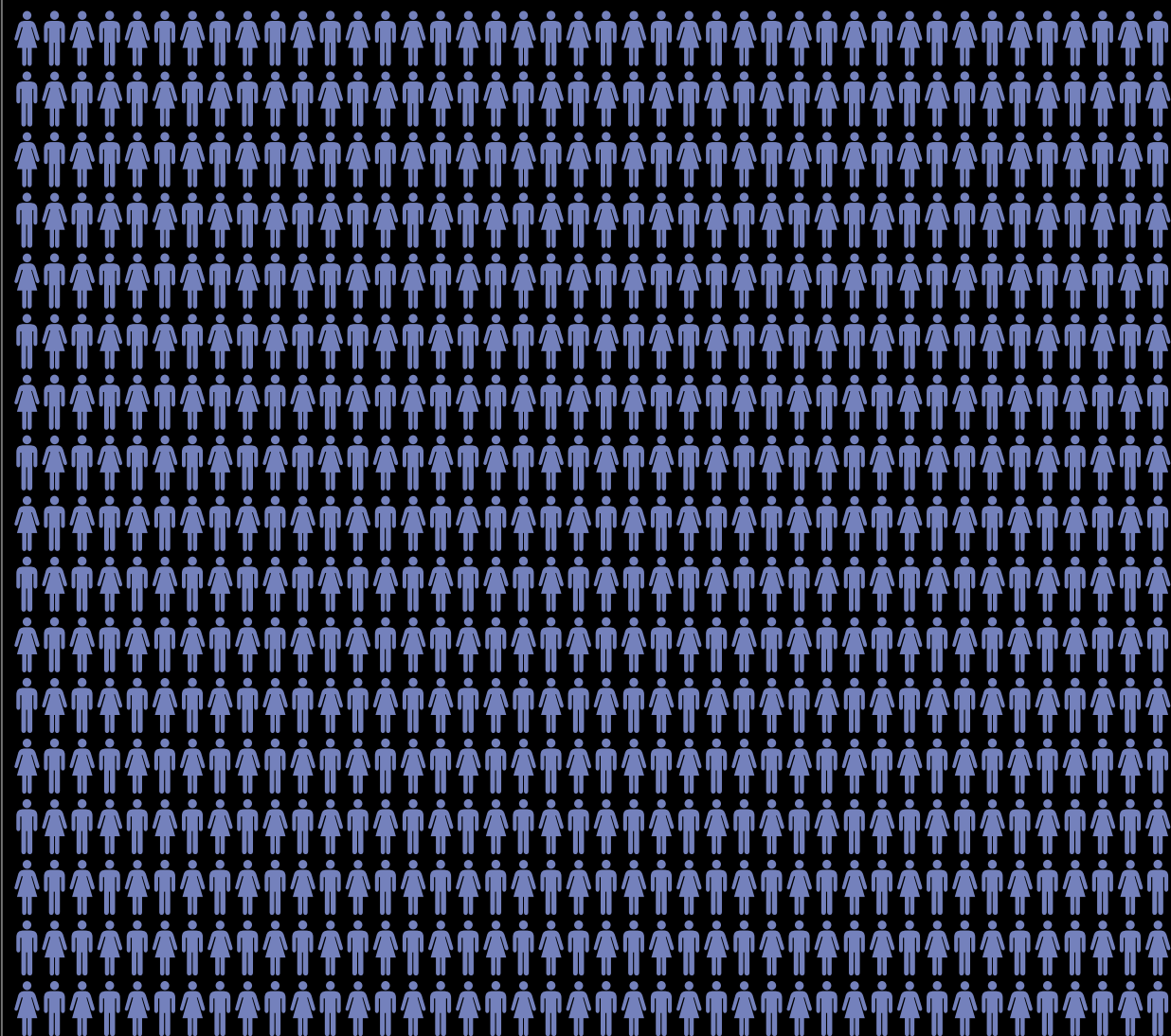


FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Uprava u digitalno doba

Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost



© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr
Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Max Brändle
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

P.W.U. d.o.o., Zagreb

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod
brojem 000959912.

ISBN 978-953-7043-61-2

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Sadržaj

| | |
|---|----|
| PREDGOVOR | 5 |
| Neven Vrčec, Anamarija Musa E-UPRAVA U HRVATSKOJ: IZAZOVI TRANSFORMACIJE UPRAVE U DIGITALNOM DRUŠTVU | 7 |
| Marijana Grbeša Zenzerović, Milica Vučković E-UPRAVA I DRUŠTVENE MREŽE: KAKO NOVE TEHNOLOGIJE MIJENJAJU ODOSE VLADA S GRAĐANIMA I KORISNICIMA | 33 |
| Josip Kregar NOVA SLOBODA: BUDUĆNOST ORGANIZACIJE VEĆ JE PROŠLOST | 49 |
| Polonca Kovač RAZVOJ E-UPRAVE ZA BOLJE UPRAVLJANJE U SLOVENIJI: IZMEĐU POTENCIJALA I REALNOSTI | 59 |
| Leda Lepri PREDUVJETI ZA ISKORIŠTAVANJE DIGITALNOG POTENCIJALA UPRAVE | 71 |
| Hrvoje Sagrak DIGITALNA TRANSFORMACIJA JAVNOG SEKTORA U HRVATSKOJ – PRILIKA I IZAZOV | 77 |
| Petra Đurman SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU | 83 |

Predgovor

Informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT) mijenja način funkcioniranja društva i gospodarstva – ubrzava tijek komunikacija, širi opseg informacija, stvara nove proizvode i usluge te unaprjeđuje postojeće. Ona mijenja tradicionalne društvene odnose, stvara nova očekivanja i u novom informacijskom društvu kreira one koji naizgled gube i one koji dobivaju. I odnosi vlasti i uprave prema građanima i društvenim skupinama, osobito gospodarstvu, mijenjaju se podržani novim tehnologijama te stvaraju nove globalne odnose snaga ovisno o uključenosti države i uprave u e-trendove. U središtu je pitanje iskorištavanja mogućnosti koje IKT nudi za poboljšanje usluga i jačanje odgovornosti.

E-uprava, kao koncept koji označava korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije za poboljšanje efikasnosti i ekonomičnosti u pružanju javnih usluga i obavljanja javnih poslova te povećanje transparentnosti i odgovornosti vlasti i uprave, integriran je danas u koncept suvremenog upravljanja. Transformacija u digitalno društvo, a time i u društvo znanja i informacija, čini se neizbježnim i poželjnim modelom na globalnoj razini. Ona zahtijeva i supstancijalnu transformaciju javne uprave u smislu usvajanja orijentacije na korisnike i transparentnosti rada kao temeljnih vrijednosti te stvaranje ljudskih, materijalnih kao i pravnih te koordinacijsko-organizacijskih pretpostavki za e-upravu. Kvaliteta upravljanja, a time i uspješnost javnog sektora da se nosi s izazovima suvremenih gospodarskih i društvenih kretanja, ovisi velikim dijelom upravo o sposobnosti i realnim implikacijama iskorištavanja tehnoloških potencijala za unaprjeđenje rada uprave te odnosa s korisnicima (građanima, gospodarstvom). Informacije kao nova sirovina umnogome će odrediti položaj država i njihovih uprava, a zatim i položaj građana i privatnog sektora u globalnoj utakmici.

I Hrvatska u posljednjem desetljeću prati trend informatizacije javnog sektora, s manje ili više uspjeha u pojedinim segmentima – e-javne usluge još nisu standard u hrvatskoj upravi, ali pojedine inicijative i projekti smatraju se primjerima dobre prakse. Međutim, kontekst uvođenja e-uprave u Hrvatskoj je umnogome određen postojećim kapacitetima i obilježjima e-uprave te nedovoljnim strateškim usmjerenjem.

Da bi se rasvijetlila uloga e-uprave u društvenom i gospodarskom razvoju te naznačili ključni izazovi i perspektive, kao i potencijalne prepreke e-upravi, održan je Forum za javnu upravu pod nazivom „*Uprava u digitalno doba: Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*“. U tom smislu posebno su razmotrena pitanja dosadašnjeg razvoja e-uprave, pretpostavke koje treba osigurati za razvoj e-javnih usluga, kao i mogućnosti korištenja suvremenih tehnologija za poboljšanje odnosa s korisnicima, osobito putem društvenih mreža. Kakve su implikacije tehnoloških promjena za odnose vlasti i uprave? Kakva je pozicija Hrvatske u odnosu na druge europske zemlje i šire? Koje lekcije možemo naučiti od susjednih zemalja?

Na Forumu su izložena dva izlaganja – prof. dr. sc. Neven Vrčec s Fakulteta organizacije i informatike u Varaždinu Sveučilišta u Zagrebu i doc. dr. sc. Anamarija Musa s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, ujedno i Povjerenica za informiranje, govorili su na temu *E-uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu*, dok su doc. dr. sc. Marijana Grbeša i Milica Vučković s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu razmatrale temu *E-uprava i društvene mreže: kako nove tehnologije mijenjaju*

odnose uprave s građanima i korisnicima. Da bi se osvijetlilo problem iz više perspektiva te učilo iz iskustva drugih zemalja, u raspravi su svoje komentare posebno izložili predstavnici akademske zajednice, državne uprave i državnih tijela te privatnog sektora – prof. dr. sc. Josip Kregar (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu) osvrnuo se na promjene koje tehnologija kreira u upravnim organizacijama i političkom sustavu; izv. prof. dr. sc. Polonca Kovač (Fakultet za upravu Sveučilišta u Ljubljani) analizirala je slovenska iskustva u implementaciji e-uprave; Bernard Gršič (Ministarstvo uprave, pomoćnik ministra) raspravljao je o stanju i perspektivi uvođenja e-uprave u Hrvatskoj, Hrvoje Sagrak (Infodom i Hrvatska udruga poslodavaca – UIKD) osvrnuo se na potencijal e-uprave u transformaciji pružanja javnih usluga; Goran Matešić (predsjednik Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave) izložio je iskustvo i naglasio izazove u digitalizaciji javnih nabava. U nastavku je rasprava dotakla i druga pitanja e-uprave.

Višestruki aspekti e-uprave sadržani u ovoj, ako govorimo o upravnom aspektu informatizacije, gotovo pionirskoj publikaciji trebali bi osvijetliti teorijske i konceptualne izazove e-uprave te ukazati na pitanja koje *policy-makeri* moraju imati u vidu u procesu transformacije javne uprave u digitalnu upravu koja efikasno i odgovorno služi građanima i gospodarstvu.

Urednica

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

E-UPRAVA U HRVATSKOJ: IZAZOVI TRANSFORMACIJE UPRAVE U DIGITALNOM DRUŠTVU

Prof. dr. sc. Neven Vrček

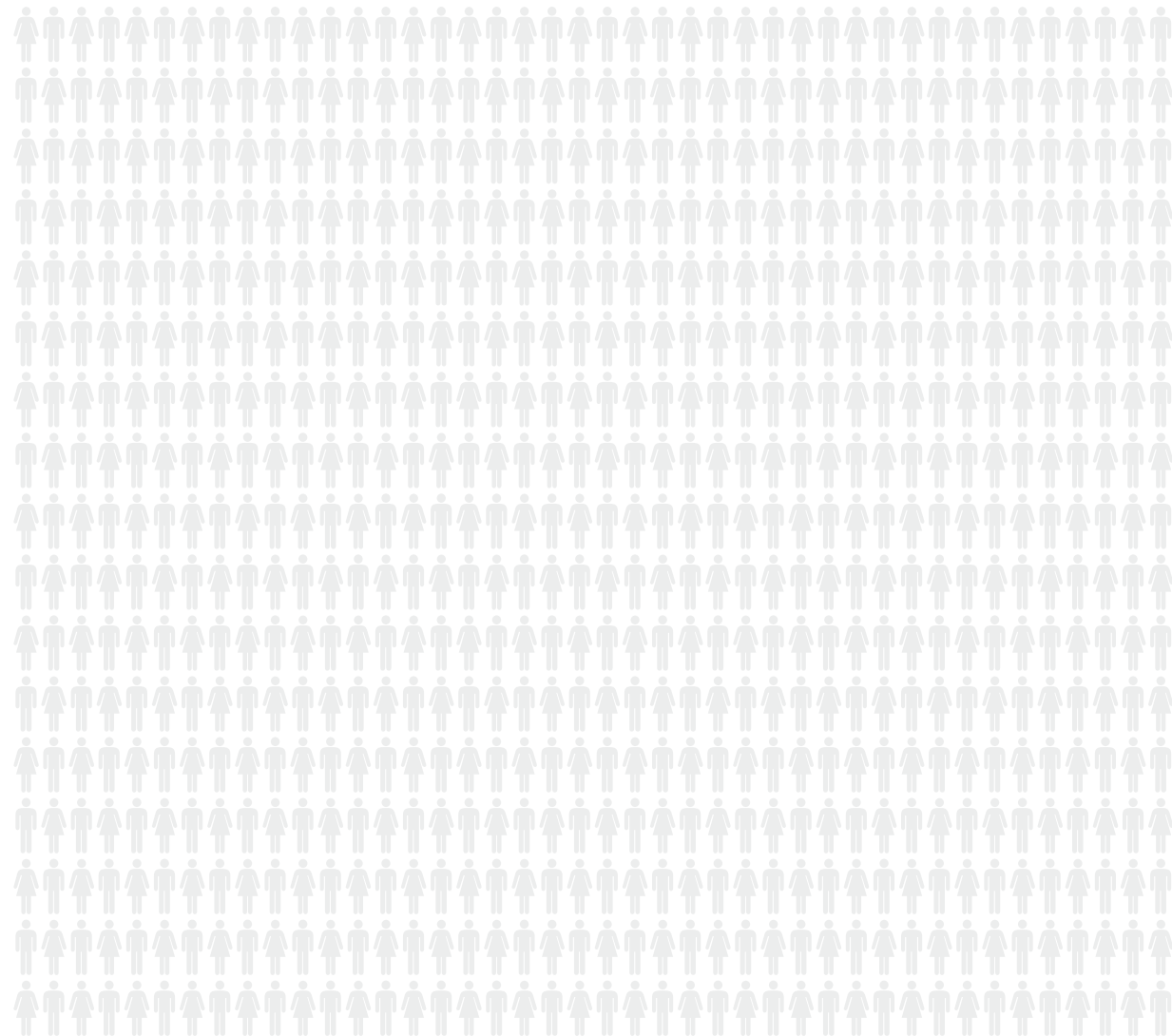
Fakultet organizacije i informatike Varaždin, Sveučilište u Zagrebu

e-mail: neven.vrcek@foi.hr

Doc. dr. sc. Anamarija Musa

Povjerenica za informiranje / Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: povjerenica@pristupinfo.hr, amusa@pravo.hr



Sažetak

U informacijskom i digitalnom društvu uprava kao podsistem usmjeren na formuliranje i implementaciju javnih politika, provedbu propisa i pružanje usluga odražava u manjoj ili većoj mjeri promjene u svom okruženju. E-uprava predstavlja transformaciju uprave načina rada i odnosa s okolinom i drugim sustavima podržanih informacijsko-komunikacijskom tehnologijom kako bi razmjenjivala informacije i podatke te pružala usluge na brži i efikasniji način. Niz je preduvjeta za nov način i filozofiju rada i funkcioniranja uprave, od strateškog pristupa, novih organizacijskih procesa, jačanja upravnog kapaciteta, partnerstva s privatnim sektorom itd. U Europskoj uniji e-uprava smatra se ključnim pokretačem razvoja gospodarstva i društva. Hrvatska napreduje, ali još uvijek zaostaje, zbog sistemskih problema u svom javnom sektoru.

Ključne riječi:

e-uprava, elektroničke usluge, e-javne usluge, transparentnost, organizacija

1. Uvod

U najširem smislu, e-uprava predstavlja korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) u javnoj upravi u svrhu povećanja efikasnosti i učinkovitosti u pružanju javnih usluga i funkcioniranja unutarnjih procesa, s jedne strane, te povećanja transparentnosti i odgovornosti javne uprave s druge strane. Ona se odnosi na pružanje usluga i informacija prema vanjskim dionicima (građanima, privatnom sektoru) ili drugim instancijama javnog sektora, kao i na unutarnje funkcioniranje uprave koje je potpomognuto IKT-om. E-uprava predstavlja novi način funkcioniranja javne uprave kojoj je svrha osigurati pružanje usluga korisnicima na brz, jeftin i ugodan način, olakšati unutarnje funkcioniranje organizacije i sustava te osigurati i olakšati građanima pristup informacijama, danas i u strojno čitljivom formatu kako bi ih mogli rabiti kao resurs za nove usluge. Tako promatrano, e-uprava predstavlja nov način funkcioniranja javne uprave koji treba pridonijeti ostvarivanju javnog interesa.

U pozadini razvoja e-uprave nalaze se suvremeni procesi društveno-ekonomskog razvoja (prema Brown, 2005) – *tehnološka evolucija* koja intenzivnim razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije neposredno i posredno utječe na način rada uprave tražeći prilagodbu znanja i vještina, procesa i tehnološke osnove rada u upravi, kao i recipročne odgovore tehnološkog razvoja cjelokupnog društva i gospodarstva; *menadžerska evolucija* koja, promičući vrijednosti učinkovitosti, efikasnosti i ekonomičnosti rada uprave u okviru neomenadžerskih koncepata zahtijeva bržu i bolju javnu uslugu i funkcioniranje unutarnjih procesa; kao i *novi koncepti upravljanja*, koji se danas uglavnom pod okvirnim terminom

dobrog upravljanja (*good governance*) usmjeravaju na otvaranje javne uprave i vlasti građanima putem novih komunikacijskih kanala, na jačanje participacije i uključenosti, kao i povećane transparentnosti radi osiguravanja informiranja građana i privatnog sektora te na intenziviranje mehanizama odgovornosti.

