветноста на избраниот метод, рационалното трошење на средствата, правната заштита на странката и поедноставувањето на постапката (освен ако со посебен закон не е поинаку пропишано). Писмените документи вклучуваат решенија, покани и други службени документи. Од друга страна, доколку страната во поднесокот го побара тоа, јавното правосудство е должно да го достави писмото по електронски пат, доколку има соодветни технички можности и доколку страната во поднесокот наведе адреса за прием на електронска пошта. По приемот на писмото по електронски пат, се изготвува потврда за прием на електронскиот документ, во согласност со Законот за електронски документи. Ќе се смета дека страната го примила писмениот документ во времето и на датумот наведени во потврдата за прием на електронскиот документ. Доколку доставениот документ не може да се прочита од технички причини, страната може да побара јавното правосудство повторно да го достави документот во друга соодветна форма (чл. 59, 63, 70, 71, 83). Јавно известување на страната може да се изврши со објавување писмо на порталот за електронска администрација **(www.euprava.me)** и на официјалната веб-страница на јавното правосудство. Исто така, други информации за тековната постапка се објавуваат на официјалната веб-страница на јавноправниот орган (членови 55, 61, 87)

Кога станува збор за спречување на злоупотреба на прописите во областа на електронската администрација, принципот на забрана за злоупотреба на правата во управните постапки е пропишан, како поширока форма на регулирање на овој феномен во управното право на Црна Гора. Имено, органот на јавното право е должен да спречи каква било злоупотреба на правата што може да ја стори страна во управната постапка

(Закон за управна постапка член 15). Не е точно дефинирано што подразбира злоупотребата на правата, туку е оставено на органот на јавната администрација (и на Управниот суд на Црна Гора) да утврди во секој поединечен случај. Според природата на нештата, овој принцип се применува и во областа на електронската администрација, при водење на управни постапки по електронски пат.

Законот за управни спорови[457] предвидува можност за поднесување тужба електронски. Доколку тужбата е поднесена електронски, на странката ѝ се доставува потврда за прием во електронска форма, со датум и време на прием на документот. Се смета дека тужбата е поднесена во времето и датумот наведени во потврдата за прием (чл. 18). Документ во писмена форма и истиот документ во електронска форма се сметаат за посебни документи (независни), дури и ако се составени од исто лице. Сепак, нивната правна важност и еднаквост се гарантирани во сите постапки и дејствија во кои е потребна употреба на оригинални документи или нивни заверени копии (Закон за електронски документ од 2022 година,[458] чл. 10, 11, 12, 13; видете: Закон за заверка на потписи, ракописи и преписи, 2018 година[459]). Таквата копија се смета за посебен документ, ако ги поседува пропишаните својства. Накратко, електронски документ е збир на податоци во електронска форма, со соодветни посебни податоци и исполнети услови, кои докажуваат одредени законски пропишани својства, со цел да се утврди и зачува правната важност на електронскиот документ и неговата употреба во промет и судски постапки (при испраќање, примање итн.). Во Анализата на законската рамка за развој на електронски услуги, подготвена во 2022 година од Министерството за јавна администрација, дигитално општество и медиуми, во делот поврзан со Законот за управна постапка, беше утврдено дека нема поголеми законски пречки за дигитализација на јавната администрација. Од друга страна, законските одредби треба да се подобрат со усогласување на условите на овој закон со други релевантни закони, со цел детално дефинирање и усогласување на институтите за дигитализација низ сите фази од управната постапка. Понатаму, потребно е да се измени член 21 од Законот и да се прецизира дека одлуката се донесува и во електронска форма, односно во форма на електронски документ. Потоа, потребно е да се заостри, односно построго да се формулира можноста (обврската) за добивање податоци по службена должност од страна

[457] Zakon o upravnom sporu. (2016). Službeni list Crne Gore, br. 054/16 od 15.08.2016, 011/24 od 14.02.2024.
[458] Zakon o elektronskom dokumentu. (2022). Službeni list Crne Gore, br. 132/22 od 05.12.2022.
[459]Zakon o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa. (2018). Službeni list Crne Gore, br. 085/18 od 27.12.2018, 003/23 od 10.01.2023.

на јавен правен орган, така што јавниот правен орган е должен да добива податоци по службена должност, кога постојат технички можности (член 13). Ова е од особено значење поради поврзаноста на базата на податоци (електронските регистри) помеѓу државните и органите на локалната самоуправа. Исто така, потребно е да се прецизираат нормите за поднесување на поднесок до јавен правен орган по електронски пат - поднесокот да биде потпишан со електронски потпис или печат и поднесокот да може да се испрати по е-пошта. Конечно, потребно е да се прецизираат правата на странката кога јавниот правен орган не го прима поднесокот по електронски пат од технички причини, особено во случај на преклузивни рокови.[460]

Првиот закон во Црна Гора што директно ја регулираше областа на електронската управа бил **Законот за електронски потпис**,[461] донесен во 2003 година (сега неважечки, Закон за електронски потпис, 2003 година). Оттогаш се донесени многу закони кои се директно, индиректно, целосно или делумно посветени на регулирање на областа на електронската администрација, како што се законите од областа на информатичкото општество итн. Електронската управа како област од јавен интерес во Црна Гора била систематски регулирана за прв пат во 2014 година, со донесувањето на Законот за електронска управа на Црна Гора. Врз основа на овој закон, биле донесени седум подзаконски акти, од кои три се уште се во сила (**Правилник за начинот на управување и функционирање на информацискиот систем за управување со документи, 2015 година; Правилник за веб-порталот и под порталите на Владата на Црна Гора, 2014 година; Правилник за начинот на работа, содржината и управувањето со порталот за електронска администрација, 2015 година**). Вториот, моментално важечки **Закон за електронска управа** бил донесен кон крајот на декември 2019 година. Овој Закон почнал да се применува во јули 2020 година, шест месеци по неговото објавување. Законот содржи 48 члена, кои се поделени во 6 дела. Овој закон ја регулира областа на електронската администрација многу подетално од претходниот закон, кој имал 28 члена. Покрај Законот за електронска управа, областа на електронската администрација е регулирана со **Законот за електронска идентификација и електронски потпис, Законот за електронски документи, Законот за информациска безбедност,[462]**

[460] Analiza pravnog okvira za razvoj elektronskih usluga, 2022, str. 8 – 10; Zakon o upravnom postupku, 2014, čl. 13, 21

461 Zakon o elektronskom potpisu Službeni list Crne Gore br.055/03; 031/0 41/10 i 40/11

[462] Zakon o informacionoj bezbjednosti (2024). Službeni list Crne Gore, br. 113/2024 od 27.11.2024.

Законот за услуги и Законот за заштита на лични податоци.[463] Голем број други закони индиректно ја регулираат областа на електронската администрација. Станува збор за закони кои првенствено регулираат други општествени области, но кои содржат одредби кои ја регулираат областа на дигиталната администрација, како што се **Законот за електронска трговија,**[464] **Законот за електронски медиуми,**[465] **Законот за електронски комуникации,** [466] **Законот за управна постапка, Законот за управни спорови и многу други.**

Законот за електронска управа на Црна Гора[467] е пропис од системска природа што го отвора патот за сеопфатна дигитализација на јавните услуги. Во овој контекст, дигитализацијата на јавните услуги вклучува електронско поднесување на барања, поднесоци и придружна документација во административната постапка, подобрување на електронските комуникациски системи (електронски комуникациски мрежи), електронска размена на податоци помеѓу државните органи и други субјекти итн. Како и другите закони во оваа област, сегашниот Закон за електронска на Црна Гора е донесен за побрзи и поефикасни административни постапки, подобар пристап до информации и услуги, како и зајакнување на довербата во електронското работење на надлежните органи. На овој начин, се подобрува транспарентноста на администрацијата и се создава соодветна средина за економски развој. Покрај тоа, се зголемува задоволството на граѓаните од квалитетот на услугите што ги обезбедуваат надлежните органи и се зголемува бројот и видовите услуги што ги обезбедува јавната администрација. Ова го одразува неговото значење. За разлика од стариот Закон, новиот Закон за електронска управа многу подетално и појасно ги регулира правата и должностите на надлежните органи при користење на ИКТ, како и функциите и начините на функционирање на електронската управа.[468]. Во основа, Законот е донесен со цел да се регулира,

[463] Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. (2008). Službeni list Crne Gore, br. 079/08 od 23.12.2008, 070/09 od 21.10.2009, 044/12 od 09.08.2012, 022/17 od 03.04.2017.
[464] Zakon o elektronskoj trgovini. (2004). Službeni list Republike Crne Gore, br. 080/04 od 29.12.2004. Službeni list Crne Gore, br. 041/10 od 23.07.2010, 040/11 od 08.08.2011, 056/13 od 06.12.2013.
[465] Zakon o elektronskim medijima. (2010). Službeni list Crne Gore, br. 046/10 od 06.08.2010, 040/11 od 08.08.2011, 053/11 od 11.11.2011, 006/13 od 31.01.2013, 055/16 od 17.08.2016, 092/17 od 30.12.2017, 082/20 od 06.08.2020.
[466] Zakon o elektronskim komunikacijama. (2013). Službeni list Crne Gore, br. 040/13 od 13.08.2013, 056/13 od 06.12.2013, 002/17 od 10.01.2017, 049/19 od 23.08.2019.
[467] Zakon o elektronskoj upravi. (2019). Službeni list Crne Gore, br. 072/19 od 26.12.2019.
[468] Анализа на правната рамка за развој на електронски услуги, 2022, стр. 15, 16; Извештај за спроведената анализа на проценката на влијанието на прописите: Закон за електронска администрација, 2019 година; Извештај за спроведената анализа на проценката на влијанието на прописите: Закон за електронска администрација, 2013 година

стандардизира и координира развојот на електронската администрација во Црна Гора. Се предвидува дека донесувањето на Законот ќе ја подобри размената на податоци во електронските регистри и евиденции на надлежните органи (интероперабилност и стекнување на податоци по службена должност во управни постапки), како и ефикасноста на електронската комуникација помеѓу надлежните органи и граѓаните (од кое било место и во кое било време). Со други зборови, се воспоставува систем на инструменти за граѓаните и економијата за поедноставување на електронската комуникација помеѓу граѓаните и администрацијата. Имено, услугите за електронска администрација (на државно и локално ниво) треба да им бидат достапни на граѓаните преку единствена точка за пристап[469]. Меѓу другото, Законот регулира воведување на унифициран (национален) систем за електронска идентификација, систем за електронско плаќање на административни такси, креирање каталог на електронски услуги, формирање на Совет за електронска администрација (координативно и експертско тело), како и периодична ревизија на надлежните органи во оваа област - давање согласност за нови информациски системи, надзор над примената на законот од страна на надлежното министерство (Министерство за јавна администрација) итн. Ревизијата и надзорот биле неопходни бидејќи државните и административните органи имаа различни пристапи и различни нивоа на развој на електронската администрација (на државно и локално ниво). Исто така, остварувањето на овие цели треба да резултира со целосно намалување на трошоците за работа на административните органи, како и заштеда на време (каде што административните задачи се извршуваат побрзо и полесно електронски), што е од особено значење за административната дејност. Законот е наменет за сите форми на комуникација во јавната администрација, а не само за административните постапки.

Законот за електронска управа се однесува на сите државни органи, органи на државната управа, локални самоуправи, локални самоуправи, државни агенции, јавни служби, независни и регулаторни тела, правни и физички лица кои вршат јавни овластувања и други носители на јавни овластувања (органи) кои користат информациски и комуникациски технологии (ИКТ) при извршување на задачи во рамките на нивната надлежност, комуникација со корисници (граѓани, правни лица, компании, приматели и други надлежни органи) и обработка на податоци, документи,

[469] Извештај за спроведената анализа на проценката на влијанието на прописите: Закон за електронска администрација, 2019 година; Закон за управна постапка, 2014 година, чл. 13, 43; спореди: Шпачек, 2014 година, стр. 83, 84, 91, 92).

правни акти и поднесоци. Списокот на обработка на документи што ги опфаќа Законот е многу широк, со цел да се вклучат сите релевантни државни и административни органи и организации со јавно-правни овластувања. Обработката вклучува прием, размена, обработка, доставување и објавување. Клучна улога во примената и спроведувањето на Законот за електронска управа игра министерството надлежно за електронска администрација и развој на ИТ заедницата - Министерството за јавна администрација.

Првиот **Закон за електронски документ**,[470] кој го воведува концептот на електронски документи во Црна Гора, бил донесен во 2008 година, со измени во 2011 година. Повеќе од една деценија подоцна, во 2022 година, донесен е сега важечкиот Закон за електронски документ[471]. Во однос на претходниот закон, новиот закон е во поголема мера усогласен со другите закони од областа на електронската администрација и во други области засегнати од овие прашања. Ниту еден од овие два закона не предвидува донесување подзаконски акти. Новиот Закон за електронски документ бил донесен со цел подобрување на електронската комуникација помеѓу надлежните органи и граѓаните, развој на услугите за електронска администрација и поефикасен третман на надлежните органи кон граѓаните и економијата. На овој начин, се зголемува услужливоста на управните органи кон физичките и правните лица, се зголемува довербата на овие субјекти во јавната администрација и се подобрува средината на електронското работење. Исто така, овозможува развој на нови електронски услуги на високо ниво. Употребата на електронски документи наместо хартиени се очекува да резултира со големи заштеди на време и пари во работата на администрацијата, полесна достапност, пребарување и објавување на документите во посед на јавната администрација, што е значајно за економичното, транспарентното и ефикасното дејствување на административните органи, но и за заштитата на животната средина. Главната цел и значење на новиот Закон е да се зголеми довербата во електронските документи и електронската комуникација меѓу надлежните органи и граѓаните. Имено, административните органи често одбиваат употреба или прифаќање на електронски документи во судски постапки и трансакции, што претставува пречка за развојот на електронската администрација и електронското работење. Одредбите од новиот Закон ја зајакнуваат правната важност на електронскиот документ, доколку ги исполнува

[470] Zakon o elektronskom dokumentu. (2008). Službeni list Crne Gore, br. 005/08 od 23.01.2008, 040/11 od 08.08.2011.
[471] Zakon o elektronskom dokumentu. (2022). Službeni list Crne Gore, br. 132/22 od 05.12.2022.

пропишаните услови. Дополнително, се воведува концептот на дигитализација на документи (претворање на документи од хартиена во електронска форма), за негова поширока примена во правниот поредок и постапка. Законот за електронски документ ги регулира содржината и својствата на електронскиот документ, начинот на негова употреба од страна на надлежните органи (државни органи, јавна администрација, независни и регулаторни тела, локални самоуправи итн., согласно овој закон) и физичките и правните лица, како и правата, должностите и одговорностите на горенаведените субјекти во оваа област. Според Законот, употребата на електронски документи е наменета за правни трансакции, административни, судски и други правни постапки. Во овој контекст, физичките и правните лица и надлежните органи можат да бидат испраќачи, приматели или посредници на информации во циркулацијата и употребата на електронски документ (Закон за електронски документ, 2022, чл. 1, 4).Електронската идентификација е еден од најважните правни институти на електронската администрација. Како и потписот на јавен службеник и печатот на надлежен орган во правен акт (административен или судски акт), електронскиот потпис и печат претставуваат доказ дека надлежниот орган донел конкретен акт, поднесок, документ или друга форма на административна активност и ја гарантираат неговата содржина и веродостојност. Електронската идентификација и потписот претставуваат основа на правната безбедност во дигиталната администрација, правните трансакции и процедури.

Имајќи предвид дека е донесена новата регулатива на ЕУ за европската рамка за дигитален идентитет (EUDI регулатива од 2024 година), ќе бидат потребни нови измени на Законот, со цел да се усогласи со новите решенија од оваа регулатива.[472]

Првиот закон целосно посветен на регулирањето на оваа област во Црна Гора бил **Законот за информациска безбедност**, [473]донесен во 2010 година (со измени од 2016, 2020 и 2021 година, од кои амандманот од 2020 година беше направен со измена на Законот за тајност на податоците). Пред овој закон, овие прашања беа регулирани со подзаконски акти и индиректно регулирани со закони од други сродни области. Значењето на овој закон се одразува во формирањето на правна рамка за заштита и

[472]https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024%20DPAF_Montenegro_vFinal.pdf (последен пат посетено на 23.06.2025)

[473] Zakon o informacionoj bezbjednosti. (2010). Službeni list Crne Gore, br. 014/10 od 17.03.2010, 040/16 od 30.06.2016, 074/20 od 23.07.2020, 067/21 od 22.06.2021

безбедност на информациските системи за електронска администрација. Врз основа на Законот за информациска безбедност, беа донесени два подзаконски акти, еден правилник (септември 2010 година) и еден пропис (2013 година), кои се однесуваат на мерките и стандардите за информациска безбедност. Овие два правилници биле донесени значително по истекот на роковите за нивно донесување (30 дена за донесување на правилникот и 6 месеци за донесување на правилниците и другите подзаконски акти, почнувајќи од датумот на влегување во сила на Законот), додека двата подзаконски акти предвидени со овој закон воопшто не се донесени: правилникот за воспоставување и заштита на критична ИТ инфраструктура и правилникот за спречување и заштита на информациските системи од инциденти поврзани со компјутерската безбедност. Со измена на Законот за информациска безбедност од јули 2020 година, бил отстранет член 11 од овој закон, кој ја регулираше работата на CIRT (Тим за одговор на компјутерски инциденти), односно тимот за реагирање на инциденти поврзани со компјутерската безбедност. Промената беше направена индиректно, преку измена на Законот за тајност на податоците. Бришењето на член 11 создаде привремена празнина во дефиницијата и регулирањето на CIRT, бидејќи CIRT е наведен во форма на кратенка во други членови од Законот, кои не се изменети. Јавноста не можеше да дознае од законскиот текст што е CIRT и кои се неговите надлежности, иако тие се наведени на неколку места во одредбите, па толкувањето и примената на законските одредби за еден период беше многу потешко за јавноста. CIRT беше редефиниран со измена на Законот во јуни 2021 година, што значи дека правната празнина траеше околу 11 месеци. Значењето на Законот за информациска безбедност дојде во центарот на вниманието по неколку сајбер напади врз државни органи во Црна Гора (во текот на 2022 година), кога се сфати дека јасни процедури, координација и примена на мерки, односно соодветен одговор на државните органи на сајбер напади практично не постојат. Поточно, постапката за реагирање на сајбер напади е недоволно регулирана, делумно поради недонесувањето на горенаведените подзаконски акти. По сајбер нападот, имало значителен пад на довербата на граѓаните во јавната администрација, кога граѓаните не можеле навремено (или воопшто) да ги добијат бараните информации и електронски услуги како што е утврдено врз основа на истражување на јавното мислење - анкета за задоволството на граѓаните од електронските услуги, спроведена во 2024 година за потребите на надлежното министерство и предвидена во Стратегијата за

дигитализацијата на јавната управа.[474].Поради овие причини, кон **крајот на 2024** година беше донесен нов **Закон за информациска безбедност**,[475] со цел подобрување на заштитата на информациските системи на државните органи од сајбер напади. Исто така, беше потребно да се донесе нов закон со цел усогласување на постојните прописи со Директивата на ЕУ за мерки за високо заедничко ниво на сајбер безбедност низ целата Унија (Директива NIS 2 од 2022 година, Директива (ЕУ) 2022/2555, 2022). Според тоа, новиот закон е целосно усогласен со директивата NIS 2 на ЕУ и предвидува активности за идентификување на нивото на безбедносни ризици (инциденти), прецизни безбедносни процедури, мерки за координација, управување со ризици итн. Новиот закон е значително пообемен од сегашниот Закон за информациска безбедност (претходниот закон има 21 член, новиот закон има 81 член) и пропишува основање на Агенцијата за сајбер безбедност, ново тело задолжено за информациска безбедност, заедно со CIRT на државната администрација.

Според природата на нештата, безбедноста на информациите вклучува и заштита на информациските и мрежните системи, односно нивна заштита од сајбер напади. Според тоа, мерките за заштита од сајбер закани или инциденти вклучуваат заштита на податоците што се обработуваат, пренесуваат и складираат во информациските и мрежните системи, заштита на интегритетот, доверливоста и достапноста на податоците за време на траењето и функционирањето на овие системи, како и управување со ризици во оваа област. Секако, неопходна е физичка заштита на информациските и мрежните системи, што вклучува заштита на просторите, објектите и уредите во кои се наоѓаат овие системи (Закон за информациска безбедност 2024, чл. 11-17). Мерките за безбедност на информациите се спроведуваат во согласност со соодветните стандарди на Црна Гора за управување со безбедноста на информациите (MEST ISO/IEC 27001).[476] Овие стандарди на кои се однесува новиот Закон биле утврдени долго пред донесувањето на Законот.[477]

---

[474] Izvještaj, Digitalizacija javne uprave: Ocjena zadovoljstva postojećim i identifikacija potreba za novim euslugama, Opšta populacija – građani, 2024, str. 42, 43; Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa: Zakon o informacionoj bezbjednosti, 2023; Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 98, 127

[475] Zakon o informacionoj bezbjednosti (2024). Službeni list Crne Gore, br. 113/2024 od 27.11.2024.

[476] https://isme.me/en/project/show/isme:proj:104580 (последен пат посетено на 23.05.2025)

[477] Првата верзија на стандардот е од 2009 година, последната верзија е од 2023 година, видете: Закон за информациска безбедност, 2024, чл. 18, 40, 53, 66, 68, 73; Институт за стандардизација на Црна Гора, 2023; Правилник за стандарди за информациска безбедност, 2013

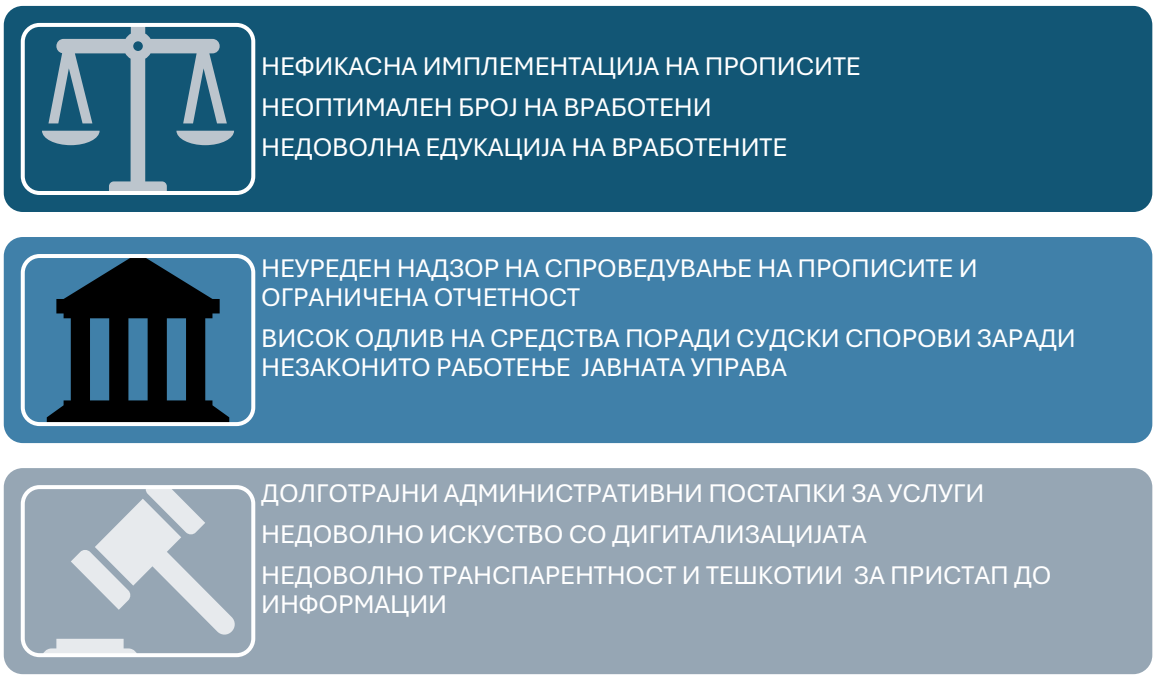
Закон за заштита на лични податоци[478] е важен за дигитализација на администрацијата во Црна Гора бидејќи го регулира собирањето и обработката на лични податоци, базите на податоци во кои се чуваат овие податоци (во електронска форма), вклучувајќи ги правата и обврските на субјектите чии податоци се обработуваат, субјектите кои обработуваат лични податоци и субјектите кои водат бази на податоци со лични податоци. Законот е донесен во 2008 година, со измени во 2009, 2012 и 2017 година. Законот за заштита на лични податоци има 5 важечки подзаконски акти, кои подетално ги регулираат неговите одредби и дејствувањето на Агенцијата, како и неколку одлуки за назначување на членови на Советот на Агенцијата. Заштитата на личните податоци во Црна Гора се заснова на највисокиот правен акт. Имено, Уставот на Црна Гора ја гарантира заштитата на личните податоци во член 43. Секоја употреба на лични податоци надвор од целта за која се собрани е забранета. Секое лице има право да биде запознаено со податоците што се собрани, а кои се однесуваат на неговата личност, како и правото на судска заштита од злоупотреба. Уставот го утврди и правото на приватност, како човеково право од особено значење за електронската администрација, бидејќи заштитата на личните податоци се заснова на правото на приватност. Важноста на правото на приватност е призната во неколку членови од Уставот на Црна Гора. Поточно, Уставот на Црна Гора утврдува дека секое лице има право на почитување на семејниот и приватниот живот. Исто така, доверливоста на телефонските разговори, писмата и другите средства за комуникација е неповредлива, освен ако повредата на доверливоста не се заснова на судска одлука (чл. 40-43). **Законот за услуги на Црна Гора**[479] го регулира и обезбедувањето електронски услуги, со што се заокружува потесното правно регулирање на електронската администрација во Црна Гора. Законот за услуги беше донесен во 2017 година со измени од декември 2019 година. Законот беше донесен за време на отворањето на третото поглавје во процесот на преговори за влез на Црна Гора во ЕУ (право на основање компанија и слобода на обезбедување услуги), со цел спроведување на Директивата на ЕУ за услуги (Директива 2006/123/ЕЗ, 2006; Закон за услуги, 2017). Овој закон не е во сила. Пропишано е дека неговата примена започнува од денот на влезот на Црна Гора во Европската унија, а подзаконските акти за спроведување на овој закон треба да се донесат до денот на влезот на Црна Гора во ЕУ. Затоа, рокот за донесување на подзаконските акти сè уште не е истечен, иако поминаа повеќе од 6 години од

[478] Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. (2008). Službeni list Crne Gore, br. 079/08 od 23.12.2008, 070/09 od 21.10.2009, 044/12 od 09.08.2012, 022/17 od 03.04.2017.
[479] Zakon o uslugama "Službeni list CG", br. 71/2017 i 67/2019

донесувањето на Законот. Всушност, овој закон ќе добие значење само кога Црна Гора ќе стане членка на ЕУ. Врз основа на овој закон, во 2023 година беше донесен еден пропис, а беше пропишан и друг подзаконски акт, кој сè уште не е донесен (Закон за услуги, 2017, чл. 8, 29, 36, 37; Пропис за начинот на соработка и размена на информации меѓу надлежните органи за целите на пристап и обезбедување услуги, 2023). Законот за услуги ја регулира слободата на прекугранично обезбедување услуги, основање бизнис на економски субјекти итн. Овој закон се однесува на корисниците и давателите на услуги од Црна Гора и Европскиот економски простор (видете: Закон за услуги, 2017, членови 1, 2, 6). Голем дел од овој закон се однесува на регулирањето на обезбедувањето услуги во деловните и економските активности и средини. Затоа, станува збор за правно регулирање на сообраќајот на услуги како една од слободите во контекст на Европската Унија и Европскиот економски простор.

5.3.4. Научени лекции -недостатоците пројавени во процесот на дигиталната трансформација на јавната администрација во Црна Гора

Графикон бр. 6: Предизвици за дигитализација на јавната администрација во Црна Гора



Се смета дека правната регулатива за дигитална трансформација на јавната администрација на Црна Гора е на високо ниво на квалитет во споредба со другите земји во регионот и дека е во согласност со правното acquis на ЕУ. Од друга страна, еден од најголемите проблеми на дигиталната трансформација администрација во Црна Гора е големата разлика помеѓу практиката и она што е нормирано во правните прописи. Накусо, одредбите од правните прописи во оваа област често не се применуваат[480]. Меѓу другите недостатоци на регулаторната реформа во областа на дигитална трансформација на јавната администрација во Црна Гора, се издвојуваат следниве: неуспех на надлежните органи да одговорат на барањата за обезбедување услуги што се достапни на порталот за електронска администрација и други веб-страници на органите на јавната администрација[481]; недонесување и ненавремено донесување на подзаконски акти врз основа на законот, недостаток на систематско следење на примената на прописите од страна на надлежното министерство[482]; недоволна размена на податоци помеѓу електронските регистри и евиденциите на надлежните органи, како и преку JSERP[483]; различен пристап и степен на развој и имплементација на електронски услуги и користење на ИКТ од страна на државните и административните органи (на државно и локално ниво), неможноста за целосно завршување на услугата електронски, веб-страниците на поединечните тела се стари и нефункционални[484]; недостаток на електронско управување со документи во одредени државни и административни органи документите се управуваат на традиционален начин во хартиена форма[485]; недоволно јасни стручни и технички термини во законите, што го отежнува разбирањето на законот од страна на пошироката јавност; недостаток на интерес и отпор на државните органи кон подобрување на техничките процеси и средства за вршење на услуги за електронска

[480] Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 37, 38.
[481] Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom za njihovo unapređenje, 2020, str. 12 – 13, 15; Izvještaj, Digitalizacija javne uprave: Ocjena zadovoljstva postojećim i identifikacija potreba za novim e-uslugama, Opšta populacija – građani, 2024, str. 10 – 12, 16, 17, 32, 44, 45; Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. sa Akcionim planom za 2022-2024, 2021, str. 35, 36, 40 – 46, 54 – 60; Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 37, 38, 41, 49, 58.
[482] Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. sa Akcionim planom za 2022-2024, 2021, str. 42
[483] Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. sa Akcionim planom za 2022-2024, 2021, str. 36 – 38; Izvještaj, Digitalizacija javne uprave: Ocjena zadovoljstva postojećim i identifikacija potreba za novim e-uslugama, Opšta populacija – građani, 2024, str. 13, 18.
[484] Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 38, 49; Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, 2017, čl. 16, 61, 62, 64; Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom za njihovo unapređenje, 2020, str. 6 – 15; Izvještaj, Digitalizacija javne uprave: Ocjena zadovoljstva postojećim i identifikacija potreba za novim e-uslugama, Opšta populacija – građani, 2024, str. 13, 18, 23, 33
[485] Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. sa Akcionim planom za 2022-2024, 2021, str. 46; Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 37, 38, 41, 49, 58, 59

администрација (опрема и системи), иако постојат реални услови за нивно подобрување[486]; недоволен стручен кадар во државните органи за користење и одржување на ИКТ, јавните службеници немаат потребно знаење за ракување со ИКТ;[487] ниско ниво на ИТ писменост на граѓаните, т.е. корисниците на услуги за електронска администрација[488]; недостаток на интерес, незадоволство и недоволна информираност на граѓаните за постојните услуги на порталот за е-влада и други веб-страници на органите на јавната администрација, особено во областа на електронското работење[489] релативно ниска свест на државните институции за вредноста на електронските услуги во споредба со традиционалните хартиени услуги; [490]; отсуство на интероперабилност и оптимизација како принцип на електронска администрација во правото и во праксата (принципот на интероперабилност постои само во прописите за електронска идентификација и електронски комуникации), електронски регистри и информации системите во сопственост на различни државни органи честопати не се технички способни за меѓусебна размена на податоци.[491]

За да се направи добра правна рамка за дигитална трансформација јавната администрација пред донесување на нов закон или измена на закон поврзан со ова, мора да се анализира како тоа ќе се рефлектира врз постоечките закони и во нив сообразно да се извршат измени и дополнувања. Ако се направи анализа на законските прописи со кои се регулира електронската управа може да се заклучи дека тие се усогласени со европските прописи, меѓутоа уште може да се забележи дека постојат различни институции за спроведување на надзор на имплементирање на правните прописи. Ако

[486] Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 37, 38, 49, 58; Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. sa Akcionim planom za 2022-2024, 2021, str. 38, 80; Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom za njihovo unapređenje, 2020, str. 6 – 15;
[487] Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. sa Akcionim planom za 2022-2024, 2021, str. 35, 36, 40 – 46, 49, 50, 54 – 62, 69, 70, 75 – 77, 80, 91, 92, 100; Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 31, 43, 45, 65, 68
[488] Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 40, 49, 63 – 70, 88, 127, 128; Izvještaj, Digitalizacija javne uprave: Ocjena zadovoljstva postojećim i identifikacija potreba za novim e-uslugama, Opšta populacija – građani, 2024, str. 6 – 7
[489] Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 40, 49, 63 – 70, 88, 127, 128; Izvještaj, Digitalizacija javne uprave: Ocjena zadovoljstva postojećim i identifikacija potreba za novim e-uslugama, Opšta populacija – građani, 2024, str. 6 – 7;
[490] Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom za njihovo unapređenje, 2020, str. 6 – 15; Analiza pravnog okvira za razvoj elektronskih usluga, 2022, str. 13, 14; Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa: Zakon o elektronskom dokumentu, 2022; Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 37, 38, 41, 58, 59; Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. sa Akcionim planom za 2022-2024, 2021, str. 36, 51, 52, 53, 56 – 58, 60, 61, 66, 67, 74, 122
[491] Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 38, 49; Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, 2017, čl. 16, 61, 62, 64; Montenegro, Digital Public Administration Factsheet 2024, 2024;

пак се направи анализа на практичната примена на правните прописи може да се забележи дека, следењето на примената на прописите во Црна Гора не е доволно успешно.[492]

Во државата Црна Гора нема и стратегија за користење на вештачката интелигенција ниту правни прописи што би обезбедиле правилно користење на ВИ.

ЧЕТВРТИ ДЕЛ – СОСТОЈБАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НА ПЛАНОТ НА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Вовед кон дел четврти дел

1. ГЛАВА ПРВА: РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПОДАТОЦИ ЗА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА, ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Вовед кон Глава прва Дел четврти

Во овој дел од докторската дисертација врз основа на дескрипција на различни документи, извештаи, статистички податоци, правиме анализа на состојбата од почетоците на дигиталната трансформација на јавната администрација до денес. За да ја задржиме систематиката која ја користевме за земјите што ќе ги компарираме најнапред даваме определени општи податоци за нашата држава и дигитализацијата. Без амбиција за обработка на сите преземени активности од првите чекори до актуелниот момент, и без детална анализа на реалните состојби по години, темелна критика на нормативната рамка и пројавени слабости ќе се обидеме да дадеме само кус историски приказ поделен во два временски периоди како слика за историскиот развој. Нашето истражување ќе биде насочено на актуелните состојби и напори што се прават денес на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација. Историскиот и споредбениот метод ќе бидат искористени за потврдување на нашата хипотеза, дека без комплексна нормативна рамка нема можност за успешна дигитална трансформација, затоа што добрите правни прописи значат правилно искористување на инфраструктурата,

[492] Види повеќе Ivan s. Jeknić Pravno uređenje elektronske uprave i dobra regulatorna praksa – Crna Gora i uporedno pravo, doktorska disertacija Beograd 2025

обезбедување на интероперабилност, дигитална писменост на вработените во јавната администрација и на граѓаните и особено обезбедување на грижа за ранливите категории на граѓани.

1.1. Општи податоци за Република Северна Македонија

Република Северна Македонија ја стекна својата **самостојност во 1991 година**, по распадот на поранешна Југославија, а како **меѓународно призната држава** во текот на 1993 година, кога стана членка на Обединетите нации. Европската перспектива за земјата започна неколку години подоцна, со потпишување на Договорот за стабилизација и асоцијација (ДСА) помеѓу **Република Македонија** и **Европската унија потпишан на 9 април 2001 година во Луксембург**, кој стапи во сила на **1 април 2004 година**, а целосно почна да се применува од **2005 година**, со отворањето на европската перспектива за земјата. Овој договор претставува прв договорен чекор во процесот на европска интеграција и беше предуслов за добивањето на **статус на кандидат за членство во ЕУ во 2005 година**, што ја позиционира како една од земјите со најдолг статус на чекање за патот кон ЕУ. ДСА од 2001/2004 не содржи посебно поглавје „јавна администрација“, но има **директни одредби,** кои се однесуваат непосредно или посредно на јавната администрација како:**член 102–106** – административни и институционални реформи, вклучувајќи зајакнување на јавната администрација за да може да ги применува европските правила; **член 111** – нагласува дека е потребна професионална и независна администрација за ефикасна имплементација на договорот.; **член 114–117** – соработка во областа на статистика, реформа на јавните финансии и институционално градење. Овие одредби се основа за воведување на европските принципи на јавна администрација (мерит систем, транспарентност, ефикасност).