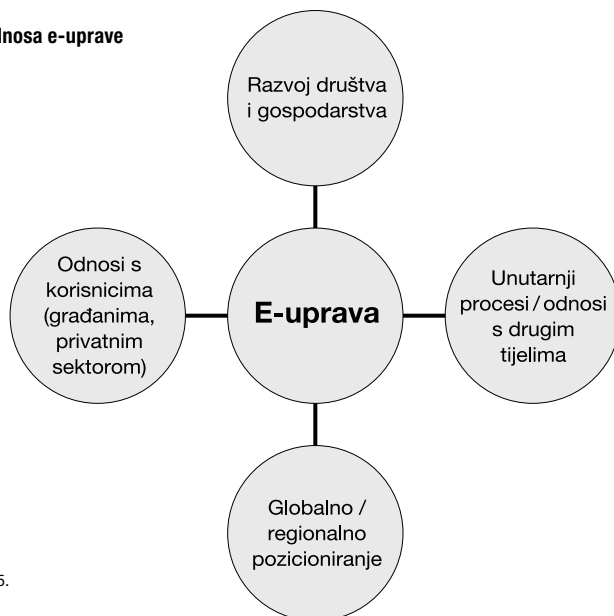
U samoj upravi struktura i procesi podržani IKT-om predmnijevaju osobitu koncepciju javne uprave – informaciji se pristupa kao javnom resursu, nužne su posebne vještine i organizacijska kultura zaposlenih uz proaktivno djelovanje i orijentaciju na korisnike, očekuje se razmjerno smanjivanje hijerarhičnosti sustava kroz razvoj mrežnih struktura i međusobnu povezanost organizacijskih jedinica i resora, uz interoperabilnost i integrirano pružanje usluga, praćeno intenzivnom koordinacijom sustava. Stoga su države koje tradicionalno obilježava manjkavost upravnog sustava – u pogledu strateškog pristupa, koordinacijskih kapaciteta, proaktivne organizacijske kulture i profesionalizma službenika te shvaćanja o važnosti informacijske osnove za funkcioniranje javne uprave – u bitno lošijoj poziciji kad je riječ o razvoju e-uprave. Međutim, i naprednije države pred stalnim su izazovom praćenja ubrzanog tehnološkog razvoja i društvenog razvoja podržanog IKT-om.

Ovaj rad nastoji analizirati pitanje sadržaja i uloge e-uprave, suvremene trendove u razvoju, osobito u Europskoj uniji (EU) te položaj Hrvatske u razvoju e-uprave, uz naglašavanje osnovnih razvojnih čimbenika i izazova. Nakon uvoda, u drugom poglavlju izlaže se koncept i faze u razvoju e-uprave te koncipiraju preduvjeti razvoja, uključujući osobito organizacijski aspekt e-uprave. U trećem poglavlju prikazuje se razvoj politike e-uprave u EU-u, zatim specifičnosti razvoja u Hrvatskoj te se razmatraju podaci o uspješnosti Hrvatske u području e-uprave. U četvrtom, završnom poglavlju, ističu se ključni elementi koje treba uzeti u obzir u nastavku kreiranja e-uprave u digitalnom okruženju. Hrvatska ima određene prednosti za razvoj e-uprave – od činjenice da je riječ o manjoj državi, sa znatnim resursima u privatnom sektoru i s tradicijom partnerstva, ali koja istodobno pati od manjka strateškog i koordinacijskog pristupa te fragmentacije sustava uz slabosti upravne kulture. Ipak, uz detekciju ključnih faktora moguće je sinergijski djelovati na poboljšanje napretka i razvoja digitalnih usluga i informacijskih resursa.

2. E-uprava kao novi tip javne uprave

U suvremenoj javnoj upravi gotovo svi procesi i rezultati utemeljeni su u većoj ili manjoj mjeri na korištenju IKT-a. Brown (2005.) naglašava da javna uprava podržana IKT-om danas transformira način na koji javna uprava funkcionira (Slika 1). Prvo, e-uprava mijenja odnos prema gospodarstvu i društvu, jačanjem ekonomije utemeljene na znanju (*knowledge based economy*) te razvojem nacionalne tehnološke infrastrukture kao i ljudskog kapitala i vještina za informacijsko (digitalno) društvo. Javna uprava u tom smislu odgovara na potrebe društvenog i gospodarskog razvoja prateći potražnju, ali i potičući razvoj tamo gdje je to potrebno (npr. e-obrazovanje, razvoj infrastrukture i sl.) Drugo, mijenja koncepciju legitimiteta i nadležnost države te odnose s građanima, u smislu stvaranja osnove za uključivanje i sudjelovanje građana, kao što su javne konzultacije, e-glasovanje ili općenito povećana transparentnost, ali i otvarajući direktne kanale komunikacije s političkim vodstvom. E-uprava zahtijeva novu koncepciju javne uprave usmjerene na korisnike, koja nastupa jedinstveno, putem kontaktnih točaka (*one-stop-shop*), u čijoj se pozadini (*back office*) događa pravno regulirana, ali građanima nevidljiva, razmjena informacija i postupovni koraci, koji su istodobno sigurni, s maksimalnom zaštitom sigurnosti i privatnosti. Treće, unutarnji procesi u upravi, kao i procesi koji se zbivaju između uprave i drugih javnopravnih tijela (parlamenta, sudova, unutar upravnih resora, različitih razina uprave, od lokalne do nacionalne ili europske) podržani IKT-om postaju međusobno ovisni, ali i brži i efikasniji. Četvrto, e-uprava mijenja ulogu države u međunarodnom okruženju tako da su javne usluge i informacije javne uprave dostupne eksteritorijalno, međunarodnim institucijama, civilnom sektoru i samim građanima i privatnim poduzetnicima, čime se osobito utječe na položaj i atraktivnost države za međunarodne gospodarske i političke tokove.

Slika 1: Transformacija odnosa e-uprave



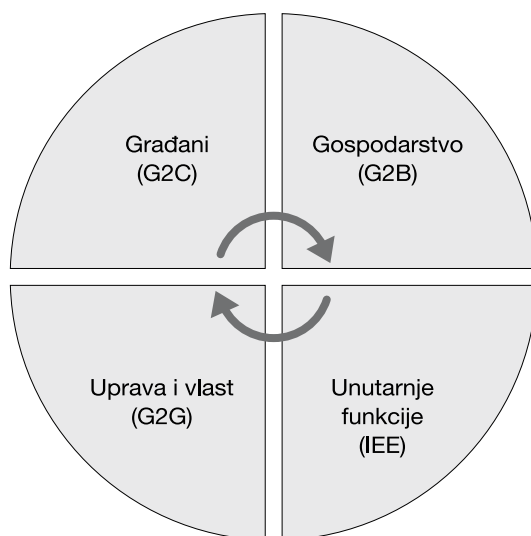
Izvor: autori, prema Brown, 2005.

2.1. Konceptualizacija e-uprave s obzirom na područje

Uobičajena shema promijenjenih odnosa uprave prema vanjskoj okolini i unutrašnjim dionicima koncipira se u četiri glavna područja (v. Sliku 2).

- Uprava prema građanima (*government-to-citizens*, G2C) u smislu pružanja javnih usluga građanima, kao što su primjerice ispunjavanje poreznih obveza, usluge u području građanskih stanja, socijalne skrbi, obrazovanja ili zdravstva.
- Uprava prema gospodarstvu (*government-to-business*, G2B) koja omogućava brzo i efikasno dobivanje javnih usluga koje uprava pruža privatnom sektoru, odnosno ispunjavanje obveza privatnog sektora (npr. porezne obveze, ishođenje različitih dozvola, sudjelovanje u postupcima javne nabave), poticajno djelujući na gospodarski razvoj i trgovinu, a osobito globalno tržište.
- Uprava prema drugim upravnim organizacijama i institucijama vlasti (*government-to-government*, G2G) koja podrazumijeva povezivanje organizacija, njihovih procesa i informacija, ali i omogućavanje i olakšavanje primjene pravnih propisa, stvaranje informacijske osnove za odlučivanje i analizu, jačanje odgovornosti, razvoja vanjskih usluga utemeljenih na pristupu *one-stop-shop*, kao i rješavanje *policy* problema, od ekonomskog razvoja, upravljanja kriznim situacijama, do upravljanja prirodnim resursima i razvoja nacionalnih proizvoda koji sijeku resore (npr. u području turizma).
- Unutarnji upravni procesi (*internal efficiency and effectiveness*, IEE) podrazumijevaju stvaranje informacijske osnove i razvoja procedura za efikasno i ekonomično osiguravanje tijeka unutarnjih procesa u javnoj upravi, kao što su upravljanje ljudskim potencijalima, financijsko poslovanje i nabave, upravljanje zapisima (e-pisarnica, e-arhivi itd.).

Slika 2: Područja razvoja e-uprave



Izvor: autori

Potrebno je naglasiti da se uloga korisnika usluga e-uprave (građana, privatnog sektora, drugih tijela) razlikuje od one korisnika usluga privatnog sektora (prema Homburg, 2008: 91) – korisnici su dužni koristiti određene usluge, ostvarivati prava ili ispunjavati obveze (npr. plaćati porez, podnijeti zahtjev za ostvarivanje nekog prava) te ne mogu pregovarati o cijeni usluge ili njezinoj kvaliteti, ali istodobno imaju pravo na uslugu. Takve okolnosti otvaraju niz implikacija na temeljna pitanja položaja građana u odnosu na upravu, od načela jednakosti, dostupnosti usluga, pravičnosti itd. Koncept koji osobito razmatra pitanje položaja građana u odnosu na razvoj digitalnog odnosno informacijskog društva jest digitalna podjela (*digital divide*) koja prema Norris (2001.) označava jaz između onih koji koriste prednosti IKT-a i onih koji to ne čine, kako na globalnoj razini, tako i u okviru pojedine države odnosno društvenih skupina (v. opširnije Musa, 2006). S razvojem digitalnih usluga i e-uprave u cjelini, pitanja jednakosti pristupa i time ostvarivanja prava građana doći će sve više do izražaja.¹

2.2. Faze u razvoju e-uprave

Razvoj e-uprave podrazumijeva kontinuiran proces unaprjeđenja elektroničkog komuniciranja i pružanja usluga javne uprave prema korisnicima – građanima i privatnom sektoru, kao i drugim organizacijama javnog sektora. Različite konceptualizacije razvoja e-uprave u osnovi razmatraju taj razvoj od pretfaze, u kojoj elektronička komunikacija i usluge javne uprave ne postoje, do u potpunosti razvijene usluge koju je u potpunosti moguće ostvariti *online*.

Tradicionalno se koristi ljestvica informatiziranosti javne uprave, odnosno ljestvica e-uprave prema parametrima utvrđenima Bangemannovim izvještajem koja razlikuje sljedeće faze (prema European Commission, 2003; West, 2004; v. Musa, 2006):

- Faza 0 – *Nema informacije* – informacija, a time i usluga, nije dostupna na internetu, dakle, e-uprava ne postoji;
- Faza 1 – *Informacija* – na internetu je dostupna samo informacija o načinu ostvarivanja usluge, uključujući opis postupka i uvjete, pravni okvir i slično; West (2004.) ovu fazu naziva fazom oglasnog prostora (*the billboard stage*) u kojoj se internetska stranica upravne organizacije doživljava samo kao statički mehanizam za prikaz informacija čiji su građani pasivni promatrači, a dvosmjerna interakcija gotovo je nepostojeća;
- Faza 2 – *Jednosmjerna interakcija* – obilježava je djelomično ostvarivanje usluge putem dostupnosti formulara u elektroničkom obliku za pohranjivanje na računalu ili mogućnosti da se određeni dio usluge ostvari *online* (npr. formulare je moguće otisnuti na pisaču); jednosmjernost se odražava u činjenici da je dio aktivnosti uprave ostvaren *online* (objava formulara), dok korisnik ispunjavanje koraka još uvijek mora obaviti u fizičkom obliku (otisnuti formular, popuniti ga, odnijeti ga fizički u upravu);

¹ Codagnone i Osimo (2010: 43-44) nude sljedeću tipologiju korisnika: isključeni (*dropouts*) – oni koji nemaju intelektualne ili materijalne resurse za korištenje IKT-a, ujedno i društveno isključeni (nezaposleni, stariji); digitalno nevoljki (*digitally reluctant*) – oni koji su se sami isključili zbog nedostatka motivacije ili povjerenja; potencijalno uključeni (*potential climbers*) – oni koji nisu sasvim isključeni, tj. izloženi su donekle digitalnim medijima i imaju potencijala za uključivanje, ali im usluge moraju biti pojednostavljene ili za njih doradene (npr. imigranti, manjine); osnovni korisnici (*basics*) – imaju središnju ulogu u smislu korištenja e-uprave i to uglavnom radi traženja informacija; trebaju jednostavne i pristupačne usluge, više informacija i kvalitetnije informacije te jamstvo sigurnosti i zaštite osobnih podataka; pokretni i u trendu (*trendy & mobile*) – visoko na društvenoj ljestvici s relativno visokim povjerenjem u digitalne usluge i potrebom za sofisticiranim uslugama (profesionalci, menadžeri, poduzetnici), s mobilnošću i prekograničnim funkcioniranjem usluga; digitalni domoroci (*digitally native*) – mladi koji su odrasli s IKT-om i traže radikalno inovativne usluge u čijem će kreiranju sudjelovati.

- Faza 3 – *Dvosmjerna komunikacija* – obilježava je djelomično ostvarivanje usluge putem interaktivnog ispunjavanja formulara i prijava uz autentifikaciju,² čime se pokreće postupak ostvarivanja usluge; komunikacija je dvosmjerna u smislu da i korisnik, za razliku od prethodne faze, svoj input može dati *online*; međutim, finalizacija usluge (npr. potvrda, certifikat i sl.) i dalje je moguća samo u fizičkom obliku;
- Faza 4 – *Transakcija* – u ovoj fazi cijela je usluga dostupna *online*, od ispunjavanja formulara, autentifikacija, plaćanja, potvrda i sl., bez potrebe da se dio usluge ostvaruje odnosno ispunjava u fizičkom obliku; radi se o integriranim uslugama u obliku portala *one-stop-shop* koji odlikuje jednostavnost korištenja te zaštita podataka.

Ističe se i političko-demokratski element razvoja e-uprave (v. npr. West, 2004), prema kojem poslije faze portala u razvoju e-uprave, kojim se ostvaruje puna transakcija u pružanju e-usluga, nastupa faza interaktivne demokracije koju obilježava mogućnost participacije i jačanje političke odgovornosti, kroz mogućnost aktivne suradnje u odlučivanju, davanja primjedbi i mišljenja³ te drugi sofisticirani mehanizmi koji potiču demokratsku odgovornost, uključujući e-izbore.⁴

Razlikuje se više vrsta *online* usluge (Homburg, 2008: 92): informacijske usluge (informacije, propisi, dokumenti, brošure, otvoreni podaci), kontaktne usluge (postavljanje pitanja, podnošenje pritužbi, davanje mišljenja), transakcijske usluge (podnošenje zahtjeva vezanih uz ostvarivanje prava ili ispunjavanje obveze te njihovo procesuiranje), participacijske usluge (sudjelovanje u odlučivanju putem interaktivnih portala, foruma, virtualnih zajednica, društvenih mreža i sl.) i usluge prijenosa podataka (razmjena podataka između tijela javne vlasti; podatkovne usluge).

Moguće je razlikovati tri modela interakcije u razvoju e-uprave koji omogućavaju različite vrste usluga (Chadwick i May, 2003): (a) *menadžerski model*, usmjeren na upravnu reformu u svrhu efikasnog i učinkovitog pružanja usluga, koji se temelji na ideji da IKT pomaže upravi jednostrano isporučiti usluge ciljanoj skupini korisnika, kao i na interakciji između upravnih tijela; usluge koje pruža uprava primarno su informacijske usluge (pružanje informacija), podatkovne usluge (razmjena podataka) i transakcijske usluge (ostvarivanje usluge); (b) *konzultativni model* koji omogućuje i olakšava komunikaciju građana i uprave tako što građanima omogućava davanje mišljenja, primjedbi i slično, a upravi omogućava da bude responzivna, odgovarajući na potrebe i stavove građana. Uključuje informacijske i kontaktne usluge, kao i neke oblike participacije; (c) *participativni model* omogućava i potiče građane na aktivno sudjelovanje u oblikovanju javnih politika i odlučivanje, unapređujući demokratske procese. Ovaj model otvara različite oblike komunikacije i interakcije, od *online* foruma i društvenih mreža pa do portala i aplikacija koje omogućuju odlučivanje, sve do *online* glasovanja. Međutim, uprava nije isključivi pružatelj takvih usluga, već ih mogu organizirati i građani ili udruge.

² Autentifikacija označava utvrđivanje identiteta. Koristi se i termin autentikacija (engl. *authentication*).

³ Recentni hrvatski primjeri uključuju portal e-savjetovanja, koji omogućava građanima i organizacijama sudjelovanje u donošenju propisa putem *online* javnih konzultacija, kao i primjere participativnog budžetiranja.

⁴ Primjerice, Estonija se smatra jednim od prvaka razvoja e-uprave, pa i e-glasovanja, kao ultimativnog oblika korištenja tehnologije u demokratskom procesu (uvedenog 2005.). Jedan od ključnih elemenata estonskog modela uveden još na prijelazu tisućljeća jest ID kartica, koja omogućava digitalnu identifikaciju građana te ostvarivanje usluga, uključujući i elektronički potpis. Uprava je povezana sustavom X-Road koji omogućuje cijeli niz usluga – e-bankarstvo, e-poreze, e-parkiranje, e-geoportala, e-škole, e-policiju, e-glasovanje, e-zdravstvo itd.

Valja naglasiti da pojedina područja, odnosno vrste usluga mogu u pojedinoj zemlji ili lokalnoj zajednici biti u različitim fazama razvoja, pri čemu se neke usluge koje su inače pogodne za pružanje *online* u potpunosti i ostvaruju *online* (npr. prijava za neke socijalne pomoći, upis na fakultet), dok su neke druge u prvoj fazi, odnosno u potpunosti se ostvaruju na klasičan način, uz eventualno postojanje informacije o načinu ostvarivanja.

2.3. Preduvjeti za razvoj e-uprave

S obzirom na to da e-uprava sveobuhvatno mijenja interni način funkcioniranja uprave, kao i njezin odnos prema vanjskim dionicima, realizacija novog tipa javne uprave podržanog IKT-om zahtijeva niz preduvjeta, koji su definirani još u počecima njezinog razvoja (v. npr. UN DESA, 2003; Rose, 2005). Oni se mogu sažeti u nekoliko skupina preduvjeta (v. Sliku 3).

Prvo, na *političkoj* i *policy razini*, e-uprava predmnijeva jasnu i nedvosmislenu političku odluku o poželjnosti e-uprave kao tipa javne uprave kojem se teži, a koja je pretvorena u strateški cilj kojem se pristupa na strateški način, uz uključivanje relevantnih dionika iz sustava i vanjskih dionika. To podrazumijeva i postojanje strateškog dokumenta kao i mehanizma njegova ostvarivanja, uključujući snažne i učinkovite koordinacijske kapacitete pri centru vlade, odnosno vrhu izvršne vlasti te upravljanje procesom promjene. Politika e-uprave je sama po sebi politika koordinacije raznovrsnih upravnih organizacija u svrhu stvaranja jedinstvene usluge za konačnog korisnika, tako da je usluga orijentirana na korisnika, krojena prema njegovim potrebama, bez obzira na vertikalnu i horizontalnu fragmentaciju same politike (6: 2004).

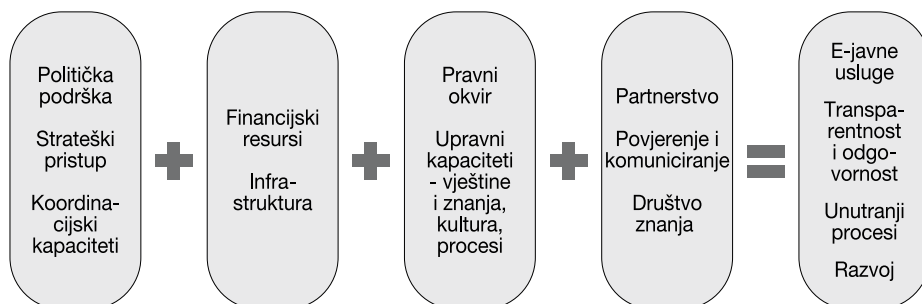
Drugo, s *ekonomsko-materijalnog aspekta*, realizacija e-uprave predmnijeva odgovarajuće financijske resurse i stvaranje infrastrukture koja omogućava ostvarivanje tog cilja. Kao i svaka reforma, i razvoj e-uprave košta, i to dugoročno, s obzirom na to da zahtijeva i početna i kontinuirana ulaganja, kako u razvoj usluga, informatizaciju, tako i u razvoj ljudskih potencijala. Međutim, koristi za samu upravu, a zatim i za društvo, ubrzo bi trebale opravdati početna ulaganja, u smislu uštede vremena i sredstava korisnicima, kao i samoj upravi. Osobito je važno racionalno i ekonomično raspolaganje sredstvima namijenjenim razvoju e-uprave, uključujući transparentnost javnih nabava.

Treće, s *pravno-upravnog aspekta*, e-uprava zahtijeva prilagodbe, pa i dubinske promjene u pravnom okviru, uključujući promjene propisa o upravnom postupanju koje omogućava elektroničku komunikaciju i kreiranje *one-stop-shop* pristupa, o upravljanju zapisima, o informatičkoj infrastrukturi, elektroničkim komunikacijama i širokopojasnom internetu, elektroničkom potpisu, zaštiti osobnih podataka i sigurnosti i sl. U samom upravnom sustavu, prvo pravno, a zatim i u provedbi, potrebno je osigurati odgovarajuće vještine i znanja, kao i odgovarajuće pozicioniranje ključnih osoba i organizacijskih jedinica mjerodavnih za informatizaciju i razvoj e-javnih usluga. Ona osobito traži prilagodbe rada i procesa u samoj organizaciji (v. *infra* 2.4.).

Četvrto, s aspekta *odnosa s vanjskim dionicima*, razvoj javne uprave počiva na koncepciji partnerstva s privatnim sektorom, osobito sa sektorom informacijske tehnologije (IT), stručnjacima i akademskom zajednicom, civilnim društvom, kao i sa specifičnim skupinama korisnika. Taj odnos, koji se treba temeljiti na povjerenju, ujedno treba biti transparentan i inkluzivan, optimalno u okviru strateškog pristupa

e-upravi u sklopu posebnih radnih skupina i tijela. Ujedno, izrazito je važno osigurati transparentnost i pravilnost postupaka javne nabave IT rješenja i općenito suradnje s IT sektorom u razvoju usluga, a kako bi se osigurala ekonomičnost i efikasnost u implementaciji samog koncepta. Međutim, razvoja e-uprave nema bez odgovarajućeg jačanja informatičke pismenosti te znanja i vještina građana, od poticanja obrazovnih programa koji pripremaju za tržište rada u informacijskom odnosno digitalnom društvu, tzv. društvu znanja, do uvođenja i razvoja e-pismenosti od početnih obrazovnih faza. Pri tome ne treba smetnuti s uma da razvoj znanja i vještina za informatičko društvo ne podrazumijeva samo razvoj informatičkih znanja, vještina i istraživanja, već i razvoj znanja, vještina i istraživanja o novom društvu i novom čovjeku u digitalno doba, u svim područjima znanosti, uključujući osobito društvene i humanističke, od pravnih preko socioloških, do filozofskih i odgojnih aspekata (npr. prava građana, zaštita osobnih podataka, zaštita mladih i djece na internetu i sl.).

Slika 3: Preduvjeti za razvoj e-uprave



Izvor: autori

2.4. Organizacijski aspekti e-uprave i pružanja e-usluga

Činjenica je da svi opisani mehanizmi, kada se spuste na operativnu isporuku javnih usluga, počivaju na poslovnim procesima javne uprave.⁵

Metode projektiranja i preustroja poslovnih procesa usko su povezane s primjenom informacijske i komunikacijske tehnologije u organizacijama. Danas je paradigma poslovnih procesa u vrlo zreloj razvojnoj fazi i detaljno elaborirana u nizu znanstvenih i stručnih radova te popraćena odgovarajućom standardizacijom. Metode variraju od radikalnijih primjenjivanih u ranijoj fazi (npr. Hammer i Champy, 1993; Hammer i Steven, 1995; Earl et al., 1995) do postupnih i kontinuiranih postupaka uvođenja procesnih promjena (Harrington, 1995; Harrington i James, 1995) koje su danas popularnije i češće korištene, posebice u javnom sektoru.

⁵ Termin „poslovni proces“ uvriježen je u stručnoj i znanstvenoj literaturi i odnosi se na skup koordiniranih aktivnosti koje dodaju vrijednost za korisnika usluge. U kontekstu javne uprave mogao bi se koristiti i termin administrativni proces, međutim metodika i standardizacija već su daleko odmaknule te bi uvođenje nove terminologije unosilo zabunu. Stoga je i u ovom članku korišten termin „poslovni proces“.

Razvoj procesnih metoda pokazuje da su imale određenu evolucijsku putanju pri čemu se inicijalni radikalni pristup prilagođavao značajkama organizacija u kojima se primjenjuje. Koncept preustroja poslovnih procesa, koji je pokrenut u profitnom sektoru s namjerom da znatno poveća razinu usluge, poveća internu učinkovitost i postigne kompetitivnu prednost na tržištu, prerastao je u kontinuirano poboljšanje poslovnih procesa. Tijekom godina razvio se velik skup metoda i tehnika – poznatih kao Business Process Management, Business Process Model and Notation (BPMN), Business Process Improvement (BPI), Activity Based Costing and Activity Based Management (OECD, 2009; Peacock i Tanniru, 2005; Brown i Potoski, 2003, 2005) – koje su modificirale i nadograđivale inicijalni pristup. Procesni pristup postupno se profilirao i u javnom sektoru, s određenim prilagodbama, jer radikalni pristup nije prikladan za tu vrstu organizacija zbog inherentne inercije i kompleksne interakcije različitih dionika. Mnogi autori (Semberger et al., 2007) prepoznali su da javni sektor treba značajan redizajn i poboljšanje poslovnih procesa kako bi mogao pružati kvalitetne usluge potrebne suvremenom informacijskom društvu. Brojne vlade pokreću niz razvojnih ciklusa da bi pružile novu generaciju usluga građanima i poslovnom sektoru. Ovi projekti uglavnom obuhvaćaju: (1) poboljšanje poslovnih procesa, (2) intenzivno korištenje informacijske tehnologije te (3) adaptaciju regulatornog okvira. Evidentno je da bez takvog holističkog pristupa nije moguće ispuniti rastuća očekivanja građana i poslovne zajednice. Procesni pristup i svi njegovi modaliteti dokazali su se kao uspješan mehanizam provedbe organizacijskih prilagodbi.

Danas je paradigma poslovnih procesa razvijena znanstvena i stručna disciplina koja se bavi suvremenim organizacijama i njihovom učinkovitošću (Object Management Group, 2011; Hoyer, 2008; Peacock i Tanniru, 2005). Ona obuhvaća tri temeljne komponente: (i) modeliranje poslovnih procesa, (ii) procesne simulacije te (iii) razvoj i izvršavanje procesnih aplikacija. Premda se svaka od njih može razmatrati kao nezavisno područje izučavanja, povezuju se s brojnim drugim domenama poput preustroja poslovnih procesa, računa troškova i koristi, simulacijskog modeliranja i sl., pri čemu je procesni pristup uvijek usko vezan uz primjenu IKT-a u suvremenim organizacijama. Činjenica da je cijeli procesni pristup popraćen jakom standardizacijom (prije svega standardizacijom BPMN) dodatno doprinosi razvoju procesne paradigme. Posljednjih godina pojavili su se i snažni razvojni alati koji podržavaju sve tri navedene komponente procesnog pristupa, od kojih je svakako važno istaknuti alate za procesno orijentirane programske aplikacije gdje se programske komponente izravno generiraju iz modela poslovnih procesa (Avison i Shah, 1997; Erl i Booch, 2009). Činjenica da informacijski sustav i poslovni procesi organizacije čine tako čvrstu cjelinu vrlo je važna pri organizacijskom projektiranju jer je poslovne procese teško mijenjati jednom kada su uspostavljeni i podržani informacijskim sustavom. U tom smislu i poslovni procesi koji su odgovorni za pružanje elektronički podržanih usluga moraju biti temeljito promišljeni i korektno podržani informacijskim sustavom. Na taj način postiže se da e-usluge nisu poseban dio poslovne tehnologije, nego jednostavno produkt normalnog funkcioniranja organizacije koja ih isporučuje.

3. Trendovi u razvoju e-uprave i pozicija Hrvatske

3.1. Europska unija i e-uprava⁶

E-uprava u Hrvatskoj i drugim članicama EU-a, čak i ako je ranije to bila, danas više nije puka stvar odabira ili volje političkih vlastodržaca i službeničke elite koja nastaje s razvojem svijesti o važnosti korištenja IKT-a u globalnom okruženju radi poticanja razvoja gospodarstva i individualnog napretka svakoga građanina. E-uprava, kao dio razvoja informacijskog društva, a danas digitalnog društva odnosno jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a, predmet je usmjerenog djelovanja EU-a u odnosu na njegove članice, putem otvorene metode koordinacije koja podrazumijeva *benchmarking* – izradu strateških planova i smjernica, razmjenu dobre prakse, poticanje stvaranja nacionalnih akcijskih planova za ostvarivanje ciljeva politike e-uprave (informacijskog društva, digitalnog društva) i mjerenje uspješnosti. Mehanizam koordinacije temelji se na suradnji EU-a, država članica te drugih dionika, kao što su IT industrija, civilno društvo, stručnjaci i akademska zajednica. Riječ je o tipičnom primjeru europske politike u kojem tvrda pravna regulacija putem propisa (izuzev pojedinih područja, kao što su elektroničke komunikacije, audiovizualne usluge, zaštita privatnosti, intelektualnog vlasništva) nije poželjna, već se EU odlučuje za poticanje putem koordinacije. Naravno, to podrazumijeva proaktivan angažman država članica u ostvarivanju ciljeva, s obzirom na to da otvorena metoda koordinacije kao metoda nema formalnih mogućnosti prisiljavanja članica da ostvaruju politiku, nego je glavni mehanizam natjecanje među državama.

Politika informacijskog društva EU-a razvijala se od početka 1990-ih, od prve faze usmjerene na liberalizaciju telekoma i razvoj infrastrukture, preko druge faze od kraja 1990-ih s fokusom na društvene aspekte, od digitalne pismenosti, e-uključivosti i e-javnih usluga, pa do najnovije faze sa sveobuhvatnim pristupom utemeljenim na ključnim *policy* dokumentima – kao što su Lisabonska agenda 2000, inicijativa Digitalna Europa 2010 (2005.), Digitalna agenda za Europu (2010.) i Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta 2015. – kojima se nastoji cjelokupno političko, društveno i gospodarsko funkcioniranje EU-a, njezinih članica, građana i privatnog sektora usmjeriti na korištenje IKT-a (opširnije v. Musa i Đurman, 2016). U tom okviru politika razvoja e-uprave razvijala se kao specifičan skup mjera usmjerenih na promociju korištenja IKT-a u javnoj upravi i javnom sektoru u cjelini, a osobito na pružanje e-javnih usluga te transparentnost i sudjelovanje. E-javne usluge bile su u fokusu Akcijskih planova iz 1999. (*Action plan eEurope 2002 An Information Society for All*), 2002. (*Action plan eEurope 2005*) i 2006. godine (*Action Plan e-Government for citizen-centred services*), s popratnim ciljevima razvoja i dostupnosti širokopojasnog internet, poticanja e-uključivosti i razvoja e-pismenosti i e-učenja. Upravo u Akcijskom planu eEuropa 2005. razvoj je usmjeren na *online* javne usluge, od klasičnih usluga e-uprave pa do e-zdravlja, e-učenja, e-gospodarstva, e-javnih nabava te stvaranja sigurnosnog okvira za informacijsku strukturu i širokopojasni internet.

Trenutna politika razvoja e-uprave dio je Digitalne agende za Europu 2020. iz godine 2010. koja počiva na sedam stupova⁷, a usmjerena je na jačanje gospodarskog

⁶ Opširnije v. Musa i Đurman, 2016.

⁷ *European Commission (2010a) Digital Agenda for Europe, COM(2010) 245 final, 26 August 2010.* Četiri stupa uključuju: (I) digitalno jedinstveno tržište, (II) interoperabilnost i standarde, (III) povjerenje i sigurnost, (IV) brzi i ultrabrz pristup internetu; (V) istraživanje i inovacije; (VI) jačanje digitalne pismenosti, vještina i inkluzije; (VIII) koristi od IKT-a za društvo EU-a.

i društvenog potencijala IKT-a, osobito interneta, putem razvoja boljih e-usluga i tehnološkog razvoja, uključujući suočavanje pitanja koja muče informacijsko društvo, kao što su npr. nedostatak interoperabilnosti, kibernetički kriminal, nedostatak povjerenja i investicija, nedovoljna digitalna pismenost i sl. U novom okviru specifično je inzistiranje na zajedničkim naporima u provedbi politike u višerazinskom sustavu upravljanja u EU-u – na europskoj, nacionalnoj i subnacionalnoj, osobito regionalnoj, razini. Prioriteti Digitalne agende u području javne uprave su (1) orijentacija na građane i privatni sektor, pristup javnim informacijama, jačanje transparentnosti, uključivanje dionika; (2) mobilnost na tržištu (poduzetništvo, obrazovanje, rad itd.); (3) smanjivanje upravnih tereta, jačanje organizacijskih procesa, održivo gospodarstvo. Napredak u ostvarivanju Digitalne agende od 2015. mjeri se posebnim indeksom – *Digital Economy and Society Index* (DESI).⁸ Najnoviji dokument EU-a – EU Jedinствeno digitalno tržište⁹ zasniva se na trima ključnim područjima – pristup (e-trgovina, dostava, *geo-blocking*, autorska prava, PDV), okoliš (telekom i mediji, *online* platforme, sigurnost i osobni podaci), ekonomija i društvo (ekonomija podataka, standardi, vještine i e-uprava).