Јавната администрација не е посебно поглавје во преговорите со земјите членки на ЕУ, туку е **дел од Поглавје 23 – Правосудство и фундаментални права** и **Поглавје 32 – Финансиска контрола**. Покрај тоа, реформата на јавната администрација е „хоризонтална тема“ – значи дека се оценува во сите поглавја, бидејќи е предуслов за усогласување и имплементација на европското право.

ЕК секогаш ја врзува со **поглавје 24 – правда, слобода и безбедност**, заради ефикасноста на институциите.

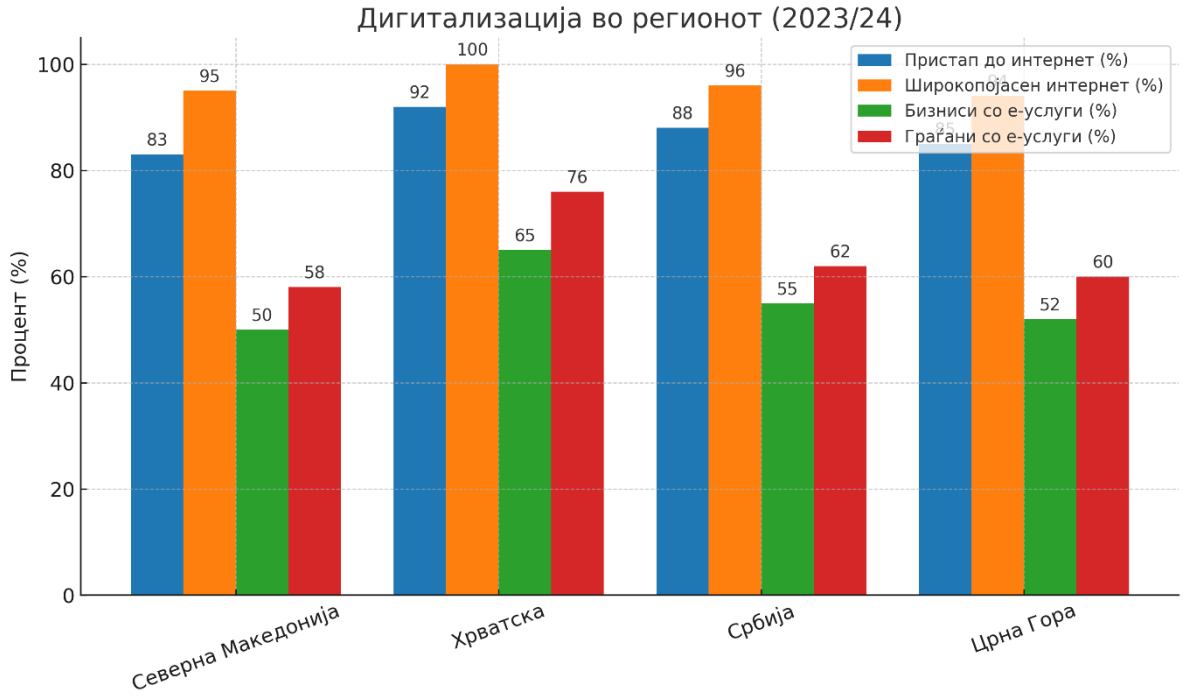
Кога зборуваме пак за дигитализацијата денес, земјата има население од приближно **1,83 милиони жители**.[493] Од нив, најголемиот дел активно се служат со интернет – според податоците од 2023/24 година, околу **90.8–91.2% од населението има редовен пристап до интернет**.[494] Ова ја вбројува Северна Македонија меѓу државите во регионот со релативно висока дигитална поврзаност, иако постојат разлики меѓу урбаните и руралните средини.

Кога станува збор за инфраструктура, државата бележи стабилен напредок: со најновите програми за дигитална трансформација и националниот широкопојасен план, покриеноста со **широкопојасен интернет изнесува повеќе од 95% од територијата**, при што во урбаните средини речиси целосно е достапна и оптичка мрежа.

Бизнис заедницата, пак, сè повеќе преминува на дигитални канали: околу **95% од компаниите користат интернет во секојдневното работење**, а над **50% нудат е-услуги или онлајн комуникација со клиентите и администрацијата**.[495] Граѓаните, иако нешто поназад во однос на искористеноста, сепак бележат напредок: според извештаите на Европската комисија и националните статистики, околу **55–60% од населението активно користи е-услуги** преку порталот **uslugi.gov.mk** или други електронски системи. Сето ова покажува дека Северна Македонија, и покрај ограничените ресурси, успева да се движи кон **европските дигитални стандарди** – процес кој е тесно врзан со реформата на јавната администрација, отворањето на поглавјата во преговорите со ЕУ и постепеното прилагодување кон **DIGITAL Europe и DESI индексот**.

[493] https://www.stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=2 (последен пат посетено на 26.07.2025)
[494] https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt=77 (последен пат посетено на 25.07.2025)
[495] https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt= (последен пат посетено на 25.07.2025)

Графикон бр.7: Споредбен приказ за дигитализацијата во нашата држава со земјите во регионот



1.2. Историски развој на дигитализацијата и почетоци на дигитална трансформација на јавната администрација во Република Северна Македонија

1.2.1. Историски развој на дигиталната трансформација на јавната администрација од осамостојување до 2000 година

Оваа деценија е деценија на подготвителна фаза – во овој период државата ги поставува темелите на дигиталната инфраструктура и за првпат го воведува концептот на „информатичко општество“ во своите програмски документи.

Во првите години по самостојноста (1991–1993), државата е фокусирана на институционално градење и стабилизација. Веќе во **1993 година** започнале првите активности за поврзување на академската заедница преку **MARNET (Macedonian Academic and Research Network)** – национална мрежа што ја воспостави Факултетот за електротехника и информациски технологии (ФЕИТ). Во **1995 година** Македонија доби

прв постојан пристап до интернет преку академската мрежа, а потоа и преку комерцијални провајдери.

Во **1996 година** се воспоставува **Министерство за информатичко општество и администрација** во прва фаза (тогаш во состав на пошироки ресори). Ова министерство подоцна ќе стане носител на дигиталната агенда. Државната статистика и Министерството за финансии во истиот период почнуваат да воведуваат примарни **информациски системи** за собирање и обработка на податоци.

Први документи каде се споменува дигитализација во државата се: Програмата за развој на информатичко општество (1997–1999) – документ кој за првпат ја формулира идејата за „дигитализација“ на јавниот сектор и создавање основа за електронска управа; **Националната стратегија за информатичко општество (1999)** – подготвена со поддршка на академската заедница и меѓународни партнери, таа ги дефинирала целите: развој на телекомуникациска инфраструктура; пристап до интернет за институциите и училиштата; користење на ИКТ во јавната администрација и образованието. Овој период може да се смета за „поставување темели“ на дигиталната трансформација. Сè уште нема е-услуги за граѓаните, но се создаваа **технички и институционални предуслови**: интернет мрежа, први компјутерски системи во администрацијата и документи кои ја отвораа агендата за ИКТ.

1.2.2. Историски развој на дигиталната трансформација на јавната администрација во периодот од 2000 до 2010 година

Со влезот во новиот милениум, Република Македонија започна да ја третира информатичката технологија не само како поддршка за внатрешни административни процеси, туку и како средство за трансформација на начинот на кој државата комуницира со граѓаните и бизнисите. Во овој период, Владата работела на повеќе фронтови: **изградба на инфраструктура и дигитална писменост** – обезбедување пристап до компјутери и интернет во јавните институции и училишта; **правна рамка** – донесување на закони за електронски потпис и електронска трговија, со што се поставија темелите за електронски документи со правна важност. **стратешки документи** – усвојување на првата **Национална стратегија за развој на информациско општество** и акциони планови за е-влада, кои ги дефинираа приоритетите за електронски услуги,

интероперабилност и ефикасност на администрацијата; **е-проекти на Владата** – во овој период започнаа да се развиваат првите е-услуги, поделени според области: е-бизнис (електронски јавни набавки, е-регистрација на компании), е-образование (опремување на училиштата со ИКТ), е-здравство и е-даноци; **меѓународни споредби и притисоци** – Македонија се споредуваше со ЕУ и соседните држави, што создаде дополнителна мотивација за развој на национални програми.

Главна карактеристика на периодот 2000–2008 е дека реформите беа **„од врвот надолу“ (top-down)** – иницирани од Владата, а не од барања на граѓаните, но тие создадоа основа за подоцнежна масовна дигитализација.

Периодот од 2000–2010 година, е период во кој Македонија од **пилот-иницијативи** се префрла на **системски решенија за прв пат**: има **стратегиска рамка (2005)**; **бек-офис дигитализација** (катастар, јавни набавки); **front-office поедноставување** (one-stop-shop за бизниси); и **прв севкупен план за е-влада (2010)**. Овие чекори ја прават дигитализацијата мерлива и видлива—и создаваат основа врз која се градат поновите интероперабилни услуги и е-идентификацијата.

Во раните 2000-ти државата се насочува од „информатиката“ кон вистинска дигитална трансформација. Се работи на основната ИКТ-инфраструктура во институциите и се подготвуваат првите системски документи на национално ниво (работни групи и нацрти за информациско општество). После овој циклус донесена е **Национална стратегија за развој на информациско општество**.[496] На 1 април 2005 година, Работната група за информатичко општество ја усвоила Националната стратегија за информатички и комуникациски технологии (ИКТ) и соодветниот Акционен план. Националната стратегија била усвоена од Владата на Република Македонија на 16 јуни 2005 година и од Македонското собрание на 21 септември 2005 година.[497] Документот поставувал цели за инфраструктура, е-услуги, интероперабилност и дигитални вештини и станува референтна точка за сите понатамошни чекори.

Развојот на Стратегијата и Акциониот план биле поддржан од Фондацијата Институт отворено општество - Македонија (ФИООМ), Комитетот за информатичка технологија

[496] https://metamorphosis.org.mk/en/proekti_arhiva/national-strategy-for-development-of-information-society/ (последен пат посетена на 23.08.2025)

[497] Национална стратегија за развој на информатичко општество и акциискионен план. Април, 2005. Влада на Репубилка Македонија. Достапно на: https://cutt.ly/Qb8S1ib (последен пат посетено на 22.05.2025)

на Владата на Република Македонија и Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП). Во 2005 година биле организирани јавни форуми во неколку градови низ Македонија, а исто така и на веб-страницата на Комитетот за информатичка технологија за да се вклучи јавноста во процесот на конечно изготвување на документите. Националната стратегија и Акциониот план ги идентификуваат механизмите и правната и фискалната рамка што се сметале за потребни за имплементација на е-управување и образование, иницијативи за е-бизнис и развој на ИКТ инфраструктурата. [498]

Паралелно стартуваат неколку крупни системски проекти што го менуваат „бек-офисот“ на државата: **Реален имотен катастар и регистрација (RECRP)** – проект поддржан од Светска банка за целосна дигитализација на катастарските евиденции и поедноставување на услугите кон граѓани/бизниси.[499]

На **1 јануари 2006** година, **Централниот регистар** официјално го става во погон „one-stop-shop“ моделот за основање компании—една врата за регистрација и автоматска размена на податоци со други органи. Ова е практичниот симбол дека дигитализацијата почнува да ја скратува бирократијата или да влијае позитивно врз администрацијата.[500]

Парламентот во 2007 година го донесе **Законот за електронска трговија** (**Службен весник бр. 133/2007**, 26 октомври), со кој се уредуваат услугите на информатичко општество, валидноста на електронските документи и обврските на давателите на услуги. Законот влегол во сила во ноември 2007 и ги усогласува правилата со европската **Директива за е-трговија**.[501]

Електронска јавна набавка (ESPP/MESPP) е воведена во 2008 година. Тоа е национален е-систем (прво опционален), со дигитално објавување, електронска комуникација и е-аукции; во **2009** се проширува и активно се промовира користењето. [502]

---

[498] https://metamorphosis.org.mk/en/proekti_arhiva/national-strategy-for-development-of-information-society/ (последен пат посетена на 23.07.2025)

[499] https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/481281468270921461 (последен пат посетена на 23.07.2025)

[500] За едношалтерскиот систем види повеќе на: https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/macedonia-fyr/MKD.pdf (последен пат посетено на 23.07.2025)

[501] За ова повеќе Камбовски И. „Развој на електронската трговија“4thINTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE: SOCIAL CHANGE IN THE GLOBAL WORLD, Shtip, September 06-07 2017 стр. 277-289

[502] ; https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home (последен пат посетено на 22.07.2025)

Во овој период донесен е **Законот за податоци во електронска форма и електронски потпис** (**СВ бр. 34/2001**, со измени 2008/2015), кој обезбедува правна вредност на електронските документи и користење квалификувани сертификати; подоцна, оваа област е надградена (2019) со комплетно усогласување со **eIDAS**. Во периодот 2000–2010 токму овој „стар“ закон е носечки за е-набавки, е-регистрации и сл.[503]

Министерството за правда во **2007** усвојува ИКТ-стратегија за правосудство (WAN поврзување, единствен информативен центар, база за правосудни органи), што е важна подлога за електронски услуги во судството.[504]

Деценијата кулминира со **Национална стратегија за е-влада 2010–2012** (МИОА, јануари 2010), која првпат ги собира на едно место визијата „корисникот во центарот“, каналите за пристап (веб/мобилно/шалтер) и приоритетите за интероперабилност и масовно земање на е-услуги.[505]

1.2.3. Историски развој на дигиталната трансформација на јавната администрација во периодот од 2010 до 2022 година

Политичката волја за дигиталната трансформација на јавната администрација во овој период е изразена преку носење на голем број стратешки документи, преземање на проектни и други конкретни активности, како и донесување на определени законски прописи што се во функција на дигитализацијата. Во овој временски период донесени се: „Национална стратегија за е-Влада“, од 2010 година, а го опфаќа периодот од 2011 до 2012 година;[506] „Национална стратегија за е-вклучување“, од 2011 година, а се однесува на периодот од 2011 до 2014 година;[507] и „Национална краткорочна ИКТ стратегија“ за

[503] Donchevska B. "Possibilities for application of the electronic signature in the lawmaking process at the assembly of the Republic of North Macedonia" Balkan Social Science Review, Vol. 15, June 2020, 77-93

[504] https://rm.coe.int/republic-of-macedonia-ministry-of-justice-strategy-for-justice-informa/168078f268 (последен пат посетено на 23.07.2025)

[505] Dzamtoska-Zdravkovska S. Taskov N., Ackovska, M. (2014) E-government information communication system and transparency: an overview of the situation in the Republic of Macedonia (Economic Development No.3/2014 p.(73-87) Jurnal of the Institute of Economics;Official web site of the journal: http://www.ek-inst.ukim.edu.mk/spisanija/ (последен пат посетено на 22.07.2025)

[506] Национална стратегија за е-Влада 2011-2012.Јануари,2010. Министерство за информатичко општество и администрација. Достапно на: https://cutt.ly/gb8DcJG (последен пат посетено на 23.07.2025)

[507] Национална стратегија за е-вклучување 2011-2014.Мај, 2011.Министерство за информатичко општество и администрација. Достапно на: https://cutt.ly/Ab8DYPz (последен пат посетено на 23.07.2025)

периодот од 2016 до 2017 година.[508] Во речиси секоја стратегија што се однесува на развојот на информатичкото општество и на дигиталните технологии, а поврзано со реформите во јавната администрација, се планирало државата да се погрижи да создаде средина што ќе ги поддржи иновациите; ќе овозможи испорака на персонализирани, лесно достапни услуги, насочени кон сите корисници и тие да придонесат да се зголеми транспарентноста и отчетноста на државните институции.

Како фактор што делува врз дигиталната трансформација на јавната администрација во овој период особено е потенцирана **интероперабилноста и инфраструктурата** на јавната администрација. Државните институции за остварување на своите законски надлежности и работни задачи секојдневно имале и имаат потреба од меѓусебна размена на документи, информации и податоци. Поврзувањето на воспоставените информациски системи на институциите преку платформата за интероперабилност, која е изградена на основа на општо прифатени европски стандарди и најдобри практики за интероперабилност, овозможува размена на документи, информации и податоци на безбеден и стандардизиран начин, со утврдени стандарди, процедури и протоколи. Како што веќе во повеќе наврати беше кажано интероперабилност, подразбира способност на одделни и различни информациски системи да комуницираат кон взаемно корисни и договорени заеднички цели. Споделувањето на информации и знаење помеѓу институциите во овој период е овозможено преку обезбедени веб сервиси од нивното деловно работење и надлежности со помош на размена на информации помеѓу регистрите/базите од информациските системи кои што се во употреба од страна на државните институции, без разлика на имплементираните технологии кај истите. Непречениот проток на информации преку платформата за интероперабилност, драстично го намалувала времето потребно за пренос на информациите во хартиена форма преку стандардни поштенски услуги помеѓу државните институции. Со овој начин се придонесува институциите да го олеснат протокот на документи и информации и да се намали времето потребно за обезбедување поквалитетни јавни услуги прилагодени кон потребите на граѓаните и потребите на приватните компании. Заради создавање на предуслови за електронска размена на податоци и документи и креирање на единствена околина за комуникација меѓу институциите по електронски пат, МИОА

[508] Национална краткорочна ИКТ-стратегија 2016-2017.Август, 2015. Министерство за информатичко општество и администрација. Достапно на: https://cutt.ly/Ib8DJHe (последен пат посетено на 23.07.2025)

во 2010 година започнала реализацијата на проектот за набавка на систем за интероперабилност. Во текот на 2010-тите се утврдила и операционализирала **Платформата за интероперабилност** (позната и како „единствена околина“ или **Македонска информациска магистрала – МИМ**). Пилот проектот за интероперабилност првично е имплементиран во 5 државни институции и тоа: Министерство за внатрешни работи, Централен регистар, Агенција за катастар на недвижности, Царинска управа и Управа за јавни приходи. Тогаш за секоја наредна година се планирало постепено проширување на системот со нови институции, модернизација, проширување и адаптирање на системот за интероперабилност. Во текот на 2014 година МИОА отпочнало со реализација на проектот Национална рамка за интероперабилност 2.0 кој воедно е и дел од Програмата за работа на Владата на РМ 2014 – 2018 година. Проектот МИМ подразбирал модернизација, проширување и адаптирање на постојната софтверска инфраструктура оформена во рамките на МИОА, а за потребите на: Министерство за внатрешни работи (МВР), Централен Регистар на РМ (ЦР), Управата за јавни приходи (УЈП), Царинската управа (ЦУ) Агенцијата за катастар на недвижности (АКН) и целосна имплементација на решението во уште 14 институции. Платформата требала да обезбеди поврзување на сите македонски државни институции на единствен начин користејќи пропишани процедури, шеми и протоколи. Иако воспоставената платформата за интероперабилност е оперативна, има податоци дека во овој период истата ја користат мал дел институции, нема приклучување на нови корисници, а размената на податоци помеѓу институциите и реализираниот сообраќај на платформата бележи благо опаѓање. Поради овие состојби, единечната цена на чинење за пренос на една порака наместо да се намалува, истата низ годините се зголемува. [509] Таа функционира како безбедна магистрала за машинска размена на податоци/документи меѓу институциите (message bus), без да ги чува содржините—се евидентира само транспортот на пораките. Целта била да се замени хартиениот пренос и да се скрати времето за постапки. Државната ревизија во 2021 опишала и слабости (недоволни процедури и ограничен опфат на приклучени институции), што индиректно ја опишува состојбата на платформата во 2010-тите.

[509]Конечен извештај за извршена ИТ ревизија како ревизија на успешност „Функционалност на платформата за интероперабилност помеѓу институциите од јавниот сектор“2022 година достапно на: https://dzr.mk/sites/default/files/2022 (посетено на 25.05.2025)

Новата платформа за интероперабилност (МИМ2) првично е имплементирана преку проект финансиран од Европската унија преку системот за Европска помош 135564/SUP/IH/MK, и овозможувала државните институции да разменуваат податоци и документи по електронски пат на стандардизиран, безбеден и унифициран начин, со што се зголемува ефикасноста при нивното работење. Размената на податоци помеѓу две институции се одвива според дефинирани стандарди за безбедност, заштита, формат и структура на податоците. Притоа, една јавна институција може да ги побара и да ги добие податоците и документите што и требаат од друга јавна институција за побрзо извршување на административните постапки за потребите на граѓаните. Преку твининг проект направена е националната рамка за интероперабилност како и анализа на состојбата со постоење на две магистрали и насоки за понатамошно развивање на системот за интероперабилност.[510]

За овој период е карактеристично што се прават напори за воспоставување на систем за управување со документи (**Документ менаџмент систем-ДМС**) кој е утврден како приоритет со Ревидиран Акциски план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010 - 2015.[511] Подоцна, МИОА изработува нов Документ Менаџмент Систем -ДМС систем за непречена размена на документи по електронски пат кој на јавноста ѝ бил презентиран во август 2020 година, како систем кој треба да овозможи заедничко работење на административните службеници, од различни сектори и одделенија. Новиот ДМС систем е SMART систем кој го олеснува работењето. За секој предмет кој е заверен во архива и електронски разменет со некоја институција, тоа ќе значи дека одговорот за тој предмет ќе биде автоматски заверен и распределен до лицата кои учествувале во неговата подготовка, независно од местото од каде што работат. Со националниот ДМС се прави унифицирање на архивското и деловодно работење на институциите во соработка со Државниот архив и Државниот управен инспекторат.[512] Според податоците на истражувањето на Центар за управување со промени (ЦУП) „Градење на јавен сектор базиран на знаење“[513], од 101 институции кои одговориле на

[510] IB.idem.(фус нота 505) Конечен извештај.....стр.6-7

[511] Ревидиран Акциски план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010-2015. Министерство за информатичко општество и администрација. Достапно на: https://cutt.ly/3Hdn5Ki (последен пат пристапено 23.07.2025)

[512]МИОА изработи нов ДМС систем за непречена размена на документи по електронски пат. Влада на Република Северна Македонија. Достапно на: https://vlada.mk/node/22317 (последен пат посетено н 21.06.2025)

[513] Градење на јавен сектор базиран на знаење. Центар за управување со промени. Достапно на: https://cup.org.mk/publication/developing-knowledge-based-public-sector (последен пат посетено на 21.06.2025)

истражувањето, само 9 од нив нотирале дека имаат ДМС. Во однос на тоа каде ги зачувуваат електронски документите на кои работат секојдневно, според одговорите добиени од ревизорскиот извештај, 74,16% од институциите, документите ги чуваат само локално, односно на својот компјутер. Ова се потврдило и во време на пандемијата кога голем број институции истакнале дека не се подготвени за работа на далечина поради неможноста да пристапат до документите. Како официјална информација по однос на ДМС било преставувањето на буџетот на МИОА за 2021 при што било најавено дека се вложуваат средства за Националниот систем за управување со документи ДМС системот и дека институциите ќе може да разменат документи во електронска форма и дека размената на документите ќе биде во реално време. Во повеќе наврати **споменуваниот принцип „само еднаш“** т.е. јавните администрации да собираат информации од граѓани и бизниси само еднаш, а потоа да ги споделуваат и повторно да ги користат овие информации) бил и останал политички приоритет во овој период и во нашата држава. Се прават напори на сите граѓани да биде олеснет пристапот до услуги, како и целокупниот процес низ кој минуваат за да ги добијат тие услуги. Тоа значи висококвалитетни услуги без оглед на каналот што го користат граѓаните и решавање на проблеми при првата точка.

Меѓу другите фактори кои помагаа во дигиталната трансформација на јавната администрација е и **дигиталната писменост на населението**. Еуростат креира индекс за дигитални вештини кој се имплементира од 2015 година. Нивната методологија се состои од сумирање на четири типа на вештини: информациски вештини, вештини за решавање на проблем, комуникациски вештини и софтверски вештини за манипулирање со содржина. Според овој индикатор, РМ е рангирана на врвот по ниско целокупно ниво на дигитални вештини. Во однос на базично ниво на дигитални вештини, РМ повторно е во долниот ранг споредбено со европските земји. За основни и над основни вештини, повторно РМ е во долниот ранг со 32%, единствено пред Бугарија и Романија.[514]

Покрај политичката волја, техничката инфраструктура, интероперабилноста дигиталната писменост како што во повеќе наврати кажавме за успешна дигитална трансформација на јавната администрација потребна е и **комплексна правна рамка**. Во периодот до 2022 година воспоставена е законска рамка која е **правна основа** за:

[514] Конечен извештај за извршена ИТ ревизија како ревизија на успешност „Функционалност на платформата за интероперабилност помеѓу институциите од јавниот сектор“2022 година стр. достапно на: https://dzr.mk/sites/default/files/2022 (посетено на 25.05.2025)

сигурна електронска размена на документи; примена на е-потпис и доверливи услуги; обврска за користење на МИМ како единствена платформа; усогласување со европската регулатива (eIDAS, EIF).

Во понатамошниот дел ќе ги набројме најбитните прописи донесени во овој временски интервал. Тоа е **Закон за електронско управување и електронски услуги** – уредува користење на националната платформа за интероперабилност (МИМ), обврска за сите органи да ја користат при размена на електронски документи.[515]

Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис *[516]* – ја признава правната важност на електронските документи и потписи, кој што е заменете со нов Закон со ист назив во 2019 година.[517]

Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги – уредува е-идентификација, доверливи услуги и интероперабилност.[518]

Во овој период донесени се и голем број на подзаконски прописи што ја обезбедуваат интероперабилноста како: **Правилник за минималните технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги;[519]Правилник за стандардите за квалитет на податоци во поединечните бази на податоци;[520]Правилник за упис во листата на правни лица за проверка на интероперабилност, форма и содржина на сертификати и проверка на безбедност;[521] Правилник за стандардите за интероперабилност на МИМ и стандардите за**

[515] Закон за електронско управување и електронски услуги Службен весник на РСМ бр. 98/2019, 244/2019

[516]Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис Службен весник на РМ бр. 34/2001, 6/2002, 98/2008 и 33/2015 (во важност до 01.09.2020)

[517] Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис Службен весник на РСМ бр. 244/2019

[518] Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги Службен весник на РСМ бр. 101/2019, 275/2019

[519] Правилник за стандардите за квалитет на податоци во поединечните бази на податоци Службен весник на РСМ бр. 233/2019

[520] Правилник за стандардите за квалитет на податоци во поединечните бази на податоци Службен весник на РСМ бр. 233/2019;

[521] Правилник за упис во листата на правни лица за проверка на интероперабилност, форма и содржина на сертификати и проверка на безбедност Службен весник на РСМ бр. 263/2019

безбедност на ИТ системите;[522] Правилник за користење на ИС за обработка на податоци преку МИМ и за регистарот на услуги.[523]

За период од 2010 до 2022 година, може да се забележи дека и во Конечен извештај за извршена ИТ ревизија како ревизија на успешност „Функционалност на платформата за интероперабилност помеѓу институциите од јавниот сектор“ од 2022 година особено се укажува дека овие процеси треба да бидат следени или за одредени од нив треба да постои претходно правен пропис за да се постигне интероперабилност и за дигиталната трансформација на јавната администрација во нашата држава биде успешна.

Така, може да се забележи дека во Извештајот е нотирано „ Во правните акти што беа дадени на анализа не се уредува изречно обврската за создавање, одобрување и одржување на Централен национален каталог на електронски услуги“ и затоа се препорачува измена на законската рамка за да се внесат начелата што се во основата на јавните услуги преку земање предвид на целиот животен циклус на услугата - планирање, дизајнирање, изработка, примена, ставање во функција, користење, објавување, зачувување. Покрај тоа, се предлага да се предвиди обврска на органот да изготви и да одржува каталог на електронски услуги за службите за контакт со клиентите и да се обврзат релевантните органи да ги даваат информациите што се неопходни за одржување и ажурирање на содржината на каталогот.

Во споменатиот Ревизорски Извештај уште стои дека во однос на институционалната и организациска рамка, дигиталната трансформација е можеби единствената област каде не постои институција надлежна за спроведување, како и институција надлежна за вршење на инспекциски надзор над спроведувањето на утврдените политики. Институциите не располагаат со организациони единици надлежни за клучните ИТ системи. Оваа констатација се однесува и на актуелната состојба во судските органи, особено во однос на нивното дигитално поврзување со институциите што ја сочинуваат јавната администрација. Од 2018 година се воспоставуваат и опремуваат деловни простории – Центри за услуги, именувани како „Една точка за услуги“ (ЕТУ), со што им се овозможува на граѓаните, вклучувајќи ги и лицата со попреченост, на едно место да

[522]Правилник за стандардите за интероперабилност на МИМ и стандардите за безбедност на ИТ системите Службен весник на РСМ бр. 175/2020

[523] Правилник за користење на ИС за обработка на податоци преку МИМ и за регистарот на услуги Службен весник на РСМ бр. 263/2019

добијат услуги и информации од различни државни и јавни институции. До 2022 година отворени се пет ЕТУ центри во Скопје, Тетово, Куманово, Битола и Охрид. Во однос на посетеноста на овие пет ЕТУ центри, кумулативно на годишно ниво за 2021 година биле реализирани 23.534 посети од граѓани во ЕТУ центрите за остварување на одредени услуги или добивање на информации, додека во 2022 година оваа бројка изнесува 49.982 посети од граѓани во овие ЕТУ центри, со тоа што треба да се нагласиме дека повеќе од 2/3 од овие посети биле реализирани во ЕТУ центарот во Скопје. Дополнително, се бележи прогресивен раст на користењето на можноста од страна на граѓаните за електронско закажување на термин за посета на ЕТУ центарот преку платформата „Мој Ред“ дел од системот „Земи бројче“. Над 1.000 граѓани ја искористиле можноста само во последната половина од 2022 година од кога е и ставен системот во полн капацитет. Во однос на показателот за квалитет на услугата во ЕТУ центрите, каде што се мери времето на чекање, граѓанинот од пристигнување односно од моментот на земање на тикет за реден број до неговото повикување за услужување, имало напредок во однос на 2021 година.

И покрај постигнатите резултати, било констатирано дека постојат одредени проблеми кои се систематизирани во следниве 12 точки: 1) Нема унапредување и развој на софтверот „Прокси Модул“ уште од 2019 година, а без унапредување на тој модул преку кој се овозможуваат едношалтерските услуги, шалтерските службеници не можат да ги обезбедуваат најфреквентните услуги потребни за граѓаните (на пример: Извод од матична книга на родените), ниту пак можат да предлагаат додавање на нови функционалности кои им се потребни за олеснување и за подобро функционирање на едношалтерскиот систем; 2) Не е овозможено проблемите да ги пријавуваат лично шалтерските службеници во директна комуникација со изведувачот – во истиот момент кога има проблем со реализација на одредена услуга за некоја странка (и телефонска и преку систем за тикети) што пак доведува до неинформираност на шалтерските службеници за периодот на недостапност на услугите за точно да ги информираат странките при побарувањето за остварување на услугата; 3) Не е овозможена обука на шалтерските службеници при додавањето на нова услуга во Прокси Модулот, како да посредуваат за истата и да побараат појаснување од изведувачот доколку се соочат со непредвидена нова ситуација; 4) Не е овозможена интеграција со физички PoS терминал за наплата, за да може шалтерските службеници да ги даваат услугите кои се наплаќаат; 5) Прокси модулот не е интегриран со ДМС системот за заведување на договорите, кои

ги склучуваат шалтерските службеници со странките; 6) Прокси модулот не е интегриран со порталот за ЕТУ, за граѓаните на јавно достапен начин континуирано да се информираат со ажурирани податоци. Податоците не се ажурирани од 2019 година; 7) Не се обезбедени средства за одржување на ИТ уредите и останатата опрема, гаранциите на истите завршуваат оваа година и доколку се расипе одредена опрема нема како да се сервисира. Постојат дефекти кои го попречуваат дури и работењето на локацијата (на пример ЕТУ Охрид, не е функционална инвертер климата за топлење и ладење на локалот); 8) Не е оформен сектор/одделение за координација на ЕТУ. Сеуште за одредени ЕТУ локации не е решено кадровското прашање со шалтерските службеници, од аспект на нивен постојан ангажман, и начинот на мониторинг на евиденцијата на физичко присуство на работно место; 9) Нема осигурување на движните и недвижните ствари во ЕТУ центрите; 10) Нема мобилни телефони (броеви) на име на ЕТУ центрите, преку кои шалтерските службеници ќе може да ги известуваат граѓаните по СМС/вибер, за статусот на одреден предмет или разрешување на одреден проблем; 11) Скратени се средствата во Буџетот за 2022 година за унапредување и развој на Прокси Модулот, иако беа обезбедени средства и беше предвидено во годишниот план за јавни набавки за 2022 година „ Надградба на прокси Модулот и Развивање на софтверско решение за потребите на ЕТУ и стандарди за комуникација со различни е-портали “; 12) Нема унапредување на правната рамка, за подобра искористеност на отпечатената форма од електронски издадениот документ, за неговата верификација од страна на институциите и неговото безусловно прифаќање како валиден документ. [524] Сепак, од анализите произлегува дека во изминативе години државата се соочува со низа предизвици при конкретната операционализација на реформата која треба да важи за сите институции. Од една страна, тие се соочуваат со недостиг на соодветна ИКТ опрема за кој нема конкретни и прецизни податоци, со која целосно ќе се експлоатира потенцијалот што го нуди оваа законска рамка, а од друга страна пак, потребна е суштинска промена на административната култура. Ова подразбира цел сет на активности, кој се однесува како на самите навики на административните службеници и нивниот менталитет, така и на свесноста и совесноста на функционерите и нивната посветеност. Констатација е дека **административните бариери во посебните процесни закони, кои не се усогласени со**

[524] Анализа на состојбата во приоритетните области на Стратегијата за реформа на јавнат администрација 2023-2030 година стр.37 https://portal.mdt.gov.mk/post-documents/strategija-za-reforma-na-javnata-administracija-2023-2030-so-akciski-plan-document-Q9cP.pdf (последен пат посетено на 23.06.2025).