Cilj Akcijskog plana razvoja e-uprave 2011. – 2015.¹⁰, u sklopu Digitalne agende, bio je olakšati prijelaz tradicionalne uprave na novu generaciju e-javnih usluga na svim razinama upravljanja, tako da do 2015. najmanje 50 posto građana i 80 posto poduzeća koristi usluge e-uprave. To se namjeravalo, a i dalje se namjerava, učiniti uz pomoć četiriju tipova mjera koje jačaju korisnike (korisnički orijentirane usluge, koprodukcija usluga, jačanje transparentnosti i otvorenih podataka te uključivanja u proces odlučivanja), unutarnje tržište (bežične usluge, mobilnost, prekogranične usluge), efikasnosti i učinkovitosti javne uprave (poboljšanje organizacijski procesa, smanjivanje upravnih tereta, prioritiziranje zelene administracije, npr. bez papira) te stvaranjem uvjeta za razvoj e-uprave (interoperabilnost, identifikacija i autentifikacija, inovativne usluge). Regulacija i tehnički preduvjeti smatraju se ključnima za razvoj e-uprave. Isti je plan bio praćen *benchmarking* sustavom (*E-government Benchmark Framework 2012-2015*) koji je kao posljednje rezultate (za 2014.) pokazao¹¹ da je dostupnost e-usluga ispod zadovoljavajuće (prosjeck EU-a je 72 posto), transparentnost nedovoljna (48 posto), a osobito zabrinjava nedostatak volje i sposobnosti za korištenje e-usluga (80, odnosno 24 posto).

Iako su građani skloniji koristiti internetske stranice svojih lokalnih jedinica nego nacionalne uprave, u lokalnoj samoupravi situacija još gora jer su usluge u manjoj mjeri korisnički orijentirane (11 posto), dok je u malim lokalnim zajednicama situacija najlošija. Jedan od razloga vidi se u nedostatku interoperabilnosti usluga, koja postaje ključni faktor u kontekstu decentralizacije i fragmentacije upravnog sustava. Međutim, lokalne jedinice jednako su važan faktor u implementaciji Digitalne agende, uz države članice, i od njih se stoga očekuje pojačana transparentnost i omogućavanje uključivanja građana, kao demokratski aspekt e-uprave, kao i pružanje usluga *online*.

⁸ Napredak se mjeri na *Digital Agenda Scoreboard*, v. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/download-scoreboard-reports>

⁹ Europska komisija (2015.) EU Jedinствeno digitalno tržište, COM(2015) 0192final

¹⁰ European Commission (2010b) *The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable and innovative Government*, COM(2010) 743 final, 15 December 2010.

¹¹ European Commission (2014) *E-government benchmark report: Delivering on the European Advantage? How European governments can and should benefit from innovative public services*, Final insight report: May 2014

Prema dokumentu *Report on Public Services Online*¹², decentralizacija je jedan od glavnih izazova provedbe Digitalne agende, kojem su neke države članice pristupile inkluzivnim pristupom, putem suradnje s lokalnom samoupravom. Uloga lokalne samouprave posebno je važna u konceptu tzv. pametnih gradova,¹³ koji bi trebao dovesti do stvaranja novog modela urbanih cjelina što počivaju na digitalnoj tehnologiji u svrhu poboljšanja javnih usluga koje se pružaju građanima i privatnom sektoru, poboljšanja iskorištavanja resursa i zaštite okoliša. U pametnim se gradovima IKT koristi za dizajniranje pametnijega gradskog prometa, opskrbe vodom, upravljanja otpadom i korištenja energije, kao i sigurnijih javnih prostora te interaktivne i responzivne gradske uprave koja rješava probleme i potrebe građana, osobito osjetljivijih skupina poput, primjerice, starijeg stanovništva.

Najnoviji akcijski plan za razvoj e-uprave u EU-u, za razdoblje 2016. – 2020.,¹⁴ polazi od rezultata evaluacije ranijih akcijskih planova za koje je ocijenjeno da su imali pozitivan učinak na razvoj e-uprave, osobito u smislu koherentnosti nacionalnih strategija e-uprave, razmjene dobre prakse i razvoja interoperabilnosti. Međutim, ocijenjeno je i da građani i poduzetnici još uvijek ne dobivaju punu korist od digitalnih usluga koje bi trebale biti dostupne širom EU-a. Stoga Akcijski plan, da bi omogućio kreiranje otvorenih, fleksibilnih i kolaborativnih odnosa između uprave i građana, a kako bi se povećala efikasnost i učinkovitost javnih usluga, inzistira na nekoliko temeljnih načela:

- *Digital by default* – temeljna opcija svih usluga treba biti digitalna (uključujući strojno čitljive informacije), uz zadržavanje drugih kanala za one koji nemaju pristup (na temelju izbora ili iz nužde, jer ulaze u krug osoba pogođenih digitalnom podjelom); usluge treba pružati putem one-stop-shopova, kroz jedinstvena kontaktna mjesta.
- *Only once principle* – načelo da građani i poduzetnici upravi dostavljaju informaciju samo jednom (jednokratno), a ona je razmjenjuje između različitih jedinica, uz osigurače, uključujući zaštitu osobnih podataka; to podrazumijeva da na građane ne bi smio biti stavljen dodatni teret.
- *Uključivost i pristupačnost* – digitalne javne usluge moraju biti inkluzivne i usmjerene na različite potrebe, osobito starijih i osoba s invaliditetom.
- *Otvorenost i transparentnost* – javna uprava treba razmjenjivati informacije i podatke između sebe i omogućiti građanima i poduzetnicima kontrolu i korekciju podataka; treba omogućiti korisnicima nadziranje upravnih postupaka u kojima sudjeluju te se otvoriti prema dionicima u oblikovanju javnih usluga (privatnom sektoru, istraživačima, civilnom društvu).
- *Cross-border by default* – sve relevantne digitalne javne usluge moraju biti prekogranično dostupne, sprječavati fragmentaciju i olakšati mobilnost na jedinstvenom tržištu EU-a.
- *Interoperability by default* – javne usluge moraju biti takve da funkcioniraju na jedinstvenom tržištu i kroz organizacije, na temelju slobodnog protoka podataka i digitalnih usluga.

¹² European Commission (2013) *Public Services Online 'Digital by Default or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment Performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012; Final insight report, 2013*

¹³ Pametni gradovi temelje se na korištenju IKT-a i senzorne tehnologije u pružanju usluga i upravljanju gradskom infrastrukturom, osobito u području prometa, energije, zaštite okoliša, upravljanja otpadom i sl. V. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/smart-cities>

¹⁴ European Commission (2016) *EU eGovernment Action Plan 2016-2020: Accelerating the digital transformation of government, COM(2016) 179 final, 19 April 2016*

- *Povjerenje i sigurnost* – sve inicijative moraju zahvatiti više od pukog poštivanja pravnog okvira o zaštiti osobnih podataka i privatnosti te informacijske sigurnosti, kroz integraciju tih elemenata u fazi dizajna.

3.2. Hrvatska i e-uprava: kako stojimo?

E-uprava u Hrvatskoj može se pratiti (v. Musa i Petak, 2015) od početka 2000-ih kada je, nakon skromnih početaka 1990-ih (Ured za informatizaciju državne uprave, pravosuđa i javne uprave 1991. – 1996.; Vladino povjerenstvo za informatizaciju), učinjen prvi važniji iskorak usvajanjem Strategije o informacijsko-komunikacijskoj tehnologiji 2002. te osnivanjem posebnog policy i koordinacijskog tijela, Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku krajem 2003. U razdoblju 2003. – 2011., koje je obilježio proces pristupanja EU-u, usvojen je program e-Hrvatska 2007. (za razdoblje 2004. – 2007.) koji je u planu implementacije sadržavao specifične mjere usmjerene na razvoj e-uprave, e-pravosuđa, e-obrazovanja i e-gospodarstva, uključujući e-javne nabave, e-državnu riznicu, e-carine, e-poreze, e-zemljišne knjige i sl., kao i poseban *one-stop-shop* (Hitro.hr).¹⁵ Nacionalno vijeće za informacijsko društvo uspostavljeno je 2004., a uključivalo je predstavnike tijela državne uprave, privatnog sektora, civilnog društva i akademske zajednice. Slijedila je nova Strategija e-uprave za razdoblje 2009. – 2012. s ciljem razvoja korisnički orijentirane, pristupačne, odgovorne i efikasne javne uprave. Kao rezultati ovih strateških dokumenata započeti su, a negdje i privedeni kraju, procesi informatizacije, jačanje transparentnosti (npr. portal Moja uprava), kreiranja određenih e-javnih usluga uglavnom za poslovne korisnike odnosno pravne osobe (npr. e-porezna, e-zdravstvo, e-mirovinsko, e-katastar i sl.).

U razdoblju nakon 2012. e-uprava nije obuhvaćena strateškim pristupom, već se razvoj pojedinih usluga temelji na posebnim i sektorskim strategijama,¹⁶ dok je planirano usvajanje Strategije e-Hrvatska 2020. zaustavljeno 2015. u fazi nacрта odnosno prijedloga.¹⁷ Međutim, u tom je razdoblju, osobito 2014. i 2015., učinjen veći iskorak u razvoju e-usluga prema građanima, osobito pokretanjem portala e-Građani¹⁸ na kojem građani, putem osobnog korisničkog pretinca, mogu pristupiti određenim e-uslugama (oko 20 usluga), Središnjeg državnog portala s informacijama o ostvarivanju usluga,¹⁹ portala e-savjetovanja²⁰ za uključivanje građana i pravnih osoba u donošenje propisa te portala otvorenih podataka.²¹ Također, s aspekta koordinacije važno je spomenuti osnivanje Povjerenstva za koordinaciju informatizacije javnog sektora 2012. te uspostavu radnih skupina za pojedina ključna pitanja, kao i donošenje Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi (NN 92/14).²²

¹⁵ www.hitro.hr

¹⁶ Npr. Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020., Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti, Strategija razvoja širokopojasnog pristupa internetu u Hrvatskoj 2016. – 2020., kao i sektorske strategije u području zdravstva, obrazovanja, kulture i sl.

¹⁷ Ministarstvo uprave (2015.) Strategija e-Hrvatska 2020. Prijedlog. Prosinac 2015.

¹⁸ Portal e-Građani – <https://gov.hr/e-gradjani/23>

¹⁹ Središnji državni portal – <https://gov.hr/>

²⁰ Portal e-savjetovanja – <https://savjetovanja.gov.hr/>

²¹ Portal otvorenih podataka – <https://data.gov.hr/>

²² Zakon definira državnu informacijsku infrastrukturu kao sustav koji čine zajednička državna osnovica za sigurnu razmjenu podataka i alati za interoperabilnost kao što su Metaregistar, tehnički standardi, klasifikacije, javni registri, sustav e-Građani te mreže državne informacijske infrastrukture HITRONet i CARNet.

Ipak, promatrajući sadašnje stanje razvoja e-uprave, vidljivo je nepostojanje dugoročnog strateškog pristupa, nedovoljna koordinacija pojedinih aktivnosti, kao i nedovoljni kapaciteti za kontinuirano unaprjeđenje pojedinih sustava i usluga. Podjela nadležnosti u području e-uprave između Ministarstva uprave i Središnjeg državnog ureda za digitalno društvo krajem 2016. također ne doprinosi osmišljavanju politike i adekvatnoj koordinaciji, posebno s obzirom na brojne unutarnje dionike u sustavu informatizacije (APIS, Fina, CARNet, Srce, uz sektorska ministarstva i druga tijela državne uprave i brojne agencije), a osobito je otvoreno pitanje uključivanja regionalne i lokalne razine, koje su uglavnom prepuštene samima sebi kad je riječ o pitanjima e-uprave. Nedostaci u pristupu i koordinaciji ne odražavaju se samo na usporen i fragmentiran pristup razvoju e-javnih usluga i e-uprave u cjelini, nego i u potencijalnom neracionalnom trošenju proračunskih sredstava.²³

Kakvi su rezultati, odnosno kako Hrvatska stoji na ljestvicama e-uprave? Mnoge međunarodne organizacije, *policy* think-tankovi te akademske publikacije bave se mjerenjima e-uprave, polazeći pri tome od različitih konceptualizacija e-uprave (npr. uključujući i dimenziju e-demokracije, kao što je e-glasovanje) ili se usmjeravajući na pojedine njezine segmente (*online* dostupnost javnih usluga, web-stranice u upravi).

Tradicionalno UN-ovo istraživanje e-uprave *UN E-government Survey* još od 2001. mjeri napredak u razvoju e-uprave pomoću indeksa razvoja e-uprave (EGDI, *E-Government Development Index*). Indeks mjeri učinkovitost u pružanju osnovnih e-javnih usluga u pet sektora (obrazovanje, zdravstvo, rad i zapošljavanje, financije i socijalna skrb), a od 2012. i u sektoru okoliša. Godine 2016. indeks je povezan i s ciljevima UN-ove Agende za održivi razvoj 2030. koja u e-upravi vidi velik potencijal, osobito u području zdravstva, obrazovanja, jednakosti i uključivanja, suzbijanja korupcije, odgovornosti i transparentnosti, sudjelovanja u odlučivanju te upravljanja rizicima i krizama.²⁴

EGDI je ponderirani pokazatelj razvoja e-uprave koji kombinira tri indeksa – indeks *online* usluga (OSI), indeks razvojnog statusa telekomunikacijske infrastrukture (TTI) i indeks inherentnog ljudskog kapitala (HCI). Prema istraživanju za 2016. (v. Tablicu 1)²⁵ najviši EGDI imaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Australija, Koreja i Singapur, dok je Hrvatska na 37. mjestu u svijetu s indeksom 0.7162., odnosno na 25. mjestu u Europi, nešto ispod prosjeka koji iznosi 0.7241 (ali iznad prosjeka istočne Europe). U odnosu na 2014. bilježi napredak za 10 mjesta (47. mjesto s indeksom 0.6282). Prvih 29 zemalja smatraju se liderima u području e-uprave, od kojih je Hrvatska dakle udaljena osam mjesta, odnosno 3,8 bodova. U odnosu na tri subindeksa, Hrvatska najbolje stoji s ljudskim kapitalom (0.8050), zatim online uslugama (0.7463), a najlošije u području telekomunikacijske infrastrukture (0.5974).

23 Na informatizaciju se troše znatna sredstva. Prema podacima o izvršenju proračuna za 2014. i 2015. proizlazi da je na stavci računalne usluge utrošeno 581,77 milijuna kuna (2014.) odnosno 627,16 milijuna kuna (2015.), za licencije je potrošeno 55,7 odnosno 52,03 milijuna kuna, a za računalne programe 51,99 odnosno 96,79 milijuna kuna. K tome, u 2015. je samo na komunikacijsku opremu (mobiteli, telefoni) utrošeno 104,48 milijuna kuna.

24 Opširnije na <http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

25 UN DESA (2016) *UN E-government survey 106: E-government in support of sustainable development*.

Tablica 1: Indeks razvoja e-uprave UN-a – stanje 2016.

| EGDI | Broj (%) zemalja 2014. | Broj (%) zemalja 2016. | Države (primjer) |
|--------------------------|------------------------|------------------------|---|
| Vrlo visok (0.75 i više) | 24 (13 %) | 29 (15 %) | EU-15, SAD, Australija, Novi Zeland, Kanada, Izrael, Japan, Koreja, Švicarska, Norveška, UAR, Slovenija, Litva, Estonija |
| Visok (0.50 – 0.75) | 62 (32 %) | 65 (34 %) | Ostale europske zemlje (uključujući Hrvatsku), većina južnoameričkih zemalja, Južnoafrička Republika, Egipat, Alžir, Gana |
| Srednji (0.25 – 0.50) | 74 (38 %) | 67 (35 %) | Dio južnoameričkih i afričkih zemalja, Indija, Kina |
| Nizak (niže od 0.25) | 32 (17 %) | 32 (16 %) | Neke afričke i azijske zemlje, mikrodržave |

Izvor: autori, prema podacima iz UN E-government survey 2016.

UN ocjenjuje i korištenje IKT-a u svrhu participacije građana, uz pomoć posebnog indeksa e-participacije (EPI, E-Participation Index), koji mjeri korištenje online usluga za pristup informacijama uprave (e-information sharing), interakciju s dionicima (e-consultation) i uključivanje u procese odlučivanja (e-decisionmaking). Hrvatska je na 25. mjestu u svijetu (od 193 zemlje), s 0.7797 bodova. U odnosu na 2014. postigla je znatan napredak skočivši s 97. mjesta (0.333 bodova). U odnosu na europske zemlje na 14. je mjestu te je ukupno iznad europskog prosjeka. Najveći broj bodova ostvarila je u e-konzultacijama (89,5 posto; procjenjujemo zbog uvođenja portala e-savjetovanja), a podjednak u drugim dvama područjima (73,5 posto u transparentnosti i 71,4 posto u e-odlučivanju).

Usporedbe radi, u Tablici 2. uz Hrvatsku je prikazana uspješnost nekih susjednih i drugih zemalja u obama indeksima, EGDI i EPI. Vidljivo je da u području e-uprave općenito zaostajemo primjerice za Austrijom, Slovenijom i Italijom, koje se smatraju liderima, a i sami ulazimo u skupinu lidera kada se radi o e-sudjelovanju.

Tablica 2: E-uprava i e-participacija u Hrvatskoj i odabranim zemljama 2016.

| Država | EGDI Rang 2016. | EGDI Bodovi 2016. | EPART Rang 2016. | EPART Bodovi 2016. |
|-----------|-----------------|-------------------|------------------|--------------------|
| Austrija | 16 | 0.8208 | 14 | 0.8814 |
| Slovenija | 21 | 0.7769 | 37 | 0.7288 |
| Italija | 22 | 0.7764 | 8 | 0.9153 |
| Hrvatska | 37 | 0.7162 | 25 | 0.7797 |
| Srbija | 39 | 0.7131 | 17 | 0.8305 |
| Mađarska | 46 | 0.6746 | 91 | 0.4915 |
| Slovačka | 67 | 0.5915 | 82 | 0.5424 |

Izvor: autori, prema rezultatima na <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>

Europska unija još je početkom 2000-ih akcijskim planom eEurope 2002 definirala 20 ključnih e-javnih usluga koje bi svaka članica trebala osigurati online u punoj transakciji za svoje građane i privatni sektor (Europska komisija, 2005; v. Tablicu 3). Drugim riječima, te bi usluge trebale u potpunosti biti dostupne *online* tako da ih korisnik može u punoj mjeri ispuniti odnosno ishoditi, bez potrebe za fizičkim dolaskom u upravno tijelo. Periodično mjerenje implementacije tih usluga pokazalo je napredak, tako da je primjerice od 63 posto prosječnog uspjeha 2004. godine (Europska komisija, 2005) izvješće za 2010. pokazalo 82 posto uspješnosti implementacije tih usluga (Europska komisija, 2010).²⁶ Usporedbe radi, Hrvatska je u istom izvješću znatno zaostajala – 2010. sa 65 posto implementacije nalazila se na 27. mjestu od 32 analizirane zemlje, odnosno zaostaje gotovo šest godina za *prosjekom* EU-a, koji je 2004. bio otprilike na istoj razini (63 posto).

Tablica 3: Dvadeset online javnih usluga

| Online usluge za građane | Online usluge za privatni sektor |
|---|-------------------------------------|
| Porez na prihod | Doprinosi za zapošljavanje |
| Traženje posla | Porez na dobit |
| Naknade iz socijalnog osiguranja (nezaposlenost, dječji doplatak, zdravstveni troškovi, studentski zajmovi) | PDV |
| Osobni dokumenti (putovnica, vozačka dozvola) | Registracija novog poduzeća |
| Registracija vozila | Dostava podataka u statistički ured |
| Zahtjev za građevinsku dozvolu | Carinska deklaracija |
| Prijava policiji | Dozvole iz područja okoliša |
| Javne knjižnice | Javna nabava |
| Izvaci iz matice rođenih i matice vjenčanih | |
| Upis u sustavu visokog obrazovanja | |
| Prijava mjesta prebivališta/boravišta | |
| Usluge u zdravstvu | |

Izvor: Europska komisija (2005.)

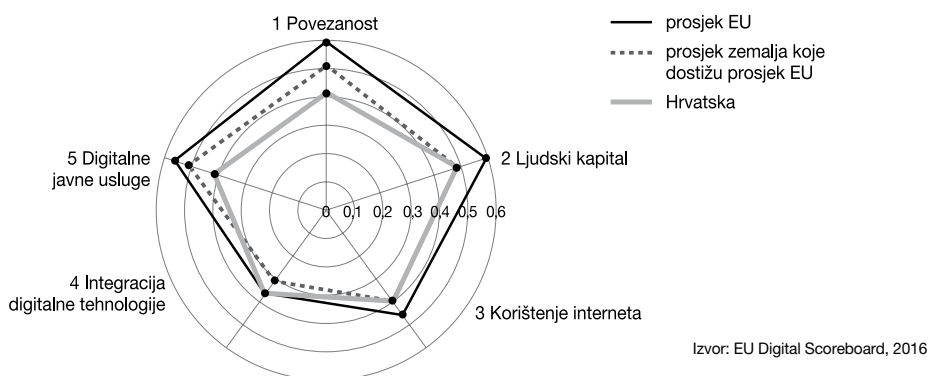
Spomenuti Indeks digitalnog gospodarstva i društva (DESI, *Digital Society and Economy Index*), pomoću kojeg Europska komisija ocjenjuje napredak u ostvarivanju ciljeva Digitalne agende država članica od 2014. putem 30 indikatora, mjeri digitalnu kompetitivnost država članica i općenito digitalnu uspješnost EU-a. Indikatori su međusobno povezani tako da djeluju sinergijski u ostvarivanju digitalnog društva. DESI indikatori grupirani su u pet područja:

²⁶ European Commission (2010) *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement | December 2010, prepared by Capgemini.*

- 1) povezanost (*Connectivity*) – uključuje fiksni i mobilni širokopojasni internet, njegovu brzinu i pristupačnost;
- 2) ljudski kapital (*Human Capital*) – uključuje osnovne vještine i korištenje, napredne vještine i razvoj;
- 3) korištenje interneta (*Use of Internet*) – uključuje sadržaj, komunikaciju i online transakcije;
- 4) integracija digitalne tehnologije (*Integration of Digital Techonology*) – uključuje digitalizaciju gospodarstva i e-trgovinu;
- 5) digitalne javne usluge (*Digital Public Services*) – odnosi se na e-upravu, i to na postotak korisnika usluga e-uprave, prethodno popunjavanje formulara,²⁷ razinu e-javne usluge te otvorene podatke.

Prema Izvješću za 2016. godinu²⁸ u odnosu na 29 zemalja (EU-28 i Norveška), prvih pet mjesta zauzimaju Danska, Nizozemska, Švedska, Finska i Belgija, dok posljednjih pet zauzimaju Hrvatska, Italija, Grčka, Bugarska i Rumunjska, kao zadnja. Hrvatska je tako s ukupnim rezultatom 0,42 godine 2016. zauzela 24. mjesto od 28 država članica, što je korak naprijed u odnosu na 2015. kad je bila 25. Slika 4 prikazuje uspjeh Hrvatske s obzirom na pojedine skupine indikatora.²⁹ Hrvatska osobito loše stoji u odnosu na indikatore povezanosti, gdje je, kao i prethodne godine, posljednja. Primjerice, Hrvatska ima dvopostotnu pokrivenost brzim širokopojasnim internetom, dok prva, Belgija, ima 60 posto. U odnosu na smanjivanje troškova koje je predviđeno Direktivom 2014/61/EU Komisija je pokrenula i postupak zbog povrede prava EU-a, kao i za neke druge članice. S obzirom na indikatore ljudskog kapitala Hrvatska je, kao i 2015., na 21. Mjestu. S obzirom na indikator korištenja interneta Hrvatska je na 23. mjestu, s napretkom u odnosu na 2015. kad je bila 27. Tako, primjerice, više od četvrtine stanovnika nikada nije koristilo internet. Hrvatska najbolje stoji s obzirom na indikator integracije digitalne tehnologije, gdje je na 16. mjestu, na prosjeku EU-a, što indicira da je gospodarstvo naprednije u digitalizaciji od društva u cjelini. Međutim, i ono, opterećeno brojnim nesigurnostima i teretima, zastaje, s obzirom na to da je 2015. Hrvatska na ovoj dimenziji zauzimala 9. mjesto.

Slika 4: Digitalna Hrvatska prema DESI-ju 2016.



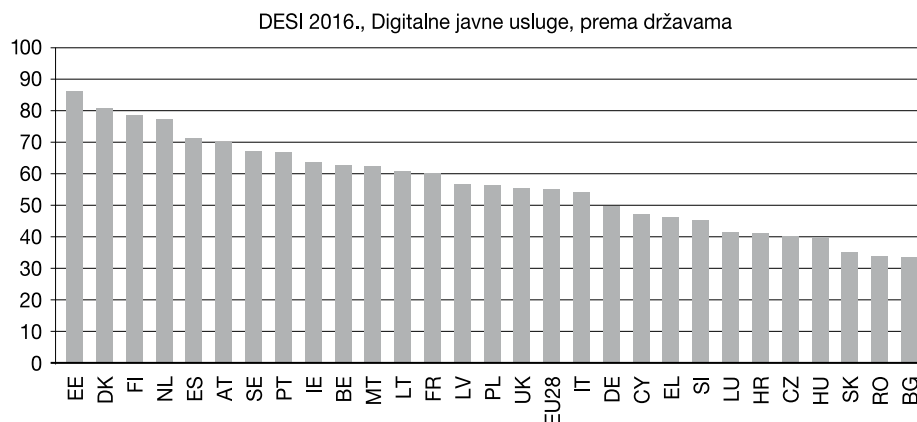
²⁷ Odnosi se na famoznu obvezu, koju demantira praksa, da podatke koje uprava već ima o korisnicima oni nisu dužni sami prikupljati, već ih uprava pribavlja sama, po službenoj dužnosti, danas, predmnijeva se, putem povezanih informacijskih baza. Obveza je to propisana i hrvatskim Zakonom o sustavu državne uprave (čl. 82; NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16) i to još od 1993. godine (ranije članak 87.). Novim europskim Akcijskim planom 'only once principle' definiran je kao jedan od temeljaca razvoja e-uprave.

²⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-digital-progress-report>

²⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/croatia>

S obzirom na indikatore e-uprave (digitalne javne usluge), Hrvatska zauzima donji dio ljestvice (23. mjesto), iako je postignut napredak u odnosu na 2015. kada je bila na 27. mjestu (v. Sliku 5). Ovaj relativan uspjeh može zahvaliti portalu e-Građani i osobito otvaranju podataka, u kojem je području skočila s 27. na 14. mjesto, dok u ostalim elementima, kao što su prethodno popunjeni formulari i razina e-javne usluge, i dalje zaostaje, usprkos određenom napretku. Primjerice, kompletna razina e-javne usluge iznosi 81 bod, dok je u Hrvatskoj to 61. U usporedbi s prosjekom EU-a od 32 posto korisnika interneta koji komuniciraju s upravom, u Hrvatskoj to čini samo 21 posto korisnika.

Slika 5: Digitalne javne usluge u EU-u



U cjelini, uspjeh Hrvatske u razvoju digitalnog društva, kao i e-uprave, daleko je od zadovoljavajućeg, s obzirom na to da zauzima začelje europskih ljestvica te zlatnu sredinu globalnih mjerenja. Osim određenih pohvalnih iskoraka (otvoreni podaci, portal e-Građani ili portal e-savjetovanja, pojedine e-usluge), znatniji uspjeh, osobito uzevši u obzir nastojanja drugih zemalja u razvoju e-uprave, kao i novi Akcijski plan EU-a – koji će poslužiti državama članicama za kreiranje vlastitih strategija – može zajamčiti jedino sveobuhvatan, partnerski i koordiniran pristup u skladu sa suvremenim načelima e-uprave koji će se osobito koncentrirati na unutarnje podatkovno povezivanje upravnih organizacija.

4. Rasprava o razvoju e-uprave usmjerene na građane i gospodarstvo: lekcije za Hrvatsku

Informacijska i komunikacijska tehnologija (IKT) postaje nedjeljiv dio suvremenog društva i njezin utjecaj mora se uključiti u svako cjelovito promišljanje društvenog i organizacijskog razvoja. Upravo zbog toga njezina primjena mora biti razmatrana vrlo pažljivo kako bi ostvareni učinci ispunili očekivanja i opravdali znatne investicije koje se moraju isplatiti unutar vijeka tehnološkog zastarijevanja infrastrukture za pružanje elektronički podržanih usluga.

Danas je već sasvim jasno da osnovno pitanje koje se nameće nakon analize najboljih praksi razvoja suvremene uprave te relevantnih europskih smjernica i drugih dokumenata nije mora li ih Hrvatska slijediti kao dio svoje razvojne strategije već – može li to učiniti bez ispunjavanja odgovarajućih organizacijskih i procesnih preduvjeta i u kojem je roku sposobna stati uz bok referentnim europskim zemljama. Izazovi tog razvojnog procesa prije svega se odnose na oblikovanje takve poslovne tehnologije (odnosno administrativnih procedura) u državnoj upravi i javnim službama koje će omogućiti korištenje potencijala suvremenog IKT-a onako kako se koriste u razvijenim zemljama EU-a. Te su zemlje usavršavale svoje poslovne procese u gospodarstvu i upravi tijekom nekoliko desetljeća koja su prethodila novim strategijama korištenja suvremenih IKT-a.

U takvom okružju, uz izrazitu primjenu IKT-a i globalnu umreženost, moguće je izvući smjernice o ulozi javne uprave u informacijskom društvu koje nisu suštinski nove, ali imaju drukčiji kontekst jer je informacijska tehnologija ušla u sve pore društva i determinira nove odnose uprave i njezinih dionika.

Prvo, rad državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi mora biti *transparentan, učinkovit i djelotvoran*. Suvremeni IKT ne može ispraviti nejasne procedure rada te nedovoljno učinkovite ili nedjelotvorne poslovne procese. Primjenom suvremenog IKT-a može se povećati učinkovitost rada, ali ne nužno i djelotvornost cjelokupne organizacije, odnosno kvaliteta usluge. Stoga je, prije većih ulaganja u daljnju informatizaciju uprave i javnih službi, nužno unaprijediti poslovne procese pružanja usluga građanima i gospodarstvu te unaprijediti pravni okvir i standarde po kojima se obavljaju poslovi u upravi. Na taj način će IKT ući u uređene poslovne procese i ostvariti najveći učinak. Međutim, taj proces nije jednostavan. Naime, za određen broj propisa potrebno je izraditi modele provedbe uz primjenu IKT-a koji su razumljivi i besplatno dostupni svim pravnim i fizičkim osobama koje „posluju“ s državom ili nekim njezinim dijelom. Ovo je samo nastavak paradigme otvorenih podataka i proteže se na otvorene poslovne procese. Iz toga slijedi da za velik broj procesa u javnoj upravi mora postojati dokumentirano projektno rješenje koje sadrži: cilj i svrhu te model procesa (ili grafički prikaz scenarija njegovog izvođenja) s aspekta korisnika, potrebne resurse, vrijeme i troškove izvođenja (sve prije i poslije preustroja i/ili informatiziranja).

Drugo, u digitalnom društvu rad javne uprave mora biti izrazito *orijentiran prema zadovoljenju potreba građana i gospodarstva*. Razlog tome je što je u informacijskom društvu svaka neučinkovitost izrazito vidljiva, a u konačnici se očituje kao negativna

za društvene aktere, osobito gospodarstvo kojem ostaju uskraćene brze i efikasne javne usluge, što se onda odražava i na građane i opet – na javnu upravu. Servisi i usluge koje različiti dijelovi uprave pružaju građanima i gospodarstvu, za njih kao korisnike nemaju isto značenje. Stoga je ključno razmotriti važnost svake usluge za krajnjeg korisnika (građane ili gospodarstvo) po ishodu (rješenje, račun, dozvola, naknada i drugo), po učestalosti korištenja (mjesečno prijavljivanje, godišnje postavljanje zahtjeva i sl.), po značaju za javni i osobito državni interes (usluge vezane uz porezni sustav, usluge vezane uz strateško opredjeljenje za povećanje izvoza ili druge strateški važne usluge ili pak usluge u zdravstvu ili obrazovanju), odnosno po drugim kriterijima koji su dio strateškog opredjeljenja. U skladu s ocjenom važnosti usluge potrebno je postaviti prioritete informatizacije servisa te razvijati informatičke i informacijske resurse za odabrane usluge. Strateški važne usluge i servisi moraju bez iznimke biti dostupni online, na maksimalnoj razini razvoja, sve do pune transakcije.

Treće, rad javne uprave, kako državne, lokalne ili javnih službi, mora se zasnivati na *interoperabilnosti i one-stop-shop pristupu*. Svi temeljni poslovni procesi koji pretpostavljaju neposredni rad s korisnicima servisa i usluga moraju se izvoditi prema načelu „sve na jednom mjestu“ (engl. *one-stop-shop*). Korisnik (pravna ili fizička osoba) predaje zahtjev, a mjerodavno tijelo čini sve radnje vezane uz prikupljanje podataka (ne papirnatih dokumenata, već isključivo podataka i prikupljanje elektroničkih dokumenata), obradu predmeta i donošenje rješenja, nakon čega o rješenju obavještava stranku. Korištenje podataka iz vlastite (jedinstvene) evidencije ili evidencija za koje su mjerodavna druga tijela javne uprave, bez obzira na podsustav (državna uprava i agencije, lokalna samouprava, javne službe) zasniva se na interoperabilnosti, odnosno na organizaciji rada javne uprave prema kojoj sva radna mjesta na kojima se neposredno radi s korisnicima servisa i usluga moraju biti u potpunosti opremljena takvim informatičkim rješenjima koja će omogućavati neposredan pristup, korištenje, upis i promjenu podataka o strankama te neposredan pristup do relevantnih podataka i dokumenata u registru nekog drugog tijela u sustavu javne uprave. Preduvjeti za interoperabilnost su razgraničenje javno dostupnih podataka (npr. popis pravnih osoba), koji trebaju biti objavljeni u obliku otvorenih podataka, te baza podataka s ograničenom mogućnošću pristupa. U oba slučaja potrebno je definirati nositelje obveze njihovog održavanja te uvjete pristupa bazama podataka (slobodan, odnosno otvoreni podaci; sustav identifikacije i autentifikacije itd.). Jednoznačno razumijevanje javne uprave te kreiranje cjelovitih javnih usluga bit će moguće korištenjem zajedničkih kataloga podataka i jedinstvenog identifikacijskog broja korisnika usluge ili servisa. Zajednički katalozi podataka nezaobilazan su preduvjet za semantičku interoperabilnost tijela javne vlasti.

Četvrto, papirnatih dokumenti moraju se *zamijeniti elektroničkim transakcijama i dokumentima*. Javna uprava u obavljanju posla ne bi smjela dominantno generirati papirnatu dokumente, već elektroničke zapise podataka ili, kada se podaci ne mogu strukturirati, elektroničke dokumente. Interoperabilnost se ne smije zasnivati na razmjeni papirnatih zapisa, nego na zajedničkom korištenju jedinstvene podatkovne infrastrukture. Jedinstvenu podatkovnu infrastrukturu čine registri elektroničkih zapisa podataka svih tijela javne uprave. Prava pristupa i mijenjanja podataka registara proizlaze iz prava i obveza pojedinih tijela te su ugrađena u aplikacijski sustav kojim se upravlja i koriste podaci registara.