Законот за општа управна постапка се сé уште пречка за дигитализација на процесите и доследна примена на Законот за општа управна постапка, како и за следењето на позадинското работење и административните процедури. Исто така, се констатира во повеќе наврати дека **прописите кои го уредуваат архивското работење не го регулираат складирањето на електронски документи**, а во моментов не постојат и технички предуслови за безбедно складирање и архивирање на овие материјали. Овие констатации се потврдуваат и низ содржината на Извештајот за мониторинг на СИГМА од 2021 година, Извештајот на Европската Комисија за напредокот на РСМ од 2022 година и извештаите на граѓанскиот сектор. Во изминатиот период се работело на воспоставување на клучни хоризонтални системи и алатки кои се основни катализатори на дигиталната трансформација на македонската администрација. Сепак, фрагментираниот институционален пристап при набавка на ИТ опрема, развојот на е-решенија, колокациски услуги или трошоци за одржување, резултира со нерационално канализирање на ресурсите и напорите кои се насочуваат кон развојот на техничките капацитети на институциите. Нивото на дигитализацијата на регистри, развојот на електронски услуги како и расположливоста со капацитети се разликуваат од институција до институција. Во процесот на дигитализација од круцијална важност е ниту една институција да не биде изоставена, бидејќи податоците со кои тие располагаат често се суштински за целосна испорака на комплексни услуги. Од друга страна, иако постои портал за електронски услуги кој во 2019 година беше пуштен во употреба, а во 2022 година надграден да испорачува услуги и за правни лица, бројот на услуги не прави значителна промена кај бизнисите и граѓаните. Нивото на постоечките 95 е-услуги достапни на Националниот портал за е-услуги е на четврто ниво на софистицираност. Сепак, за испорака на електронски услуги неопходна е поголема интероперабилност помеѓу институциите и автоматизација на процесите. Еден од новите системи кој започна да се реализира со ЕУ поддршка е новата платформа за дигитализација на регистри со која секој регистар ќе може да се постави во безбедна дигитална средина. Овој систем ќе биде пуштен во употреба во текот на 2023 година. Иако платформата за интероперабилност е во функција и државата вложува значителни ресурси за одржување на хардверската опрема и софтверските решенија, постои слаба искористеност на потенцијалот и само неколку институции активно разменуваат податоци. Ова создава непропорционалност помеѓу трошоците за функционирањето и бенефитите кои платформата ги нуди. Помеѓу другите причини, ова е делумно и резултат на индивидуалните напори на институциите за дигитализација на нивните процеси, притоа

не посветувајќи доволно внимание за компатибилноста на нивните системи со системот за интероперабилност. Сепак, не помалку важна е и природата на другите причини, која може да се идентификува во раководствата на институциите и отсуство на одговорност заради неутврдена надлежност за спроведување на инспекциски надзор во областа на законите кои го регулираат користењето на информатичко-комуникациските технологии, но и отпорот на вработените кон промени во нивниот начин на работа. Една од позначајните активности утврдена со Стратегијата за РЈА 2018-2022 година беше воспоставување на системот за Централен регистар на население, која беше успешно реализирана во 2019 година. Главната цел на централниот регистар на население е да генерира прецизна идентификација на секој поединец кој живее на територијата на РСМ (вклучувајќи ги и лицата со привремен престој и поединците со постојан престој во земјата), како и нејзините државјани кои живеат надвор од земјата. Во контекст на испораката на услуги, потребна е интеграција на оваа алатка со други постоечки системи за максимално да се експлоатира целиот потенцијал кој го нуди. Тоа значи дека при секоја испорака на јавни услуги задолжително ќе бидат преземени податоци од системот за Централен регистар на население за секое лице кое е опфатено во дадената услуга. Системот за централен регистар на население се користи како основа за доверливата услуга за електронска идентификација од страна на давателите на доверливи услуги и истиот е основа за формирање на дигитален идентитет на граѓаните. Преку точноста на податоците во регистарот се влијае врз квалитетот на податоците во сите системи кои користат податоци од овој регистар. Воведување во секоја институција на систем за електронско менаџирање на документи, односно ДМС е основен предуслов за тие да можат да ги дигитализираат своите процеси. МИОА успешно менаџира централизиран систем во кој се приклучени 20 институции, меѓу кои и една општина. Сепак, ваков ДМС систем треба да се користи од страна на сите институции на државно и на локално ниво со што ќе се овозможи целосна автоматизација на управувањето и испораката на електронски документи. За имплементација и користење на ваков систем се наметнува потребата од поседување на соодветни дигитални вештини кај вработените во јавниот сектор. Недостатокот од хардверска опрема, поврзаност на институциите со стабилна интернет конекција, како и минималниот број на лиценци доведува до вклученост од 0,01% на институциите во ДМС системот. Со соодветна имплементација на ДМС системот би се обезбедила ревизорска трага за следење на документот, поднесување на барање, моментален статус во спроведување на барањето, доставување и постапување по него. Ова ќе доведе до зголемен квалитет на сите услуги кон граѓаните и бизнисите,

како и подобрена комуникација помеѓу институциите. Во процесот на дигитализација неопходно е да се посвети соодветно внимание да не бидат изоставени одредени групи на корисници и да се обезбедат услови за непречено остварување на правата на сите граѓани. Ублажувањето на овие ризици подразбира мерки за овозможување на пристап до интернет и информатички и комуникациски технологии кои се предуслов за користење на електронски услуги, но и развој на дигитални вештини.

ГЛАВА ВТОРА-СОСТОЈБАТА НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Вовед кон Глава Втора на Четврти дел

Во овој дел од докторската дисертација насочени сме кон сегашната состојба во нашата држава на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација. Анализата на состојбата се заснова на официјалните извештаи на Европската комисија и на СИГМА, исто така, ги имавме предвид и официјалните извештаи на Министерството за јавна администрација и Министерството за информатичко општество што непосредно или посредно се однесуваат на овие прашања. Секако , заклучоците кои ги изведуваме се и врз основа на интервјуата со службениците и анкетата спроведена он лајн со граѓаните за да заклучиме дали тие имаат доволно познавања за е-услугите на јавната администрација, дали ги користат и колку се задоволни од она што им се нуди.

Секако фокус на нашето истражување е преку нормативна анализа на позитивното право и споредбените искуства да укажеме каква е правната рамка и каква треба да биде за да овозможи со процес на дигитална трансформација и да се подобри задоволството на граѓаните од сервисот на јавната администрација и стратешките определби на не бидат единствено декларативни тука да имаат и практично спроведување.

2.1. Министерства задолжени за дигитална трансформација на јавната администрација

Во нашата држава постојат две министерства што непосредно се поврзани со спроведување на дигиталната трансформација на јавната администрација, тоа се Министерството за јавна администрација и Министерството за дигитална трансформација. Тие се формирани на 08.06.2024 година со измените на Законот за организација и работа на органите на државна управа.

Министерството за јавна администрација ги врши работите што се однесуваат на: законското уредување на прашањата во врска со администрацијата; надзорот и обезбедувањето на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници; развивањето на политиката поврзана со правата, обврските, одговорностите и оценувањето на државните и јавните службеници; класификацијата и описот на работните места, платите и надоместоците на плати на државните и јавните службеници; водењето Регистар за вработените во јавниот сектор; подготвувањето стратешки документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници, организирање и спроведување на обуката; развојот и координацијата на политиките во врска со управувањето со човечките ресурси; реформата во јавната администрација; остварувањето на меѓународна соработка по прашања од негова надлежност; државната управа; управната постапка; управниот надзор и врши други работи утврдени со закон. Во состав на Министерството за јавна администрација е Државниот управен инспекторат.

Министерството за дигитална трансформација ги врши работите што се однесуваат на: развојот и промоцијата на информатичкото општество; технолошкиот развој и технолошката култура; подготвување на стратешки документи од областа на дигитализацијата; организирање и спроведување на обуки за дигитални вештини; безбедност на мрежи и информациски системи; дигитализација на јавните услуги; администрирање со интегрирана база на лични податоци на населението на Републиката и соодветните книги за евиденција; креирањето и водењето на регистар на информационите и комуникациските системи и информатичката опрема во рамките на органите на државната управа; интегрираната информатичка и комуникациска мрежа,

базите на податоци, меѓусебното поврзување и размена на информации, безбедносните аспекти и развојот на инфраструктурата на државните органи, правните и другите лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања; следењето на состојбите со информациските и телекомуникациските технологии и воведување на меѓународни стандарди; телекомуникациите и телекомуникацискатa инфраструктура; радиодифузијата и радиодифузната инфраструктура; остварувањето на меѓународна соработка по прашања од негова надлежност; надзор од негова надлежност и врши и други работи утврдени со закон.[525]

Во рамките на овие права и обврски, Министерството за дигитална трансформација на 19.08.2025 ја информира јавноста дека започнува процес на целосен **редизајн и модернизација** на Националниот електронски систем за управување со документи (еДМС), со цел воспоставување на стабилен, безбеден и целосно интегриран систем за граѓаните и институциите. Министерот опиша дека затекнатата состојба била следна: во последните две години системот немал техничка поддршка ниту развој на системот; не постоеле воспоставени стандарди за сајбер-безбедност; честите прекини и падови на системот ја намалувале неговата ефикасност; и дека имало користење кое било ограничено исклучиво за архивирање документи (електронска писарница), без целосна дигитална обработка, во само 20 институции. Министерството за дигитална технологија преземало повеќе активности: првпат е спроведен целосен **penetration test** за идентификација и отстранување на критичните безбедносни слабости; изработен е план за елиминирање на ризиците и техничките пречки; започната е подготовка за развој на нови функционалности и рекомпонирање на институциите кои го користат системот. Министерството за дигитална технологија планира мерки и активности за граѓаните да можат **во реално време** да го следат статусот на своите предмети; да обезбеди целосна електронска обработка на процесите, со автоматизирано создавање документи (решенија, известувања, сертификати) со електронски потпис и печат; интеграција со ERP систем за автоматска размена на податоци; двофакторска автентификација за зголемена сигурност; целосно исклучување на хартијата во работењето на Министерството за дигитална трансформација (како пилот министерство) од 1 октомври. Проширување на опфатот со нови институции –

[525] https://vlada.mk/node/36449 (последен пат посетено на 27.07.2025)

министерства, агенции и јавни претпријатија. Во процес на вклучување на 5 нови институции.

Министерството за дигитална трансформација со сите овие активности очекува низа придобивки: **За граѓаните:** побрза и поефикасна администрација, транспарентност, онлајн пристап и намалена бирократија. **За институциите:** интегрирана платформа, намалување на грешки и оптимизација на ресурси. **За државата:** усогласеност со европските стандарди и создавање на темел за вистинска дигитална трансформација.

„еДМС е темелот – 'водоводот' на дигиталната администрација. Министерството за дигитална трансформација има за цел да обезбеди систем кој конечно ќе работи за граѓаните и институциите, со приоритет на безбедноста, довербата и корисноста."[526]

Во Извештајот за Мониторинг на SIGMA, OECD во 2024 година стои дека: „Целокупната одговорност за централно водење и координирање на политиката за обезбедување услуги му е доверена на новото Министерство за дигитална трансформација (МДТ), кое беше формирано во јуни 2024 година по потврдувањето на новата Влада. Министерството за јавна администрација (МЈА) е одговорно за административните процедури. Новата Владина програма, одобрена во јуни 2024 година, ги наведува реформите во информатичката и комуникациската технологија (ИКТ) и обезбедувањето услуги како еден од нејзините приоритети. Централниот портал за административни услуги (Uslugi) е функционален, а бројот на корисници е речиси тројно зголемен во последните три години. Сепак, вкупниот број регистрирани корисници изнесуваше околу 130 000 заклучно со јули 2024 година, што е скромна бројка за населението на Северна Македонија. Иако порталот „Услуги" е добро структуриран и обезбедува информации и пристап до услуги лесни за користење, неговото пополнување со информации за содржината е одговорност на секоја јавна институција. Нема доволно централизирана координација за поставување стандарди и контрола на квалитетот. Следствено, сигурноста, јасноста и сеопфатноста на податоците варираат во различни услуги. Слично на тоа, нивото на дигитализација на јавните услуги е сè уште ниско, со само 264 електронски услуги на националниот портал. Нема докази за сеопфатно собирање податоци за перформансите и активности за подобрување врз основа на увидот на корисниците. Квалитетот на испораката на услугите останува слаб, а само неколку

[526] https://vlada.mk/node/39713 (последен пат посетена на 20.08.2025)

услуги се поедноставени и прилагодени на интегрираните животни настани на начин лесен за користење. Генерално, услугите за бизнисите се понапредни отколку за граѓаните, што се рефлектира во повисоките оценки на задоволство на корисниците од страна на бизнисите отколку од страна на граѓаните. Принципот „само еднаш“ е јасно утврден во законодавството, но имплементацијата е нееднаква, а перцепциите на корисниците за неговата примена остануваат скромни. Пристапноста до административните услуги останува несоодветна, со потребни значителни подобрувања, особено за лицата со посебни потреби. Правото на повеќе канална пристапност е доделено со закон, но во пракса повеќето услуги се обезбедуваат само на лице место во канцеларии низ целата земја. Порталот Uslugi го олеснува наоѓањето информации за услугите, но тие не се комуницираат во доволно јасен и разбирлив формат. Иако се подготвуваат голем број предлози и иницијативи, во последните години не е донесено ново законодавство или стратешка рамка за подобрување и зајакнување на дигиталната влада. Употребата на платформата за интероперабилност е сè уште многу скромна, а основните овозможувачи сè уште не се воспоставени, како што се бесплатна универзална е-картичка за сите граѓани; силна координација, заеднички критериуми и методологија на бизнис случај за усвојување дигитални проекти; или стратешки пристап кон сајбер безбедноста. Генерално, постојната законска рамка, институционалната поставеност и поврзаните стратегии и упатства во областа на обезбедувањето јавни услуги и дигитализацијата се умерено во согласност со Принципите на јавната администрација. Критериумите поврзани со практиката на имплементација и резултатите се покажале уште послабо.“[527]

2.2. Политичката волја како предуслов за успешна дигитална трансформација на јавната администрација

Политичката волја за дигитална трансформација на јавната администрација се изразува во голем број на стратешки документи, планови и програми донесени од Владата на Република Северна Македонија и усвоени од Собранието на државата. И

[527] OECD (2025), Public Administration in the Republic of North Macedonia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris, https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_071bad9d-en.htm (последен пат посетено на 27.07.2025)

може да се каже дека политичката волја изразена во стратегиите е позитивно оценета и од надворешните оценувачи и навистина стратегиите претставуваат одлични визии за тоа што треба да се прави да јавната администрација за таа да стане вистински сервис за граѓаните и бизнисите и да се доближи до европските стандарди на овој план. Декларативно изразена политичка волја како предуслов за дигиталната трансформација можеме да кажеме дека постои. Меѓутоа треба да се процени дали таа соодветно е насочена во изнаоѓање на финансии за градење на моќна инфраструктура, дали доследно преку правните прописи и соодветен надзор обезбедува интероперабилност помеѓу сите органи институции што ја сочинуваат јавната администрација една точка за се, еднаш внесување на податоци и сл., дали обезбедува реално континуирана едукација на јавните службеници за новите технологии, дали во практика го спроведува мерит системот вработување, напредување и наградување според заслугите а не врз основа на партиска припадност, дали меѓу граѓаните ги популаризира е-услугите , организира едукација на граѓаните за користење на услугите кои ги нудат новите технологии и колку вложува ова да стане пристапно за сите за да не постои дискриминација кон старите лица и оние кои немаат пристап до интернет или електронски уреди. Доколку политичката волја се изрази преку реални активности кои ќе бидат финансиски подржани, и доколку волјата се преточи во правни прописи со конкретни задолженија, и секако награди за добро спроведување и санкции за неспроведување, тогаш се чини дека од декларативна ќе можеме да зборува за вистинска политичка волја за дигитална трансформација на јавната администрација.

Дигиталната трансформација на јавната администрација се огледа во тоа што еден од стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија е утврден во Програмата за работа на Владата (2022-2024) а тоа е развивање на „Модерна и ефикасна јавна администрација базирана на дигитализација која обезбедува квалитетни и брзи услуги за граѓаните и деловните субјекти“. Стратегијата за РЈА (2023-2030) е директно насочена кон постигнување на овој приоритет преку дефинираните цели кои обезбедуваат стратешка рамка за развој на јавната администрација до 2030 година.

Приоритетните мерки во четвртата област на **Стратегијата за Реформа на јавната администрација 2023-2030 година (РЈА),** „Давање услуги и дигитална трансформација“ се насочени кон градење на дигитална средина за подобро работење на администрацијата, односно креирање на канали на електронска комуникација во рамките на администрацијата, воспоставување на унифициран Систем за електронско

менаџирање на документи- ДМС систем, во органите на државната управа, локалната самоуправа и останатите институции од јавниот сектор. Институционалната и законската рамка за Информациски Комуникациски Технологии (ИКТ) ќе се унапредува така што ќе се утврди посебна надлежност за вршење на инспекциски надзор на примената на законите од оваа област. Посебно внимание е посветено на дигитализирање на регистрите за давање услуги, како и на зголемувањето на бројот на е-услуги и бројот на центри „Една точка за услуги“ со цел зголемен квалитет и достапност до услугите за граѓаните и деловните субјекти. Важен дел во оваа област е посветен на подобрена пристапност на институциите за лицата со попреченост, возрасни лица, лица кои се на ниско ниво на дигитална писменост, како и на мерење на задоволството на корисниците од услугите на државните органи. Дел од мерките се насочени кон промоција на дигиталните услуги за да се подигне свеста за дигиталната трансформација, односно за потребата и користа од примена на дигитализацијата. Почитувајќи го начелото на транспарентност и отчетност и применувајќи го пристапот за партиципативно креирање на политиките, Стратегијата за Реформа на јавната администрација е подготвена со активно учество на засегнатите страни врз основа на процесен план со временска рамка и план за консултации на засегнатите страни. Институционалната структура за координација, следење и управување со процесот на реформата на јавната администрација се заснова на три нивоа на координација: (1) Политичко ниво, односно **Совет за реформа на јавната администрација** кој претставува врвот во структурата за координација чија што задача е да управува со целовитоста на процесот на реформата и да обезбедува политички насоки во намалување на ризиците и утврдување на приоритетите во спроведувањето на Стратегијата за РЈА; (2) Стручно ниво, односно **Секретаријат за реформа на јавната администрација** кој преку препораки и мислења на стручно и техничко ниво дава поддршка на Советот за реформа на јавната администрација во спроведувањето и следењето на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план за РЈА; и (3) Оперативно ниво, односно **Организациона единица за координација на Стратегијата за РЈА** во Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) задолжена за следење и координација на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план, подготвување на извештаи и давање поддршка на стручното и политичкото ниво на координација. Координацијата ќе се спроведува преку тесна соработка со лицата задолжени за координација во институциите преку кои ќе се прибираат информации за степенот на спроведување на Стратегијата и Акцискиот план за РЈА.

Табела бр. 30: Институционална структура за реформа на јавната администрација (Стратегија 2023–2030)			
Орган / Ниво	Претседавач / Членство	Министерства и институции	Главни задачи
Совет за реформа на јавната администрација (политичко ниво)	Претседател на Владата; членови: заменик-претседатели, министри, директори на агенции, ЗЕЛС	Министерство за јавна администрација; Министерство за дигитална трансформација; Министерство за правда; Министерство за финансии; Министерство за труд и социјална политика; Министерство за локална самоуправа; Генерален секретаријат на Владата; Секретаријат за законодавство	Политичко раководство; приоретизирање на реформите; усогласување со евроинтеграции; следење на напредокот; донесување стратешки одлуки
Секретаријат за реформа на јавната администрација (стручно ниво)	Заменик-министер за јавна администрација (координатор); членови: раководни службеници од надлежни институции	Министерство за јавна администрација; Министерство за дигитална трансформација; други институции носители на мерки	Подготовка на извештаи; стручна и аналитичка поддршка; препораки до Советот; мониторинг на Акцискиот план
Оперативно ниво – организациона единица	Службеници во рамки на надлежните министерства (ЈА и ДТ)	Министерство за јавна администрација; Министерство за дигитална трансформација	Секојдневна координација; подготовка на полугодишни и годишни извештаи; техничка поддршка на реформите; комуникација со сите институции вклучени во Акцискиот план

Националната Стратегија за развој на Информациски и комуникациски технологии (2023 -2027) Националната ИКТ стратегија (2023 -2027), опфаќа повеќе

засегнати страни, предвидува мерки и активности насочени кон подобрување на услугите за бизнисите, како и услугите во дејностите, односно во здравството, образованието итн. Од друга страна, во рамки на четвртата приоритетна област на Стратегијата за РЈА Давање услуги и дигитална трансформација беа планираат мерки и активности кои ќе придонесат кон унапредување на услугите кои администрацијата ги нуди. Оттука, Националната ИКТ стратегија (2023 -2027) и Стратегијата за РЈА се заемно поврзани и комплементарни.

За создавање на околина погодна за дигитална трансформација која до највисок можен степен ќе го автоматизира процесот на испорака на јавни услуги, идентификувана е потреба за интервенции во три аспекти: **Законска рамка; Техничка рамка (инфраструктура) и Организациска и институционална рамка**. Законската рамка е составена од неколку хоризонтални законски решенија, при што секое законско решение регулира одреден аспект од работата на јавната администрација, како и приватниот сектор. Од друга страна, иако се преземени бројни чекори во контекст на воспоставување на соодветна техничка рамка и ИКТ инфраструктурата (интероперабилност, Национален портал за електронски услуги, регистар на население итн.), сепак постои потреба за подобро искористување на потенцијалот кој овие решенија го нудат. Поради не постоење на соодветна институционална рамка не може да се овозможи соодветна примена на законите како и максимално искористување на ИКТ инфраструктурата. Со соодветни акции и интервенции во овие три аспекти се очекува да се забрза целиот неизбежен процес на дигитализација, кој пак е клучен катализатор на економскиот раст, конкурентноста и иновациите, модернизацијата и сеопфатниот социоекономски напредок. Како посебен предизвик се наметнува дигитализацијата на општинските административни услуги со оглед на потребата од комплексни организациски прилагодувања, поедноставување на процедурите и постигнување на ефективен степен на интероперабилност, проследено со изградба на соодветни капацитети и стандарди. Министерството за локална самоуправа, со поддршка на УНДП, подготвило анализи за состојбите и потенцијалите за дигитализација на општините со препорака за модели за имплементација, за потребата и можноста за унифицирање на е-услугите на локално ниво, како и за можноста за употреба на Националниот портал за услугите кои ги даваат единиците на локалната самоуправа. Наведените анализи проследени со препораки за следни чекори и потребни предуслови ќе придонесат во процесот на преземање на понатамошни активности од страна на надлежните органи и институции, а со цел

испорака на локалните услуги на ефективен начин, со еднаков третман, пристап и достапност за секој граѓанин.

Во Извештајот на Европската комисија од 30.10.2024 година особено се потенцира потребата за носење на национална стратегија за сајбер безбедност како изразување на политичката волја за подобра дигитална трансформација на јавната администрација и се препорачува тоа да се направи во наредната година.[528] За исполнување на оваа препорака донесена е **Стратегијата за сајбер безбедност 2025 - 2028 на Република Северна Македонија,** таа е стратешки документ, чија цел е, преку дијапазон на активности и мерки, да обезбеди безбедна, отпорна и доверлива дигитална средина, која ќе ја направи Република Северна Македонија безбедно место за онлајн дејствување и работа, со напредни човечки и технички капацитети. Водечката премиса на Стратегијата за сајбер безбедност е овозможување услови за координиран национален одговор на предизвиците во поглед на сајбер безбедноста, како и превенција од сајбер инциденти и напади преку изградба на отпорна дигитална инфраструктура и човечки капацитети. Преку остварувањето на стратешките цели од Стратегијата за сајбер безбедност, се овозможува заштита и промоција на македонските национални интереси во и преку сајбер просторот, поголем економски раст и просперитет на граѓаните. Во време на хибридно војување, не помалку важен е придонесот што безбедната и отпорна сајбер околина го дава за зајакнување на националните капацитети во општата национална безбедност на државата. Основните начела на кои се темели Стратегијата за сајбер безбедност 2025 - 2028 се: Сајбер безбедноста е одговорност на сите; Координација, соработка и поддршка на национално и на меѓународно ниво; Сајбер безбедност по дизајн; Сајбер безбедност заснована на процена на ризици; Холистички пристап кон сајбер безбедноста како двигател на развој на општеството.

2.3. Инфраструктура и техничка опременост како предуслов за успешна дигитална трансформација на јавната администрација

Инфраструктурата и техничката опременост се претпоставка за успешната дигитална трансформација на јавната администрација. При тоа неопходно е да располагаат со техничка претпоставка за користење на услуги и граѓаните и бизнис

[528] Видете: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-8231 Стр.13 (последен пат посетено 10.08.2025)

заедницата што ќе користат дигитални услуги, но секако многу е битно и јавната администрација во најширока смисла да располага со инфраструктура и техничка опременоста која ќе овозможи давање на што поголем број на дигитални услуги.

Како што веќе укажавме а што е потврдено и во најновите извештаи Според **UNDP Digital Readiness Assessment (DRA)**, Северна Македонија има **скоро 100 % покриеност со 3G и 4G мрежи**, и високи глобални рангирања за фиксни и мобилни интернет-брзини.[529]

Бројки од DataReportal (2025) покажуваат дека интернет-пенетрацијата достигнала 92 %, а медијанските брзини се: **мобилни**: ~113 Mbps download и ф**иксни**: ~48 Mbps download. [530]

Во Стратегијата за развој на јавната администрација РЈА во однос на инфраструктурата и техничката опременост се констатира дека изминатиот период се работело на воспоставување на клучни хоризонтални системи и алатки кои се основни катализатори на дигиталната трансформација на македонската администрација. Сепак, фрагментираниот институционален пристап при набавка на ИТ опрема, развојот на е-решенија, колокациски услуги или трошоци за одржување, резултира со нерационално канализирање на ресурсите и напорите кои се насочуваат кон развојот на техничките капацитети на институциите. Нивото на дигитализацијата на регистри, развојот на електронски услуги како и расположливоста со капацитети се разликуваат од институција до институција. Во процесот на дигитализација од круцијална важност е ниту една институција да не биде изоставена, бидејќи податоците со кои тие располагаат често се суштински за целосна испорака на комплексни услуги. Од друга страна, иако постои портал за електронски услуги кој во 2019 година беше пуштен во употреба, а во 2022 година надграден да испорачува услуги и за правни лица, бројот на услуги 72 не прави значителна промена кај бизнисите и граѓаните. Нивото на постоечките 95 е-услуги достапни на Националниот портал за е-услуги е на четврто ниво на софистицираност. Сепак, за испорака на електронски услуги неопходна е поголема интероперабилност помеѓу институциите и автоматизација на процесите. Еден од новите системи кој се реализира со ЕУ поддршка е платформа за дигитализација на регистри со која секој регистар ќе може да се постави во безбедна дигитална средина. Иако платформата за

[529] Видете повеќе на: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-01/dra_mk_06.pdf (последен пат посетено на 23.07.2025)
[530] https://datareportal.com/reports/digital-2025-north-macedonia (последен пат посетено на 23.07.2025)

интероперабилност е во функција и државата вложува значителни ресурси за одржување на хардверската опрема и софтверските решенија, постои слаба искористеност на потенцијалот и само неколку институции активно разменуваат податоци. Ова создава непропорционалност помеѓу трошоците за функционирањето и бенефитите кои платформата ги нуди. Помеѓу другите причини, ова е делумно и резултат на индивидуалните напори на институциите за дигитализација на нивните процеси, притоа не посветувајќи доволно внимание за компатибилноста на нивните системи со системот за интероперабилност. Сепак, не помалку важна е и природата на другите причини, која може да се идентификува во раководствата на институциите и отсуство на одговорност заради неутврдена надлежност за спроведување на инспекциски надзор во областа на законите кои го регулираат користењето на информатичко-комуникациските технологии, но и отпорот на вработените кон промени во нивниот начин на работа. Една од позначајните активности утврдена со Стратегијата за РЈА 2018-2022 година беше воспоставување на системот за Централен регистар на население, која беше успешно реализирана во 2019 година. Главната цел на централниот регистар на население е да генерира прецизна идентификација на секој поединец кој живее на територијата на РСМ (вклучувајќи ги и лицата со привремен престој и поединците со постојан престој во земјата), како и нејзините државјани кои живеат надвор од земјата. Во контекст на испораката на услуги, потребна е интеграција на оваа алатка со други постоечки системи за максимално да се експлоатира целиот потенцијал кој го нуди. Тоа значи дека при секоја испорака на јавни услуги задолжително ќе бидат преземени податоци од системот за Централен регистар на население за секое лице кое е опфатено во дадената услуга. Системот за централен регистар на население се користи како основа за доверливата услуга за електронска идентификација од страна на давателите на доверливи услуги и истиот е основа за формирање на дигитален идентитет на граѓаните. Преку точноста на податоците во регистарот се влијае врз квалитетот на податоците во сите системи кои користат податоци од овој регистар. Воведување во секоја институција на систем за електронско менаџирање на документи, односно ДМС е основен предуслов за тие да можат да ги дигитализираат своите процеси. МИОА успешно менаџира централизиран систем во кој се приклучени 20 институции, меѓу кои и една општина. Сепак, ваков ДМС систем треба да се користи од страна на сите институции на државно и на локално ниво со што ќе се овозможи целосна автоматизација на управувањето и испораката на електронски документи. За имплементација и користење на ваков систем се наметнува потребата од поседување на соодветни дигитални вештини кај вработените во јавниот

сектор. Недостатокот од хардверска опрема, поврзаност на институциите со стабилна интернет конекција, како и минималниот број на лиценци доведува до вклученост од 0,01%74 на институциите во ДМС системот. Со соодветна имплементација на ДМС системот би се обезбедила ревизорска трага за следење на документот, поднесување на барање, моментален статус во спроведување на барањето, доставување и постапување по него. Ова ќе доведе до зголемен квалитет на сите услуги кон граѓаните и бизнисите, како и подобрена комуникација помеѓу институциите.[531]

2.3.1 Национален портал за е-услуги

Според податоците кои се содржани на сајтот на Министерството за дигитална трансформација Националниот портал за е-услуги е електронска платформа, достапна на https://uslugi.gov.mk, преку која на граѓаните на РСМ им се овозможува да добијат информации за јавните услуги и да користат е-услуги од надлежни органи и други субјекти кои даваат е-услуги преку Порталот.

Министерството за дигитална трансформација - МДТ, укажува дека тоа е одговорно за достапноста и техничкото функционирање на Порталот, како и системите со кои е поврзан, додека за содржината на информациите за одредена услуга, како и за давањето на самите е-услуги, одговорен е исклучиво надлежниот орган или друг субјект – давател на услугата.

Кога граѓаните ќе пристапат на порталот може да разберат дека постојат два дела јавниот дел кој е достапен за сите посетители, без потреба од каква било најава или идентификација. Во јавниот дел се објавени податоци за услугите кои ги даваат надлежните органи и другите субјекти – даватели на услуги. За секоја од услугите се достапни следните податоци: основни информации, надлежни органи, обрасци, поднесоци, услови, докази, рокови, информации за плаќање, законска регулатива и други. Услугите на Порталот можат да се пребаруваат и најдат по неколку критериуми: животен настан, категорија и поткатегорија, азбучник, надлежен орган; но и со алатката

[531] https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administraczija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf стрт.35-37 (последен пат посетено на 23.07.2025)

за пребарување. На јавниот дел се достапни и податоци за надлежните органи, вклучувајќи ја и нивната локација.

Приватниот дел е достапен само за регистрирани и идентификувани на корисници. Овој дел се користи за: поднесување на барање во електронска форма за добивање на одредена е-услуга; поднесување на докази, според пропишани критериуми; плаќање на надоместок и административна такса за е-услугата; следење на статусот на постапката согласно максималниот дозволениот степен на увид обезбеден од Надлежниот орган; добивање на одговор на барањето; и добивање на е-услугата.

Регистрацијата и најавата на Порталот се одвива преку Систем за единствена најава (СЕН), достапен [532] Во моментот, преку СЕН можат да се регистрираат само физички лица. Доколку граѓанинот има активна корисничка сметка во регистарот на корисници на УЈП може да се регистрира со неа: преку линкот „најави се“ пристапува до Системот за единствена најава (СЕН); Треба да ја избере опцијата за регистрација со постоечка корисничка сметка од УЈП “Имате профил на УЈП”, со што дава согласност за користење на неговата корисничка сметка од УЈП за најава на СЕН; Во формата за најава го пополнува неговото корисничко име и лозинка од системот на УЈП. Со клик на “Најави се” доколку податоците за најава на УЈП се точни, и доколку ЕМБГ на граѓанинот од УЈП постои во Централниот регистар на население (ЦРН), автоматски се креира кориснички профил на граѓанинот во СЕН и така се најавува на Порталот за е-Услуги.

Со успешна регистрација со корисничката сметка од УЈП, се креира eID на ниско ниво. Со eID на ниско ниво граѓанинот може да аплицира за е-Услуги, кои што се на ниско ниво.

Во случај да граѓаните не се во можност за регистрација да ја употребат корисничката сметка од системот на УЈП, можат да се регистрираат со нов кориснички профил на СЕН со лично присуство и со важечка лична карта или пасош. Регистрацијата во овој случај ја врши посредник (шалтерски службеник) во регистрациона канцеларија. Чекорите кои треба да се преземат се следни: граѓаните треба да ја побараат најблиската регистрациона канцеларија. Посредникот врши проверка на валидноста на личниот документ и го пополнува барањето со името, презимето, ЕМБГ, број на важечки

[532] https://uslugi.gov.mk/ (последен пат посетено на 25.07.2025)

документ (лична карта или пасош), и валидна e-mail адреса, и го печати истото. Внесената e-mail адреса понатаму ќе се користи како корисничко име за најава на СЕН. Граѓанинот треба да ја провери точноста на податоците во испечатено барање, и да се запознае со Условите за користење на СЕН. Доколку податоците во барањето се точни и граѓанинот се согласи со Условите, потребно е да го потпише барањето. Со потпишувањето изразува согласност со условите за користење на СЕН.[533] Посредникот го скенира и го прикачува потпишаното барање, со што се креира профил во СЕН со приложената e-mail адреса. На истата e-mail адресата се испраќа порака за потврда на регистрацијата, заедно со еднократна лозинка. Граѓанинот треба да го провери своето сандаче, вклучително и папката за SPAM. Со единечен клик на линкот од пораката, се активира корисничка сметка во СЕН. Преку линкот најави се [534], се пристапува до СЕН, каде што се внесува e-mail адреса и еднократна лозинка. При првата најава мора да се промени еднократната лозинка со лозинка на граѓаните и истата да ја потврдат. При успешна регистрација преку посредник на шалтер се креира eID на ниско ниво. Со eID на ниско ниво може да аплицирате за е-Услуги што се на ниско ниво. По успешна најава, во корисничко сандаче граѓанинот ќе може да го најде решението за регистрација.

Доколку граѓаните имаат валиден дигитален сертификат за електронски потпис издаден од издавачи на сертификати регистрирани во Регистарот на издавачи на сертификати во Република Северна Македонија[535] можат онлајн да регистрираат eID на високо ниво. Преку линкот "најави се" се пристапува до СЕН. Треба да се избере опцијата "Регистрирај се". На страницата за регистрација во овој случај треба да се избере опцијата Високо ниво, за која што неопходно е да се инсталира Компонентата за дигитално потпишување. Во формата за регистрација треба да се внесе ЕМБГ за кој што е издаден сертификатот, e-mail адреса која понатаму ќе се користи како корисничко име за најава на СЕН, и лозинка. На полето "Продолжи" се прикажува листа на валидни сертификати кои ви се локално достапни. Треба да се селектира опцијата со која се изразува согласност со условите за користење на СЕН, и се избира сертификатот со кој може да се продолжи регистрацијата (сертификатот кој е поврзан со ЕМБГ) и

[533] https://uslugi.gov.mk/terms-and-conditions-eid.nspx (последен пат посетено на 24.07.2025)
[534] https://uslugi.gov.mk/user-profile (последен пат посетено на 24.07.2025)

[535]https://trusteid.mdt.gov.mk/registar_listi/registar_izdavachi_po_zpeoep/ (посетено на 27.07.2025)

продолжувате со кликање на копчето "Избери и потпиши". Доколку има потреба за внес на ПИН, се прикажува прозорец за се внесе ПИН-от од избраниот сертификат. СЕН врши проверка со издавачот на избраниот сертификат за електронски потпис, со цел потврда на поврзаноста на сертификатот и внесениот ЕМБГ. Доколку издавачот на сертификатот одговори потврдно, СЕН врши проверка дали внесениот ЕМБГ постои во Централниот регистар на население (ЦРН). По успешно завршување на двете проверки, се креира корисничкиот профил во СЕН, по што се испраќа порака за потврда на регистрацијата на e-mail адресата внесена при регистрација. Треба да се провери сандачето, вклучително и папката за SPAM. Со единечен клик на линкот од пораката, се активира кориснички профил во СЕН. Преку линкот „најави се“ се пристапува до СЕН, при што треба да се избере опцијата “Најави се со сертификат” каде што се листаат сертификатите. Оттаму треба да го изберете сертификатот со кој граѓанинот се регистрирал во СЕН.

При успешна регистрација со сертификат за електронски потпис се креира eID профил на високо ниво со кој што може понатаму да се аплицира онлајн за сите е-Услуги на Порталот. По успешната автентикација, СЕН испраќа автентикациски токен до Порталот, со што се овозможува пристап до приватниот дел на Порталот.

СЕН во иднина ќе се интегрира со и ќе служи за најава и на системите од други институции, со што корисникот ќе ги користи истите податоци за најава. СЕН ги поддржува протоколите **Open ID 2.0, SAML 2.0, WS Federation, OAuth 2.0**.

За добивање на некои е-услуги е пропишано плаќање на **административна такса и/или надоместок**. Плаќање за овие е-услуги е овозможено со платежни картички, на безбеден начин преку деловна банка во РСМ.