Peto, rad javne uprave mora biti *otvoren za povezivanje, integraciju i interoperabilnost prema drugim sustavima*. U svakom projektu elektroničkog povezivanja potrebno je precizno definirati komponente integracije, povezivanja i interoperabilnosti prema drugim sustavima (npr. u EU-u) te definirati podatke i servise koji će biti otvoreni za druge sustave. Za ovo je potrebno riješiti cijeli niz sigurnosnih aspekata interoperabilnosti da bi razmjena bila pouzdana i neporeciva.

Šesto, razvoj e-uprave mora se koncipirati *strateški i reformski*, praćeno upravljanjem procesom promjene. Problemi vodstva, strateškog pristupa i kvalitetne koordinacije, odgovarajući financijski resursi, razvoj pravnog okvira, organizacijskih procesa i poslovnih modela, kao i razvoj nove upravne kulture praćene partnerstvom s vanjskim dionicima nužni su za sveobuhvatni razvoj uprave u digitalnom društvu. Stoga osobito ne treba zanemariti odnos uprave i privatnog sektora, kako u pogledu partnerskog odnosa u osmišljavanju, razvoju i realizaciji e-usluga, tako i u pogledu položaja privatnog sektora kao korisnika usluga – visoka razina korupcije negativno je povezana s kvalitetom razvoja e-usluga, a nedostatak korisničke orijentacije utječe na nedovoljnu posvećenost razvoja e-usluga za privatni sektor, što se zatim negativno odražava na gospodarski razvoj.

U cjelini, IKT može znatno utjecati na učinkovitost javne uprave, ali njegova primjena mora biti sagledana u cjelovitom kontekstu i popraćena odgovarajućim pravnim okvirom te organizacijskim i procesnim promjenama bez kojih su postignuti učinci parcijalni. Upravo su organizacijski aspekti e-uprave jedan od ključnih elemenata u njezinom razvoju.

Literatura

Avison, D., Shah, H. (1997) *The Information Systems Development Life Cycle*. London, United Kingdom: McGraw-Hill.

Brown, D. (2005) Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 241–254.

Brown, T. L., Potoski, M. (2003) Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13: 441–468.

Brown, T. L., Potoski, M. (2005) Transaction Costs and Contracting: The Practitioner Perspective. *Public Performance and Management Review*, 28(3), 326–351.

Chadwick, A., May, C. (2003) Interaction between states and citizens in the age of Internet: E-Government in the United States, Britain and the European Union. *Governance* 16(2): 271–300.

Codagnone, C., Osimo, D. (2010) Beyond 2010: E-government current challenges and future scenarios. U: Nixon, P.G., Kotrakou, V.N., Rawal, R. (ur.) *Understanding E-Government in Europe: Issues and Challenges*. London, New York: Routledge.

Earl, M., Sampler, J., Short, J. (1995) Strategies for Business Process Reengineering. *Journal of Management Information Systems* 1(12): 31–56.

Erl, T., Booch, G. (2009) *SOA Design Patterns*. Boston, Massachusetts: Person Education.

European Commission (2016) EU eGovernment Action Plan 2016-2020: Accelerating the digital transformation of government, COM(2016) 179 final, 19 April 2016, [<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-179-EN-F1-1.PDF>]

Europska komisija (2015) EU Jedinstveno digitalno tržište, COM(2015) 0192final, [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0192>]

European Commission (2014) E-government benchmark report: Delivering on the European Advantage? How European governments can and should benefit from innovative public services, Final insight report: May 2014, [<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-egovernment-report-2014-shows-usability-online-public-services-improving-not-fast>]

European Commission (2013) Public Services Online 'Digital by Default or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment Performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012; Final insight report 2013, [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/eGov%20Benchmark%202012%20insight%20report%20published%20version%200.1%20_0.pdf]

European Commission (2010a) Digital Agenda for Europe, COM(2010) 245 final, 26 August 2010, [[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245R(01))]

European Commission (2010c) Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement, December 2010, prepared by Capgemini, [<https://www.capgemini.com/resources/2010-egovernment-benchmark>]

European Commission (2010b) The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable and innovative Government, COM(2010) 743 final, 15 December 2010, [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF>]

European Commission (2005) Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services, Report of the fifth measurement October 2004, prepared by Capgemini, European Commission Directorate General for Information Society and Media.

European Commission (2003) eEurope 2005: Benchmarking Indicators, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, November 2003.

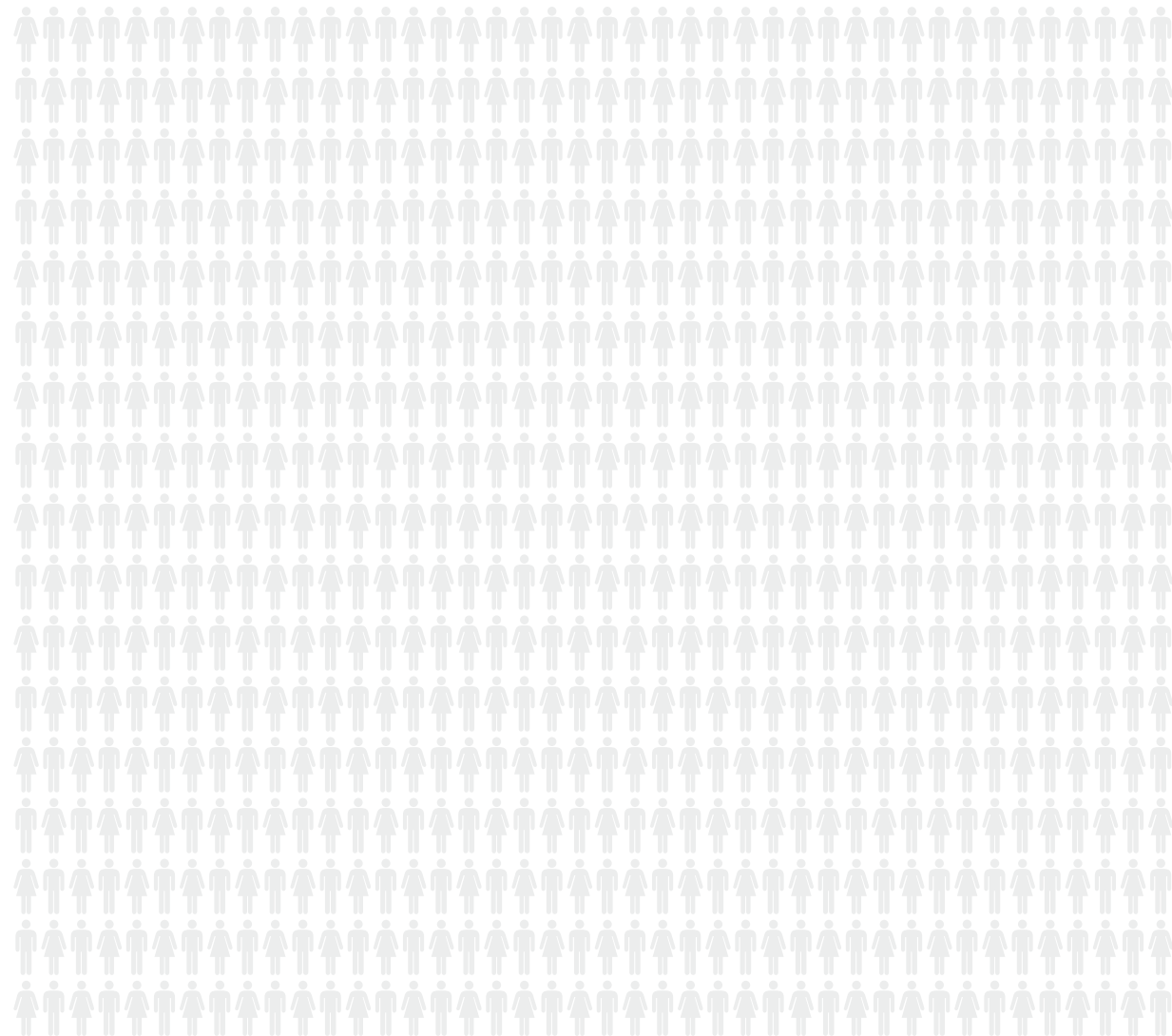
Hammer, M., Champy, J. (1993) *Reengineering the Corporation*. New York, USA: Harper Collins Publishers.

- Hammer, M., Steven, A. (1995) *The Reengineering Revolution: A Handbook*. New York, USA: Harper Collins Publishers.
- Harrington, H. (1995) *Business Process Improvement*. New York, USA: McGraw-Hill.
- Harrington, H., James, S. (1995) *Total Improvement Management*. New York, USA: McGraw-Hill, Inc.
- Hoyer, V. (2008) MOdelling Collaborative e.Business Processes in SME Environments. *Journal of Information Science and Technology* 5: 46–59.
- Homburg, V. (2008) *Understanding E-Government. Information Systems in Public Administration*. London, New York: Routledge.
- Ministarstvo uprave (2015) *Strategija e-Hrvatska 2020. Prijedlog*. Prosinac 2015.
- Musa, A. (2006) E-uprava i problem digitalne podjele. Studija izrađena u okviru projekta „Novi hrvatski pravni sustav“. Pravni fakultet u Zagrebu.
- Musa, A., Đurman, P. (2016) Digital local government: promoting transparency, openness and efficient local public services, u Lhomme, D., Musa, A., de La Rosa, S. (ur.) *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*. Edititon Rencontres Europeenes. Bruxelles: Bruylant – Larcier, str. 343–370.
- Musa, A., Petak, Z. (2015) Coordination for policy in transition countries: case of Croatia. *International Public Administration Review* 13(3-4): 117–159.
- Norris, P. (2001) *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Object Management Group. (2011) *Documents Associated with Business Process Model and Notation (BPMN) Version 2.0*. Preuzeto 29. March 2014, [<http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0/>]
- OECD (2009) *Economic Surveys: Brazil*. Paris: OECD.
- Peacock, E., Tanniru, M. (2005) Activity Based Justification of IT Investments. *Information & Management* 415–424.
- Rose, R. (2005) A Global Diffusion Model of e-Governance. *Journal of Public Policy* 25(1): 5–27.
- Stemberger, M., Kovačić, A., Jaklić, J. (2007) A Methodology for Increasing Business Process Maturity in Public Sector, Interdisciplinary. *Journal of Information, Knowledge and Management*, 2, 119–133.
- UN DESA (2016) United Nations E-government Survey- E-government in support of sustainable development. New York: United Nations., [<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>]
- UN DESA (2003) World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads. New York: United Nations, [<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>]
- West, D. M. (2004) E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review* 64(1): 15–27.
- 6, P. (2004) Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(1): 103–138.

E-UPRAVA I DRUŠTVENE MREŽE: KAKO NOVE TEHNOLOGIJE MIJENJAJU ODNOS VLADA S GRAĐANIMA I KORISNICIMA

Doc. dr. sc. Marijana Grbeša Zenzerović
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: grbesa@fpzg.hr

Milica Vučković, mag.nov.
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: milica.vuckovic@fpzg.hr



Sažetak

Posljednjih nekoliko godina u stručnoj i znanstvenoj literaturi sve se intenzivnije proučavaju društvene mreže i njihova uloga u politici i javnoj upravi. Dosadašnja istraživanja pokazuju da se brojna optimistična očekivanja o ulozi društvenih mreža u politici i upravi nisu ispunila, ponajprije stoga što politički akteri nisu iskoristili mogućnosti dvosmjerne i izravne komunikacije kako bi uključili građane u političke procese. Štoviše, recentna istraživanja pokazuju da vlade većinom i ne pokušavaju koristiti društvene mreže za uključivanje građana u procese donošenja odluka, već ih u prvom redu koriste za poboljšanje jednosmjerne javne komunikacije. Cilj ovog rada je, oslanjajući se na nekoliko ilustrativnih primjera korištenja novih komunikacijskih platformi Vlade Republike Hrvatske 2011. – 2015., prikazati ključne odrednice uporabe društvenih mreža u javnoj upravi u razdoblju kada je Vlada dobila međunarodna priznanja za njihovo uspješno korištenje. S druge strane, rad nastoji pokazati kako su građani komunicirali s Vladom putem novih digitalnih platformi. Zaključci ovog osvrta pokazuju da je tadašnja Vlada, u odnosu na prethodne Vlade, kao i na dvije Vlade koje su došle nakon nje, postavila nove standarde u korištenju digitalnih kanala komunikacije. Međutim, ta je Vlada društvene mreže ponajprije rabila kao kanal za informiranje i promoviranje, dok je funkciju uključivanja građana, participacije, kolaboracije i interakcije u velikoj mjeri zanemarila, što se dobrim dijelom ogleda i u primjetnom broju negativnih i ciničnih komentara koje su građani ostavljali na službenoj Facebookovoj stranici Vlade.

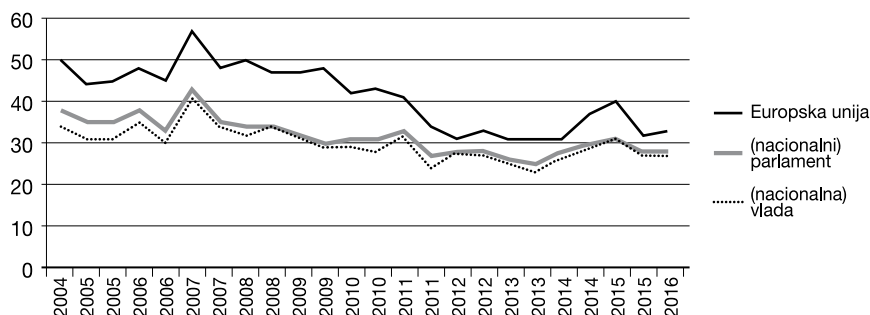
Ključne riječi:

e-uprava, društvene mreže, informiranje, komuniciranje, participacija, Vlada Republike Hrvatske, Zoran Milanović

1. Uvod: kriza demokracije i internet kao lijek

U posljednjih nekoliko desetljeća raste zabrinutost zbog gubitka povjerenja u rad ključnih institucija (Norris, 1999; Moisés, 2006; McLaren, 2007; Van De Walle i Six, 2014). Tu pretpostavku o niskom povjerenju u nacionalne i nadnacionalne vlade i institucije potvrđuje i istraživanje Eurobarometra koje pokazuje da građani Europske unije u načelu sve manje vjeruju svojim nacionalnim vladama i parlamentima, ali i institucijama EU-a. Primjerice, 2016. godine samo je 27 posto ispitanika reklo da vjeruje svojim nacionalnim vladama, dok je njih više od 70 posto reklo da ne vjeruje svojoj vladi (Slika 1).

Slika 1: Povjerenje Europljana u institucije (prosjeck);¹



Izvor: Standard Eurobarometar 85 (proljeće 2016: 14)

Napomena: Pitanje postavljeno ispitanicima: „I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.“

Zbog sve veće Mnogi autori smatraju da upravo nove tehnologije otvaraju brojne mogućnosti za „izlječenje“ tog kroničnog nepovjerenja (Norris, 1999; Coleman i Spiller, 2003; Coleman et al., 2008; Breindl i Francq, 2008). Internet, u tom smislu, ima više funkcija od kojih su najvažnije: širenje informacija o aktivnostima vlade, kao i širenje informacija o javnim uslugama, osiguravanje mehanizama za reakciju građana, omogućavanje izravnijeg sudjelovanja u procesu donošenja odluka i osiguravanje izravne potpore demokratskom procesu, poput online glasanja (v. Norris, 2000).

Zagovornici pozitivnih učinaka interneta i novih tehnologija (tzv. *cyber-optimisti*) vide računalno posredovanu komunikaciju kao budućnost demokracije. Oni ističu da internet može „ozdraviti“ demokraciju, obnavljajući veze između birača i političkih elita, pružajući kvalitetnije informacije biračima i, općenito, kreirajući politički sustav koji će biti uključiviji (Coleman i dr., 2008; Breindl i Francq, 2008). Coleman i dr. (2008: 196–7) u svom istraživanju zaključuju da građani iskazuju veće zanimanje za sudjelovanje u građanskim aktivnostima ako im se prethodno pruži *web*-platforma koju mogu lako koristiti i koja će im pružiti sve

¹ Istraživanje je provedeno u 28 članica Europske unije, pet zemalja kandidatkinja (Republika Makedonija, Turska, Crna Gora, Srbija i Albanija) te dijelu Cipra koji je pod turskom vlašću.

potrebne informacije o procesima koji ih zanimaju. Najveći potencijal digitalnih tehnologija za vlade, prema *cyber*-optimistima, leži u jačanju učinkovitosti provedbe politika, većoj političkoj odgovornosti i, tek na kraju, u porastu javne participacije (v. u Norris, 2000).

Nasuprot *cyber*-optimistima su *cyber*-pesimisti koji smatraju da internet neće znatnije promijeniti karakter političkih procesa jer postoji otpor prema promjenama unutar tradicionalnih političkih sustava, zbog čega se građani nisu u dovoljnoj mjeri voljni transformirati u „dobre građane“ (Bentivegna, 2006: 335). Oni smatraju da će internet pružiti platformu za uključenje i raspravu onima koji su već politički uključeni. Nadalje, drže kako je naivno očekivati da će tehnologija transformirati vladine službe jer su ta tijela u osnovi hijerarhijska, birokratska i konzervativna. Primjerice, „službeni dokumenti mogu biti objavljeni *online*, ali su i dalje potrebne određene tehničke sposobnosti i znanja za pregovaranje tih izvora informacija“ (Norris, 2000: 2). Isto tako, iako su vlade razvile *web*-stranice s pomoću kojih pružaju određene usluge, neka su istraživanja pokazala da se potencijal za diskurzivnu deliberaciju iskorištava tek u ograničenoj mjeri (Wiklund, 2005: 718). Ovu tezu potvrđuje i činjenica da su u ostvarivanju prvih triju faza razvoja e-uprave – fazi oglasnog prostora, djelomičnog pružanja usluga i fazi portala (West, 2004: 17 u Musa, 2006) – vlade većinom bile uspješne, dok četvrta faza, „faza interaktivne demokracije,“ ostaje do danas predmetom brojnih istraživanja koja ne nude jednoznačne odgovore.

U kontekstu konstantno niskog povjerenja u nacionalne vlade i institucije, a oslanjajući se na ideje *cyber*-optimista koji vjeruju da vlade s pomoću novih tehnologija mogu obnoviti veze između institucija i građana, kao i uzimajući u obzir specifičnosti društvenih mreža, ilustrirat ćemo kako je Vlada Republike Hrvatske iskoristila potencijal društvenih mreža, pogotovo u kontekstu niske razine povjerenja građana u institucije, koje je u Hrvatskoj niže od prosjeka Europske unije. Primjerice, u svibnju 2016. samo je 15 posto ispitanika reklo da vjeruje Vladi, dok je u svibnju 2015. godine njih 21 posto iskazalo povjerenje u Vladu (Eurobarometar 2015, 2016).² U istom razdoblju 2015. godine prosjek povjerenja Europljana u njihove nacionalne vlade iznosio je 27 posto, jednako kao i 2016. godine (Eurobarometar, 2016: 14).

² Izrazito nisko povjerenje u Vladu 2016. godine treba promatrati u kontekstu specifičnih zbivanja upravo u razdoblju kada je provedeno istraživanje Eurobarometra, od 20. do 31. svibnja 2016. Naime, tada je hrvatsku političku scenu potresala afera poznata pod nazivom „Konzultantica“ vezana uz bivšeg predsjednika HDZ-a Tomislava Karamarka i njegovu suprugu Anu Karamarko, a koja je u konačnici uzrokovala i HDZ-ovo rušenje vlastite Vlade sredinom lipnja 2016. godine.

2. Društvene mreže i njihova uloga u e-upravi

Stručna i znanstvena literatura sugerira da društvene mreže imaju potencijal učiniti političke procese inkluzivnijima i samim time, u određenoj mjeri, vratiti povjerenje građana u vlade (Mickoleit, 2014; Bertot et al., 2010). Moore smatra da upotreba društvenih mreža omogućuje jeftin način za povećanje građanske participacije, vladine transparentnosti i odgovornosti, kao i jeftin način pružanja usluga u javnom sektoru. Autorica isto tako naglašava da utjecaj društvenih medija ovisi o različitim faktorima, uključujući kvalitetu sadržaja, specifičnosti lokalnih praksi i odgovore građana (2013: 1). Nadalje, neki autori vjeruju da bi društveni mediji trebali poticati osjećaj povezanosti između građanstva i vlada te izgraditi dvosmjerni, dijaloški odnos (npr. Zavattaro i Sementelli, 2014).

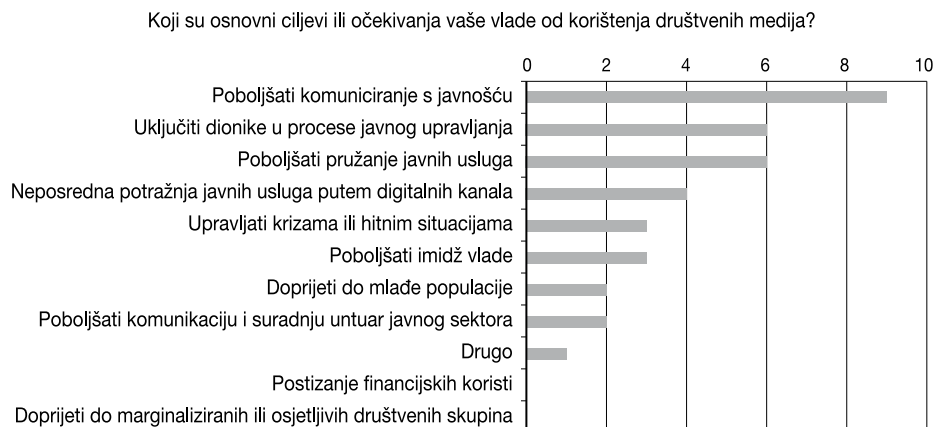
Rasprava o društvenim mrežama danas u tehnološkom smislu najčešće uključuje alate Web 2.0, pri čemu najčešće mislimo na blogove, mikroblogove (Twitter), wikis, *networking* (Facebook, LinkedIn), multimedijско dijeljenje (YouTube, Instagram), aplikacije, virtualne svjetove (Second life), crowdsourcing itd. Kao osnovna karakteristika Weba 2.0 ističe se njegova „društvena“ dimenzija koja se odnosi na društvene mreže putem kojih korisnici postaju aktivni sudionici u kreiranju, organiziranju, uređivanju, dijeljenju, komentiranju i ocjenjivanju sadržaja na mreži, ali i u stvaranju mreže između korisnika i javne uprave (Criado et al., 2013: 320). Kad je riječ o društvenim medijima u javnoj upravi, najčešće se navodi da ne postoji sveobuhvatna definicija „društvenih medija u javnoj upravi“, ali ih se uglavnom karakterizira kao „skupinu tehnologija koja omogućava javnoj upravi da potiče uključivanje građana i organizacija koristeći Web 2.0 filozofiju“ (ibid).

Mergel (2013.) razlikuju tri faze razvoja društvenih medija u e-upravi. Prva je faza eksperimentiranja s online platformama bez jasnih pravila korištenja; zatim slijedi faza uvođenja reda nakon početnog kaotičnog korištenja, uz definiranje normi i regulaciju; u posljednjoj fazi institucije jasno određuju prihvatljivo ponašanje, vrste interakcije i nove načine komunikacije definirane u politikama i strategiji za upravljanje službenim kanalima na društvenim mrežama.

Criado et al. (2013.) kao ciljeve korištenja društvenih mreža u javnoj upravi navode participaciju, kolaborativnost, transparentnost, otvorenost, dobro upravljanje i smanjenje troškova. Upravo je treća faza razvoja korištenja društvenih mreža u e-upravi važna za našu daljnju raspravu jer se u trećoj fazi naglašava važnost postojanja jasne strategije korištenja društvenih mreža. Tako istraživanje OECD-a provedeno 2013. godine pokazuje da vlade većinom nemaju jasno definirane strategije korištenja društvenih mreža, a među onima koje imaju zadanu strategiju participacija i interaktivnost samo se rijetko spominju kao važni ciljevi korištenja društvenih mreža. U spomenutom istraživanju je od 35 ispitanih vlada (34 članice OECD-a i Kolumbija) njih 25 odgovorilo da koristi društvene mreže. Na upit koriste li društvene mreže strateški te imaju li jasno definirane ciljeve i očekivanja koja pokušavaju ostvariti korištenjem društvenih mreža, samo je sedam vlada odgovorilo da strateški koristi društvene mreže, dok je njih 12 odgovorilo da imaju definirane ciljeve i očekivanja koje pokušavaju ostvariti koristeći društvene mreže (Mickoleit, 2014: 11–12). Pogledamo li Sliku 2 koja prikazuje odgovore

na pitanje koji su glavni ciljevi i očekivanja vlada od društvenih mreža, vidjet ćemo da je najčešći odgovor „unaprijediti javne komunikacije“. Na drugom i trećem mjestu su uključivanje sudionika u javne vladine procese te poboljšanje javnih usluga.

Slika 2: Očekivanja vlada od društvenih mreža



Izvor: OECD (2013b) „Survey on government use of social media“, str. 14

Napomena: Grafikon prikazuje odgovore 12 zemalja koje su prethodno odgovorile da imaju specifične ciljeve i očekivanja od korištenja društvenih mreža; dopuštena su do tri odgovora.

Zanimljivo je da vlade najčešće ni nemaju za cilj iskoristiti potencijal novih tehnologija za vraćanje povjerenja građana u institucije i politiku općenito, putem jače interakcije i dvosmjerne komunikacije. Drugi je problem što većina vlada uopće nema jasnu strategiju ni zadane ciljeve korištenja društvenih mreža. To pitanje strateškog korištenja društvenih mreža sve se češće problematizira u sklopu relativno novog istraživačkog području koje se bavi komuniciranjem tijela izvršne vlasti (tzv. *government communication*). Ono istražuje komuniciranje vlada u medijaliziranom političkom okruženju i to na dvjema razinama: a) u smislu transparentnog informiranja građana i poticanja njihovog uključivanja u političke procese, b) u smislu uvjeravanja, mobiliziranja i pridobivanja građana za određene mjere, politike ili osobe (v. Grbeša Zenzerović i Bebić, 2016). Naš je cilj stoga pokušati, na temelju nekoliko ilustrativnih primjera, analizirati kako Vlada Republike Hrvatske koristi društvene mreže, konkretno Facebook, na tim dvjema razinama.

3. Vlada Republike Hrvatske na društvenim mrežama

Usredotočit ćemo se ovdje na objave bivše „Kukuriku“ Vlade jer je Vlada Tihomira Oreškovića prekratko trajala da bi bilo moguće uočiti bilo kakve potencijalne trendove, a Vlada Andreja Plenkovića je tek krenula s radom pa je još uvijek teško procijeniti kako će komunicirati na društvenim mrežama.

Vlada Zorana Milanovića je u 2015. proglašena trećom najpopularnijom vladom na Facebooku u Europi, prema istraživanju agencije Burson-Marsteller „World Leaders on Facebook“ koje je analiziralo više od 500 stranica izvršnih vlasti na Facebooku. U 2015. godini, Vlada je putem 389 objava građane informirala o nizu tema i javnih politika, a građani su odabrali opciju „svida mi se“ više od 280.000 puta te izrazili svoje mišljenje u 53.000 komentara (Večernji.hr, 18. siječnja 2016.). Nadalje, projekt Twiplomacy je 2015. godine Vladu Republike Hrvatske proglasio najkomunikativnijom vladom u Europi te drugom na svijetu po komunikaciji na Twitteru i to među 619 analiziranih profila vlada, šefova država, ministara vanjskih poslova i utjecajnih svjetskih lidera. Više od 50 posto Vladinih tvitova činili su odgovori građanima, što upućuje na visoku stopu interakcije s korisnicima i jedno je od ključnih obilježja otvorene i transparentne vlade.

Ta je Vlada, dakle, po nizu kriterija ocijenjena „prisutnom“ i „interaktivnom“. Međutim, zanimljivo je pogledati kako su na te Vladine objave reagirali građani. Analizirali smo u tom smislu nekoliko objava Vlade na službenoj Facebook stranici u razdoblju od 1. svibnja do 30. lipnja 2015. godine, kao i komentare građana na Vladine statuse. Komentari građana klasificirani su kao „pozitivni“ ili kao „negativni, odnosno cinični“. Na kraju, analizirali smo u kojoj mjeri i kako Vlada odgovara na komentare i upite.

Većina promatranih statusa koji su objavljeni na službenoj Facebook stranici Vlade informativnog je karaktera ili pak imaju svrhu promoviranja određene vijesti. Jedan od brojnih primjera koji ukazuje na informativni karakter objava na stranici su, primjerice, sljedeći statusi:

- *„Zatraži besplatnu Jadrolinija2Go karticu, izbjegni čekanja u redu za kartu i brže se ukrcaj na brod, a Jadrolinija te za svako putovanje nagrađuje i 'bonus' kunama: <http://bit.ly/Jadrolinija2Go>.“* (objavljeno 10. svibnja 2015.)³
- *„Sutra obilježavamo Dan Europe! Na taj je dan 1950. Robert Schuman predstavio deklaraciju kojom su položeni temelji Europske unije. Pridružite se proslavi i posjetite neko od događanja organiziranih diljem Hrvatske: <http://bit.ly/9-5-DanEurope>.“* (objavljeno 8. svibnja 2015.)⁴

3 <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts>

4 <https://www.facebook.com/wwwvladahr/>

Ilustrativan primjer je i status o korištenju usluga servisa e-Građani u kojoj se Vlada hvali da su građani, u godinu dana otkad postoji servis, e-usluge koristili čak 2.250.000 puta (objavljeno 10. lipnja 2015.).⁵ Upravo taj status vrlo dobro demonstrira da je Vlada ponekad vješto „pakirala“ brojke. Naime, pogledamo li kako izgledaju brojke na razini jednog mjeseca, vidjet ćemo da je riječ o relativno malom broju korisnika. Primjerice, sustav e-Građani u listopadu 2015. godine koristilo je samo oko 200.000 građana⁶, no Vlada je, prikazujući skupne rezultate na razini godine, pokušala pojačati pozitivan percepcijski učinak.

Nadalje, lako je uočiti da su statusi tehnički vrlo dobro opremljeni pa tako većina sadrži fotografiju, video, link i/ili info grafike koje mahom zadovoljavaju visoke grafičke i sadržajne standarde. Dobar primjer je status o energetskej obnovi kuća:

- *Plaćaj manje, živi bolje i čuvaj okoliš! Saznaj kako povući do 168 000 kuna putem Javnog poziva za energetskej obnovu obiteljskih kuća: <http://bit.ly/EnergetskaObnova>.” (objavljeno 2. svibnja 2015.)⁷*

Taj je status popraćen info grafikom koja je sadržavala sve važne informacije o temi (vidi Sliku 3).

Slika 3: Službena Facebook stranica Vlade Republike Hrvatske



Sudeći prema broju lajkova, dijeljenja i komentara koje su dobili spomenuti primjeri (primjerice, status o energetskej obnovi kuća dobio je 377 lajkova, imao je 220 dijeljenja i 83 komentara), čini se da građani pokazuju želju za sudjelovanjem i uključivanjem.

Dok su navedeni statusi informativnog karaktera generirali najviše reakcija u obliku lajkova, našu su pažnju u ovoj analizi privukli statusi koji su se isticali i znatno većim brojem komentara. Takav je npr. bio status koji je sadržavao informacije o hrvatskom izvozu:

- *„Zahvaljujući gospodarskom rastu koji je formalno obilježio izlazak iz recesije nastavljamo pozitivne trendove. Raste izvoz, a s njim raste BDP, stvaraju se nova radna mjesta, unaprijeđuje konkurentnost proizvoda što hrvatsku ekonomiju čini snažnijom <http://bit.ly/IzvozniPortal>.” (objavljeno 11. lipnja 2015.)⁸*

5 <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts>

6 <https://uprava.gov.hr/print.aspx?id=14401&url=print/>

7 <https://www.facebook.com/wwwvladahr/>

8 <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts/>

Ova je Vladina objava dobila gotovo 400 lajkova i 59 puta je podijeljena, što je još uvijek u rangu s ranije spomenutim statusima, ali ono što odskaka od ranijih primjera je broj komentara. Naime, Vlada je na ovu objavu dobila 233 komentara, što je mnogo više od broja komentara na ranije prikazane objave. Iako je bez relevantnog empirijskog istraživanja nemoguće potvrditi postojanje specifičnih trendova, pregledavanjem komentara građana na ovu objavu možemo primijetiti da je većina tih komentara negativna i cinična. Primjerice, neki od tih komentara su:

- Željka Skalić: „Hrvatska trenutno izvozi mladost, nepovratno, starci umiru jer moraju, sirotinju vlada sa svojom politikom izbacuje na ulice, unistava obitelji, razdvaja djecu od roditelja, cijela država je socijalni slučaj pa se i po toj cijeni rasprodaje, sramite se, ubojice hrvatnog naroda...lopovi vladaju, sirotinja na ulicama, to vam je izvozni moto...“ (objavljeno 11. lipnja 2015. u 21:18)
- Amanda Filipović: „Preko noci izasli iz recesije, al samo slovima . Bravo , ne znam il je smijesno ili zalosno ...“ (objavljeno 11. lipnja 2015. u 21:17)
- Zdravko Vertus: „Koji to izvoz raste...ili ste mislili uvoz otrova koji jedemo i pijemo... sve sta se izvozi su milijarde kn od kamata koje zaraduju banke i trgovacki lanci to nam je jedini izvoz.“ (objavljeno 23. lipnja 2015. u 16:50)

Slične je komentare izazvala i vijest o „izlasku iz recesije“ koju je Vlada objavila 29. svibnja 2015. na svom službenom Facebooku i to statusom:

- „Zahvaljujući stabilnom rastu gospodarstva i provedenim reformama, nakon šest godina hrvatsko gospodarstvo bilježi oporavak i formalan izlazak iz recesije: <http://bit.ly/DZSoBDP>.“⁹

Ova je objava generirala više od 1400 lajkova, 280 dijeljenja i više od 500 komentara. Iako je dio komentara bio pozitivan, ponovo je bilo puno više negativnih i ciničnih komentara građana. Cinične komentare možda najbolje ilustrira komentar korisnika Edvina Dautovića, koji je na svoj komentar dobio 276 lajkova od drugih korisnika, a koji kaže:

- „Ja imam 22 lipe u džepu. Plaća mi za koji dan. Htio sam Vas pitat, kad ja izlazim iz recesije? Hvala.“ (objavljeno 29. svibnja 2015. u 11:17)

Promatrajući odgovore Vlade (tzv. *response rate*) na dvije spomenute objave koje su dobile znatan broj komentara (250 i 517), moguće je uočiti da administratori stranice odgovaraju na prvih nekoliko komentara, a onda puštaju da rasprava ide svojim tokom.