Јавниот дел на порталот има содржини кои се наменети за граѓаните и за компаниите, како и за останатите организации. Во рамки на содржините објавени на Порталот, објавени се податоци кои се однесуваат на услуги на централно и на услуги на локално ниво. **Објавените услуги се однесуваат и на државјани на РСМ и на странски државјани.**

Во овој момент, **приватниот дел овозможува е-услуги за физички лица - државјани на РСМ.**

Каталогот на услуги е електронска база во која на структуриран начин се внесуваат и управуваат податоците за сите јавни услуги, како: основни податоци, рокови, плаќања, надлежни органи, законски основи, правни лекови, припадност на категорија и животен настан и друго.

Најголем дел од податоците содржани во Каталогот на услуги се објавуваат на јавниот дел на Порталот. На објавувањето на податоците му претходат внесување, верификување и одобрување. Во овој процес учествуваат надлежните органи и МДТ.

2.3.2. Централен регистар на население (ЦРН)

Централниот регистар на население (ЦРН) е управуван од МДТ и претставува централна електронска база во која се содржани основни податоци за граѓаните.

Во процесот на регистрација се врши проверка на физичкиот идентитет на корисникот со документ за лична идентификација, се бара потврда на е-маил адресата и се врши проверка дека внесените податоци постојат во ЦРН. По успешното завршување на овие проверки, во ЦРН се генерира и запишува Единствен Електронски Број на Граѓанинот (ЕЕБГ), составен од десет цифри. ЕЕБГ претставува врска помеѓу СЕН, физичкиот идентитет на корисникот и податоците достапни за него во ЦРН.

При регистрација и најава на Порталот, како и при поднесување на барање за е-услуга, СЕН преку ЕЕБГ комуницира со ЦРН заради проверка и преземање на ажурираните лични податоци за корисникот.

2.3.3. Како се оценува инфраструктурата и техничката опременост на македонската администрација во Извештаите од 2024 година

Во 2024 година, извештаите на Европската комисија,[536] UNDP[537] и WeBER/EPI,[538] немаат многу податоци за инфраструктурата и техничката опременост на македонската

[536] https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf4 (последен пат посетена на 27.07.2025)
[537] https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-01/dra_mk_06 (последен пат посетено на 27.07.2025)
[538] https://epi.org.mk/wp-content/uploads/WeBER_PAR-Monitor-Report-North-Macedonia_SERVICE-DELIVERY-AND-DIGITALISATION-2024_2025-1.pdf (последен пат посетено на 27.07.2025)

јавна администрација. Доколку се сумираат Извештаите, би можеле да извлечеме неколку оценки во однос на **интернет покриеност,** оценка е дека државата располага со речиси **целосна покриеност со мобилен интернет (3G и 4G)** и значителна експанзија на **оптичка инфраструктура**, со амбиции за воведување 5G. Во однос на **техничка рамка** за јавната администрација оценка е дека има поставена основа за е-услуги преку националниот портал, но воедно дека системите се делумно интегрирани, а интероперабилноста е ограничена. Се смета дека поголемиот дел од институциите се технички опремени за работа со дигитални системи, но често недостига современа ИТ опрема, софтверска стандардизација и доволно обучен кадар.

Во извештајот, Европската комисија го оцени и инфраструктурното опкружување за дигитална трансформација со заклучок дека Северна Македонија е **умерено подготвена (moderately prepared)**. Исто така може да се заклучи дека Европската комисија смета дека постои одреден напредок во воспоставување основни дигитални услуги, инфраструктурните и техничките институции сè уште не се во целост усогласени со европските стандарди.

2.4. Интероперабилноста како претпоставка и како важен фактор за дигиталната трансформација на јавната администрација

Интероперабилноста претставува суштинска основа на дигиталната трансформација во Северна Македонија. Таа овозможува различни државни органи, институции и компании да комуницираат и разменуваат податоци на стандардизиран, безбеден и ефикасен начин. Од аспект на јавната администрација, интероперабилноста не е само технички процес, туку е и политички и организациски концепт кој има за цел да ја зголеми ефикасноста, транспарентноста и довербата во институциите.

Националната платформа за интероперабилност (МИМ) е клучната алатка за спроведување на интероперабилноста, таа управувана од Министерството за дигитална трансформација. МИМ функционира како централна инфраструктура која овозможува автоматизирана размена на податоци меѓу институциите и приватниот сектор. Со оваа платформа се овозможува граѓаните и компаниите да не бидат посредници во носење на документи од една институција до друга, туку тоа да се случува дигитално и во реално време. Непречениот проток на информации преку платформата за интероперабилност, го

намалува времето потребно за пренос на информациите помеѓу институции, со што се олеснува протокот на електронски информации кои се потребни за обезбедување на јавни услуги прилагодени на потребите на граѓаните и бизнисите. Ваквата размена на податоци ја зголемува ефикасноста при работењето и го зголемува задоволството од услугите кои им се нудат. Платформата за интероперабилност е базирана на Националната рамка за интероперабилност која ги следи европските начела за интероперабилност (EIF 2.0)

Графикон бр.8: Интероперабилност преку платформата МИМ

Во 2024 година преку платформата се реализирани околу 8,5 милиони трансакции, а во почетокот на 2025 бројот на месечни разменети податоци се зголеми за над 20%. Повеќе од 50 институции и десетина приватни компании веќе се приклучени на системот. Во првите месеци на 2025 година, бројот на трансакции преку платформата пораснал за околу 20% во март во споредба со просекот за 2024 година (приближно 900.000 трансакции во еден месец).[539]

[539] https://mdt.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/andonovski-za-20-zgolemen-brojot-na-transakcii-na-nacionalnata-platforma-za-interoperabilnost (последен пат посетено на 17.08.2025)

Северна Македонија прави напори да ја следи европската рамка за интероперабилност (European Interoperability Framework – EIF), која се темели врз четири клучни димензии: **правна интероперабилност** – обезбедување законска рамка што им овозможува на институциите да разменуваат податоци без правни пречки; **организациска интероперабилност** – воспоставување јасни улоги и одговорности меѓу институциите; **семантичка интероперабилност** – унифицирани стандарди, кодови и формати за податоци, за да се обезбеди нивна правилна интерпретација; **техничка интероперабилност** – создавање на протоколи, интерфејси и безбедносни механизми за техничка интеграција на информациските системи

И покрај значителниот напредок, системот на интероперабилност во Северна Македонија се соочува со неколку предизвици: ограничена интероперабилност помеѓу сите институции, особено на локално ниво; потреба од унапредена сајбер-безбедност; недостиг од целосна хармонизација со европските стандарди (EECC, NIS2, 5G Cybersecurity Toolbox); недоволна обука на службениците за користење и одржување на системот;

Интероперабилноста не е само технички процес, туку директно ја подобрува квалитетот на услугите за граѓаните. Таа ја намалува бирократијата, овозможува побрзо издавање документи, намалување на трошоци и поголема доверба во јавниот сектор. Во контекст на евроинтеграциите, интероперабилноста е дел од поголемата рамка за усогласување со европските дигитални стандарди и претставува предуслов за приклучување кон Единствениот дигитален пазар на ЕУ.

Нашата држава воспостави солидна техничка и институционална основа за интероперабилност преку Националната платформа. Со постојано зголемување на бројот на институции и трансакции, системот станува централен столб на дигиталната администрација. Сепак, останува потребата од надградување на безбедносните механизми, усогласување со европските директиви и јакнење на административниот капацитет, за да се обезбеди целосна функционалност и долгорочна одржливост.

Табела бр.31: Институции приклучени на Националната платформа за интероперабилност (МИМ)[540]	
Категорија на институции	**Примери на приклучени институции**
Централни државни институции	- Министерство за внатрешни работи (МВР) - Министерство за финансии - Министерство за правда
Агенции и управи	- Агенција за вработување на РСМ - Управата за водење на матични книги - Управата за јавни приходи (УЈП)
Фондови и служби	- Фонд за здравствено осигурување на Македонија (ФЗОМ) - Пензиско-инвалидски фонд (ПИОМ)
Регистри и заводи	- Централен регистар на РСМ - Државен завод за статистика
Судски институции	- Основен Кривичен суд - Основен Граѓански суд
Локална самоуправа	- Општини преку ЗЕЛС (Заедница на единици на локална самоуправа)

[540] Во 2025 година има 63 институции: Централен комуникациски клиент на платформата за интероперабилност; Управа за водење на матични книги на Македонија;Основен граѓански суд Скопје; Македонска академска истражувачка мрежа; Агенција за вработување на Република Северна Македонија; Фонд за здравствено осигурување на Македонија; Основен кривичен суд Скопје; Централен регистар на Република Македонија; Државен завод за статистика; Министерство за внатрешни работи; Министерство за социјална политика, демографија и млади; Министерство за надворешни работи и надворешна трговија; Министерство за дигитална трансформација; Национален портал за електронски услуги; Национален регистар на население; Платформа за испорака на услуги; Комуникациски клиент за uslugi; Државна изборна комисија; Царинска управа на Република Северна Македонија; Министерство за образование и наука; Некстсенс ДОО Скопје; Државна комисија за спречување на корупцијата; Македонски Телеком АД – Скопје; Фонд на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија; Управа за јавни приходи; Јавно обвинителство на Република Македонија; Управа за финансиско разузнавање; Министерство за правда - Агенција за управување со одземен имот; Службен весник на Република Македонија; Управа за финансиска полиција; Агенција за катастар на недвижности; Генерален секретаријат; Народна банка на Република Северна Македонија; Министерство за финансии; Инспекциски совет; Mastercard (eurotrust); Клириншка куќа клириншки интербанкарски системи А.Д.; Министерство за правда; Министерство за култура и туризам; Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој; А1; ЈП водовод и канализација Скопје; Центар за управување со кризи; Министерство за европски прашања; Министерство за здравство; Друштво за услуги РСМ ИТ Македонија; Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги; Државен инспекторат за земјоделство; Агенција за национална безбедност; Министерство за транспорт и врски;Министерство за економија и труд; Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство; Институт за акредитација; Министерство за животна средина и просторно планирање; Општина Аеродром; Агенција за енергетика; Агенција за храна и ветеринарство; МАПАС агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување; Електронски систем за регистри; Македонско кредитно биро;Фармацевтска комора на Македонија; Јазол на Македонска академска истражувачка мрежа;Македонска академска истражувачка мрежа; Јавно претпријатие за државни патишта; Унибанка - твојата банка; Народен правобранител на Република Северна Македонија; МТЕЛ ДООЕЛ Скопје; https://mdt.gov.mk/mk-MK/klucni-aktivnosti/nacionalna-platforma-za-interoperabilonost (последен пат посетено на 23.07.2025)

Академски истражувачки мрежи	МАРНЕТ-Македонска академска истражувачка мрежа
Приватен сектор	Дел од банки и Телекомуникациски компании и Компании приклучени на дигитални услуги

Институциите/компаниите кои сакаат да се приклучат на платформата за интероперабилност и да разменуваат податоци преку оваа платформа, имаат обврска да обезбедат сопствен комуникациски клиент, кој претставува медијатор помеѓу нивните позадински системи и централните сервери на платформата за интероперабилност.

Секоја институција/компанија која се приклучува на националната платформа за интероперабилност неопходно е да обезбеди соодветен хардвер и софтвер за комуникацискиот клиент треба да исполни точно определени минимални технички карактеристики.[541] При што постојат два различни пакети во зависност од бројот на трансакции, и посебни предуслови: мрежен уред со поддршка за “site-to-site” VPN/IPsec тунелирање и конфигурација на VPN кон инфраструктурата за интероперабилност преку јавната интернет мрежа и поврзаност со владината оптичка мрежа или стабилна широкопојасна интернет врска. Согласно архитектурата на националната платформа за интероперабилност, институцијата/компанијата која бара да се приклучи на платформата неопходно е, додека е приклучена на платформата, привремено да ја отстапи за администрација наведената опрема на Министерството за дигитална трансформација.

За приклучување на платформата за интероперабилност, компаниите треба да ги имаат во предвид законските одредби од Законот за електронско управување и електронски услуги[542] и неговите подзаконски акти.

Со Законот за електронско управување и електронски услуги како единствена околина за размена на документи и податоци по електронски пат (управувана околина за стандардизирана размена на документи и податоци меѓу органите) е националната платформа за интероперабилност - Македонска информациска магистрала (МИМ).

[541] За техничките карактеристики за Пакетот 1 и Пакетот 2 можете да прочитате на https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/platforma-za-interoperabilnost-file-YijP.pdf (последен пат посетено на 27.07.2025)

[542] Службен весник на РСМ, бр. 98 од 21.5.2019 година.

Во членот 9 од овој Закон пропишана е и обврската за користење на МИМ при што: „Органите и другите субјекти се должни при размена на електронски документи и податоци да ја користат МИМ, управувана од Министерството за дигитална трансформација. Стандардите за интероперабилност на МИМ, врз основа на кои е изградена националната платформа за интероперабилност, ги пропишува министерот за дигитална трансформација со посебен акт.

Во Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги,[543] интероперабилноста е дефинирана како способност на два или повеќе системи или нивните компоненти за размена на податоци и олеснување на заедничката употреба на податоци и знаење.

Според **OECD/SIGMA (2025).** ***Единствениот дигитален портал на Западен Балкан: Оценка на подготвеноста за имплементација на барањата од Регулативата за Единствен дигитален портал (SIGMA документ бр. 74)***, ОЕЦД, Париз[544] , Регулативата на ЕУ за Единствениот дигитален портал (SDGR) се состои од различни правни барања и стандарди, базирани врз методологијата за оценување за секој „животен настан“. Таа вклучува следниве категории: **квалитет на информации за права, обврски и правила (Член 9)** – девет критериуми: обезбедување сеопфатни, јасни и ажурирани информации за граѓаните и компаниите; **квалитет на информации за постапки (Член 10)** – девет критериуми: давање јасни и кориснички пријателски објаснувања на постапките; **квалитет на информации за услуги за помош и решавање проблеми (Член 11)** – пет критериуми: нудење јасни насоки и поддршка; **постапки што мора да бидат целосно онлајн (Член 6)** – четири критериуми: овозможување на корисниците да ги завршат постапките целосно онлајн; **пристап до онлајн постапки преку граници (Член 13)** – пет критериуми: овозможување недискриминаторски пристап за корисници од други земји; **квалитативни барања поврзани со услугите за помош и решавање проблеми (Член 16)** – четири критериуми: дефинирање стандарди за ваквите услуги; **стандарди за кориснички интерфејс (Член 18)** – пет критериуми: обезбедување употребливост и пристапност на порталите за услуги; **статистика на корисници и повратни информации за услугите (Член 24 и Член 25)** – два

[543] Службен весник на РСМ, бр. 101 од 22.5.2019 година
[544] OECD/SIGMA (2025). The Single Digital Gateway in the Western Balkans: Assessment of readiness to implement Single Digital Gateway Regulation requirements (SIGMA Paper No. 74), OECD Publishing, Paris. Достапно на: https://doi.org/10.1787/20786581 (последен пат посетено на 23.07.2025)

критериуми: собирање и користење на податоци и повратни информации за континуирано подобрување на услугите;.

За нашата држава на страница 40 од Извештајот на OECD/SIGMA – дека државата има напредната Национална платформа за интероперабилност, но се препорачува: владата да утврди со закон дека интероперабилноста е **единствениот начин за размена на податоци** меѓу регистрите; да се воспостават **клучни индикатори и статистики** (број на приклучени регистри, број на трансакции, тип на барања). да се развие **каталог на јавни услуги** со правен статус за олеснување на реинженеринг на процесите; да се воведе унифициран систем за **дигитален идентитет и Single Sign-On.**

Табела бр.32: Препораки на SIGMA (OECD, 2025) за интероперабилноста во Република Северна Македонија, во контекст на усогласувањето со ЕУ Регулативата за Единствениот дигитален портал (SDGR – Regulation (EU) 2018/1724)

Област	Препораки од SIGMA	Поврзаност со SDGR
Правна рамка за интероперабилност	Владата треба со закон да обезбеди дека националната рамка за интероперабилност е единствениот начин за размена на податоци меѓу јавните регистри.	SDGR бара унифициран пристап и примена на начелото „once only“.
Индикатори и мерење	Да се воспостават клучни статистики (број на регистри приклучени, број на трансакции, видови на барања преку government service bus).	SDGR бара транспарентност и мерење на квалитет на услугите и прекугранично пристап.
Каталог на јавни услуги	Да се развие каталог на јавни услуги со правен статус кој ќе служи за аналитика, реинженеринг и	SDGR Анекс II бара сите основни услуги да бидат достапни и каталогизирани за корисниците.

	поедноставување на процесите.	
Дигитален идентитет	Да се воспостави еко-систем за дигитален идентитет и Single Sign-On со учество на јавни и приватни актери.	SDGR бара прекугранично признавање на eID и безбеден пристап до услуги.

Од сето што до сега беше анализирано можеме да заклучиме дека во нашата држава **интероперабилноста е институционализирана**, но сè уште недостасуваат развојни активности и транспарентност. Исто така, **потребно е да се воспостават јасни индикатори и извештаи** како основа за мониторинг и осигурување на ефективноста на интероперабилноста. Јасно е дека треба да се **заврши интеграцијата** на каталогот и националниот портал за јавни услуги и перманентно да се работи на негово дополнување и усовршување. **eID/SSO** и дигиталниот идентитет треба да се обезбедат со применлива законска и техничка поддршка. **ИТ стратегиите, ризиците и обуката на кадрите** се приоритети кои мора да бидат надминати за да платформата стане одржлива.

2.5. Човечкиот ресурси – оспособеност на јавната администрација како претпоставка и фактор за спроведување на дигитална трансформација

Кога зборуваме за оспособеност на јавната администрација како претпоставка и фактор за спроведување на дигиталната трансформација особено е битно прво дали администрацијата во една земја е отворена за дигиталната трансформација, дали вработените препознаваат колку новите технологии се во функција на остварување на основната улога на администрацијата како сервис на граѓаните и за остварување на основните принципи на кои се заснова работата на модерната администрација и второ дали вработените во администрација се оспособени за користење на новите технологии и дали има вработени образовани, мотивирани инженери од ИКТ секторот, што ќе го овозможуваат, одржуваат и сервисираат давањето на е-услугите.

Во Извештајот од јануари 2025 година од SIGMA/OECD - Јавна администрација во Република Северна Македонија Проценка за 2024 година во однос на принципите на

јавната администрација[545] постои оценка дека во нашата држава има слаби резултати во однос јавниот сервис и менаџмент со човечки ресурси професионализација, капацитет, и дигитални вештини, каде Македонија е под регионалниот просек. Само околу **40% од јавните службеници изјавиле дека се поттикнати да бараат нови начини за подобрување на нивните вештини** — и дека тие поради не знаење не покажуваат доволна поддршка за иновации и дигитални алатки. Извештајот нотира недостаток на обуки и поддршка за дигиталната трансформација.

Секако добрата правна рамка треба да биде предуслови и треба да обезбедува вработување на најдобри кадри, стимулирање на вработените за напредување, и континуирана едукација на административните службеници меѓу другото за правилно користење на новите технологии.

Собранието на 27.06.2025 година даде поддршка на Предлог Законот за вработените во јавниот сектор, Предлог Законот за административни службеници и на Предлог Законот за стручно усовршување и обука на административните службеници. Пакетот реформски закони за администрацијата усвоен е од Собранието во седми месец 2025 година и е во согласност со Стратегијата за реформи на јавната администрација, Акцискиот план на Министерството за јавна администрација и со Роковникот за европската агенда. Овие закони во минатиот период долго беа посочувани како потребни за нашата држава во европските извештаи. Со Законот за вработените во јавниот сектор што е донесен на 17.07.2025[546] се поставуваат темелите за професионализација на јавниот сектор. Се овозможува секој конкурс да биде јавен, а институциите ќе бидат обврзани на целосна транспарентност. Селекцијата според овој Закон ќе се врши низ три јасни доверливи фази: административна проверка, тестирање и интервју со кандидатот, врз основа на критериуми. Ова ќе овозможи да се вработува врз основа на заслуги, а не на познанства или политичка припадност во јавниот сектор. Врз основа на централизација и дигитализација на огласите секој оглас за вработување ќе биде објавен на веб страницата на Агенцијата за администрација. Законот за вработените во јавниот сектор и решенијата содржани во него ќе овозможат борба против партизацијата што е еден од главните фундаменти за професионална и модерна администрација. Со јасни

[545]SIGMA/OECD -Public administration in the Republic of North Macedonia 2024 Assessment against the Principles of Public Administration https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_071bad9d-en.html (последен пат посетено на 20.06.2025)

[546] Закон за вработените во јавниот сектор Службен весник на РСМ бр. 144/2025 година

ограничувања на дискреционските овластувања и со строги правила, Законот треба да ја прекине појавата за партиски и за неформални вработувања во јавниот сектор. Се воведува нова специјализирана категорија за ИТ кадарот со повисоки плати и современи услови за работа, се поедноставуваат плановите за вработување и за систематизација, за мобилност за јавните службеници и за унапредување засновано на услуги. Преку Законот ќе се има и увид во привремените вработувања.[547]

Законот првпат експлицитно ја воведува обврската за користење на **Информационен систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР)**. Со тоа, сите институции мораат да ги водат евиденциите за вработените, систематизациите, плановите за вработување и оценувањата во **електронска форма**. Ова е клучен предуслов за е-услуги, бидејќи администрацијата што внатрешно е дигитализирана може побрзо и поефикасно да им служи на граѓаните и компаниите.

Законот воспоставува принципи кои се универзални во современите европски администрации: **сервисна ориентација** (чл. 11) – административните службеници мора да работат активно, иновативно и кооперативно, со грижа за правата на странките; **транспарентност** (чл. 13) – обврска за пристап до информации од јавен карактер и нивна јавна достапност во согласност со законот. **Награда според учинок** (чл. 10) – постојано следење на ефикасноста на вработените.

Овие принципи треба да создаваат култура на отчетност и директно влијаат врз квалитетот на е-услугите, каде е потребна брза, проверлива и фер услуга.

Законот како што веќе укажавме ја нагласува **стручноста и компетентноста** при вработување (чл. 9), воведува редовно **стручно усовршување** (чл. 24) и создава правна рамка за **мерење и оценување на ефикасноста**. Со тоа, администрацијата постепено се ослободува од клиентелистички и политички влијанија и се насочува кон професионална служба која е во состојба да испорачува модерни дигитални услуги.

Новитет е и уредувањето на **работата од далечина** (чл. 26) – јавните службеници можат да работат хибридно со ИКТ алатки. Ова ја модернизира администрацијата, ја

[547] https://mja.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/mja-tri-reformski-zakoni-pominaa-vo-prvo-citanje-dodeka-zakonot-za-inspekciski-nadzor-e-celosno-usvoen-vo-sobranieto-na-republika-makedonija (последен пат посетена на 28.07.2025)

прави поатрактивна за млади кадри и создава услови за поголема ефикасност и дигитална ориентација.

Со воспоставување на **Регистар на вработените во јавниот сектор** (чл. 38–40), кој е интегриран со националната **платформа за интероперабилност**, се овозможува размена на податоци со други институции – финансии, здравствено, пензиско осигурување. Оваа поврзаност е суштинска за дигитализацијата на услугите, бидејќи го имплементира принципот „**само еднаш**“ – граѓанинот не мора да доставува ист документ повеќепати.

Законот за вработените во јавниот сектор од 2025 година претставува **суштински исчекор кон модерна, европска администрација**. Тој не само што ги стандардизира процедурите за вработување, оценување и евиденција, туку ја вградува дигитализацијата во самото ткиво на јавната служба преку ИСУЧР и Регистарот. Овие одредби треба да обезбедуваат: поефикасна администрација, транспарентни и проверливи процеси, професионализација и намалување на политички влијанија, и институционален капацитет за испорака на **брзи, сигурни и квалитетни е-услуги**.

Со тоа, Законот го поставува јавниот сектор на Северна Македонија, нормативно поблиску до европските стандарди за дигитална и сервисно ориентирана администрација.

Законот за вработените во јавниот сектор од 2025 година воведува повеќе новини кои директно влијаат на професионализацијата, модернизацијата и дигитализацијата на јавната администрација. Следната табела ги поврзува клучните членови од законот со принципите што ги утврдуваат и нивното влијание врз испораката на е-услуги.

Табела бр.33: Клучните членови од законот со принципите што ги утврдуваат и нивното влијание врз испораката на е-услуги.

Член од законот	Принцип / Новина	Влијание врз е-услуги и модерна администрација
чл. 9	Стручност и компетентност при вработување	Создава професионален кадар способен за дигитална трансформација и обезбедување квалитетни е-услуги.
чл. 10	Управување со учинок	Овозможува мерење на ефикасноста на службениците; поттикнува

		побрзо и поефикасно постапување во е-услугите.
чл. 11	Сервисна ориентација	Администрацијата се насочува кон потребите на граѓаните; поголема достапност и квалитет на електронските услуги.
чл. 13	Транспарентност	Јавност и отчетност во работењето; создава доверба кај корисниците на е-услуги.
чл. 24	Континуирано стручно усовршување	Овозможува постојано усовршување на кадарот; поголема способност за користење дигитални алатки.
чл. 26	Работа од далечина	Флексибилни модели на работа со примена на ИКТ; модерна и атрактивна администрација за млади кадри.
чл. 38–40	Регистар на вработените во јавниот сектор	Интеграција со националната платформа за интероперабилност; принцип на 'само еднаш' за граѓаните.
чл. 41	ИСУЧР – Информационен систем за управување со човечки ресурси	Дигитално управување со вработувањата и оценувањата; основа за брза и ефикасна е-администрација.

Меѓутоа проблемот во нашата држава не се лоцира во лошите правни прописи, иако тие понекогаш доцнат, туку во нивното спроведување во практиката. Многу долги години се расправа за мерит системот и за градење на професионална администрација која нема да биде менувана од корен со секоја нова политичка гарнитура, и дека нема да се случуваат вработувања со кои актуелната власт им се одолжува на оние кои помогнале да стапи на власт, или за потребна поддршка со која ќе се обезбедат гласови за наредните избори.

Законот за административни службеници од 2025 година[548] ја разработува понатаму рамката за професионализација, транспарентност и дигитализација на јавната администрација во Северна Македонија. Со тоа тој е тесно поврзан со **ЕУ принципите на добра администрација**, и оние поставени преку **SIGMA стандарди**, како и

[548]Закон за административни службеници Службен весник бр.

директивите за **е-управување и интероперабилност**. Во **членовите 2 и 16** од Законот за административни службеници се наведува дека електронската размена на податоци е составен дел од административните постапки, преку Националната платформа за интероперабилност. Неколку одредби од овој Закон ја поврзуваат домашната администрација со европските трендови за дигитализација, професионализација и висок степен на едуцираност и поседување на вештини од страна на административните служби. Така во **членовите 29–30** се уредува дека испитот за административен службеник е дигитализиран – се полага во простории со ИКТ опрема, резултатите се достапни веднаш, а постапката е транспарентна (емитување во живо на веб-страница). Ова е во согласност со европските практики за дигитална транспарентност. Во **членовите 30–32** од овој Закон се уредува дека пријавувањето за вработување е електронско, со прикачување на документи и автоматска проверка на условите преку интероперабилност. Со тоа се постигнува модернизација на човечките ресурси во јавната администрација.**Членот 33** предвидува при вработувањето тестирањето и интервјуто да вклучуваат студии на случај и практична проверка, со цел да се добијат кадри подготвени за современи дигитални задачи.

Законот носи неколку директни придобивки за развојот на е-услуги: **поголема доверба на граѓаните** – транспарентни постапки и јавност на огласите; **ефикасна администрација** – дигитално управување со човечки ресурси, што овозможува побрзо решавање на предмети; **интероперабилност** – овозможува интеграција на сите институции во единствен систем, што е клучен предуслов за функционални е-услуги; **европска компатибилност** – користење на европски јазици и дигитални компетенции (чл. 20 и 21) ја приближуваат администрацијата кон ЕУ стандардите.

Со овој Закон се постигнува модерна администрација – во согласност со стратегиите на ЕУ за дигитална трансформација; **професионален кадар** – обуки, компетенции и тестирања со дигитални алатки; **фокус на корисникот** – услугите стануваат попристапни, транспарентни и брзи; **поддршка за е-управување** – законот овозможува системска поврзаност со Законот за електронски документи и Законот за општа управна постапка.

Со овој Закон Македонија прави значителен чекор кон приближување на **модерните европски стандарди за професионална администрација**. Тој не е само правна рамка за статусот на службениците, туку и инструмент за дигитализација на

процесите, интеграција на интероперабилноста и создавање основа за **ефикасна е-администрација**.

Законот за стручно усовршување и обука на административните службеници[549] е третиот од така наречениот пакет закони за подобрување на состојбите во јавната администрација во на нашата држава.

Овој предлог-закон претставува суштински инструмент за **професионализација на јавната администрација**, зајакнување на **мерит системот** и градење на **дигитални капацитети** кај административните службеници во Република Северна Македонија.

Законот ја утврдува **Академијата за обука на административни службеници** како централна институција **(чл. 4–6)** со мандат да организира, спроведува и евалуира обуки. На овој начин, процесот на кариерен развој не е оставен на дискреција на институциите, туку станува системски уреден и објективизиран. Во **член 2** ја дефинира целта: професионално, непристрасно и ефикасно работење преку континуирано усовршување. Во **членот 23** пак се предвидува дека секој административен службеник има **право и обврска** на постојано стручно усовршување, што го претвора развојот на капацитети во задолжителен, а не факултативен процес. Со воведувањето на задолжителни обуки и електронски испити за оние кои првпат влегуваат во администрацијата (**чл. 27–35**), се гарантира дека напредувањето ќе се темели на знаење и компетенции, а не на политичка или лична лојалност.

Ова ја зацврстува логиката на **мерит системот**: регрутацијата и кариерата на службениците зависат од нивните квалификации, а не од партиска припадност.

Законскиот текст експлицитно ја истакнува дигиталната компонента како составен дел од обуките. На пример со **членот 25** се овозможува обуките да се следат преку интернет и електронски систем за управување со обуки – што значи дека дигиталната писменост не е само предмет на наставата, туку и метод на нејзино реализирање. **Член 29** од овој Закон ја вклучува „ИКТ и дигитализација“ како една од клучните области за задолжителна обука на новите државни службеници, заедно со интегритет, комуникациски вештини и европски административен простор. **Членовите 31–32** предвидуваат електронско тестирање, со што дигиталните алатки стануваат норма

[549] Закон за стручно усовршување и обука на административните службеници Службен весник на РСМ бр.144/2025

за мерење на знаења и компетенции. Овие елементи се во согласност со европските стандарди за е-управување, каде дигиталната писменост и користењето на ИКТ алатки се основа за обезбедување на е-услуги.

Законот предвидува забрана за политичко организирање и дејствување во Академијата (чл. 5). Ова е клучно бидејќи ја зајакнува **неутралноста на обуките** и гарантира дека професионализацијата нема да биде компромитирана од партиски интереси. Исто така, со јасни критериуми за директор (чл. 7) и со постоење на Програмски совет (чл. 11–12), се воспоставува механизам на **стручен надзор и автономија**, што овозможува објективност и долгорочна стабилност.

Законот директно се усогласува со европските практики за развој на јавна администрација: институционализацијата на обуките преку академија е модел кој го применуваат земји-членки на ЕУ (на пр. *EIPA – European Institute of Public Administration*); вклучувањето на содржини како „единствен европски административен простор“ (чл. 29) ја демонстрира ориентацијата кон европска интеграција и приближување кон acquis communautaire. Дигиталните методи на учење и тестирање ја одразуваат агендата на ЕУ за дигитална администрација и капацитети за користење на е-услуги.

Законот претставува **клучна алатка за професионализација** на јавната администрација и зацврстување на **мерит системот**. Со воведување на задолжителни и редовни обуки, со јасно дефинирани дигитални компетенции и со забрана за политички влијанија, тој создава основа за **модерна, професионална и европски ориентирана администрација**. Преку ваквиот пристап, се очекува во нашата држава да се направат суштински чекори кон градење администрација која ќе биде во состојба:да испорачува квалитетни е-услуги, да биде транспарентна и отчетна, и да функционира врз принципите на знаење, компетентност и дигитална писменост.

2.6. Граѓаните и бизнис заедницата како корисници на е-услугите

Граѓаните и бизнис заедницата се корисници на услугите на јавната администрација. Доколку јавната администрација нуди дигитални услуги, вклучува вештачка интелигенција, и други современи технологии тогаш е неопходно државата да

има изградена стратегија, како да го зголеми знаењето на населението за користење на новите технологии или така наречената дигитална писменост.

Како еден од факторите, кои влијаат врз дигиталната трансформација на јавната администрација е дигиталната писменост на граѓаните и членовите на бизнис заедницата. Како што покажа компаративната анализа, земјите кои се најуспешни во дигиталната трансформација на јавната администрација, тие најмногу вложуваат во едукацијата на населението за користење на дигиталните алатки, дигиталните платформи и дигиталните услуги. Подигањето на дигиталната писменост значи повеќе од само стекнување на технички вештини за користење на компјутер, интернет или мобилни апликации. Тоа подразбира развивање на критичко разбирање за тоа како функционираат дигиталните услуги, како се заштитуваат личните податоци, како се користат е-услуги и како преку дигитални алатки се комуницира со институциите. На тој начин, дигиталната писменост претставува алатка за активно граѓанство и рамноправен пристап до јавните услуги.

Јавната администрација што се стреми кон модернизација може да изгради најсовремен портал за е-услуги или да воведе напредни системи за е-плаќање, но тие ќе останат неупотребливи ако граѓаните немаат знаење и самодоверба да ги користат. Дигиталната писменост, всушност, е мостот помеѓу технолошките решенија и нивната реална примена. Таа ја претвора дигиталната трансформација од формален проект во жива пракса што ја олеснува секојдневната интеракција со државата.

Притоа, дигиталната писменост има и социјална димензија. Таа го намалува ризикот од дигитална исклученост, особено кај постарите лица, лицата со ниски примања и граѓаните од руралните средини. Со подигање на нивото на знаење и обезбедување пристап до обуки и поддршка, државата спречува создавање на нови социјални разлики. На овој начин, дигиталната трансформација на јавната администрација станува вклучувачка, а не сегрегирачка.

Важен аспект е и тоа што дигиталната писменост ги поддржува принципите на владеење на правото и транспарентноста. Информиран и дигитално писмен граѓанин полесно бара увид во документи, поднесува барања за информации од јавен карактер и користи механизми за жалба и заштита на правата. Со тоа, дигитализацијата не е само технолошки напредок, туку и демократизација на пристапот до институциите. Треба да се знае дека подигањето на дигиталната писменост е инвестиција во иднината: граѓаните

стекнуваат алатки за полесно вклучување во општествените процеси, а јавната администрација добива партнер кој активно учествува во дигиталниот дијалог. Само со овој двонасочен процес – институции кои создаваат квалитетни е-услуги и граѓани кои знаат да ги користат – дигиталната трансформација може да биде вистински успешна.

Организацијата за економска соработка и развој во својата анализа направена во 2024 година, нотира дека само 34 отсто од населението поседува основни дигитални вештини, што пак е значително помалку од просекот на Европската унија кој изнесува 54%. Иако дури 84% од населението во Македонија има пристап до интернет, секојдневното користење варира кај различни структури на населението. Кај помладите и дигитално пописмените, процентот изнесува 90%, додека пак кај повозрасните оваа бројка е околу 52%. Националниот портал uslugi.gov.mk пак, каде граѓаните можат да добијат услуги во секојдневниот живот брои само 87 000 корисници и нуди 835, од кои само 66 се целосно дигитализирани.[550]

Министерството за образование и наука и Факултетот за информатика при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип во август 2025 година, изготвија Водич за вештачка интелигенција кој ќе им помогне на наставниците и стручните соработници полесно да ја совладаат примената и да го пренесат знаењето на учениците, а тие пак, ќе треба да научат етички да ја користат во остварувањето на образовните цели и да се заштитат од можни манипулации и злоупотреби на лични податоци.[551]

Стратешките планови се насочени кон остварување на определени цели Националниот оперативен бродбенд план, како и подготовка на чинителите за идното распоредување на 6G технологијата, обезбедување на пристап до брз интернет за домаќинствата по достапна цена. Дигитално едуцирани граѓани и квалификувана работна сила се клучни за зголемување на отпорноста на општеството. Дигиталните вештини треба да изградат општество кое ќе има доверба во онлајн услугите и алатките, кое ќе може да идентификува дезинформации, да се заштити од сајбер напади и измами и општество во кое децата учат да се движат низ огромниот број на информации на кои секојдневно се изложени. Пристапот до образование што овозможува стекнување основни дигитални вештини треба да биде право за сите граѓани на нашата држава, а

[550] https://pina.mk/9059-digitalizatsijata-vo-makedonija-so-brojni-predizvitsi-i-planovi/ (последен пат посетено на 27.06.2025)

[551] https://mon.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/promoviran-vodic-za-vestacka-inteligencija-namenet-za-nastavnici-strucni-sorabotnici-i-ucenici (последен пат посетено на 13.09.2025).

специјализираните програми и обуки за напредни дигитални вештини треба да бидат овозможени и достапни за бизнис секторот. Сето тоа треба да се овозможи преку поттикнување на развој на дигитален образовен екосистем со високи перформанси, како и со ефективна политика за промовирање доживотно учење кое треба да стане реалност. Стратешка цел за 2030 година во нашата држава 70% од населението да поседува основни дигитални вештини.[552]

Во областа „Бизниси, иновации и нови технологии“ приоритет е дигиталната трансформација на бизнис секторот како клучен двигател за конкурентноста на националната економија. Правецот на делување вклучува поддршка за малите и средните претпријатија преку субвенции, јавни и приватни партнерства и пристап до фондови и финансии, што ќе ги поттикне кон технолошка модернизација и иновации, но и развој на стартап екосистемот и технолошки центри кои ќе создадат нови можности за вмрежување и развој на зелени и одржливи технологии. На овој начин, земјата се позиционира како конкурентна економија со јасна ориентација кон дигитализација и одржлив развој во согласност со европските стандарди и глобалните трендови. Стратешката цел за 2030 година е 75% од компаниите во државата користат Облак, вештачка интелигенција или големи податоци и 70 % од малите и средни претпријатија да достигнат најмалку основно ниво на дигитална зрелост.[553]

Во Националната ИКТ стратегија, во столбот за подигнување на дигитална писменост, во својата програма предвидува обуки за дигитални вештини кај граѓаните (преку формално и неформално образование, вклучувајќи ги сите таргет групи: ученици, студенти, наставници, вработените во јавна администрација и невработени лица) за да се минимизира дигиталниот јаз кој е клучен чекор кон дигитална трансформација преку поттикнување на претприемачко и иновативно општество со високо ниво на вработеност и продуктивност. Според податоците од оваа Стратегија во глобалниот индекс на знаење (Global Knowledge index – GKI) кој заеднички го подготвуваат UNDP и MBRF

[552]https://ener.gov.mk/PublicDocuments/%D0%A1%D0%9C%D0%90%D0%A0%D0%A2%20%D0%9C%D0%9A%20%D0%94%D0%B8%D0%B3%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0%202030_%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82_id=132_version=1.pdf (последен пат посетено на 04.09.2025).

[553]https://ener.gov.mk/PublicDocuments/%D0%A1%D0%9C%D0%90%D0%A0%D0%A2%20%D0%9C%D0%9A%20%D0%94%D0%B8%D0%B3%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0%202030_%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82_id=132_version=1.pdf (последен пат посетено на 04.09.2025).

(Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Knowledge Foundation), нашата земја се наоѓа на 45-тото место од 145 земји.[554]

Во Националната ИКТ стратегија предвидено е зголемување на дигиталните вештини на граѓаните преку повеќе активности и тоа: Активност 1.1. Проширување на националната рамка на квалификации во насока на усогласување со европските рамки за дигитални квалификации; Активност 1.2. Зголемување на дигиталните вештини на наставниците од основното и средното образование; Активност 1.3. Воспоставување на долгорочен одржлив план за дигитализација на училиштата и наставните програми; Активност 1.4. Зголемување на бројот на отворени ИКТ алатки и ресурси за поддршка на наставниот процес; Активност 1.5. Воспоставување на национална отворена платформа учење на далечина; Активност 1.6. Креирање на отворени содржини поставени на националната отворена платформа за учење на далечина за подигање на дигиталните вештини на граѓаните; Активност 1.7. Програми за обука за усовршување и преквалификација за возрасни кои одговараат и се усогласени со потребите на дигиталната економија; Активност 1.8. Дефинирање на правна рамка за промоција на дигиталните алатки, вештини и услуги; Активност 1.9. Прилагодување на законодавството за далечинско образование.

ДЕЛ ПЕТТИ: ПРАВНАТА РАМКА ЗА ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ГЛАВА ПРВА: ВООПШТО ЗА ПРАВНАТА РАМКА ЗА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Правната рамка на дигиталната трансформација на јавната администрација ја сочинуваат голем број на правни прописи, секако многу важни документи се Стратегијата за јавната администрација 2023/2030, Националната ИКТ стратегија 2023/2030, Стратегијата за паметна специјализација 2024/2027 , Стратегија за сајбер безбедност 2025/2028 и др. За определени правни прописи веќе зборувавме во Делот

[554] http://www.knowledge4all.org/gki (последен пат посетено на 12.03.2025)

четврти на овој труд, меѓутоа цениме дека за определени правни прописи ќе треба да направиме и подетална правна анализа.

Секако како најважен правен акт за дигитална трансформација на јавната администрација е Законот за општа управна постапка[555], Законот за електронско управување и електронски услуги[556] Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги[557] Законот за заштита на личните податоци,[558] Законот за пристап до јавни информации,[559] Законот за јавни набавки[560] и голем број на други правни прописи кои посредно или непосредно се поврзани со дигиталната трансформација на јавната администрација.

Од поставување на основната хипотеза на трудот до пишувањето на оваа Глава на трудот можеме да заклучиме, дека во нашата држава се донесени повеќе нови правни прописи, или имаме измени и дополнувања на правните прописи во 2025 година, така донесен е пакетот прописи за јавната администрација за кој веќе детално зборувавме, но и други правни прописи што се во функција на приближување на домашната правна рамка со онаа на Европската унија. Тоа се Законот за изменување и дополнување на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги,[561] Закон за електронски комуникации[562], Закон за безбедност на мрежни и информациски системи,[563] нов Законот за архивски материјал и архивска дејност.[564]

Во овој дел на претставување на правната рамка на нашата држава за дигитална трансформација на јавната администрација не се опфатени голем број на подзаконски прописи во државата кои се предвидени во законите и кои се донесени во последниот период а се во функција на практично остварување на дигиталната трансформација на јавната администрација. Ова од причина што тоа би го зголемило обемот на нашето истражување , а исто така затоа што повеќето од подзаконските прописи се донесени во

[555] Закон за општа управна постапка Службен весник на РМ бр. 124/15; 65/18; и Службен весник на РСМ бр. 47/2020; 150/2021 и 52/2022
[556] Закон за електронско управување со електронски услуги Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19 , 244/19 и бр.3/2025
[557] Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги Службен весник на РСМ бр.101/2019 и бр.275/2019
[558] Законот за заштита на личните податоци Службен весник на РСМ 42/2020 и 249/2022
[559]Законот за пристап до јавни информации Службен весник на РСМ бр.101/2019
[560] Законот за јавни набавки Службен весник на РСМ бр.24/ 2019;87/ 2021; и 13/ 2025.
[561] Законот за изменување и дополнување на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги за Службен весник на РСМ бр. 101/19, 275/19 ,135/2025
[562]Закон за електронските комуникации, кој е објавен во Службен весник на РСМ број 135/2025
[563] Закон за безбедност на мрежни и информациски системи Службен весник на РСМ“ бр. 135/2025
[564] Законот за архивски материјал и архивска дејност Службен Весник на РСМ бр.135/2025

последната година и нема можност од временска дистанца да се погледне на тоа какви се ефектите од практичната примена. Ваквото ограничување на нашето истражување постои и за законските прописи донесени во последните две години затоа што не можат да се видат и почувствуваат ефектите од нивната примена.

1.1. Закон за општа управна постапка

Законот за општа управна постапка е еден од темелните закони во правниот систем на Република Северна Македонија, бидејќи ја уредува **постапката според која јавната администрација ги носи своите управни акти** и постапува во однос на граѓаните и правните лица.

Првиот современ **ЗОУП** во независна Македонија беше донесен во ***Службен весник на РМ бр. 38/2005***. Со овој закон, за првпат по независноста, се создаде системска рамка која беше инспирирана од класичниот југословенски модел, но истовремено и делумно усогласена со европските принципи на **правна држава, владеење на правото, транспарентност и еднаквост на граѓаните пред администрацијата**.

ЗОУП од 2005 година ги содржеше основните **начела на управната постапка** (законитост, еднаквост, право на жалба, правна заштита, итн.) и детално ги уредуваше фазите на управната постапка: иницирање, водење на доказна постапка, донесување решение, правна заштита и извршување.

Овој закон беше **практично важечки речиси една деценија**, но со текот на времето се покажа дека не одговара доволно на новите општествени услови, особено на процесите на **дигитализација, интероперабилност** и **приближување кон ЕУ acquis**. Затоа беше заменет со нов, современ Закон за општа управна постапка, усвоен во ***Службен весник на РМ бр. 124/2015***,(во понатамошниот текст ЗОУП) кој стапи во сила во 2016 година.

Табела бр.33: Паралела помеѓу ЗОУП 2005 и ЗОУП 2015 година и новините кои се од клучно значење за дигитална трансформација на јавната администрација

Област	**ЗОУП 2005**	**ЗОУП 2015**	**Новитети и значење**
Основни начела	Класични начела: законитост, еднаквост,	Проширување со **начела на пропорционалност, ефикасност, сервисна**	Фокус на граѓанинот како корисник;

	право на жалба, материјална вистина.	**ориентација, транспарентност и активна помош на странката**.	усогласување со **SIGMA/EU** стандарди.
Форма на поднесоци	Претежно писмена, хартиена форма; електронски пат не беше експлицитно предвиден.	**Член 37** дозволува електронски поднесоци со квалификуван е-потпис.	Првпат се воведува **правна рамка за е-документи**.
Документација	Записници и акти само во хартиена форма.	**Член 87** дозволува електронски записници и службени белешки.	Основ за дигитална архива и е-постапка.
Достава	Достава исклучиво со писмо, лично или преку пошта.	Дозволена **електронска достава** (чл. 101–103).	Значаен чекор кон е-услуги и брза комуникација.
Интероперабилност	Не предвидува.	**Член 16**: органите се должни да разменуваат податоци по службена должност.	Ја воведува логиката на „**once only principle**“.
Увид во предметот	Увид само со физичко присуство во архивата.	**Член 65**: дозволува увид и преку електронски системи.	Подобрување на пристапноста и транспарентноста.
Европски стандарди	Нема експлицитна референца кон европските практики.	Јасна ориентација кон **Европски административен простор** и SIGMA принципи.	Хармонизација со acquis communautaire.

ЗОУП претставува општ правен основ за практична примена на ИКТ решенија во сите процеси кои ги подразбира една постапка, а воедно го трасира патот кон поефикасни, поедноставни и побрзи управни постапки кои ги олеснуваат економските активности. Одговорноста за прибирање на докази по службена должност и по електронски пат од страна на институциите е клучна одредба, со што практично се воспоставува едношалтерски систем кој претставува интеграција и рационализација на јавните услуги од гледна точка на странките. Законот предвидува и задолжително делегирање на надлежности за одлучување во управна постапка на службениците – специјалисти за управна постапка во институциите со што се намалува ризикот од политизација на административните одлуки и значително се подобрува ефикасноста на управните постапки, а воспоставувањето на определени ограничувања на

дискрециониите овластувања се значаен чекор кон обезбедување на правна сигурност и правна предвидливост во заштитата на правата на граѓаните.

ЗОУП од **„класичен“ закон за управна постапка** се трансформира во **модерна правна рамка која овозможува дигитална администрација**. Така се обезбедува: валидност на електронските документи и записници, електронска достава и увид, примена на европски принципи (ефикасност, транспарентност, економичност) во дигитален контекст.

Табела бр.34: Измени и дополнувања на ЗОУП поврзани со дигиталната трансформација на јавната администрација

Службен весник Бр.:	**Членови каде има интервенција**	**Содржина / Опис на измената**	**Врска со дигитализацијата**
47/2020	Чл. 37, 65, 101–103	Дополнување со можност за поднесување барања и жалби по електронски пат; увид во списите и доставата може да биде електронска.	Ја отвора вратата за **е-поднесоци** и **електронска достава**.
150/2021	Чл. 87, 88, 89	Препознавање на **е-записници и службени белешки** како правно валидни документи; изедначување со хартиените форми.	Дозволува водење целосно дигитални постапки без хартиена документација.
52/2022	Чл. 6, 8, 9, 65, 101–103	Унапредување на принципите (законитост, економичност, транспарентност) во контекст на дигитализацијата; дополнување на правилата за електронска достава и електронски увид во предметите.	Го зацврстува концептот на **„digital by default“** во ЗОУП – управата мора да овозможи е-постапки како стандард, не како исклучок.

Како што во повеќе наврати потенцираме модерната јавна администрација функционира врз универзални начела: владеење на правото, еднаквост и непристрасност, транспарентност и отчетност, ефикасност и брзина, како и ориентација кон граѓанинот. Во македонскиот правен систем, Законот за општа управна постапка

(ЗОУП) е темелниот правен пропис, каде што се содржани и основните начела на управната постапка. Односот на начелата на управната постапка, и дигитализацијата на јавната администрација е корелативен, начелата од ЗОУП ја овозможуваат и поттикнува дигитализација, а дигиталната трансформација на јавната администрација овозможува пак подобра практична примена на одредени начела. Начелата врз кои постапува јавната администрација, кои се гарантираат во ЗОУП имаат еднаква важност и за аналогно постапување и за е-управата и електронското постапување.

„**Начелото на законитост** е основен постулат на управната постапка. Со него се гарантира дека органите на јавната власт можат да постапуваат само врз основа и во рамките на закон, а секое отстапување од правните норми значи повреда на постапката и на правата на странките“.[565]

Ова начело претставува срцето на владеењето на правото. Со член 6 од Законот за општа управна постапка се утврдува дека органите се должни да постапуваат исклучиво во согласност со закон и со други прописи, а одлуките што ги носат мора да бидат засновани врз конкретни правни норми. На тој начин, управата не е „господар“ над граѓанинот, туку сервис кој има јасно дефинирани овластувања.

Во ерата на дигитализацијата, законитоста добива уште посилна димензија. Електронските системи овозможуваат транспарентна трага (audit trail) за секоја постапка, со што се намалува ризикот од арбитрарни одлуки. Ако порано граѓанинот мораше да се потпира на доверба во службеникот, денес системите овозможуваат проверливост: секој клик, секое електронско решение е архивирано и може да се ревидира.

Овој принцип е директно поврзан со владеењето на правото – универзален стандард во современите демократии. Преку законитоста, ЗОУП ја приближува Македонија кон европските барања за „правна предвидливост“ и „доверба во јавните институции“. Воедно, тој е предуслов за успешна дигитализација: без законски јасни и проверливи правила, дигиталните системи би можеле да репродуцираат дискреција и неправда.

[565] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 04.05.2025)., стр. 12

Преку начелото на законитост, македонската администрација ја зацврстува својата позиција како сервис на граѓанинот и компаниите. Тоа значи дека секое електронско решение има валидност само ако е донесено врз основа на закон, а со тоа се обезбедува доверба во е-управата.

„**Принципот на пропорционалност** бара органите во управната постапка да ги изберат оние мерки кои се најсоодветни за постигнување на целта, без при тоа да се наметнуваат прекумерни обврски на странките и без неоправдано ограничување на нивните права“.[566]

Ова начело е од суштинско значење затоа што ја штити странката од прекумерна административна интервенција. Со член 7 од ЗОУП се поставува обврска органите да не применуваат мерки кои се неоправдано тешки или несразмерни во однос на целта што се постигнува. На тој начин се воспоставува баланс меѓу јавниот интерес и правата на поединецот.

Во контекст на дигитализацијата, пропорционалноста добива нова димензија. Електронските системи овозможуваат однапред утврдени алгоритми и унифицирани обрасци кои спречуваат службеникот да бара документи што не се неопходни. На пример, наместо граѓанинот да приложува извод од матична книга на родени, системот може автоматски да ги повлече податоците од соодветниот регистар. Така, обврската на странката е минимизирана, а постапката останува законита и целисходна.

Овој принцип е тесно врзан со владеењето на правото и со европските стандарди за „добра администрација“. Во ЕУ правото пропорционалноста е едно од темелните начела кое ја ограничува моќта на органите и обезбедува дека сите мерки се оправдани, нужни и соодветни. Преку неговата примена во ЗОУП, нашата држава се приближува кон оваа европските стандарди.

Преку начелото на пропорционалност, македонската администрација ја демонстрира својата ориентација кон граѓанинот: таа не смее да создава дополнителни бариери, туку напротив, мора да обезбеди постапките да бидат фер, целисходни и едноставни. Најголемата придобивка за граѓаните и компаниите е чувството дека државата не е товар, туку партнер кој се грижи секое барање да се реши на најсоодветен и најлесен можен начин.

[566] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.14

„**Ефикасноста и економичноста ја обврзуваат администрацијата да постапува брзо и со најмалку трошоци за странката, притоа обезбедувајќи го квалитетот на постапката и донесената одлука“**.[567]

Ова начело има двоен фокус – времето и трошоците. Со членови 93 и 94 од ЗОУП се предвидува дека органите мора да решаваат во законски утврдени рокови, а секое неоправдано одолжување е повреда на правата на странките. Истовремено, администрацијата е должна да ги избегнува непотребните трошоци за граѓаните и компаниите, водејќи ја постапката на начин кој е рационален и брз.

Во дигиталната ера, ова начело се реализира преку автоматизирани тајмери, електронски известувања и системи за ескалација. На пример, кога граѓанинот поднесува барање преку e-uslugi.mk, системот веднаш го регистрира времето на поднесување и автоматски ги брои деновите за одлучување. Ако рокот истече, се генерира сигнал за службеникот и раководителот. На тој начин, почитувањето на роковите не зависи повеќе само од дисциплината на човекот, туку е технички обезбедено.

Ова начело ја става нашата држава поблиску до европските стандарди за „timely administration“ – постапка која не е само правично спроведена, туку и завршена во разумен рок. Брзината и економичноста се особено важни за деловните субјекти, кои на тој начин можат побрзо да инвестираат, да ги добијат потребните дозволи и да продолжат со своите активности без административни бариери.

Со тоа, економичноста и ефикасноста во ЗОУП не се само технички услови, туку симбол на модерна, динамична и предвидлива администрација. Граѓаните добиваат чувство на сигурност дека државата реагира навреме и дека нивните постапки нема да се влечат бескрајно, додека компаниите добиваат побрзи дозволи и пониски трошоци – што е еден од главните предуслови за конкурентна економија.

„Сите **странки во управната постапка мора да бидат третирани подеднакво, без дискриминација и пристрасност**, а органот е должен да одлучува објективно и врз основа на фактите“.[568]

Ова начело е клучен гарантор на правната еднаквост. Со член 7 од ЗОУП се воспоставува обврска органите да ги третираат сите граѓани и компании на ист начин,

[567] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр. 15
[568] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.16

без оглед на нивната возраст, пол, етничка припадност, финансиска моќ или друг статус. Тоа е заштита од арбитрарност и одлуки кои би се темелеле на лични симпатии, притисоци или предрасуди.

Во дигиталната ера, ова начело добива нова сила. Електронските системи овозможуваат унифицирани обрасци, автоматско пополнување на податоци и објективни критериуми кои важат за сите еднакво. На пример, кога граѓанинот поднесува електронско барање за лична карта, системот не може да прави дискриминација – сите апликации се процесираат според исти технички услови и рокови. На тој начин, човечкиот фактор кој може да биде субјективен, е значително намален.

Сепак, дигитализацијата носи и ризици – пред сè за луѓето кои немаат дигитални вештини или пристап до интернет. За да се избегне „дигитална дискриминација“, неопходно е да постојат асистирани точки и алтернативни канали преку кои граѓаните ќе имаат еднаков пристап до услугите. Само тогаш може да се зборува за вистинска еднаквост во дигиталното доба.

Ова начело ја приближува нашата држава кон европските стандарди за еднаквост и недискриминација, кои се во сржта на правото на добра администрација. За граѓаните тоа значи чувство на правична постапка, а за компаниите – гаранција дека нивните барања нема да бидат одбиени поради пристрасност или неформални влијанија.

Со тоа, начелото на еднаквост, непристрасност и објективност не е само формална одредба, туку основа на довербата во управата. Граѓаните знаат дека нивното право ќе биде признаено подеднакво, а компаниите добиваат сигурност дека нивните инвестиции се заштитени од произволни административни одлуки.

„**Администрацијата мора да ја разбере својата улога како сервис на граѓаните и да им обезбеди активна поддршка при остварување на нивните права и обврски**“.[569]

Ова начело означува целосна промена на парадигмата во јавната администрација. Наместо да се гледа на себе како на орган на власт кој „командува“ со граѓаните, администрацијата според ЗОУП мора да се однесува како сервис – да им помага, советува

[569] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.17

и насочува странките за да можат полесно да ги остварат своите права. Со член 15 од ЗОУП, оваа улога е формализирана како обврска на органите.

Со дигитализацијата, сервисната ориентација добива практична смисла. Преку порталот e-uslugi.mk, граѓаните и компаниите добиваат пристап до услуги од повеќе институции на едно место („one stop shop“). Наместо да шетаат од шалтер до шалтер, тие можат преку еден интерфејс да поднесат барања, да извршат плаќања и да добијат електронски документи. Дополнително, системот обезбедува водичи, често поставувани прашања и асистирани точки каде што службениците се должни да дадат помош.

Ова начело е клучно и за европската ориентација на македонската администрација. Во ЕУ правото постои принципот на „service-oriented administration“, кој бара институциите да ја стават странката во центарот на вниманието. Со неговата имплементација во ЗОУП, Македонија ја докажува својата определба кон европски стандарди на добра администрација.

За граѓаните, сервисната ориентација значи дека тие не мора да бидат „експерти“ за администрацијата за да ги остварат своите права. За компаниите, тоа значи дека процедурите се поедноставени, инвестициите се побрзо реализирани, а комуникацијата со државата е многу поефикасна.

Со тоа, ова начело ја менува сликата на јавната администрација – од бирократска и затворена, во отворена и услужна. Тоа е предуслов за доверба во институциите и за развој на современо општество каде што граѓанинот е вистински во центарот на јавните политики.

„**Органите се должни да ја утврдат материјалната вистина врз основа на сите релевантни факти и докази**, без оглед дали тие се поволни или неповолни за странката“.[570]

Ова начело претставува еден од столбовите на фер управна постапка. Според член 63 од ЗОУП, органот не смее да одлучува врз основа на претпоставки или непотполни информации, туку мора да ги собере сите потребни докази и да ја утврди фактичката состојба на случајот. Тоа значи дека службеникот е должен активно да ги прибави податоците, а не само пасивно да чека странката да ги приложи.

[570] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело:стр.17

Со дигитализацијата, ова начело станува многу поефикасно. Преку интероперабилни системи и е-регистри, органот може автоматски да ги повлече потребните информации од други институции (на пример, податоци од матичниот регистар, катастар или даночна управа). На тој начин, материјалната вистина се утврдува побрзо, поточно и со помалку товар за граѓанинот.

Овој принцип е во согласност со европските стандарди на „good administration“, каде што органот не смее да донесува одлука без целосно и објективно утврдена фактичка состојба. Воедно, тоа е и гаранција против арбитрарни одлуки, бидејќи секое решение мора да биде образложено врз основа на проверливи факти и докази.

За граѓаните, ова начело значи дека не мора повторно да доставуваат документи кои веќе постојат во системот, туку дека администрацијата е должна да ги обезбеди. За компаниите, тоа претставува значително олеснување – на пример, при поднесување на барање за градежна дозвола, голем дел од податоците автоматски се повлекуваат од јавните регистри.

Со тоа, начелото на материјална вистина ја трансформира управната постапка во фер, транспарентен и ефикасен процес, кој ја зајакнува довербата на граѓаните во институциите и ги поставува темелите за современа дигитална администрација.

„**Странките имаат право да бидат сослушани** и да ги изнесат своите аргументи пред да се донесе одлука, со што се обезбедува фер и правична постапка“.[571]

Ова начело е клучен елемент на правичноста во управната постапка. Според член 72 од ЗОУП, органот е должен да му даде можност на граѓанинот или правното лице да се изјасни во однос на сите факти и докази пред да биде донесено решение кое може да влијае врз неговите права и обврски. Тоа значи дека ниту една одлука не смее да биде донесена „зад грбот“ на странката, туку дека секој има право на глас.

Во дигиталната ера, начелото на сослушување се проширува со нови алатки и канали. Наместо да мора физички да присуствува на расправа или состанок, граѓанинот може да поднесе електронски поднесоци, да учествува во видеоконференција или да добие покана преку електронска пошта. Порталите како e-uslugi.mk овозможуваат

[571] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.19

двонасочна комуникација – службеникот може да испрати известување, а странката веднаш да даде свое мислење или дополнителен документ.

Ова начело е во согласност со член 41 од Повелбата за основни права на ЕУ, кој гарантира право на добра администрација, вклучувајќи го и правото на сослушување. Со неговото спроведување во ЗОУП, нашата држава ја покажува својата определба за европски стандарди на правичност и транспарентност.

За граѓаните, ова начело е гаранција дека нивниот глас ќе биде слушнат и земен предвид, а не игнориран. За компаниите, тоа е особено важно во сложени постапки како што се јавни набавки или лиценцирање, каде што одлуката на органот може да има големи последици.

Со тоа, начелото на сослушување создава доверба и чувство на праведност – граѓанинот и компанијата знаат дека не се неми објекти на постапката, туку активни учесници чие мислење и аргументи имаат вистинска тежина.

„Органот **слободно ја оценува доказната вредност на поднесените докази**, при што одлучува кои факти ќе ги прифати како докажани врз основа на сопствено убедување, засновано на совесна и објективна анализа“.[572]

Ова начело е значајно затоа што му дава простор на органот да го искористи своето професионално знаење и искуство при донесување на одлуки. Според член 82 од ЗОУП, доказите не се однапред „оценети“ со законска сила, туку органот има право да ја процени нивната релевантност и тежина во контекст на конкретната постапка. Ова создава флексибилност и овозможува донесување на одлука која е повеќе во склад со реалноста отколку со формализмот.

Во дигиталниот контекст, ова начело се надградува преку нови извори на докази – електронски документи, дигитални траги, метаподатоци и аудио-видео записи. Електронските системи овозможуваат автоматско архивирање и следење на доказите, што ја олеснува нивната проверка и спречува манипулации. На пример, кога граѓанинот поднесува е-документ, системот бележи време, место и идентитет на испраќачот, што му дава дополнителна тежина како доказ.

[572] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.20

Меѓутоа, ова начело бара и висока стручност од страна на службениците. Доколку тие немаат доволно познавања за дигиталните докази, постои ризик од погрешна проценка. Затоа, неопходни се континуирани обуки и развој на стандарди за процена на електронски докази.

Ова начело ја поврзува нашата држава со европската практика на фер постапка, каде што органите се должни да носат одлуки врз основа на објективна анализа на доказите, а не на формален автоматизам. За граѓаните и компаниите, тоа значи поголема сигурност дека нивните докази ќе бидат разгледани внимателно, а одлуката ќе биде донесена врз реални факти.

Со тоа, начелото на слободна оцена на доказите создава рамнотежа помеѓу флексибилноста на управата и правната сигурност на странките, претставувајќи клучна гаранција за правична и транспарентна постапка.

„**Делегирањето на надлежност** претставува инструмент со кој овластениот орган може да ја пренесе постапката на друг надлежен орган, со цел поефикасно и поквалитетно водење на управната постапка“.[573]

Ова начело ја рефлектира потребата од флексибилност во управувањето со предметите. Според член 22 од ЗОУП, органот кој е надлежен за одлучување може, под одредени услови, да ја делегира постапката на друг орган, доколку тоа е потребно заради подобро водење на постапката или побрзо решавање. На овој начин се избегнува застој поради преоптовареност на одделенија или недоволна стручност на конкретен орган.

Во дигиталната ера, ова начело добива сосема нова димензија. Електронските системи овозможуваат автоматска распределба на предметите врз основа на капацитетот на службениците, што ја минимизира можноста за застои. На пример, кога се поднесува е-барање, системот може да го препрати кон најсоодветниот орган или одделение кое има најмногу ресурси и стручност за да го реши. Така, делегирањето станува дел од автоматизираната логика на е-управувањето.

Ова начело е во согласност со европските барања за ефикасност и рационално управување со ресурси. Наместо граѓанинот да биде оштетен поради нефункционалност

[573] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.21

или застој во некој орган, државата има можност да ги прераспредели обврските таму каде што можат да се решат навремено и квалитетно.

За граѓаните и компаниите, ова значи дека постапките ќе се одвиваат побрзо и со помалку ризик од административни пречки. Дури и ако еден орган е преоптоварен, делегирањето овозможува нивното барање да биде решено без одлагање.

Со тоа, начелото на делегирање на надлежноста е практична алатка која ја прави администрацијата пофлексибилна, поефикасна и повеќе ориентирана кон корисниците, со што се гради доверба во нејзината способност да одговори на потребите на општеството

„Секоја странка има **право на жалба и на правна заштита против одлуките на органите во управната постапка,** со што се обезбедува контрола на законитоста и заштита на индивидуалните права“.[574]

Ова начело е една од најважните гаранции во управната постапка, затоа што обезбедува механизам со кој граѓанинот или компанијата можат да ја оспорат одлуката на органот. Според член 221 од ЗОУП, секое управно решение може да биде предмет на жалба, освен во случаи предвидени со закон. Со оваа одредба, правото на правна заштита станува уставно загарантирано и практично применливо право.

Во дигиталниот контекст, правната заштита е значително олеснета. Порталите како e-uslugi.mk нудат можност за поднесување електронска жалба, без потреба од физичко присуство или хартиени документи. Дополнително, системите овозможуваат автоматско следење на статусот на жалбата, известување за текот на постапката и електронска достава на конечната одлука. На овој начин, правото на жалба не е само формална можност, туку станува практично достапно за секој граѓанин.

Овој принцип е во целосна согласност со европските стандарди за владеење на правото и правото на ефективни правни средства. Тој обезбедува транспарентност и контрола на администрацијата, која знае дека нејзините одлуки можат да бидат преиспитани и поништени доколку се незаконити или неправични.

За граѓаните, **начелото на правна заштита** претставува гаранција дека секоја неправедна одлука може да биде исправена. За компаниите, тоа е сигурност дека нивните

[574] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.20

инвестиции и деловни интереси не зависат само од дискрецијата на органите, туку постои систем на контрола кој го штити нивниот легитимен интерес.

Со тоа, ова начело ја зајакнува довербата во институциите и ја поставува основата за транспарентна и одговорна администрација, каде што правата на граѓаните и правните лица се реално заштитени.

„Жалбата како можност за постапување во втор степен е гаранција за правилна примена на законот, обезбедувајќи повторно разгледување на предметот од повисок орган“.[575]

Ова начело претставува еден од најважните механизми за контрола на администрацијата. Според **член 221 од ЗОУП, секое управно решение е подложно на преиспитување од страна на повисок орган преку жалбена постапка,** освен ако со закон не е предвидено поинаку. Двостепеноста гарантира дека одлуката на првиот орган не е апсолутна, туку може да биде коригирана ако е незаконита или неправилна.

Во дигиталната ера, ова начело добива особено значење. Електронските системи овозможуваат граѓанинот или компанијата да поднесе жалба онлајн, преку стандарден образец, без дополнителни административни трошоци и без потреба од физичко присуство. Понатаму, системот овозможува автоматско проследување на жалбата до надлежниот повисок орган, што го скратува времето и ја зголемува транспарентноста на постапката.

Ова е во целосна согласност со европските стандарди на „good governance“, каде што се бара секоја управна одлука да биде предмет на ефикасна ревизија. Двостепеноста е и симбол на правна сигурност: странката знае дека ако нејзиното барање е неправедно одбиено во прв степен, има уште една можност за правична одлука.

За граѓаните, ова начело претставува конкретна заштита од можни грешки или злоупотреби на администрацијата. За компаниите, тоа е особено важно во сфери како лиценцирање, концесии и јавни набавки, каде што последиците од неправилна одлука може да бидат значителни.

Со тоа, начелото на двостепеност не е само формална процедура, туку суштинска гаранција за фер и правична постапка. Тоа е механизам кој ја прави администрацијата

[575] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.21

поодговорна и ја зајакнува довербата на граѓаните и деловната заедница во правниот систем.

„**Конечноста на управните акти** обезбедува правна предвидливост и стабилност во односите меѓу органите и странките, со што се зајакнува довербата во јавната администрација“.[576]

Ова начело претставува логична завршница на управната постапка. Според член 222 од ЗОУП, управниот акт станува конечен кога против него не може да се изјави жалба или кога е исцрпена можноста за редовни правни средства. Конечноста има за цел да стави крај на неизвесноста и да му овозможи на граѓанинот или компанијата да знае дека нивниот предмет е решен.

Во дигиталната ера, конечноста добива ново значење. Електронските системи овозможуваат автоматска нотификација до странката дека решението станало конечно, како и архивирање на документот во електронска форма. На тој начин, странката има траен пристап до одлуката и не мора дополнително да бара хартиени потврди.

Ова начело е во согласност со европските стандарди за правна сигурност и предвидливост. Една современа администрација не смее бескрајно да ги држи граѓаните во правна несигурност – напротив, таа мора јасно да сигнализира кога една одлука е завршена и повеќе не е предмет на редовни правни средства.

За граѓаните, конечноста претставува чувство на сигурност: знаат дека постапката е завршена и дека можат да го планираат својот живот врз основа на добиената одлука. За компаниите, тоа е предуслов за стабилно деловно окружување – еднаш донесената одлука не може произволно да се преиспитува, што создава предвидливост за инвестиции и долгорочни планови.

Со тоа, начелото на конечност е клучна гаранција за стабилност на правниот поредок. Тоа ја балансира правото на жалба и правната заштита со потребата од правна сигурност и ја поставува основата за доверливи односи меѓу државата и граѓаните.

„**Правосилноста на управниот акт** значи дека тој повеќе не може да биде оспорен со жалба и станува обврзувачки за странките и за органите што го донеле“.[577]

[576] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.22
[577] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.23

Ова начело ја изразува конечната правна сила на одлуката. Според член 223 од ЗОУП, откако управниот акт ќе стане правосилен, тој не може да биде предмет на редовни правни средства, туку се извршува и врз него можат да се темелат права и обврски. Правосилноста гарантира дека постапката навистина има крај и дека решението е стабилно и доверливо.

Со дигитализацијата, правосилноста добива дополнителна димензија. Електронските решенија што станале правосилни се трајно архивирани во системот и достапни на странката со еден клик. Преку е-потписи и дигитални печати, се обезбедува нивната автентичност и валидност. На тој начин, се намалува ризикот од губење или фалсификување на документи.

Ова начело е во склад со европските стандарди за правна сигурност и доверба во институциите. Во современите демократии, правосилноста е темел на стабилни правни односи: граѓанинот и компанијата мора да знаат дека еднаш решеното прашање не може бесконечно да се преиспитува.

За граѓаните, правосилноста претставува гаранција дека нивното право е заштитено и дека државата нема повторно да го отвора истото прашање. За компаниите, тоа е услов за стабилно работење – на пример, еднаш добиена лиценца или дозвола може слободно да се користи без страв дека ќе биде произволно повлечена.

Со тоа, начелото на правосилност ја зајакнува правната сигурност и довербата во администрацијата. Тоа е финалниот доказ дека управната постапка не е само формален процес, туку вистински механизам за стабилни и предвидливи односи меѓу државата и граѓаните.

„Органите се должни да им **пружат активна помош на странките** за остварување на нивните права и законски интереси, особено кога тие немаат доволно знаење или можности сами да ги заштитат“.[578]

Ова начело го потврдува сервисниот карактер на администрацијата. Според член 32 од ЗОУП, органите не смеат да се однесуваат формално и рамнодушно кон странката, туку мораат да ѝ обезбедат насоки, објаснувања и поддршка. Тоа вклучува помош при

[578] Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Цитирано дело: стр.25

пополнување на обрасци, укажување на потребните документи, како и информирање за можностите за жалба или други правни средства.

Со дигитализацијата, ова начело добива практични инструменти: асистирани точки во јавните институции, телефонски контакт-центри, онлајн водичи и видео туторијали. На порталот e-uslugi.mk, граѓанинот може да најде детални инструкции за секоја услуга, а доколку не знае да ја користи, може да побара помош во најблиската асистирана точка. Ова е особено важно за постарите лица и за оние кои немаат напредни дигитални вештини.

Ова начело е во согласност со европскиот концепт на „citizen-centric administration“, каде што државата не само што ги обезбедува правата, туку активно им помага на граѓаните да ги остварат. Со неговата имплементација, Македонија се движи кон модели на администрација кои се и инклузивни и достапни за сите.

За граѓаните, ова начело значи дека не се оставени сами во комплексниот свет на административните постапки, туку дека администрацијата е таму да им помогне. За компаниите, тоа претставува сигурност дека државата ќе им даде насоки и поддршка за да можат навреме и правилно да ги исполнат своите обврски.

Со тоа, начелото на активна помош на странката е клуч за инклузивна и фер дигитална администрација. Тоа ја спречува „дигиталната дискриминација“ и обезбедува дека сите граѓани, без оглед на нивните способности, имаат еднаков пристап до јавните услуги.

Како особено важни за дигиталната трансформација на јавната администрација се сметаат и членовите 37 и 87 од ЗОУП.

Во **членот 37 од ЗОУП** се уредува дека поднесоците се доставуваат во писмена форма, усно на записник или по електронски пат. Поднесок доставен по електронски пат се смета за валиден ако е потпишан со квалификуван електронски потпис, односно со друг електронски идентификациски механизам пропишан со закон. Во ставот 3 од овој член се задолжува органот на јавната управа да обезбеди технички услови за прием и потврда на електронските поднесоци. Членот 37 го воведува правото на граѓаните и правните лица да поднесуваат барања, жалби и други акти по електронски пат, со што се изедначуваат хартиените и дигиталните форми на комуникација. Оваа одредба е директно поврзана со Законот за електронски документи, електронска идентификација и

доверливи услуги од 2019 година, кој ја уредува валидноста и доказната сила на електронските документи и електронските потписи. Со тоа се создава правна сигурност дека електронските поднесоци имаат иста важност како и хартиените, што е во согласност со европската eIDAS регулатива.

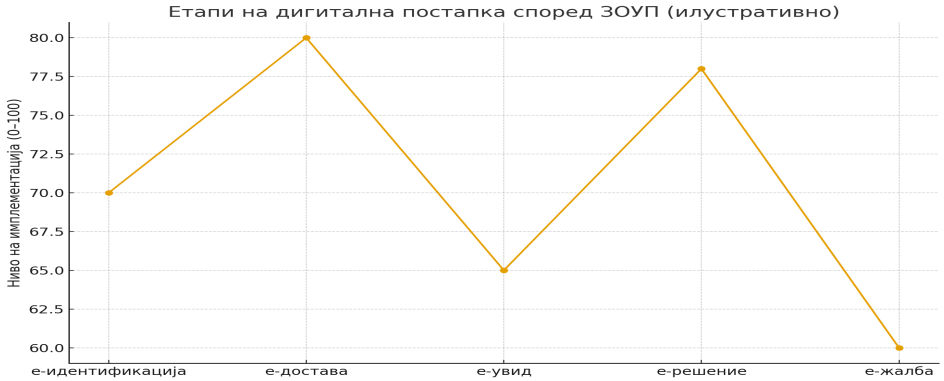
Овој член претставува една од најважните точки во Законот за општа управна постапка, бидејќи токму преку него се воспоставува можноста граѓаните и правните лица да комуницираат со јавната администрација преку дигитални канали. **Со тоа се прави премин од класичниот модел на хартиени поднесоци и лична достава кон современ концепт на е-управа, во кој електронските поднесоци имаат иста правна сила како и оние доставени на хартија**. Важноста на квалификуваниот електронски потпис во оваа одредба е двојна: од една страна, тој гарантира дека подносителот навистина е лицето кое стои зад барањето или жалбата, а од друга страна, создава правна сигурност за органите кои одлучуваат врз основа на такви поднесоци. Дополнително, со обврската органите да обезбедат технички услови за прием и потврда на електронски поднесоци, законот ја става одговорноста врз самата администрација да создаде и одржува дигитална инфраструктура која ќе биде достапна и сигурна за граѓаните. На овој начин, членот 37 претставува правна рамка која е целосно усогласена со европските стандарди предвидени во eIDAS регулативата, каде електронскиот потпис и електронската идентификација се признаваат како основа за правно обврзувачки е-трансакци

Во **членот 87 од ЗОУП** се уредува дека за изјавите на странките, сведоците и вештаците, како и за изведените докази во управната постапка, органот составува записник. Записникот може да се води во писмена форма или во електронска форма. Електронскиот записник мора да биде потпишан со квалификуван електронски потпис од службеното лице кое го води. Записникот претставува доказ во управната постапка. Членот 87 претставува основа за дигитализација на внатрешните управни процеси, бидејќи ја признава валидноста на електронските записници и службени белешки. Тука повторно се применуваат одредбите од Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги од 2019 година, кој утврдува дека е-документите имаат доказна сила еднаква на хартиените документи, доколку се исполнети условите за автентичност, интегритет и потекло. Со ова, јавната администрација може целосно да премине кон дигитални архиви и е-докази.

Членот 87 од ЗОУП го поставува темелот за дигитализација на внатрешните процеси во јавната администрација, затоа што на електронските записници и службени белешки им се признава иста правна сила каква што имаат и традиционалните хартиени документи. Ова значи дека не само комуникацијата со граѓаните се дигитализира, туку и целиот доказен процес во самата управна постапка може да се одвива во електронска форма, со што се намалува зависноста од хартиени документи, а се зголемува ефикасноста и транспарентноста на работењето. Примената на квалификуваниот електронски потпис како предуслов за валидност на електронскиот записник создава дополнителна гаранција за автентичноста и интегритетот на документот, што е исклучително важно во ситуации кога записникот служи како доказ пред второстепени органи или пред суд. Ваквиот пристап ја става Република Северна Македонија во линија со европските трендови за воспоставување на целосно дигитална администрација, каде е-документите и е-архивите стануваат примарен носител на информација, а не нивните хартиени еквиваленти.

Законот за електронско управување со електронски услуги од 2019 година поставува општи правила за користење на националниот портал за е-услуги и обезбедување на јавни услуги по електронски пат. Со тоа, членот 37 ЗОУП добива дополнителна практична димензија, бидејќи токму преку овој закон се уредува како електронските поднесоци на граѓаните се примаат, обработуваат и решаваат преку порталот e-uslugi.mk. Истовремено, членот 87 ЗОУП обезбедува дека актите што произлегуваат од овие е-услуги, како електронски решенија или записници, ќе имаат валидна електронска форма. На тој начин, овие три закони заедно создаваат правна и институционална рамка за дигиталната трансформација на јавната администрација во согласност со европските стандарди.

Графикон бр. 9: Етапи на дигиталната постапка



1.2. Закон за електронско управување со електронски услуги

Законот за електронско управување со електронски услуги е донесен во мај 2019 година и претставува темелна рамка за дигитализацијата на јавната администрација. Со него се заменува претходниот Закон за електронско управување од 2009 година , а за првпат систематски се уредува: работата на органите на државната управа и локалната самоуправа, начинот на функционирање на Националниот портал за е-услуги (*euslugi.mk*), каталогот на услуги и концептот „Една точка за услуги“. Законот е дел од пошироката реформа за приближување кон **Европскиот административен простор** и воспоставување на дигитална јавна администрација.

Еднократно прибирање на податоци („once-only principle“) – е уредено во чл. 5–7: органите се должни да ги обезбедуваат податоците по службена должност од централните регистри, без граѓаните повторно да носат документи. **Интероперабилност преку МИМ (Македонска информатичка магистрала) – е уредено во чл. 9–10**: воспоставена е единствена околина за размена на податоци меѓу институциите. **Национален портал и Каталог на услуги е уреден во чл. 36–40**: во овие членови јасно се уредува дека сите услуги мора да бидат регистрирани и стандардизирани за да се обезбеди транспарентност и пристапност. **Една точка за услуги уреден е во чл. 41**: со што се овозможува физички и дигитални канали каде граѓаните на едно место можат да ги добијат услугите. **Правна сила на е-документи и е-достава во чл. 17–22**: тесно се поврзани со Законот за електронски документи и електронска идентификација и Законот за општа управна постапка.

Законот е во согласност со неколку клучни европски прописи: **Регулатива (ЕУ) бр. 910/2014 (eIDAS 1.0)** за електронска идентификација и доверливи услуги, која обезбедува признавање на е-потписите и електронските документи. **Регулатива (ЕУ) 2024/1183 (eIDAS 2.0)** – донесена на 30 април 2024 година, која воведува Европска дигитална идентитетска паричник (EUDI Wallet). Во Македонија делумно е преземена со измените на Законот за електронски документи и електронската идентификација во 2025 година, а Законот за електронско управување со електронските услуги ќе треба дополнително да се хармонизира. Во овој Закон уште е имплементирана **Европската интероперабилна рамка (EIF)** и принципот „once-only“ – кои се имплементирани преку обврската за размена на податоци по службена должност. **Директива (ЕУ) 2016/2102** за

пристапност на веб-страници и мобилни апликации – индиректно пак е усвоена преку обврските за Националниот портал.

Законот за електронско управување и електронски услуги од 2019 година е еден од столбовите на дигиталната трансформација на јавната администрација во Северна Македонија. Тој создава правна рамка која ја прави администрацијата поефикасна, транспарентна и ориентирана кон граѓаните, преку воведување на Национален портал, Каталог на услуги и интероперабилна размена на податоци. Иако во основа е усогласен со eIDAS 1.0, во следниот период ќе мора да се хармонизира со новата **Регулатива (ЕУ) 2024/1183 (eIDAS 2.0)**, за да се обезбеди целосна интеграција со европскиот дигитален пазар и меѓусебно признавање на електронските идентитети.

Законот за електронско управување и електронски услуги (Сл. весник 98/2019, 244/2019), со измените и дополнувањата објавени во **Службен весник бр. 3/2025** воведува испит во електронска форма **во член 1 се** додава нов став (4) и сега со Законот се уредува и организацијата на испитот во електронска форма.

Воведена е цела нова Глава петта-а (чл. 42-а до 42-б): се пропишуваат условите за организирање испити онлајн, техничките и безбедносните стандарди, улогата на Министерството за дигитална трансформација и тарифите за трошоците. Исто така, воведена е нова Глава петта-б (чл. 42-в и 42-г): се уредува дека Владата, на предлог на министерот за дигитална трансформација, секоја година усвојува програма за дигитализација со јасен список на бази, институции и услуги кои мора да се дигитализираат. Се пропишува и обврска за годишни извештаи на институциите и збирен извештај од Министерството, со можност за утврдување одговорност на функционери што не реализирале активности.

Глава шеста добива нов наслов: „Надзор и инспекциски надзор“. Во оваа Глава се додаваат членови 43-а до 43-в, со кои се воспоставува инспекциски надзор врз спроведувањето на законот, преку инспектори за ИКТ во рамките на Министерството. Опфатот на надзорот е широк: од интероперабилност и користење на МИМ, до евиденција на услуги во Каталогот и почитување на Годишната програма. Санкциите се ревидираат: глобите се значително намалени (од 500–2000 евра на 200–500 евра). Се додава нов член 47-а: предвидува глоба за раководни лица кои не реализираат активности од Годишната програма или не достават годишен извештај. Сите надлежности што

претходно ги имаше „Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)“ сега се префрлаат на Министерството за дигитална трансформација.

Со измените од 2025 година, законот се проширува во три клучни насоки: Дигитална едукација и испити (електронска форма). Планирање и отчетност преку Годишна програма за дигитализација и задолжителни извештаи. Контрола и санкции со нов инспекциски механизам и пониски, но поефикасни глоби. Ова претставува сериозен чекор кон институционализација на дигиталната трансформација во РСМ, бидејќи за првпат се воведува систем на годишни планови, инспекциски надзор и лична одговорност на функционерите за дигитализацијата.

1.3. Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги

На Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги му претходеа **Закон за електронски потпис[579].** Ова беше првиот закон кој воведе правна валидност на електронските потписи во Македонија, но беше тесно фокусиран само на потписот, без поширока рамка за е-документи. Потоа е донесен **Закон за електронско работење,[580]** што ја регулираше дел од електронската комуникација во деловните односи и јавната администрација, но со ограничена примена. **Закон за електронска трговија**[581] е фокусиран на приватниот сектор, овој закон индиректно влијаеше на дигитализацијата со тоа што создаде услови за користење на електронски документи во трговски трансакции. **Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер[582]** не уредува директно е-документи, но воведе принцип на транспарентност и обврска за дигитално објавување документи, што е предуслов за е-управување.

[579] Закон за електронски потпис Сл. весник на РМ бр. 34/2001, 98/2008, 2011 и 2013.
[580] Закон за електронско работење Сл. весник на РМ бр. 133/2007, 51/2011.

[581] Закон за електронска трговија Сл. весник на РМ бр. 133/2007;17/2011;104/2015; 192/2015 и 31/2020.
[582] Закон за слободен пристап до јавни информации Службен весник на Република Македонија број 13/2006, 86/2008, 6/10, 42/14, 148/15, 55/16 и 64/18 и Закон за слободен пристап до јавни информации Сл. весник на РСМ бр. 101 /2019

Законот за електронски потпис беше **премногу тесен**, а новите европски регулативи (eIDAS 910/2014, подоцна eIDAS 2.0 – Регулатива 2024/1183) бараа поширок пристап: не само потпис, туку и **електронски печати, времески жигови, доверливи услуги, електронски регистри** итн. Законот за електронско работење и е-трговија не ја покриваа правната валидност на документите во управните постапки. Практиката покажа дека е неопходно еден интегрален закон кој ќе ја уреди **целата инфраструктура за дигитален идентитет, електронски документи и доверливи услуги** во согласност со ЕУ.

Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги во Република Северна Македонија првпат беше донесен во 2019 година и објавен во Службен весник бр. 101/2019, а веќе истата година беше дополнет со измени (Сл. весник бр. 275/2019). Најзначајните интервенции се направени во 2025 година, со измени и дополнувања објавени во Сл. весник бр. 3/2025 и 135/2025, со кои законот се усогласува со Регулативата (ЕУ) 2024/1183 (eIDAS 2.0). Со тоа Република Северна Македонија направи значаен чекор кон модернизација на својата правна рамка за дигитална администрација и усогласување со европските стандарди.

Измените и дополнувањата од 2025 година ја прошируваат содржината на Законот со нови концепти кои произлегуваат од eIDAS 2.0, како што се дигиталниот паричник за електронски идентитет, проширените дефиниции за електронска идентификација и доверливи услуги, засилената автентикација и електронските атрибути, како и принципот на пристапност за лица со попреченост. Со овие новини законот не само што се хармонизира со правото на ЕУ, туку обезбедува и понапредна заштита и инклузивност во користењето на дигиталните услуги.

Овој закон е тесно поврзан со Законот за општа управна постапка (ЗОУП), особено со членовите 37 и 87, каде се регулираат електронските поднесоци и електронските записници. Со Законот за електронско управување и електронски услуги, пак, овој закон ја обезбедува техничката и правната инфраструктура за електронска идентификација и доверливи услуги, што е предуслов за функционалност на националниот портал е-Услуги.мк и принципот на „once-only“. На тој начин, како што веќе укажавме овие три закони заедно би требало да градат кохерентен систем кој ја поддржува дигиталната трансформација на јавната администрација.

Иако измените од 2025 година се речиси директно преземање на решенијата содржани во eIDAS 2.0, нивната практична примена ќе зависи од капацитетите на јавната

администрација, усогласувањето на правната терминологија и техничките можности на институциите. Законот е донесен со цел да овозможи модернизација, но ќе биде неопходна силна институционална координација и континуирана едукација на службениците и граѓаните за неговата успешна имплементација.

Табела бр.35: Новините во Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи документи		
Новини (2025)	Ефекти за дигиталната трансформација	Предизвици за примена
Дигитален паричник за електронски идентитет	Овозможува граѓаните и компаниите безбедно да управуваат со својот дигитален идентитет и атрибути; интеграција во европскиот дигитален пазар.	Интеграција со постојните национални системи; потреба од доверба и широка употребливост.
Проширени дефиниции за е-идентификација и доверливи услуги	Ја зголемува правната сигурност и создава основа за нови дигитални услуги.	Усогласување на правната терминологија со македонското административно право.
Силна автентикација и електронски атрибути	Зголемување на довербата во е-услугите и намалување на ризиците од злоупотреба.	Техничка комплексност и потреба од дополнителна обука на службениците.
Принцип на пристапност	Инклузивност и еднаков пристап за постари лица и лица со попреченост.	Развој на универзален дизајн и обезбедување средства за адаптација.
Прекугранична употреба	Овозможува користење на електронска идентификација и во други држави членки на ЕУ.	Бара меѓународна координација и техничка интероперабилност.

1.4. Законот за користење на податоците од јавниот сектор

Законот за користење на податоците од јавниот сектор, првично донесен во **2014 година** , заменет е со нов Закон објавен во **Сл. весник бр. 193/2024**, кој претставува современ правен инструмент насочен кон отворање, споделување и реупотреба на информациите што ги создаваат институциите на јавната власт.

Неговата основна филозофија е дека **податоците генерирани со јавни средства треба да бидат достапни за граѓаните, компаниите и граѓанскиот сектор, со што се поттикнува транспарентност, иновации и економски развој**.

Законот утврдува обврска за сите органи на јавниот сектор да ги објавуваат податоците што ги создаваат во рамки на своите надлежности, со исклучок на оние кои се заштитени поради национална безбедност, приватност, интелектуална сопственост или други законски ограничувања (чл. 1–3)

Главните цели се: да се поттикне создавање на нови информации, содржини и апликации, да се унапреди транспарентноста и отчетноста на институциите, да се подобри квалитетот на податоците и да се стимулира економски развој и конкуренција преку отворени податоци.

Законот дава прецизни дефиниции за „информација“, „податок“, „отворен формат“ и „формален отворен стандард“ (чл. 4).

Ова е важно бидејќи воспоставува унифицирана правна терминологија која е во согласност со европските прописи за отворени податоци.

Органите имаат обврска да ги објавуваат податоците не само во читлив формат, туку и како **необработени податоци** во **компјутерски обработлив формат**, достапни во **отворен формат**, заедно со метаподатоци (чл. 5 ст. 4)

Со ова се овозможува нивна автоматска обработка, што е основен предуслов за развој на дигитални услуги.

Особено значаен е концептот на **Централен каталог на податоци од јавниот сектор** (чл. 7), управуван од Министерството за дигитална трансформација, преку веб-порталот otvorenipodatoci.gov.mk. Ова ја потврдува заложбата за централизирана, транспарентна и стандардизирана инфраструктура за отворени податоци.

Законот предвидува двоен механизам на надзор: **секторски надзор** од страна на Министерството за дигитална трансформација (чл. 12), и **инспекциски надзор** од Државниот управен инспекторат (чл. 13), со што се обезбедува контрола врз исполнувањето на обврските од страна на институциите.

Воедно, се предвидени прекршочни санкции (чл. 14–21) за раководните лица кои нема да објавуваат податоци, нема да ги ажурираат или ќе склучат ексклузивни договори спротивни на начелата на отвореност

Овој закон е тесно поврзан со процесот на дигитализација на јавната администрација. Обврската за користење на **отворени формати** и **формални стандарди**

ја поддржува интероперабилноста на системите – еден од клучните принципи во Европската интероперабилна рамка (EIF). Со измените од 2024 година законот дополнително се усогласува со **Директивата (ЕУ) 2019/1024 за отворени податоци и повторна употреба на информации од јавниот сектор**, со што Македонија го прилагодува својот систем кон европските правила за транспарентност и дигитална економија.

Законот претставува **столб на современата дигитална администрација**. Со неговите одредби се поттикнува создавање на е-услуги базирани на отворени податоци, се намалува асиметријата на информации меѓу државата и граѓаните, а воедно се создава простор за приватниот сектор да развива иновативни решенија. Иако практичната имплементација бара континуирано јакнење на административните капацитети и култура на транспарентност, правната рамка е јасна и усогласена со европските трендови.

1.5. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Првиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер беше донесен во **2006 година** (*Сл. весник на РМ бр. 13/2006*). Тој беше усогласен со препораките на Советот на Европа и Обединетите нации за транспарентност и отчетност на институциите. Законот го воведе основниот принцип: секој граѓанин има право да бара и да добие информации што ги поседуваат јавните органи, освен ако тие информации се заштитени (класифицирани, лични податоци или заштитени со други закони).

Овој закон за првпат воспостави и **Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер**, независно тело со мандат да одлучува по жалби. Во наредните години законот неколкупати беше предмет на **измени и дополнувања**, главно заради унапредување на пристапноста и зајакнување на надлежностите на Комисијата. Иако имаше формална рамка, практичната примена беше ограничена: институциите често не одговараа навремено, а санкциите беа слаби.

Во мај **2019 година** е донесен **нов Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер**[583]. Причините за новиот закон беа: потреба од усогласување со

[583] Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер Сл. весник на РСМ бр. 101/2019; 163/2021 и 70/2022

европските стандарди за транспарентност, унапредување на **улогата на Комисијата како вистински независно тело**, воведување на поголема отчетност кај раководните лица во институциите. Новиот закон ја прошири листата на обврзници: освен класичните институции, обврзани се и приватни правни лица кои вршат јавни овластувања. Воведена е **обврска за проактивно објавување информации** – секоја институција мора на својата веб-страница да објави листа на информации од јавен карактер.

Со **измени во 2021 и 2022 година** , се унапредија одредбите за е-достава и дигитална достапност на информациите. Во **2024 година** беа направени технички усогласувања со процесите на дигитална трансформација и поставувањето на националниот портал за отворени податоци.

Денес законот претставува дел од **Националната стратегија за реформа на јавната администрација (2023–2030)**.Тој е поврзан со **ЗОУП** (членови за транспарентност и активна помош на странките), со **Законот за електронско управување и е-услуги (2019)** и со **Законот за користење на податоците од јавниот сектор** (2014, со измени 2024).

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, претставува еден од темелните закони за воспоставување транспарентна и отчетна јавна администрација во Република Северна Македонија. Со него се гарантира правото на секој граѓанин и правно лице да има слободен пристап до информации што ги поседуваат органите на државната власт, локалната самоуправа, јавните установи, јавните претпријатија, како и приватни субјекти кои вршат јавни овластувања. На овој начин, слободниот пристап до информации станува не само човеково право, туку и алатка за дигитална демократија и ефикасна администрација. Овој закон директно се поврзува со процесите на дигитална трансформација бидејќи ја поставува обврската информациите да се објавуваат во електронска форма (чл. 10 и 12) и да бидат достапни преку интернет страниците на институциите. Со тоа се создава правна рамка за дигитална транспарентност, каде што јавноста може брзо и ефикасно да дојде до релевантни информации без непотребни административни процедури.

Законот се надоврзува на темелните начела од Законот за општа управна постапка (ЗОУП). Начелото на транспарентност и отчетност (чл. 2 ЗОУП) добива практична примена преку обврската на органите редовно да објавуваат листа на информации (чл. 9 од Законот за пристап). Начелото на активна помош на странките се операционализира

преку задолжувањето на институциите да определат службени лица за посредување со информации (чл. 8). Начелото на економичност и ефикасност се остварува преку електронското поднесување барања (чл. 12 и 15), што ја намалува потребата од физичко присуство на граѓаните во институциите.

Законот е во согласност со европските стандарди за слободен пристап до информации и ја рефлектира заложбата за усогласување со Член 10 од Европската конвенција за човекови права (право на слобода на изразување, вклучително и примање информации) и со директивите на ЕУ за транспарентност. Со тоа се создава мост помеѓу македонската администрација и европските критериуми за владеење на правото и отчетност.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е претставува алатка за зајакнување на демократијата и граѓанското учество. Со тоа што на граѓаните им се овозможува директен и брз пристап до податоци, се намалува можноста за корупција и се гради доверба во институциите. Преку дигитализацијата, овој закон не само што ја олеснува администрацијата, туку ја прави и попроактивна, бидејќи органите се должни сами да објавуваат информации, а не само да одговараат на барања.

1.6. Закон за безбедност на мрежни и информациски системи

Законот за безбедност на мрежни и информациски системи[584] беше донесен на 27 јуни 2025 година, а објавен во *Службен весник на РСМ бр. 135/2025 од 4 јули 2025*. Со него Република Северна Македонија првпат воспостави целосна правна рамка која ги опфаќа сите прашања поврзани со сајбер-безбедноста: од превенција и заштита, преку управување со ризици, до обврската за пријавување и справување со инциденти.

Овој закон е усогласен со **Директива (ЕУ) 2022/2555 на Европскиот парламент и на Советот од 14 декември 2022 година** – позната како **NIS2 директива** (CELEX број 32022L2555), која воведува мерки за високо заедничко ниво на сајбер-безбедност низ Унијата. Со тоа, нашата држава ја унапредува својата усогласеност со европското право, градејќи систем кој е компатибилен со стандардите на ЕУ и НАТО.

Клучните придобивки за јавната администрација се повеќеслојни. Прво, се зајакнува институционалната рамка: Министерството за дигитална трансформација и

[584] Законот за безбедност на мрежни и информациски системи *Службен весник на РСМ бр. 135/2025.*

Агенцијата за електронски комуникации преку MKD-CIRT добиваат прецизни надлежности за следење, реагирање и координација при сајбер-инциденти. Второ, законски се обврзуваат јавните институции, министерствата, општините, судовите, како и критичната инфраструктура (енергетика, транспорт, здравство, банкарство), да применуваат мерки за безбедност и да назначат офицери за сајбер-безбедност.

Оваа обврска директно се поврзува со дигитализацијата на јавната администрација: секоја е-услуга, било тоа е-здравство, е-даноци или е-управување, може да функционира само ако граѓаните имаат доверба дека нивните податоци се заштитени.

Особено значаен елемент е воведувањето на „активна сајбер заштита“ и обврската за пријавување на инциденти, со што се гради култура на транспарентност и брза реакција. Тоа претставува и превентивен механизам против ситуации каков што беше **хакерскиот напад атак врз Фондот за здравствено осигурување** во 2024 година, кога личните податоци на илјадници осигуреници беа компромитирани. Со новиот закон, вакви настани би требало да бидат поефикасно детектирани, пријавени и санкционирани, а институциите би биле обврзани да спроведуваат континуирани проценки на ризик и да градат капацитети за отпорност.

Во поширок контекст, овој закон ја позиционира Република Северна Македонија, како држава што е подготвена да чекори рамноправно со европските членки во областа на дигиталната безбедност. Усогласувањето со NIS2 не треба да биде само техничка хармонизација, туку треба да се направи и вистински чекор кон градење доверба на граѓаните и бизнисите во дигиталната управа, создавање услови за модерна, ефикасна и професионална администрација и обезбедување на континуитет на клучните јавни услуги.

1.7. Закон за заштита на личните податоци

Законот за заштита на личните податоци,[585] донесен во 2020 година и изменет и дополнет во 2021 година , претставува современ правен акт кој обезбедува усогласување со европските стандарди, особено со **GDPR (Регулатива (ЕУ) 2016/679)**. Законот гарантира високо ниво на заштита на приватноста и ја става Република Северна

[585] Закон за заштита на личните податоци Сл. Весник на РСМ бр. 42/2020 и 249/2021

Македонија во рамките на европските трендови на дигитална демократија. Законот за заштита на лични податоци создава заштитна рамка за приватноста на граѓаните, меѓутоа во исто време и наметнува низа на обврски на јавната администрација, што водат кон поголема одговорност, транспарентност и усогласеност во работењето на јавната администрација со европските практики. Законот ја носи државата еден чекор поблиску до европското семејство, каде заштитата на личните податоци се смета за фундаментално човеково право и неизбежен дел од дигиталната трансформација. Со својата содржина, законот е целосно усогласен со **GDPR**, која претставува златен стандард во областа на заштита на лични податоци во Европската Унија. Усогласувањето значи дека македонските граѓани имаат загарантирани права на информираност, пристап до сопствените податоци, исправка и бришење („право да се биде заборавен“), како и право на ограничување на обработката. За институциите тоа подразбира обврска за транспарентно информирање, обезбедување согласност од граѓаните и водење на евиденции за обработката на податоците.

Законот носи сериозни придобивки за граѓаните: **поголема контрола врз сопствените податоци** – секој граѓанин може да бара информација кои институции ги обработуваат неговите лични податоци и за кои цели; **јакнење на довербата во институциите** – транспарентното постапување со личните податоци гради доверба во јавната администрација; **заштита во дигиталната сфера** – законот е особено важен во време кога голем дел од услугите се дигитализираат, а ризикот од злоупотреба на лични податоци се зголемува.

Законот е тесно поврзан со процесот на дигитална трансформација на јавната администрација: со дигитализацијата расте количината на податоци што се собираат и обработуваат; се воведуваат **електронски услуги** преку порталите на јавните институции, при што е клучно да се обезбеди нивна безбедност; органите се должни да воведат технички и организациски мерки за заштита, како енкрипција, контрола на пристап и евиденција за обработка.

Воедно, законот се надоврзува на **начелата од ЗОУП** – особено начелото на законитост и начелото на активна помош на странките – со тоа што бара секое постапување со личните податоци да биде засновано врз закон и пропишани правила, а граѓанинот да биде ставен во центарот на процесот.

Табела бр.36: Придобивки од Законот за заштита на личните податоци		
Право на граѓанинот	**Опис**	**Обврска на институцијата**
Право на информираност	Граѓанинот мора да биде информиран кога неговите податоци се собираат и за кои цели ќе се користат.	Институцијата мора да даде јасни и разбирливи известувања за обработката.
Право на пристап	Секој граѓанин има право да добие потврда дали се обработуваат неговите лични податоци и да добие копија.	Институцијата мора да обезбеди бесплатен и навремен пристап до податоците.
Право на исправка	Граѓанинот може да побара исправка на неточни или нецелосни податоци.	Институцијата мора да изврши исправка без неоправдано одлагање.
Право на бришење („право да се биде заборавен“)	Граѓанинот може да побара бришење на неговите податоци кога нема правна основа за нивна обработка.	Институцијата е должна да ги избрише податоците доколку повеќе не се потребни или ако согласноста е повлечена.
Право на ограничување на обработката	Граѓанинот може да бара ограничување на обработката додека се проверува точноста или законитоста.	Институцијата мора да ја суспендира обработката до завршување на проверката.
Право на преносливост на податоци	Граѓанинот може да ги добие своите податоци во структуриран, машински читлив формат и да ги пренесе кај друг контролор.	Институцијата мора да овозможи технички средства за преносливост.
Право на приговор	Граѓанинот има право да се спротивстави на обработка на неговите податоци за директен маркетинг или други цели.	Институцијата мора да го прекине процесот ако нема убедливи законски основи за продолжување.

1.8. Закон за електронски комуникации

Согласно член 226 од новиот Закон за електронските комуникации со наслов „Престанок на важање на постојните одредби за задржување на податоци и заштита и безбедност на податоците“, со денот на влегувањето во сила на овој закон престануваат да важат членовите 176, 177 и 178 од Законот за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ број 39/14, 188/14, 44/15, 193/15, 11/18 и 21/18 и

„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/19, 153/19, 92/21, 222/24 и 59/25).

Во членот 227 од новиот Закон за електронските комуникации со наслов „Престанок на важење на постојниот закон“ е предвидено дека со денот на започнувањето на примената на овој закон престанува да важи Законот за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ број 39/14, 188/14, 44/15, 193/15, 11/18 и 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/19, 153/19, 92/21, 222/24 и 59/25).

Во завршната одредба од член 228 од новиот Закон за електронските комуникации е пропишано дека овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, односно на 12 јули 2025 година, а ќе започне да се применува од 1 јуни 2026 година, освен членовите 205, 206 и 207 од овој закон, кои ќе започнат да се применуваат со денот на влегувањето во сила на овој закон.

Одредбите од членовите 205, 206 и 207 од новиот Закон за електронските комуникации се однесуваат на обврската на операторите за задржување на податоци, заштита и безбедност на податоците, како и на видовите на податоци што се задржуваат. Овие одредби се всушност пандан на одредбите од членовите 176, 177 и 178 од досегашниот Закон за електронските комуникации, кои со влегувањето во сила на новиот Закон за електронските комуникации престануваат да важат.

За разлика од одредбите од членовите 176, 177 и 178 од досегашниот Закон за електронските комуникации, во членовите 205, 206 и 207 од новиот Закон за електронските комуникации се предвидени следните измени:

Во членот 205, став 3 од новиот Закон за електронските комуникации е предвидена обврска за операторите задржаните податоци и сите други неопходни информации што се однесуваат на овие податоци, по барање да им ги достават на надлежните органи, под услови и постапка утврдена или со посебен закон или врз основа на барање на надлежен јавен обвинител или судска одлука.

Во членот 206 од новиот Закон за електронските комуникации е предвиден рок од 12 месеци за чување на задржаните податоци, а по истекот на рокот од 12 месеци од датумот на извршената комуникација и/или нивното генерирање, податоците се

уништуваат од страна на операторите. Во став 5 од истиот член е пропишано дека „податоците до кои што било пристапено и биле зачувани согласно со член 205 став (3) од овој закон, се уништуваат по завршување на судска постапка со правосилна одлука или по истекот на роковите предвидени во Законот на кривичната постапка, за водење на предистражна и истражна постапка.

Во членот 207 од новиот Закон за електронските комуникации се утврдени видовите на податоци што се задржуваат.

Една од причините за донесувањето на новиот Закон за електронските комуникации е целосно усогласување со NIS 2 Директивата на Европската Унија за мрежна и информациска безбедност, чијшто примарен фокус е сајбер безбедноста, но и собирањето, складирањето и обработката на личните податоци неопходни за целите на сајбер безбедноста.

Целта на новиот Закон за електронски комуникации е во функција на дигитализација на јавната администрација затоа што е во насока на поттикнување на развојот на јавните електронски комуникациски мрежи и услуги во Република Северна Македонија, со цел да се обезбеди економски и социјален развој, поттикнување на користењето и развојот на широкопојасен пристап до услуги (broadband), заштита на правата на корисниците, вклучувајќи ги крајните корисници со попреченост и крајните корисници со посебни социјални потреби, обезбедување на ефикасна и одржлива конкуренција на пазарот за електронски комуникации, обезбедување на универзална услуга, ефикасно користење на радиофреквенцискиот спектар и нумерацијата, унапредување на развојот и поттикнување на инвестиции во јавните електронски комуникациски мрежи со воведување на нови технологии и услуги, а особено со воведување на следни генерации на јавни електронски комуникациски мрежи со многу висок капацитет и обезбедување на доверливост на комуникациите.

Оттука, со новиот Закон за електронски комуникации се очекува не само да се зајакнат правата на корисниците, туку и да се обезбеди повисоко ниво на заштита на личните податоци, поголема конкурентност и регулаторна сигурност, но и поголема транспарентност и ефикасност во работењето на операторите.[586]

[586] https://pepeljugoski.com.mk/2025/07/25/donesen-nov-zakon-za-elektronski-komunikacii/ (последен пат пристапено на 12.08.2025)

1.9. Закон за јавни набавки

Законот за јавните набавки [587]во Република Северна Македонија првично беше донесен во 2019 година („Службен весник на РСМ“ бр. 24/2019), а неговата примена означи целосно усогласување на националната рамка со правото на Европската Унија, особено со **Директивата 2014/24/ЕУ за јавни набавки** и **Директивата 2014/25/ЕУ за секторски набавки**. Овој закон ја претставуваше основата за создавање на транспарентен, конкурентен и дигитализиран систем на јавни набавки во државата. Со текот на времето, правната рамка неколку пати беше надградувана, а значајни измени беа направени во 2021 година („Службен весник на РСМ“ бр. 87/2021), со што се обезбеди подобро усогласување со европските стандарди за транспарентност, конкуренција и пристап на економските оператори.

Последните измени, усвоени на 16 јануари 2025 година и објавени во „Службен весник на РСМ“ бр. 13/2025, имаат суштинско значење за понатамошната дигитална трансформација на јавната администрација. Со нив се внесуваат повеќе новини: замената на поимот „управна контрола“ со „административна проверка“, обврската за имплементација на **индикатори за следење на ризиците** во Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), како и прецизирање на условите за исклучување на економските оператори врз основа на негативна референца.

Овие измени ја менуваат суштината на начинот на кој функционира системот за јавни набавки: со административната проверка се обезбедува поголема **правна сигурност** и **професионализација** на постапките, додека со индикаторите за ризик во ЕСЈН се овозможува **проактивно откривање на коруптивни практики** и неправилности. На тој начин, јавните набавки не се гледаат само како процедура за трошење јавни пари, туку како дел од поширокиот систем на добро владеење и дигитална трансформација.

Законот придонесува кон градење на модерна европска администрација на неколку начини. Прво, преку електронскиот систем за јавни набавки се минимизира човечкиот фактор и ризикот од субјективност, што е во согласност со начелата на **транспарентност и еднаков третман**, утврдени и во член 3 и член 6 од Законот за

[587] Закон за јавни набавки Службен весник на РСМ бр.24/ 2019;87/ 2021; и 13/ 2025.

јавните набавки. Второ, унапредувањето на ЕСЈН значи дека државата се движи кон модел на **„отворени податоци“**, каде набавките стануваат достапни за јавен надзор, што пак ја зголемува довербата на граѓаните.

Во европски контекст, измените ја приближуваат Северна Македонија кон целите на **Европската дигитална агенда** и препораките на Европската комисија и SIGMA во делот на јавните финансии и транспарентност. Тие придонесуваат за поефикасна и поекономична јавна администрација, која не само што ги штити јавните средства, туку и активно ја користи дигитализацијата како алатка за борба против корупцијата и за подобро управување со ресурсите.

1.10. Закон за архивски материјал и архивска дејност

Во членот 2 на Законот за архивски материјал и архивска дејност се уредува дека создавањето, складирањето и обработката на електронските документи, начинот на употреба на електронските документи кои се дел од архивскиот и документарниот материјал, безбедноста на средствата за електронска идентификација и безбедноста при обезбедување доверливи услуги, како и на електронските потписи, електронските печати, електронските временски жигови, електронските документи, услугите за електронска препорачана достава, услугите за проверка на автентичност на веб-страници, валидација на електронскиот потпис или печат, се врши согласно со прописите за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги. Во овој член уште е уредена поврзаноста на овој закон со правните прописи непосредно поврзани со дигиталната трансформација на јавната администрација. Така уредено е дека за мерките за безбедност на мрежи и информациски системи, безбедносните услови и известувања за инциденти на мрежи и информациски системи предвидени со овој закон, се применуваат прописите за безбедност на мрежи и информациски системи, доколку со овој закон поинаку не е уредено. Во однос на заштитата на лични податоци коишто се дел од архивски материјал, се врши согласно со прописите за заштитата на лични податоци. Безбедност на документарниот и архивски материјал со степен на класификација се обезбедува согласно со прописите за безбедност на класифицирани информации. Додека пак за пристап до информации од јавен карактер се применуваат прописите за пристап до информации од јавен карактер.

II. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Денес кога живееме во свет што секојдневно се менува пред нашите очи поради рапидниот развој на новите технологии, истражувањата насочени во проучување на правната рамка, која треба да биде двигател на дигитализацијата и имплементацијата на новите технологии во работата на јавната администрација, се чини дека е општествено оправдано и многу актуелно.

Во нашето истражувања тргнавме од двата централни поими кои се содржани и во насловот на самиот труд а тоа е јавната администрација и дигиталната трансформација. Заклучивме дека во однос на јавната администрација, лекциите од историскиот развој можат да ни помогнат во разбирањето на потребните карактеристики на современата администрација во модерното општество. Историскиот развој покажа дека јавната администрацијата треба да ја врши власта и да постапува во согласност со правните прописи од една страна, а од друга да го обезбеди остварувањето на јавниот интерес bonus publico. Заклучивме исто така дека, јавната администрација треба да биде стабилна, вработените, службениците да се професионални, да не бидат корумпирана и да не работат во личен интерес на оние кои се на власт. Научните дефиниции за јавната администрација не научија дека концептот на јавната администрација, врз кој се темелат јавната администрација, административното право и науката за администрацијата, е многу сложен и комплексен. Имено, иако ни се чини дека поимот на јавна администрација во секојдневна употреба е познат, јавната администрација/управа е сложен феномен, а одредувањето на нејзиниот поим е комплицирана методолошка операција. Научните дефиниции и историското проучување укажуваат уште, дека иако се чини дека класичната дефиниција на улогата на јавната администрација е непроменлива, во исто време јавната администрација е динамичен феномен, кој постојано се менува. Она што некогаш се подразбираше под терминот „управа“ нема исто значење како што има денес. Видовме дека секоја епоха во развојот на општеството „носи“ ново значење на овој термин, пред сè во пракса, т.е. во конкретни системи. Во текот на минатите епохи во античкиот и средниот век, а со појавата на правната држава и владеењето на правото, терминот „администрација“ добиваше нови карактеристики. Во текот на компаративното истражување на карактеристиките на јавната администрација во модерните држави и преку анализа на модерните научни дефиниции на јавната администрација јасно е дека денес во современите демократски држави,

добрата управа-јавната администрација мора да ги има следните универзални карактеристики: да манифестира владеењето на правото, да ги штити универзално прифатените човековите права и да подржува постоење на ефикасна влада која е одговорна, транспарентна, предвидлива и отворена за граѓаните. Принципот на добра администрација е принцип на работа на модерната јавна администрација, кој се стреми да им обезбеди на граѓаните поголема сигурност во нивните односи со администрацијата, односно нејзините службеници, преку воспоставување дополнителни правила и принципи на однесување на администрацијата кон граѓаните, која не ја користи својата „доминантна позиција“, туку ја насочува кон граѓаните и остварувањето на нивните права и законски интереси, бидејќи во демократијата, граѓанинот е „врховен господар“. Затоа, во модерна правна држава, потребна е не само легалност во постапувањето на јавната администрација, ниту само ефикасност и ефективност, туку и регуларност, односно практикување на фер, пристојно и добро однесување на администрацијата, што е спротивно на нејзиното лошо однесување. Дејствувањето на јавната администрација денес вклучува легалност (законитост), но и отвореност, одговорност, ефикасност и ефективност, како и нова етика на професионално административно однесување, која бара интердисциплинарно знаење и вештини на нејзините вработени. Јавната администрација , административното право се од особено значење, секој аспект од човечкиот живот и бизнис секторот се во рамките на јавната администрација. Различни владини оддели, како што се образованието, социјалната заштита, храната, земјоделството, здравството, санитарни услуги, транспортот, комуникациите итн., се управувани од страна на јавна администрација. Така, јавната администрација им обезбедува разни видови услуги на луѓето од раѓање до смрт на поединецот. Покрај традиционалните јавни услуги, како што се здравствената заштита или образованието, постојат и административни услуги, како што е издавањето лиценци и дозволи, кои се предмет на регулирање на административните постапки. Обезбедувањето услуги може да се дефинира како секој контакт со јавната администрација во кој клиентите - граѓани, жители или претпријатија - бараат или даваат податоци, ги водат своите работи или ги исполнуваат своите должности. Овие услуги треба да се испорачуваат на ефикасен, предвидлив, сигурен и пријателски настроен начин кон клиентите. Поради брзата експанзија на употребата на информатичките и комуникациските технологии, електронското обезбедување услуги е ефикасно средство за намалување на трошоците, како во време, така и во пари, за клиентот, како и за владата. Јавната администрација денес е од особено значење за компаниите и економскиот развој,

затоа што таа е регулатор кој води сметка за денес најважните цели дигитализацијата, одржливиот развој, екологијата и зелената политика.

Вториот централен поим на нашето истражување беше дигиталната трансформација. Дефинирањето на дигитална трансформација го направивме преку објаснување на етимолошкиот и семантичкиот поим на дигитализацијата и трансформацијата. Поврзано со нашата тема дигиталната трансформација претставува континуирано имплементирање на новите технологии во работата и перманентно прилагодување на работата на јавната администрација на новите технологии како што се: информатичките технологии, блокчејн технологијата (англ. *Blockchain technology* е децентрализирана дигитална технологија за евиденција и верификација на податоци), вештачката интелигенција, Big data -големите податоци, cloud-технологии за складирање на податоци и др. Тука во нашето истражување ги споивме двата централни поими дигитализацијата и јавната администрација. Преку анализата на документите на Обединетите нации, SIGMA, Европската унија кои се однесуваат на дигиталната трансформација на јавната администрација заклучивме дека користењето на новите технологиите во работата на јавната администрација придонесуваат во добро административно однесување кое треба да биде еднакво во аналогниот и дигиталниот свет. Принципите на добрата управа како што се принципот на законитост; забрана за дискриминација; пропорционалност, непристрасност и независност; објективност; легитимни очекувања, доследност и совет; помош на граѓаните и бизнисот; одговори на писма на јазикот на граѓаните; потврда за прием и упатување до надлежниот службеник; разумен рок за донесување одлука; давање објаснувања за одлуките; наведување на можноста за приговор; известување за одлуката; заштита на податоци, пристап до информации, јавен карактер до документација и водење евиденција, ефикасност, ефективност се многу полесно и целосно остварливи во дигиталниот свет. Како што укажавме дигиталната трансформација на јавната администрација значи употреба на информатичка технологија (како што се компјутерски мрежи, интернет, мобилни компјутерски мрежи) од страна на владини агенции со цел да се променат односите со граѓаните, компаниите и другите делови од управата/администрацијата. Овие технологии служат за постигнување: подобра испорака на јавните услуги до граѓаните, подобрување на интеракцијата со приватниот сектор, лесен пристап до информации за граѓаните или поефикасно управување со владата. Воспоставувањето на дигитална јавна администрација резултира со: помалку корупција, зголемена транспарентност, повисок

квалитет на јавни услуги, зголемени приходи и намалени трошоци. Традиционално, владините услуги се наменети за граѓаните и компаниите во владини простории и во просториите на сите субјекти на јавната администрација. Со употреба на информатичко-комуникациски технологии, услугите се приближуваат до корисниците и можат да се користат од дома, од работа, преку информативни шалтери во јавните институции и органите на државната администрација. Аналогно на е-трговијата, која им овозможува на компаниите поефикасно да вршат трансакции едни со други (B2B) или со клиентите (B2C), е-управата има за цел да овозможи полесна, поевтина и потранспарентна интеракција помеѓу владата и граѓаните (G2C), (G2B) и самите владини агенции (G2G). Обединетите нации ја дефинираат е-управата како капацитет и подготвеност на јавниот сектор да го развива...“ употреба на информатичко-комуникациска технологија со цел зголемување на квалитетот на обезбедувањето јавни услуги за граѓаните. Во денешниот свет, е-управата е од големо значење во контролата на регуларноста на работата на административните органи и искоренувањето на лошите практики кон граѓаните, како и во формулирањето на принципите на добро и правилно однесување, нивното потврдување и укажување на нивното кршење. Бидејќи добрата администрација подразбира постигнување на ефикасност на бирократијата, односно оптимизирање на работата на јавната администрација на таков начин што ќе ги зачува правата на граѓаните, добрата администрација денес сè повеќе функционира преку мрежни правни бази на податоци, односно автоматизирана администрација, што е суштината на е-управата. Така, е-администрацијата значително придонесува за реализација на принципите на добра администрација преку едноставни и брзи комуникациски канали и забрзано елиминирање на последиците и практиките на лошото однесување, а јавната администрација станува ефикасен и висококвалитетен давател на услуги за граѓаните и другите клиенти. Затоа е-управата е исто така важен елемент на развојот на јавната администрација, при што ИКТ мора да се гледа како средство (алатка) што ја поддржува успешната реформа и успешното работење на системот на јавна администрација, односно како инструмент за постигнување добро управување.

Анализата на добрите практики за дигиталната трансформација на јавната администрација направени во текот на нашето истражување во Република Естонија, Кралството Данска, искуствата од земјите во регионот Република Хрватска, Република Србија и Црна Гора послужија во нашето истражување за учење од туѓото искуство и прифаќање како препорака на најдобрите решенија и избегнување на веќе направените

туѓи грешки. Правната рамка за спроведување на дигиталната трансформација на јавната администрација во сите овие земји е под силно влијание на европското право, преку хармонизација со клучните акти на Унијата (GDPR, eIDAS 2.0, NIS2, SDGR, Data Act, Digital Services Act, AI Act, меѓутоа комплексните национални правни рамки имаат определени специфични правни прописи од кои исто така може многу да се научи. Искуството на Република Естонија открива како политичката волја, комплексната правна рамка и соработката со академската и бизнис-заедницата овозможуваат брза и успешна дигитализација на јавната администрација. Република Естонија, преку правни прописи ги отвори своите граници за да привлече таленти и да ја поттикне стартап економијата на земјата. Со над 400 стартапи, Талин, главниот град, е наречен „еден вид Силиконска долина на Балтичкото Море“ од страна на Њујорк Тајмс. Ова е земјата каде што е создаден Skype, бесплатната видео услуга, што претставува револуција во начинот на кој светот комуницира. Тоа е визит-карта што ја стави Естонија цврсто на глобалната мапа. Skype сега е и збор во Оксфордскиот англиски речник! Други значајни стартапи вклучуваат TransferWise, услуга за размена на девизи, и Jobbatical, веб-страница за работа што им овозможува на луѓето што патуваат низ светот да ги продолжат своите патувања. Позитивно искуство од Република Естонија е тоа што таа е позната како единствена земја, каде што изготвувањето закони и процесите на координација меѓу министерствата се максимално транспарентни со можност за учество на граѓаните и прифаќање на нивните предлози во текот на регулаторната постапка. Од Република Естонија како позитивно искуство може да се земе тоа што не само што ја развила дигиталната инфраструктура, туку дека и континуирано создава култура на дигитално користење на јавните услуги кај населението, преку овозможување бесплатен интернет на цела територија и прилагодување на образовните процеси на дигитализацијата и подигање на дигиталната писменост на населението и бизнис заедницата. Она што ја одликува дигиталната трансформација на јавната администрација во оваа држава е силната политичка волја и визија – континуирана поддршка од највисоките државни институции и изразување на оваа. Од Кралството Данска треба да се преземе искуството за тоа дека меѓу останатите прописи кои придонесуваат за дигитализацијата е прописот со кои граѓаните и бизнисите денес во оваа држава се должни да користат дигитално самопослужување/ digital self-service/ за широк спектар на услуги и да примаат дигитални писма, известувања и пораки од јавните власти. Кралството Данска има посебна регулаторна пракса, кога се донесуваат нови закони, тие мораат да содржат норми што ќе обезбедат дигитална имплементирање на прописот. Во Кралството Данска

се смета дека целокупното законодавство треба да биде такво што ќе ја подржи дигитализацијата на целокупното општество во Данска. Ова во Данска е институционализирано преку постоењето на Секретаријатот за дигитално подготвено законодавство. Позитивното искуство е уште што развојот на новите технологии се подржува преку соработка на владата, бизнис заедницата и универзитетите и истражувачките центри. Данска активно ги вклучува универзитетите и истражувачките центри во развој на нови дигитални решенија, особено во областа на сајбер-безбедноста, UX-дизајнот и дигиталната инклузија. Постојат заеднички проекти помеѓу државните институции, технолошките компании и академските институции за тестирање и пилотирање нови услуги. Правната рамка и правните прописи на Кралството Данска се хармонизирани со прописите на ЕУ , но не се работи за едноставно преземање туку за адаптирано и поврзано со националното законодавство, со правната терминологија блиска на населението. Данска е препознатлива и заклучивме дека тоа е добра пракса, уште поради тоа што Дигиталната стратегија е заедничка обврска на централната, регионалната и локалната власт**.** Општините во Данска се обврзани да ги применуваат истите стандарди за е-услуги како и централната администрација. Принципот „once-only“ (еднаш доставени податоци) е спроведен низ сите нивоа на власт. Агенцијата за дигитална самоуправа, Локалната самоуправа Данска и Данските региони заеднички ја поставиле насоката за јавна дигитализација со грижа за сите граѓани, така што никој да не биде запоставен. Од Република Хрватска како земја од нашиот региони членка на ЕУ можеме да заклучиме дека значајно е што ја утврдува потребата од меѓусебно координација на сите стратегии кои се носат во државата со Националната развојна стратегија. Имено согледано е дека целите на стратегиите поврзани со дигитализација на јавната администрација се слични меѓутоа немаат усогласени активности за остварување на целите ниту пак индикатори за мерење на успехот за постигнување на целите. Исто така, постојат бројни програми подржани со законски прописи за континуирана едукација на службениците во јавната администрација, за новите технологии. Република Србија од SIGMA е позитивно оценета во однос на дигитализацијата и интероперабилноста во 2024 година. Република Србија е прва земја во поширокиот регион која има Стратегија за развој на вештачката интелигенција. Од искуството на Република Србија можеме да заклучиме дека е можно дигиталната трансформација да се реализира и во земји со ограничени ресурси, но исто така демонстрира колку е важно координирано управување, јавна промоција и усогласување со европските стандарди. Земјите во регионот можат да научат од позитивните практики

(*еУправа, RAP, ePaper*), но и да избегнат слабости како слаба промоција, недоволна интероперабилност и кадровски дефицит. Црна Гора има комплексни и хармонизирани правни прописи со оние на ЕУ на планот на дигиталната трансформација на јавната администрација меѓутоа најголемите проблеми на дигиталната трансформација администрација во Црна Гора е големата разлика помеѓу практиката и она што е нормирано во правните прописи. Накусо, одредбите од правните прописи во оваа област често не се применуваат. Втората слабост која ја забележавме во текот на нашето истражување при анализата на правната рамка во оваа држава е дека во правните прописи се содржани недоволно јасни стручни и технички термини , што го отежнува разбирањето на законот од страна на поширокатa јавност. Исто така во оваа држава не можат да се пронајдат механизми за недостаток на интерес и отпор на државните органи кон подобрување на техничките процеси и средства за вршење на услуги за електронска администрација, иако постојат реални услови (опрема и системи) за нивно подобрување.

Нашата главна хипотеза од која тргнавме во ова истражување беше дека „Правната рамка во Република Северна Македонија не е целосно усогласена со современите барања за дигитална трансформација на јавната администрација и содржи правни празнини, постојат меѓусебни неусогласености на правните прописи, и неусогласености во однос на надзорот, што ја ограничуваат и ефективноста на дигиталните услуги на јавната администрација.“ Оваа главна хипотеза ја докажавме преку различни методи на истражување дескрипција и компарирање со добрите практики и комплексните правни рамки во земјите, кои се позитивно оценети во однос на дигиталната трансформација на јавната администрација. Исто така, во прилог на тоа дека правната рамка за дигитализација постојано треба да се усогласува со новите технологии зборуваат и комплексните правни прописи на Европската унија кои се од понов датум. Во прилог на потврда на нашата главна хипотеза зборува донесувањето на големиот број на правни прописи и измените и дополнувањата на голем број од прописите по поставувањето на нашата работна хипотеза во нашата држава во текот на втората половина на 2024 година и во 2025 година. Законодавецот во нашата држава донесе во текот на овие две години голем број на правни прописи и ја прошири правната рамка за да овозможи побрза дигитална информација на јавната администрација. Така на пример, донесени се Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, Закон за електронските комуникации, Закон за безбедност на мрежни и информациски системи, Законот за архивски материјал и архивска дејност,

Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници. Законот за стручно усовршување и обука на административните службеници, сите донесени во 2025 година. Ние немавме прилика за овие правни прописи да согледаме како ќе оди имплементацијата во практиката, затоа што не постои временска дистанца од нивното донесување до пишувањето на заклучоците на овој труд. Она што можеме да го забележиме е дека во овие нови правни прописи особено во Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги и Законот за безбедност на мрежни и информациски системи и Законот за електронски комуникации постојат голем број на нови преземени термини од Европските правни прописи со кои се усогласени, голем број на технички термини и кои до крај не се меѓусебно поврзани и дека постои двоен или различен надзор во спроведување на прописите во практиката што исто така ја потврдува нашата главна хипотеза. Значајно е дека заклучивме дека регулаторната пракса не е во согласност со модерните тенденции или дека граѓаните не можат да партиципираат во носењето на овие закони поради краткиот период од нивното објавување до донесување и поради тоа што не се одржани јавни расправи и не доволно се користени академските потенцијали за да се донесат применливи правни прописи блиски до граѓаните и бизнис заедницата.

Првата под хипотеза е дека „Европската Унија обезбедува релевантен модел за дигитална јавна администрација преку нормативни документи, кои можат да послужат како основа за правно усогласување и подобрување на националното законодавство“. Потврдата на оваа под хипотеза ја добиваме преку анализата која ја направивме во Дел трети , Глава втора каде детално се разработени документите и прописите на ЕУ европското право, се потврди дека без хармонизација со клучните акти на Унијата (GDPR, eIDAS 2.0, NIS2, SDGR, Data Act, Digital Services Act, AI Act) не е возможно да се направи успешна дигитална трансформација на јавната администрација во национални рамки како на земјите членки , така и на земјите кандидати за членство. Европската унија нуди доволно можности да се пронајдат упатства , водичи, модели кои можат да помогнат за успешна национална правна рамка.

Третата под хипотеза „Постои недоволна поврзаност и координација меѓу постојните закони, подзаконски акти и стратегии за дигитализација, што доведува до правна несигурност и неефикасност во имплементацијата на дигитални решенија во јавната администрација во РСМ“ се потврдува преку фактот дека ние немаме успешно дигитално подготвено законодавство. Сите закони треба да содржат норми за нивна

дигитална примена. Во нашата држава не се доволно усогласени Законот за општа управна постапка со Законот за електронско управување со електронските услуги и Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги кои се носени во различни временски периоди. Дигитализацијата на судството, јавното здравство и образованието исто така има негативни последици поради неусогласеноста на правните прописи. Уписите на државните универзитети не можат до крај да бидат електронски и неопходно е да се поднесат и документи во тврда форма, слично е со пријавите за испити и издавање на уверенијата и дипломите. Апликацијата „Мое здравје“, „Мој термин“ на пример не обезбедуваат можност за одредени лекови препишани од специјалисти да се добијат врз основа на електронските записи, туку е неопходно да се носи резултатот од специјалистички преглед во печатена форма, заради правните прописи за надзор над аптеките.

Под хипотезата тврдењето дека „Воспоставување на кохерентна правна рамка што ги интегрира принципите на дигитална транспарентност, правна сигурност, заштита на личните податоци и етичка употреба на нови технологии е предуслов за успешна дигитална трансформација на јавната администрација“ се докажа преку анализата на правните рамки на земјите кои имаат највисоки оценки во однос на индикаторите што покажуваат колку е успешна дигитална трансформација на јавната администрација. Довербата која ја гради Кралството Данска преку кохерентна правна рамка е пример за добра практика, која може да се имплементира во секоја држава која се стреми да ги подобри услугите и работењето на јавната администрација согласно начелата на добро управување со правните принципи на административните постапки и моралните и етички принципи.

„Анализата на правните институти и нивната применливост во дигиталното опкружување овозможува формулирање на препораки што можат да придонесат за поефикасно и модерно управување во Република Северна Македонија“. Поаѓајќи од начелата на Законот за општата управна постапка можеме да заклучиме дека тие важат и мораат еднакво да се применуваат и во аналогниот свет и во дигиталното опкружување. Меѓутоа, исто така, дојдовме до заклучок дека дигитализација дава поголеми ефекти во практикување на начелата во конкретни постапки на што подетално укажавме при анализата на ЗОУП.

Заклучокот можеме да го завршиме во насока дека комплексната хармонизирана правна рамка, која го следи динамичното законодавството на Европската унија за дигитална трансформација, сочинета од правни прописи донесени врз основа на транспарентна законодавно постапка со активно учество на граѓаните и бизнис заедницата е претпоставка за остварување на останатите претпоставки за успешна дигитална трансформација на јавната администрација. Како прва претпоставка за успешна дигитална трансформација на јавната администрација е постоење на политичка волја и стабилноста на власта. Во нашата држава постои Министерство за дигитална трансформација, постои Национална ИКТ стратегија, и постои и Стратегија за развој на јавната администрација , политичката волја за забрзана дигитализација исто тка беше изразена во донесување на голем број на нови закони и измените и дополнувањата на закони во текот на последните две години. Втора претпоставка за успешна дигитална трансформација се посочува развиена техничка инфраструктура која ќе ја овозможи практично дигиталната трансформација. Ова подразбира со правни прописи да се предвиди обезбедување на инфраструктура, широкопојасен интернет 6G технологија на целата територија на нашата држава. Исто така, ќе треба да се обезбеди задолжување за осовременување на технологијата со која располага јавната администрација согласно развојот на новите технологии. Правните прописи треба да ја поттикнат соработката, помеѓу јавната администрација и академската средина во однос на иновативните технологии. Третиот фактор за успешна дигитална трансформација е интероперабилноста. Колку е значајна правната рамка за реализација на овој фактор покажува и препораката на страница 40 од Извештајот на OECD/SIGMA (2025 година) – каде стои дека државата има напредната Национална платформа за интероперабилност, но се препорачува: владата да утврди со закон дека интероперабилноста е единствениот начин за размена на податоци меѓу регистрите; да се воспостават клучни индикатори и статистики (број на приклучени регистри, број на трансакции, тип на барања);да се развие каталог на јавни услуги со правен статус за олеснување на реинженеринг на процесите; да се воведе унифициран систем за дигитален идентитет и Single Sign-On. Четвртиот фактор е оспособување на вработените во јавната администрација за користење на модерните технологии и оваа претпоставка мора да се оствари со помош на правните прописи што се постигна со пакетот закони за јавната администрација донесени во нашата држава во јули 2025 година, континуираната едукација е предвидена во соработка со академската средина. Петтиот фактор е дигиталната писменост на граѓаните и бизнис заедницата која може да се качи на повисоко ниво со задолжителна

едукација од дигиталната сфера и новите технологии во основните и средни училишта на факултетите, обезбедување на доживотно учење на возрасните лица и курсеви за лицата во руралните средини што би го намалило дигиталниот јаз во нашата држава. Во процесот на дигитализација неопходно е да се посвети соодветно внимание да не бидат изоставени одредени групи на корисници и да се обезбедат услови за непречено остварување на правата на сите граѓани. Ублажувањето на овие ризици подразбира мерки за овозможување на пристап до интернет и информатички и комуникациски технологии кои се предуслов за користење на електронски услуги, но и развој на дигитални вештини. Во однос на обезбедување на целосна дигитална инклузивност, Националната стратегија за правата на лицата со попреченост на Република Северна Македонија 2023-2030 година, која е во фаза на реализација, предвидува активности за воспоставување на дигиталната пристапност, со особено внимание на соодветна имплементација на WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) стандардот на сите веб страни што се од јавен и општ интерес на граѓаните.

Клучните предизвици пред кој е исправена нашата држава во дигиталната трансформација на јавната администрација , вклучуваат потреба од подобрени структури на управување, поедноставени регулаторни рамки и поголема регионална соработка за да се обезбеди кохезивен пристап. Ограниченото финансирање е голем проблем како и различните нивоа на дигитална писменост кај граѓаните, што исто така, претставуваат пречки за напредок.

Доколку сакаме да одиме напред во дигиталната трансформација на јавната администрација на нашата држава треба да се направат напори и да се премостат празнините во подготвеноста на администрацијата за овој чекор, да се дадат приоритети на воспоставување силни механизми за управување, промовирање култура на дигитални иновации и продолжување на инвестирањето во прекугранична дигитална инфраструктура. Регионалната соработка, поддржана од меѓународни партнери како што се ЕУ и ОЕЦД, ќе биде и понатаму од суштинско значење за успешна имплементација.

Во октомври минатата година, Европската комисија ја одобри Реформската агенда 2024-2027 за Македонија. Во агендата, дигитализацијата е идентификувана како една од клучните и приоритетни области, која се испреплетува со сите други реформи кои земјава се обврзала да ги направи во дадената рамка. Целта, како што се вели е целосна дигитализација на јавниот сектор – а за секоја од успешно завршените домашни задачи,

земјава ќе добие одредена транша на финансиски средства. Па оттаму, дел од реформите се:

- Проширување на опсегот на дигиталните јавни услуги, со цел до 2025 година на порталот за е-услуги бидат достапни 550 услуги
- Целосна дигитализација на услугите на Управата за јавни приходи до 2026 година
- Воспоставување на Интегриран информациски систем за управување со финансии, како системи за управување со државна помош и даночни приходи
- Развој на електронска комуникациска инфраструктра и услуги, вклучително и воведување на „е-конзулат“ за дигитализација на конзуларните услуги во дипломатските и конзуларните претставништва

Сумирано, Македонија не смее да дозволи да задоцни во трендот на дигитализација. Дигиталната трансформација не е повеќе опција, туку нужност, а патот е долг со бројни предизвици. Правната рамка треба да се доизгради, а правните прописи доследно да се спроведуваат. Најавените мерки треба да се спроведат, за граѓаните да ги уживаат бенефитите, за дигитализацијата да стане не само алатка за модерна администрација, туку и двигател на севкупниот општествен и економски развој. Со справување со моменталните предизвици и градење на постојните силни страни, нашата држава ќе може да се движи напред кон регионално поврзана, ефикасна и ориентирана кон граѓаните средина за јавни услуги.

III. КОРИСТЕНА БИБЛИОГРАФИЈА

1. КНИГИ, МОНОГРАФИИ, ЧЛАНЦИ, ДРУГИ ПУБЛИКАЦИИ

- Addink, Henk. (2019) Good Governance: Concept and Context, Oxford.
- Albrecht V., & Novak, A. S. (2021). Analyzing the Implementation of Electronic Communication Strategies Through Legislation. 13th IFIP WG 8.5 International Conference on Electronic Participation, EPart 2021Lecture Notes in Computer Science (Including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)., 12849 LNCS
- An Evaluation of E-Government in Estonia Meelis Kitsing Department of Political Science National Center for Digital Government University of Massachusetts Amherst Amherst, MA 01003, USA Prepared for delivery at the Internet, Politics and Policy 2010: An Impact Assessment conference at Oxford University, UK, on September 16-17, 2010.
- Basu, Rumki.(2019) Public Administration in the 21st Century: A Global South Perspective, Routledge
- Bethrehna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., Antonova, L.(2020) The Importance of Public Administration in Administrative and Legal Regulation, Revista Gênero e Interdisciplinaridade, Vol. 1, No. 1.
- Borkowski, A. (1994)., Textbook on Roman Law, Oxford University Press Chapter 10: “The Roman Constitution and Administration”,.
- Britannica, Public administration history.
- Britannica, Public Administration – Ancient Civilizations https://www.britannica.com/topic/public-administration "History of Public Administration" "The Ancient World""Egypt"
- Britannica, The Middle Ages—Feudalism, стр. 1–2 (Ganshof & Bloch).
- Britannica.com: Imperial bureaucracy, Examination system.
- Britannica.com Поднаслов: Roman Administration and Bureaucracy.
- Britannica.com, Public Administration Byzantine Empire – https://www.britannica.com/topic/public-administration.
- Bury, J. B. (1923). History of the Later Roman Empire, Vol. I, Macmillan. – Chapter VIII: The Imperial Administration.
- Campbell J., McDonald C. and Sethibe T., „Public and Private Sector IT Governance: Identifying Contextual Differences“ , Australian Journal of Information Systems, Vol 16, No 2, 2009.
- Capgemini. (2020) Digital Transformation of Government and Public Services, Brussels.
- Chevallier, J. (2012). Science administrative, PUF.
- CMS Innovation Center (2019). AI Use in Predictive Modelling for Healthcare, U.S. Department of Health & Human Services.
- Craig, P., & de Búrca, G. (2020). EU Administrative Law. Oxford University Press.
- Creel, H. G. (1970)., Confucius and the Chinese Way, Harper & Row.Chapter 7: “The Mandate of Heaven and Government”
- Crozier, M. (1964). The Bureaucratic Phenomenon. University of Chicago Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). The New Public Service: Serving, Not Steering. Routledge.
- Donchevska B. "Possibilities for application of the electronic signature in the lawmaking process at the assembly of the Republic of North Macedonia" Balkan Social Science Review, Vol. 15, June 2020,
- Dye, Thomas R. (2012)Understanding Public Policy, 14th ed., Pearson.
- Fairbank, J. K. (1992)., China: A New History, Harvard University Press, Chapter 4: Bureaucracy and Confucian Governance,.
- French Ministry for the Ecological Transition. (2023). Energy data sharing pilot.
- G. R. Elton, The Tudor Revolution in Government, Cambridge University Press, 1953.
- Gladden, J. (1972). A History of Public Administration, Vol. I, Routledge
- Gladden, J. (1972)., A History of Public Administration, Vol. I Chapter IV: “Rome”.
- Gladden, J. (1972)., A History of Public Administration, Vol. I, Chapter III: China and the Far East,.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003)Principles for Good Governance in the 21st Century, Institute on Governance, Policy Brief No.15,.
- Gulick, L.,(1937) Notes on the Theory of Organization, in Papers on the Science of Administration, ed. Gulick & Urwick,
- Gustav Schmoller, Geschichte der deutschen Volkswirtschaft, 1893, стр. 210–235.
- Hauriou, M. (1925). Principes de droit public. Paris.
- High-Level Expert Group on AI (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy AI
- Irani, Z. et al.(2023) "The impact of legacy systems...", Government Information Quarterly, Vol.401.
- ISO/IEC. (2022). Data format interoperability standards.

- J. H. Elliott, Imperial Spain 1469–1716, Penguin Books, 2002, стр. 58–72.
- Jean-Marie Mayeur et al., The Third Republic from Its Origins to the Great War, 1871–1914, Cambridge University Press, 1984,.
- Jeknić S.(2025) Pravno uređenje elektronske uprave i dobra regulatorna praksa – Crna Gora i uporedno pravo, doktorska disertacija Beograd 2025
- John Keane, The Power of the Powerless, Polity Press, 1988,. Jean-Claude Perrot, Droit administratif, Presses Universitaires de France, 2001, стр. 112–130.
- Joly, P.-B. (2018). The Regulation of Public Services in Europe, Springer.
- Joseph R. Strayer, The Reign of Philip the Fair, Princeton University Press, 1980, стр. 34–55.
- Kalvet, Tarmo. (2007) The Estonian Information Society Developments Since the 1990s. PRAXIS Center for Policy Studies and Tallinn University of Technology, Tallinn.
- Kaplan, J. (2016). Artificial Intelligence: What Everyone Needs to Know, Oxford University Press.
- Karoline Paide, Ingrid Pappel, Heiko Vainsalu, D. D. (2018). On the Systematic Exploitation of the Estonian Data Exchange Layer X-Road for Strengthening Public Private Partnerships. Proceedings of ICEGOV'2018: The 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance.
- Kazhdan, A. (ed.). (1991)., The Oxford Dictionary of Byzantiu: Administration, Bureaucracy, Themes, Logothete
- Kerekeš I, (2016)Uvod u upravno pravo, Zagreb;
- Kettl, D. F. (2002) The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America, Johns Hopkins University Press.
- Konstantinos Lamprousis ,Gideon Mekonnen Jonathan "Determinants of digital transformation in public organisations: A case study of an agency of the European Commission"..
- Koprić, I. (2011)Upravno pravo: opći dio, Suvremena javna uprava, Zagreb.
- Koprić, I. et al. (2014). „Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu" Zagreb: Suvremena javna uprava, стр. 205–208.
- Koprić, I., Đulabić, V. (2020) Javna uprava, Pravni fakultet Zagreb.
- Lloyd, A.B. (1994). Law and Order in Ancient Egypt. In: The Cambridge Ancient History, Vol. II 302-329.
- László Péter, Hungary's Long Nineteenth Century, Brill, 2012, Chapter 1.
- Madan, M. (2024)"Challenges and Strategies...", Review of Public Admin and Management, Vol.122 , DOI:10.35248/23157844.24.12.453.
- Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web.
- Marinović M.,(2015) Upravno pravo, Zagreb.
- Marčetić, G.(2015) Komparativna javna uprava – nastavni materijali, Institut za javnu upravu, Zagreb.
- Max Weber, Economy and Society, University of California Press, 1978, Chapter on Bureaucracy.
- Mayer, O. (1924). Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig, Bd. II.
- McCarthy, J., Minsky, M., Rochester, N., & Shannon, C. (1955). A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence.
- McKinsey report (2022) "Closing the skills gap…".
- Michael Young, The Rise of the Meritocracy, Thames & Hudson, London, 1958.
- Micro Focus & Omdia (2022). Digital Challenges in the Public Sector.
- Milenković D.(1997), Uprava kao vlast i uprava kao služba, Zbornik radova: Prilozi projekta Konstituisanje Srbije kao pravne države – država i pravo, politika i nauka,sveska br 13, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
- Millar, F. (1986)., The Emperor in the Roman World (31 BC – AD 337). Chapter 8: "Provincial Government",.
- Milovanović D.; Nenadić, N.; Todorić, B., (2012) Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији, Belgrade, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Montesquieu, C. de Secondat (1748). De l'esprit des lois, Livre XI.
- MyData Global (2023). MyData principles in public sector. Helsinki.
- Nikiforova et al. (2024)"Innovation Resistance Theory in Action...".
- Noordt, C., & Misuraca, G. (2022). Artificial Intelligence for the Public Sector: Opportunities and Challenges, Government Information Quarterly, 39(1).
- Nyman-Metcalf, K. (2017). e-Governance: A New Reality for Legislative Drafting? International Journal for Legislative Drafting and Law Reform, 5(1).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley.
- Ostrogorsky, G. (1969)., History of the Byzantine State

- Oxford Internet Institute. OECD (2019). Digital Government Review of Estonia – Reinforcing the Foundations of Digital Government. OECD Publishing, Paris.
- PATimes.org. (2021). Public Administration: How It All Started in Egypt, China, and Rome. https://patimes.org/public-administration-how-it-all-started-in-egypt-china-and-rome/.
- Peter H. Wilson, (2016)Heart of Europe: A History of the Holy Roman Empire, Belknap Press.
- Peters, B. Guy (2010). The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration, 6th ed., Routledge.
- Peters, B.G. (2010) The Politics of Bureaucracy, Routledge
- Pierre, J., Peters, B.G.(2000) Governance, Politics and the State, Palgrave Macmillan
- Pittaway, L., & Montazemi, A. (2020). Knowledge transfer via public-private partnerships in local governments.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press,.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017)Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. Oxford University Press.
- Rainer Kattel, Ines Mergel (2019). „Estonia's Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand"Comparative Politics Collection: Oxford Scholarship Online
- Rene G. Fox, The Sociology of Public Administration, Routledge, 1974,.
- Report on the Organisation of the Permanent Civil Service (Northcote–Trevelyan Report)., London, 1854.
- Rhodes, R.A.W.(1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press. „Governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred."
- Richard H.,(2005) Ruling England 1042–1217, Routledge.
- Rivero, J., & Waline, J. (1992). Droit administratif, Dalloz.
- Rosanvallon,стр.(1990). L'État en France de 1789 à nos jours. Éditions du Seuil
- Rosenbloom, David H. (2022) Administrative Law for Public Managers, Routledge.
- Rosenbloom, David H.(2014), Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law, 7th Edition, McGraw-Hill Education.
- Rubin. R,(2018) Povijest hrvatske uprave, Zagreb.
- Russell, S., & Norvig, P. (2021). Artificial Intelligence: A Modern Approach, 4th ed., Pearson, Chapter 1.
- Simon, Herbert A. Administrative Behavior, Macmillan, 4th ed., 1997, погл. The decisionmaking process.
- Spanish Ministry of Transport. (2023). Urban mobility and telecom data integration
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." International Social Science Journal, 50(155).
- The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). convened the Third Global Forum on Reinventing E-Government in collaboration with the Government of Italy; the meeting was held in Naples in March 2001
- Transparency International (2021). Using Artificial Intelligence to Combat Corruption, Policy Paper No. 05/2021.
- UNDESA. E-Government Survey 2022 – The Future of Digital Government, United Nations Department of Economic and Social Affairs;
- United Nations, Good Governance Practices, 2008
- Učeko, I. & Šupuk, S. (2023). Digitalna transformacija javne uprave. Split: Sveučilište u Splitu; Borović, Robert „Digitalizacija javne uprave: sociološke i pravne implikacije "
- Varga M.; Vračić T. „Otvoreni podaci javnog sektora: koncept i njegova primjena u Hrvatskoj" Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr Institut za javnu upravu, www.iju.hr 8 FORUM Za Javnu Upravu
- Veale, M., & Zuiderveen Borgesius, F. (2021). Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act Computer Law Review Internation. 22(4).
- Vukašinović Radojičić, Z.(2019),, Challenges of applying advanced information technologies and the public administration reform in the Republic of Serbia (Izazovi primene savremenih informacionih tehnologija i reforma javne uprave u Republici Srbiji).", 32. Susret Kopaoničke škole prirodnog prava, Pravni život, 2019,
- Vukašinović Z. Radojičić V. Vučetić D (2023).The European principles of public administration services delivery from the perspective of digitalization and simplification: normative framework and practice in the Republic of Serbia: https://www.researchgate.net/publication/37354907

- Vučetić D., Dimitrijević P.(2021) Registrovanje administrativnih postupaka – teorijske nedoumice i praktične posledice ,Pravna riječ, No. 64/2021, Banja Luka
- Vučetić, D.(2020), General Administrative Procedure Act and information technology improvements in Serbian public administration. Collected Papers from the international scientific conference 'Law and Multidisciplinarity'(„Pravo i multidisciplinarnost"), Law School, 2020, Niš
- Weber, M. (1922). Wirtschaft und Gesellschaft [Economy and Society]. Chap. III: Die Bürokratie.
- White, L. D.,(1955) Introduction to the Study of Public Administration, New York: Macmillan.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2(2)
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges. International Journal of Public Administration, 42(7).
- World Bank.(1992) Governance and Development, Washington D.C.
- Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2022). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency, Government Information Quarterly, Vol. 39(4). United Nations E-Government Survey.
- Yang, C., Gu, M., & Albitar, K. (2024). Government in the digital age: Exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency. Technological Forecasting & Social Change, 208, 123722;
- Zdarvko Pelec, (2012) ,Osnove upravnog prava, Zagreb,.
- Šavric M.,(2010) Public Administration: An Action Orientation, 6th ed., Belmont: Wadsworth,.
- Врачар, Д. (2021) Управно право, Београд.
- Гризо Н, Давитковски, Б., Павловска-Данева, А. (2011). Јавна администрација. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први".
- Давитковски Б. „Самостојните органи (регулаторни тела, агенции). во функција на доброто управување или негово разводнување и бирократизирање" Македонска академија на науките и уметностите – МАНУ Центар за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев" Societas et scientia , Зборник на Охридската школа на природното право 2018 година
- Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право). – трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј" во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/ Administrativno_pravo_I.pdf.
- Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право)., Универзитет „Св. Кирил и Методиј" во Скопје, Скопје, https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf
- Јанеска-Саркањац С. „Модели на е-управување"
- Јанковић С. (2015), Средњовековна управа у српским земљама, Ниш
- Калић Ј(1988) Управне структуре у средњовековној Србији, Институт за историју, Београд
- Камбовски И. „Развој на електронската трговија" (2017) 4thInternational Scientific Conference: Social change in the global world, Shtip, September 06-07. 2017
- Милановић М.(2018) Административно право и феудализам, Београд.
- Пешић Д, (2016) Историја управног права у Србији, Нови Сад
- Пешиќ В., (2014) Управа и право у феудалним државама, Београд

2. ПРАВНИ ПРОПИСИ, СТРАТЕГИИ, ДЕКЛАРАЦИИ, ДОКУМЕНТИ, ИЗВЕШТАИ, АНАЛИЗИ, ВОДИЧИ

- Appraisal Environmental and Social Review Summary Appraisal Stage (ESRS Appraisal Stage). Date Prepared/Updated: 04/20/2023 | Report No: ESRSA02753
- Bundesministerium des Innern und für Heimat: „Onlinezugangsgesetz (OZG)." https://www.bmi.bund.de
- Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences OJ C 202, 7.6.2016
- Directive (EU). 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the UnionOJ L 194, 19.7.2016, pp. 1–30 No longer in force, Date of end of validity: 17/10/2024; Repeal by ELI: Directive (EU). 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December

2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU). No 910/2014 and Directive (EU). 2018/1972, and repealing Directive (EU). 2016/1148 (NIS 2 Directive). (Text with EEA relevance). PE/32/2022/REV/2 OJ L 333, , pp. 80–152 d. Current consolidated version: 27/12/2022

- Directive (EU). 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (O.J. L 172, 26.6.2019, p. 56–83).
- Directive (EU). 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU). No 910/2014 and Directive (EU). 2018/1972, and repealing Directive (EU). 2016/1148 (NIS 2 Directive). (Text with EEA relevance). http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/2022-12-27
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC OJ L 94, 28.3.2014.
- Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC OJ L 94, 28.3.2014, pp. 243–374.
- Directives 2014/90/EU, (EU). 2016/797 and (EU). 2020/1828 (Artificial Intelligence Act). (Text with EEA relevance). PE/24/2024/REV/1 OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.
- ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj
- European Commission (2015). Single Market Strategy. Available at:
- European Commission (2020). eGovernment Benchmark Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- European Commission (2020). Shaping Europe's Digital Future, COM(2020).
- European Commission (2022). Digital Public Administration Factsheets – Estonia.
- European Commission (2023). eGovernment Benchmark 2023 – Empowering people through digital public services. Publications Office of the European Union, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023
- European Commission (2024). Digital Economy and Society Index (DESI). – Human Capital Report 2024. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2024
- European Commission Impact Assessment on Interoperable Europe Act, 2023.
- European Commission, Enlargement Package Reports, 2023, Chapters on Public Administration Reform (PAR).
- European Commission. (2012). Safeguarding Privacy in a Connected World: A European Data Protection Framework for the 21st Century. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012DC0009
- European Commission. (2017c). Europe's Digital Progress Report (EDPR). 2017, Country Profile Denmark, 1–9. http://www.agid.gov.it/notizie/2015/03/24/approvati-i-piani-nazionali
- European Commission. (2018a). Digital Economy and Society Index (DESI). 1 2018 Country Report Denmark, 1–11. http:// ec.europa.eu/information society/newsroom/image/document/2018-20/ dk-desi 2018-country-profile eng B43FFE87-A06F-13B2-F83FA1414B C85328 52220.pdf
- European Commission. (2020). Digital Skills and Jobs Coalition. https://digital-skills-jobs.europa.eu
- European Commission. (2021). Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence.
- European Commission. (2023). Business-to-Government Data Sharing Guidance.
- European Commission. (2023). NIS 2 Directive – Impact on public sector./
- European Commission. Digital Government Benchmark 2022. eGovernment performance of European countries, Luxembourg: Publications Office of the EU, 2022;
- European Court of Auditors. (2023). Special report: Data management in the EU public sector. https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=sr-2023-28
- European Institute of Public Administration (2021). Digital Leadership in the Public Sector. EIPA, https://www.eipa.eu/publications/digital-leadership-in-the-public-sector/
- European Court of Auditors, Digital Public Services in the EU, Special Report (2023).
- European Data Strategy (2020)., Shaping Europe's Digital Future
- European Interoperability Framework (EIF)., 2017, EC Publications.
- European Interoperability Framework (EIF)., European Commission, 2023.
- European Single Digital Market Strategy – Cross-Border Services section.
- Hrvatska Digitalna Strategija Narodne Novine br.2/23
- Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa: Zakon o informacionoj bezbjednosti, Crne Gore 2023;

- Izvještaj, Digitalizacija javne uprave Crne Gore: Ocjena zadovoljstva postojećim i identifikacija potreba za novim euslugama, Opšta populacija – građani, 2024.
- Naputak o brojčanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja („Narodne novine“, broj 132/21
- National Competent Authorities Guidelines, European Commission, 2024.
- OECD (2020). Digital Government Review of Sweden: Towards a Data-driven Public Sector. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en
- OECD (2020). Digital Government Review: Denmark – Enhancing Public Sector Digital Transformation,
- OECD (2021). The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, стр. 45.
- OECD (2021). The Use of Artificial Intelligence in Public Administration: Practices and Challenges.;
- OECD. (2021). Enhancing Access to and Sharing of Data. Paris: OECD Publishing.
- OECD. Digital Government Review of Slovenia: Leading the Digital Transformation of the Public Sector, Paris: OECD Publishing, 2022;
- OECD (2023). Digital Government Review of Finland: Leading the Digitalisation of the Public Sector. https://www.oecd.org/governance/digital-government-review-finland.htm
- OECD (2025), Public Administration in the Republic of North Macedonia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris
- Official Gazette of the Republic of Slovenia, ZDIJZ Access to Public Information Act, published on 22 March 2003 (Official Gazette of RS. No. 24/2003). with changes and amendements (latest change: Official Gazette of RS, No. 19/15, Decision of Constitutional Court of Slovenia). https://www.ip-rs.si/en/legislation/access-to-public-information-act/
- Pravilnik o detaljnim tehničkim uslovima za uspostavljanje i upravljanje socijalnom karticom Sl. glasnik RS br. 67/21
- Pravilnik o upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva NN 105/2020.
- Pravilnik o uslovima za pružanje kvalifikovanih elektronskih usluga dostave i sadržaju elektronskog prijema i prenosa elektronskih poruka; Sl.glasnik RS br. 99/20; 74/21
- Program za razvoj e-vlade Srbije 2020-2022, Sl.glasnik RS бр. 85/2020.
- Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012.
- Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022, pp. 1–102, достапно на: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/
- Regulation (EU). 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). (Text with EEA relevance).OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88
- Regulation (EU). 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU). No 1024/2012 , 2.10.2018 | OJ L 295/1
- Regulation (EU). 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity). and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU). No 526/2013 (Cybersecurity Act). (Text with EEA relevance).;PE/86/2018/REV/1;OJ L 151, 7.6.2019, pp. 15–69
- Regulation (EU). 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU). 2019/1937 and (EU). 2020/1828 (Digital Markets Act). (Text with EEA relevance).;PE/17/2022/REV/1;OJ L 265,12.10.2022, pp. 1–66
- Regulation (EU). 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). (Text with EEA relevance). PE/30/2022/REV/1;OJ L 277, 27.10.2022, pp. 1–102
- Regulation (EU). 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU). 2018/1724 (Data Governance Act). Објавена: 3.6.2022 | OJ L 152/1
- Regulation (EU). 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act). 2023 | OJ L 352/1
- Regulation (EU). 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU). No 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity

- Regulation (EU). 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC). No 300/2008, (EU). No 167/2013, (EU). No 168/2013, (EU). 2018/858, (EU). 2018/1139 and (EU). 2019/2144
- Regulation (EU). 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC). No 300/2008, (EU). No 167/2013, (EU). No 168/2013, (EU). 2018/858, (EU). 2018/1139 and (EU). 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU). 2016/797 and (EU). 2020/1828 (Artificial Intelligence Act). (Text with EEA relevance).PE/24/2024/REV/1;OJ L, 2024/1689, 12.7.2024
- Regulation (EU). 2024/903 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act). PE/73/2023/REV/1;OJ L, 2024/903, 22.3.2024
- Regulation (EU). No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC OJ L 257, 28.8.2014, pp. 73–114 Current consolidated verrsion: 18/10/2024 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj
- Regulation (EU). 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU). 2018/1724 (Data Governance Act). (Text with EEA relevance).PE/85/2021/REV/1;OJ L 152, 3.6.2022, pp. 1–44
- Regulations (EC). No 300/2008, (EU). No 167/2013, (EU). No 168/2013, (EU). 2018/858, (EU). 2018/1139 and (EU). 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU). 2016/797 and (EU). 2020/1828 (Artificial Intelligence Act)., Official Journal of the European Union L 202, 12.7.2024, p. 1–254.Official Journal of the European Union, L 202, 12.7.2024, p. 1–254.
- Report No: PAD5431 International bank for reconstruction and development Project appraisal document on a proposed loan in the amount of eur 106 million (us$ 116.4 million equivalent). to the Republic of Croatia for a digital, innovation, and green technology project May 26, 2023
- Resolution of 20 May 2021 on shaping the digital future of Europe, 2020/2216(INI)., European Parliament. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021IP0261 (последен пат посетено на 20.04.2025).
- Roadmap Digital Decade 2030https://digit.mzom.hr/en/about-digit-project/
- SIGMA Monitoring Reports Public administration in Serbia 2024 Assessment against the Principles of Public Administration
- SIGMA, OECD, Monitoring Report, The principles of Public Administration, Serbia, 2021, https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf
- SIGMA/ OECD (2025). The Single Digital Gateway in the Western Balkans: Assessment of readiness to implement Single Digital Gateway Regulation requirements (SIGMA Paper No. 74), OECD Publishing, Paris. Достапно на: https://doi.org/10.1787/20786581
- SIGMA/OECD, Control and Management System Baselines for European Union Membership, Paris, 1999, https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35007180.pdf.
- SIGMA/OECD, Methodological Framework for the Principles of Public Administration, Paris, 2017, http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf
- SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, Paris, 2017, http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm
- Sl.glasnik RS бр. 68/2010.
- Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom 2022-2023, 2021, str. 98, 127
- Strategija korišćenja Open Source tehnologija u Crnoj Gori, septembar 2011. godine, dostupno na:
- Strategija za razvoj elektronske vlade Republike Srbije 2015-2018, Sl.glasnik RS бр. 107/2015.
- Strategija za razvoj elektronskih komunikacieСтратегија за развој на електронските комуникации во Република Србија за 2010-2020 година,
- Strategija za razvoj informatičkog društva i bezbednost informacija za 2021-2026 година, Sl.glasnik RS бр. 86/2021.
- Strategija za reformu javne administracije Srbije za period 2021-2030 godine, Sl.glasnik RS бр. 42/2021, 9/2022.
- Strategy for Administrative Reform 2002-2009, March 2003, available in Montenegrin only at: http://www.mup.gov.me/biblioteka/strategije?pagerIndex=3
- Tallinn Declaration on eGovernment at the Ministerial Meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU, 6 October 2017. European Commission. Tallinn Declaration on eGovernment 2017 – https://ec.europa.eu/digital-strategy/our-policies/tallinn-declaration-egovernment_en
- Uputstvo za kancelarijsko poslovanje tijela državne uprave Sl.glasnik RS br. 20/22

- Uredba o jedinstvenim tehničko-tehnološkim zahtjevima i postupcima za čuvanje i zaštitu arhivske građe i dokumentarne građe u elektronskom obliku Sl.glasnik RS br. 107/21;94/22
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave Sl.glasnik RS br. 21/20; 32/21
- Uredba o uredskom poslovanju „Narodne novine“, broj 75/21
- Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj djelatnosti Sl.glasnik RS br. 6/20
- Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, NN 61/2018, 98/2019
- Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, NN 72/25
- Zakon o elektroničkim medijima, NN 111/2021, 114/2022, 114/2023
- Zakon o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije NN 62/2017, 98/19.
- Zakon o elektroničkoj trgovini, NN 173/03, 67/08, 36/09, 130/11, 30/14, 32/19, 70/21
- Zakon o elektroničkom potpisu, NN 10/2002, 80/2008, 30/2014.
- Zakon o elektronskim dokumentima, elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja u elektronskom poslovanju Sl. Glasnik RS br. 94/17; 52/21
- Zakon o elektronskim komunikacijama. (2013). Službeni list Crne Gore, br. 040/13 od 13.08.2013, 056/13 od 06.12.2013, 002/17 od 10.01.2017, 049/19 od 23.08.2019.
- Zakon o elektronskim medijima. (2010). Službeni list Crne Gore, br. 046/10 od 06.08.2010, 040/11 od 08.08.2011, 053/11 od 11.11.2011, 006/13 od 31.01.2013, 055/16 od 17.08.2016, 092/17 od 30.12.2017, 082/20 od 06.08.2020.
- Zakon o elektronskoj trgovini. (2004). Službeni list Republike Crne Gore, br. 080/04 od 29.12.2004. Službeni list Crne Gore, br. 041/10 od 23.07.2010, 040/11 od 08.08.2011, 056/13 od 06.12.2013.
- Zakon o elektronskoj upravi Sl. Glasnik RS br. 27/18
- Zakon o elektronskoj upravi. (2019). Službeni list Crne Gore, br. 072/19 od 26.12.2019.
- Zakon o elektronskom dokumentu. (2008). Službeni list Crne Gore, br. 005/08 od 23.01.2008, 040/11 od 08.08.2011.
- Zakon o elektronskom dokumentu. (2022). Službeni list Crne Gore, br. 132/22 od 05.12.2022.
- Zakon o elektronskom potpisu („Sl.glasnik RS“ br.135-2004).
- Zakon o elektronskom potpisu Službeni list Crne Gore br.055/03;031/10;41/10;40/11
- Zakon o informacionoj bezbjednosti (2024). Službeni list Crne Gore, br. 113/2024 od 27.11.2024.
- Zakon o informacionoj bezbjednosti. (2010). Službeni list Crne Gore, br. 014/10 od 17.03.2010, 040/16 od 30.06.2016, 074/20 od 23.07.2020, 067/21 od 22.06.2021
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju Sl.glasnik RS br. 114/21
- Zakon o javnoj nabavi, NN 120/2016, 114/2022
- Zakon o kibernetičkoj sigurnosti, NN 14/2024
- Zakon o općem upravnom postupku NN 47/2009, 110/2015, 67/2019 110/21
- Zakon o opštem upravnom postupku Sl. Glasnik RS br.18/16;95/2018;2/23
- Zakon o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa. (2018). Službeni list Crne Gore, br. 085/18 od 27.12.2018, 003/23 od 10.01.2023
- Zakon o pečatu državnih i drugih tijela Sl.glasnik RS br. 101/07; 49/21
- Zakon o pravu na ponovnu uporabu informacija javnog sektora NN 85/2015, 52/2020
- Zakon o pravu na pristup informacijama NN 25/13; 85/15 69/22
- Zakon o registru upravnih postupaka Sl. Glasnik RS br.44/21
- Zakon o sigurnosti informacija Sl. Glasnik RS br.6/16, 94/17 и 77/19
- Zakon o sistemu planiranja Sl. Glasnik RS br.30/18
- Zakon o socijalnim karticama Sl.glasnik br.14/21
- Zakon o upravnom sporu. (2016). Službeni list Crne Gore, br. 054/16 od 15.08.2016, 011/24 od 14.02.2024.
- Zakon o uslugama "Službeni list CG", br. 71/2017 i 67/2019
- Zakon o zaštiti ličnih podataka Sl.glasnik RS br.87/18
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. (2008). Službeni list Crne Gore, br. 079/08 od 23.12.2008, 070/09 od 21.10.2009, 044/12 od 09.08.2012, 022/17 od 03.04.2017.
- Анализа на состојбата во приоритетните области на Стратегијата за реформа на јавнат администрација 2023-2030 година
- European Commission (2023). Digital Europe Programme – Overview. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme
- Закон за електронски потпис Сл. весник на РМ бр. 34/2001, 98/2008, 2011 и 2013.
- Закон за електронско работење Сл. весник на РМ бр. 133/2007, 51/2011.
- Закон за електронска трговија Сл. весник на РМ бр. 133/2007;17/2011;104/2015; 192/2015 и 31/2020.

- Закон за слободен пристап до јавни информации Службен весник на Република Македонија број 13/2006, 86/2008, 6/10, 42/14, 148/15, 55/16 и 64/18 и Закон за слободен пристап до јавни информации Сл. весник на РСМ бр. 101 /2019
- Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги Службен весник на РСМ бр. 101/2019, 275/2019 3/2025
- Закон за електронско управување и електронски услуги Службен весник на РСМ бр. 98/2019, 244/2019
- Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис Службен весник на РСМ бр. 244/2019
- Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис Службен весник на РМ бр. 34/2001, 6/2002, 98/2008 и 33/2015 (во важност до 01.09.2020)
- Законот за заштита на личните податоци Службен весник на РСМ 42/2020 и 249/2022
- Законот за пристап до јавни информации Службен весник на РСМ бр.101/2019
- Законот за јавни набавки Службен весник на РСМ бр.24/ 2019;87/ 2021; и 13/ 2025.
- Законот за изменување и дополнување на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги за Службен весник на РСМ бр. 101/19, 275/19 ,135/2025
- Закон за електронските комуникации, кој е објавен во Службен весник на РСМ број 135/2025
- Закон за безбедност на мрежни и информациски системи Службен весник на РСМ“ бр. 135/2025
- Законот за архивски материјал и архивска дејност Службен Весник на РСМ бр.135/2025
- Конечен извештај за извршена ИТ ревизија како ревизија на успешност „Функционалност на платформата за интероперабилност помеѓу институциите од јавниот сектор“2022 година достапно на:
- Правилник о оснивању Канцеларије за информатичке технологије и електронске владе, Службен лист бр. 73/2017, 8/2019.
- Правилник за користење на ИС за обработка на податоци преку МИМ и за регистарот на услуги Службен весник на РСМ бр. 263/2019
- Правилник за стандардите за интероперабилност на МИМ и стандардите за безбедност на ИТ системите Службен весник на РСМ бр. 175/2020
- Правилник за стандардите за квалитет на податоци во поединечните бази на податоци Службен весник на РСМ бр. 233/2019
- Правилник за упис во листата на правни лица за проверка на интероперабилност, форма и содржина на сертификати и проверка на безбедност Службен весник на РСМ бр. 263/2019
- Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2025–2030. година "Службени гласник РС", број 5 од 17. јануара 2025.

3. ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ

- https://mja.gov.mk/mk-MK/dokumenti/strategii/strategija-za-reforma-na-javnata-administracija-2023-2030-so-akciski-plan
- https://e-estonia.com
- https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2024-egovernment-benchmark
- https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-egovernment-benchmark-2025
- https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/state-digital-decade-2025-report
- http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj
- https://interoperable-europe.ec.europa.eu
- https://academy.interoperable-europe.ec.europa.eu
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0667&pk_campaign=preparatory&pk_source=EURLEX&pk_medium=TW&pk_keyword=Public%20administration%20&pk_content=Communication&pk_cid=EURLEX_news
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023C0123(01)
- http://www.jstor.org/stable/pdf/2139277.pdf
- https://www.researchgate.net/publication/383836540_The_Impact_of_Digital_Transformation_on_Public_Services
- https://vanguardthinktank.squarespace.com/bridging-the-digital-divide-the-relevance-of-digital-transformation-in-the-eu-public-sector

- https://publicadministration.un.org
- https://opendata.riik.ee
- https://digst.dk
- https://digitaliser.dk
- https://www.fm.dk/
- https://vm.fi/en/digitalisation
- https://www.suomi.fi
- https://valtioneuvosto.fi/en/transparency-register
- https://www.gov.si/en/state-authorities/government-offices/government-office-for-digital-transformation/
- https://mioa.gov.mk
- https://opendata.gov.mk
- https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index
- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0010_EN.html
- https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?period=desi_2024&indicator=desi_bbspeed_1000&breakdown=total&unit=pc_lines&country=AT%2CBE%2CBG%2CHR%2CCY%2CCZ%2CDK%2CEE%2CEU%2CFI%2CFR%2CDE%2CEL%2CHU%2CIE%2CIT%2CLV%2CLT%2CLU%2CMT%2CNL%2CPL%2CPT%2CRO%2CSK%2CSI%2CES%2CSE
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/europe/x-road-cross-border-co-development-of-national-data-exchange-platform
- https://www.edps.europa.eu/data-protection-impact-assessment-dpia_en
- https://en.digst.dk/strategy/
- https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-services-registries/
- https://queue-it.com/blog/government-digital-transformation-denmark/
- https://www.nldigitalgovernment.nl/overview/legislation/digital-government-act-wdo/
- https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Netherlands_2019_0.pdf
- https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/526082022002/consolide/current
- https://www.datatilsynet.dk/english
- https://ondernemersplein.overheid.nl/bedrijfsvoering/juridische-zaken/de-avg-dit-moeten-ondernemers-doen/
- https://publicadministration.desa.un.org/capacity-development/global-forum/3rd-global-forum
- https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf
- https://www.westernbalkans-infohub.eu/wp-content/uploads/2024/04/POLICY_ANSWERS_Policy_Brief_Digital_Transformation_WB.pdf
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM%3A2024%3A260%3AFIN
- https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2024/07/eGovernment-Report-2024.pdf
- https://www.iwkoeln.de/en/studies/klaus-heiner-roehl-the-status-at-the-target-date-of-the-online-access-act-at-the-beginning-of-2023.html
- https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/en/?idioma=en
- https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en
- https://centreforpublicimpact.org/public-impact-fundamentals/e-estonia-the-information-society-since-1997/
- https://courier.unesco.org/en/articles/global-lessons-estonias-tech-savvy-government
- https://www.ria.ee/en/authority-news-and-contact/authority-and-management/tasks-and-structure-authority
- https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf
- https://www.ria.ee/en/state-information-system/data-exchange-platforms/data-exchange-layer-x-tee

- https://www.educationestonia.org/tiger-leap/
- https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504022020003/consolide
- https://courier.unesco.org/en/articles/ameenah-gurib-fakim-science-basis-social-progress?language=en
- https://www.ipinst.org/2016/05/information-technology-and-governance-estonia#10
- https://www.newyorker.com/magazine/2017/12/18/estonia-the-digital-republic
- https://medium.com/iipp-blog/is-estonia-the-silicon-valley-of-digital-government-bf15adc8e1ea
- https://www.ria.ee/en
- https://www.ria.ee/en/state-information-system/electronic-identity-eid-and-trust-services/trust-services-and-cooperation
- https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/EU+Digital+Identity+Wallet+Home
- https://dig.watch/resource/estonias-national-artificial-intelligence-strategy-kratt-strategy-for-2022-2023
- https://ircai.org/
- https://www.ria.ee/en/state-information-system/personal-services/burokratt
- https://e-estonia.com/ai-to-help-serve-the-estonian-unemployed/
- https://www.politsei.ee/en/automated-border-control-system-or-abc-gates
- https://www.sigli.com/blog/ai-in-governance-how-estonia-is-leading-the-play
- https://en.digst.dk/policy/the-danish-digital-journey
- https://uk.fm.dk/publications/2018/danishcyber-and-information-security-strategy
- https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/
- https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/secretariat-for-digital-ready-legislation/
- https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/what-is-digital-ready-legislation/
- https://www.fmn.dk/da/ministeriet/forsvarsministeriet/departementets-organisation/
- https://clfr.globalnetworkinitiative.org/
- https://datareportal.com/reports/digital-2025-croatia
- https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals
- https://www.trade.gov/country-commercial-guides/croatia-information-and-communication-technology
- https://www.theglobaleconomy.com/Croatia/Internet_subscribers_per_100_people/
- https://en.wikipedia.org/wiki/Internet_in_Croatia
- https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/croatia-2024-digital-decade-country-report
- https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-09/(Web%20version).%20E-Government%20Survey%202024%201392024.pdf
- https://mpudt.gov.hr/
- https://mpudt.gov.hr/digitalna-transformacija/29455
- https://mpudt.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo-6300/uprava-za-razvoj-drzavne-informacijske-infrastrukture-i-elektronickih-usluga/29492
- https://www.hitro.hr/
- https://gov.hr/
- https://mpudt.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/uredsko-poslovanje-26227/zup-it-sustav-26229/26229
- https://vlada.gov.hr/vijesti/habijan-predstavio-zakon-o-drzavnoj-informacijskoj-infrastrukturi-sustav-e-gradjanin-danas-ima-2-085-milijuna-korisnika/44240
- https://www.zakon.hr/z/126/zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama
- https://gov.hr/hr/javna-nabava/2457?lang=en
- https://datareportal.com/reports/digital-2024-serbia
- https://pulse.internetsociety.org/en/reports/RS/
- https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-net/2024
- https://purs.gov.rs/e-porezi/portal.html
- https://efaktura.mfin.gov.rs/login
- https://jnportal.ujn.gov.rs/

- https://westernbalkans-infohub.eu/documents/policy-answers-policy-report-and-brief-digital-transformation-in-the-western-balkans/
- https://www.itu.int/en/ITUD/Innovation/Documents/Publications/eBAT_Brochure%E2%80%93DIP%20Serbia_432746_.pdf
- https://www.srbija.gov.rs/specijal/en/66535
- https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/e-Government-Development-Programme-2020-2022-FINAL-2.pdf
- https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Action-Plan-for-the-Implementation-of-the-e-Government-Development-Programme-2020%C3%94%C3%AA%C3%862022-of-the-Republic-of-Serbia-.pdf
- https://dig.watch/resource/strategy-for-the-development-of-information-society-and-security-in-the-republic-of-serbia-for-the-period-from-2021-to-2026
- https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024%20Supporting%20Document_Serbia_vFINAL.pdf
- https://www.ite.gov.rs/tekst/en/30/open-data-portal.php
- http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Program-razvoja-e-upravezaperiod-od-2019-do-2022.pdf
- http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Predlog-strategije-reforme-javne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-2021-2030..docx
- https://rsjp.gov.rs/upload/1735024773053_Obrazlozenje%20Startegija%20VI%20-%20final.pdf
- https://www.researchgate.net/publication/373549074
- https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia+Report+2024.pdf
- https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-serbia-2024_8f89d39a/02001fe4-en.pdf
- https://meta.mk/makedonija-i-crna-gora-kje-apliciraat-za-voveduvanje-na-sistemot-pejpal/
- https://datareportal.com/reports/digital-2025-montenegro
- https://pulse.internetsociety.org/en/reports/ME/
- https://ekip.me/media/documents/general/1603267605_strategija%20inf%202012%202016.pdf
- https://media.cgo-cce.org/2013/03/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2011-2016-AURUM.pdf
- https://www.gov.me/dokumenta/8ad5bb33-4ef2-42c5-a846-c2b2f87b46e0
- https://www.sigmaweb.org/en/publications/montenegro-assessment-report-2012_5jz2rqn827d2-en.html
- https://www.sigmaweb.org/en/publications/montenegro-assessment-report-2013_5jz2rqkt9mq5-en.html
- https://m.euprava.me/en/news/397/Be-responsible-on-e-government-portal.html
- https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf
- https://www.gov.me/dokumenta/0c802520-e016-41ee-a6e4-7af6eb66e19d
- https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115
- https://www.gov.me/dokumenta/67dc487e-097d-41d2-8fd5-7827a19a1f5a
- https://www.gov.me/dokumenta/e75a225c-375c-47bb-af21-5b595523b305
- https://www.gov.me/dokumenta/18205a91-1afc-4eb7-a5cb-8ad5bd0b7712
- https://www.gov.me/clanak/digitalna-transformacija-lokalnih-samouprava-u-crnoj-gori-digital-transformation-of-the-local-self-governments-in-montenegro
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4242
- https://data.gov.me/dataset/metaregistar/resource/91fe262c-9f05-4da2-9b00-2bcadc2586ae?page=53
- https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024%20DPAF_Montenegro_vFinal.pdf
- https://isme.me/en/project/show/isme:proj:104580
- https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt=
- https://metamorphosis.org.mk/en/proekti_arhiva/national-strategy-for-development-of-information-society/
- https://cutt.ly/Qb8S1ib

- https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/481281468270921461
- https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/macedonia-fyr/MKD.pdf
- https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/eprocurement/document/eprocurement-system-fyr-macedonia-mespp
- https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home
- https://rm.coe.int/republic-of-macedonia-ministry-of-justice-strategy-for-justice-informa/168078f268
- https://cutt.ly/gb8DcJG
- https://cutt.ly/Ab8DYPz
- https://cutt.ly/Ib8DJHe
- https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-8231
- https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-01/dra_mk_06.pdf
- https://datareportal.com/reports/digital-2025-north-macedonia
- https://uslugi.gov.mk/
- https://uslugi.gov.mk/terms-and-conditions-eid.nspx
- https://uslugi.gov.mk/user-profile
- https://trusteid.mdt.gov.mk/registar_listi/registar_izdavachi_po_zpeoep/
- https://epi.org.mk/wp-content/uploads/WeBER_PAR-Monitor-Report-North-Macedonia_SERVICE-DELIVERY-AND-DIGITALISATION-2024_2025-1.pdf
- https://mdt.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/andonovski-za-20-zgolemen-brojot-na-transakcii-na-nacionalnata-platforma-za-interoperabilnost
- https://mdt.gov.mk/mk-MK/klucni-aktivnosti/nacionalna-platforma-za-interoperabilonost
- https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/platforma-za-interoperabilnost-file-YijP.pdf
- https://vlada.mk/node/22317
- https://cup.org.mk/publication/developing-knowledge-based-public-sector
- https://vlada.mk/node/36449
- https://vlada.mk/node/39713
- https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_071bad9d-en.htm