Odgovori *community* menadžera su većinom konstruktivni i sadržajni, što govori da su o većini tema koje objavljuju dobro informirani. Primjerice:

- Vlada Republike Hrvatske: „Krešimir, svjesni smo da je za promjene potrebno vremena, ali pozitivni gospodarski trendovi su dokaz da su stvoreni uvjeti za stabilan i trajan rast BDP-a, a prve procjene DZS-a to i potvrđuju. Porast industrijske proizvodnje, porast plaća i drugi pozitivni pomaci temelj su za trajni gospodarski rast. Više o pozitivnim gospodarskim pokazateljima možeš pogledati ovdje: https://youtu.be/mHBa7oO_Eb0.“ (objavljeno 29. svibnja 2015. u 11:29)

⁹ <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts>

Ipak, građani su često nezadovoljni jer administratori ne odgovaraju na više komentara pa tada možemo vidjeti ovakve komentare:

- Vedran Vrdoljak: „Zasto odgovarate samo na objave koje su pozitivne za vas. Ni na jednu negativnu objavu niste odgovorili. Npr " Kako zaustaviti odlazak ljudi trbuhom za kruhom"? Za koji ste krivi Vi i prijasnja vlada!!!“ (objavljeno 12. lipnja 2015. u 7:53)

Ovakva pitanja korisnika otvaraju raspravu o tome na koliko bi komentara trebali odgovarati i kako bi trebali selekcionirati pitanja i komentare na koje će odgovarati. Iako je teško uspoređivati Milanovićevu Vladu s Oreškovićevom, a u ovom trenutku i s Plenkovićevom, promatrajući sam izgled stranice, broj lajkova, komentara i opremljenost statusa, čini se (barem zasad) da je „Kukuriku“ Vlada uspješnije vodila svoju Facebook stranicu nego njezine dvije nasljednice. Pregledavanjem stranice aktualne Vlade Andreja Plenkovića u listopadu i studenom 2016., lako je utvrditi da administratori stranice uopće ne odgovaraju na komentare građana te da na stranici možemo pronaći gotovo isključivo vijesti o svakodnevnim službenim aktivnostima premijera Andreja Plenkovića, što je velik korak unazad u odnosu na standarde postavljene za vrijeme Vlade Zorana Milanovića. Međutim, Vlada Andreja Plenkovića na početku je mandata i tek će se vidjeti kakva će biti njezina politika prema društvenim mrežama i, uopće, prema komunikaciji s građanima.

4. PR vs. interaktivna demokracija

Ilustrativna analiza službene Facebook stranica Vlade Republike Hrvatske iz 2015., odnosno iz razdoblja kada je Vlada dobila međunarodna priznanja za uspješno korištenje društvenih mreža, navodi na nekoliko zaključaka. Kao prvo, možemo zaključiti da je Vlada koristila svoj Facebook prije svega kao oglasnu ploču ili platformu za pružanje informacija, što treba tretirati kao kvalitativan iskorak u smislu zahtjeva za transparentnošću. Drugo, Vlada je često koristila Facebook kao kanal za vlastitu promociju, što je ovdje ilustrirano objavama o izlasku iz recesije, rastu izvoza i korištenju usluga servisa e-Građani. Tek u manjoj mjeri službena je Facebook stranica Vlade korištena za interakciju s građanima. Na kraju, Vlada u načelu nije koristila Facebook za participaciju i uključivanje građana, mobilizaciju i pridobivanje građana za određene mjere, politike ili osobe, kao ni za kolaborativnost i pametno upravljanje.

Do sličnih su zaključaka došli i drugi istraživači koji su se bavili ovom temom: za većinu vlada koje su rano prihvatile društvene medije znatnija kolaboracija i uključivanje i dalje ostaju relativno nedostižni (Brainard i McNutt, 2010; Bryer, 2011; Brautović et al., 2013; Mergel, 2013). Primjerice, Moss i Coleman (2014) pišu da su politička eksperimentiranja u Velikoj Britaniji, kojima bi se implementirale koherentne strategije pomoću kojih bi internet osnažio demokratski potencijal građana, osim u rijetkim slučajevima, u potpunosti podbacila. Ipak, prisjećajući se ovdje još jednom istraživanja koje je OECD proveo 2013. godine, a koje je prvo takvo sveobuhvatno izvješće o korištenju društvenih mreža u javnoj upravi među zemljama članicama OECD-a i u kojem jasno stoji da većina vlada zemalja članica nema jasnu strategiju i jasne ciljeve korištenja društvenih mreža, postavlja se pitanje zbog čega su visoka očekivanja od vlada na polju interakcije, kolaboracije i participacije i dalje sveprisutna ako vlade ne vide povećanje interakcije i kolaboracije kao svoje strateške ciljeve? Nadalje, još je važnije upitati se zbog čega vladama nije cilj povećati interakciju i kolaboraciju putem novih komunikacijskih platformi. Jedan od mogućih odgovora je da vlade još uvijek ne razumiju u potpunosti na koji način mogu koristiti društvene mreže, kako mogu vratiti povjerenje građana u svoj rad i kako na kraju mogu pridobiti građane da im budu saveznici u provođenju zajedničkih politika.

5. Zaključak

U ovom tekstu pokušali smo ukazati na nekoliko važnih pitanja vezanih uz ulogu društvenih mreža u javnoj upravi. U uvodnom dijelu rada osvrnuli smo se na rane teze *cyber-optimista* i *cyber-pesimista* te na njihovu važnost u kontekstu rasprave o ciljevima i načinima komuniciranja tijela izvršne vlasti. Nadalje, istaknuli smo važnost strateškog upravljanja društvenim mrežama čiji se izostanak nameće kao jedan od najvećih, široko prisutnih problema u korištenju digitalnih tehnologija u komunikaciji s građanima. Na kraju, na primjeru Vlade Republike Hrvatske demonstrirali smo na koji način vlada, koja je dobila mnoga međunarodna priznanja za uspješno korištenje društvenih mreža u javnoj upravi, komunicira sa svojim korisnicima te kako građani reagiraju na vladinu komunikaciju.

Budući da se ovaj rad temelji tek na nekoliko ilustrativnih primjera, a ne na relevantnim empirijskim dokazima, donošenje generalnih zaključaka je izvan okvira samog rada. Ipak, nekoliko indikativnih uvida proizašlih iz analize može poslužiti kao dobra pretpostavka za daljnja istraživanja. Kao prvo, uspoređujući s jedne strane brojna znanstvena i stručna istraživanja – u kojima se ističe da vlade u većini zemalja nisu uspjele pomoću novih komunikacijskih platformi uključiti građane u procese donošenja politika i približiti im rad tijela javne uprave – te s druge strane prvo sveobuhvatno istraživanje korištenja društvenih mreža u javnoj upravi, provedeno 2013. godine među članicama OECD-a – u kojem se navodi da vlade ne vide participaciju i kolaboraciju kao važne ciljeve korištenja društvenih mreža – lako je uočiti raskorak između visokih očekivanja od vlada i onoga što vlade na društvenim mrežama uistinu rade. Kao drugo, čini se da Hrvatska s velikim brojem zemalja dijeli problem nedostatka strategije, što ukazuje na to da su tek rijetke zemlje ostvarile Mergelovu (2013.) treću fazu korištenja društvenih mreža. Većina zemalja još uvijek koristi društvene mreže neplanski, bez jasnih ciljeva. Treće, na primjeru Facebook stranice Vlade Republike Hrvatske iz vremena Zorana Milanovića vidljivo je da sama prisutnost i profesionalno vođenje stranice nisu dovoljni kako bi generirali pozitivne komentare građana i, potencijalno, pridonijeli vraćanju povjerenja građana u vladine institucije. Naprotiv, na nekoliko ilustrativnih primjera mogli smo uočiti da građani negativno reagiraju na „upakirane“ Vladine objave koje njima samima zvuče neautentično. Temeljitiya analiza ovdje bi, međutim, trebala uzeti u obzir i opće trendove negativnosti na društvenim mrežama (Groshek i Cutino, 2016; Rösner i Krämer, 2016)¹⁰ i usporediti u kojoj su mjeri rezultati dobiveni analizom Vladinih stranica dio šireg trenda, a u kojoj se mogu pripisati specifičnostima komuniciranja tijela izvršne vlasti. Isto tako, sveobuhvatno istraživanje trebalo bi uzeti u obzir niz drugih varijabli, poput sociopolitičkog konteksta, vremena objave, vrste objave (primjerice, je li riječ o najavi neke nove usluge za građane ili o propagiranju uspjeha Vlade) itd.

Iako je dobila međunarodna priznanja za uspješno korištenje društvenih mreža, sudeći prema analiziranim primjerima, Vlada Republike Hrvatske društvene je mreže ponajprije koristila kao kanal za informiranje i promoviranje, dok je ispunjavanje funkcije uključivanja građana, participacije, kolaboracije i interakcije u velikoj mjeri izostalo. Ipak, neupitno je da je Vlada Zorana Milanovića postavila određene standarde u korištenju društvenih

10 V. također Pew Research Center, *Project for Excellence in Journalism*, 2012.

mreža, koji su pridonijeli otvaranju i približavanju rada te Vlade samim građanima, što je u skladu s nekim drugim podacima o otvorenosti, odnosno zatvorenosti hrvatskih Vlada (v. Širinić, 2016).

Mnoge vlade, uključujući Vlada Republike Hrvatske, očigledno još uvijek traže pravi recept kako koristiti društvene mreže za pružanje javnih i korporativnih informacija, promoviranje općih i specifičnih javnih usluga te konzultiranje i uključivanje građana (Mickoleit, 2014: 2). Izostanak strategije, a samim time i jasno artikulirane uloge društvenih mreža u komunikaciji tijela izvršne vlasti, prva je prepreka u tim naporima.

Literatura

Bentivegna, S. (2006) Rethinking Politics in the World of ICTs. *European Journal of Communication* 1 21(3): 331–343.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., Grimes, J.M. (2010) Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly* 27(3): 264–271.

Brainard, L., McNutt, J. G. (2010) Virtual Government-Citizen Relations: Old Public Administration, New Public Management or New Public Service? *Administration and Society* 42: 836–858.

Brautovic, M., John, R., Milanovic-Litre, I. (2013) Quantitative Analysis of Communication Patterns on Facebook: A Case Study of Croatian Government. *Media Studies* 4(8): 45–59.

Breindl, Y., Francq, P. (2008) Can Web 2.0 applications save e-democracy? A study of how new internet applications may enhance citizen participation in the political process online. *International Journal of Electronic Democracy* 1(1): 14–31.

Bryer, T. A., Zavattaro, S. M. (2011) Social Media and Public Administration. *Administrative Theory & Praxis* 33(3): 325–340.

Criado, J. I., Sandoval-Almazan, R., Gil-Garcia, J. R. (2013.) Government innovation through social media. *Government Information Quarterly* 30(4): 319–326.

Coleman, S., Spiller, J. (2003) Exploring new media effects on representative democracy. *The Journal of Legislative Studies* 9(3): 1–16.

Coleman, R., Lieber, P., Mendelson, A. L., Kurpius, D. D. (2008) Public life and the internet: if you build a better website, will citizens become engaged? *New Media & Society* 10(2): 179–201.

Grbeša Zenzerović, M., Bebić, D. (2016) Komuniciranje tijela izvršne vlasti u Hrvatskoj: komentar o zakašnjoj državi. U: Musa, A. (ur.) 11. *Forum za javnu upravu: Digitalna uprava II: Komuniciranje politika i komuniciranje s javnošću u upravi*. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu.

Groshek, J., Cutino, C. (2016) Meaner on Mobile: Incivility and Impoliteness in Communicating Contentious Politics on Sociotechnical Networks. *Social Media and Society* 2(4): 1–10.

Margolis, M., Resnick, D. (2000) *Politics as Usual: The Cyberspace 'Revolution'*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Mergel, I. (2013) A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly* 30(4): 327–334.
- McLaren, L. (2007) Explaining Mass-Level Euroscepticism: Identity, Interests, and Institutional Distrust. *Acta Politica* 42: 233–251.
- Mickoleit, A. (2014) Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers. OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>
- Moisés, J. A. (2006) Citizens' Distrust in Democratic Institutions. *International Review of Sociology / Revue Internationale de Sociologie* 16(3): 593–616.
- Moss, G., Coleman, S. (2014) Deliberative Manoeuvres in the Digital Darkness: e-Democracy Policy in the UK. *British Journal of Politics and International Relations* 16: 410–427.
- Moore, A. (2013) Looking beyond likes: increasing Citizen engagement with Government Facebook Pages [<http://www.mpa.unc.edu/sites/www.mpa.unc.edu/files/Allison%20moore.pdf>]
- Musa, A. (2006) *E-Uprava i problem digitalne podijele*. Studija izrađena u okviru projekta „Novi hrvatski pravni sustav“. Pravni fakultet u Zagrebu.
- Norris, P. (1999) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2001) *Digital Divide*. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Cambridge: Cambridge University Press <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Books/Digital%20Divide.htm>
- Rösner, L., Krämer, N. C. (2016) Verbal Venting in the Social Web: Effects of Anonymity and Group Norms on Aggressive Language Use in Online Comments. *Social Media and Society* 2(3): 1–13.
- Širinić, D. (2016) Politički prioriteti u Hrvatskoj 1990. – 2016.: usporedba medijskog i političkog dnevnog reda. U: Musa, A. (ur.) 11. *Forum za javnu upravu: Digitalna uprava II: Komuniciranje politika i komuniciranje s javnošću u upravi*. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu.
- Van De Walle, S., Six, F. (2014) Trust and Distrust as Distinct Concepts: Why Studying Distrust in Institutions is Important. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(2): 158–174.
- Wiklund, H. (2005) A Habermasian Analysis of the Deliberative Democratic Potential of ICT-enabled Services in Swedish Municipalities. *New Media & Society* 7(2): 247–70.
- Zavattaro, S. M., Sementelli, A. J. (2014) A critical examination of social media adoption in government: Introducing Omnipresence. *Government Information Quarterly* 31(2): 257–264.

Mrežni izvori:

- <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts> (pristupljeno 10. studenog 2016.)
- <https://www.facebook.com/wwwvladahr/> (pristupljeno 10. studenog 2016.)
- <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts> (pristupljeno 10. studenog 2016.)
- <https://uprava.gov.hr/print.aspx?id=14401&url=print> (pristupljeno 1. prosinca 2016.)
- <https://www.facebook.com/wwwvladahr/> (pristupljeno 10. studenog 2016.)
- <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts> (pristupljeno 12. studenog 2015)
- <https://www.facebook.com/wwwvladahr/?fref=ts> (pristupljeno 12. studenog 2016.)
- Pew Research Center, Project for Excellence in Journalism, 2012 file:///C:/Users/B-00000/Downloads/Winningthemediacampaign2012.pdf (pristupljeno 3. studenog 2016.)
- Standard Eurobarometer 85 – Spring 2016 „Public opinion in the European Union, First results“, ISBN 978-92-79-60609-0, file:///C:/Users/Novak/Downloads/eb85_first_en.pdf (pristupljeno 5. studenog 2016.)
- Standard Eurobarometer 84 – Autumn 2015 „Public opinion in the European Union, First results“, ISBN 978-92-79-54163-6, doi: 10.2775/900566, file:///C:/Users/Novak/Downloads/eb84_first_en.pdf (pristupljeno 5. studenog 2016.)

NOVA SLOBODA: BUDUĆNOST ORGANIZACIJE VEĆ JE PROŠLOST

Prof. dr. sc. Josip Kregar
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: josip.kregar@pravo.hr



Manuel Castells napisao je svojoj kćeri Nuriji knjigu, kako kaže „u nadi da će njezin milenij biti bolji od mojega“ (Castells, 2003: 4). Svoju djecu promatramo s nadom da će informacijsko doba biti sretnije, bolje i uspješnije. Castells, pun vjere i optimizma u tehnologiju koja omogućava novu slobodu, ne zanemaruje otpor: „Izrazi društvenog otpora logici informatizacije i globalizacije grade se oko primarnih identiteta, stvarajući obrambene zajednice u ime Boga, mjesnosti, etniciteta ili obitelji. Istodobno dolaze u pitanje tako temeljne društvene institucije kakve su patrijarhat i nacija-država zbog kombinirane globalizacije bogatstva i informacija te lokalizacije identiteta i legitimnosti“ (Castells, 2003: 14).

Odlazeći s predsjedničke funkcije, profesor Barack Obama branio je ideju takvog novog doba, zabrinut napredovanjem neprijatelja demokracije uskogrudnog nacionalizma i ksenofobije.¹ Dijelim njegovu zabrinutost. Ali, nada leži u nezaustavljivim procesima otvorenog društva u kojem su granice država nevidljive, a granice napretka nezamislive. Otvorena demokratska društva donose prosperitet – jer je narod slobodan misliti o sebi, dijeliti, otkivati i stvarati ideje. Mladi ljudi, ovdje i svuda, dolaze do ideja internetom i novim tehnologijama, tek što su inovacije nastale. I tada gospodarstvo cvjeta jer novi proizvodi, nove usluge teku ekonomijom. Suprotno porecima u kojima vlada prisila, demokracije su ukorijenjene na slaganju s građanima koji vladaju i koji biraju put mirne promjene, što uključuje moralnu snagu nenasilja. To donosi stabilnost i pomaže ekonomski rast.²

Razlozi za optimizam su uspjeh tehnološki i demokratski razvijenih društava, uspješnost otvorene vladi i vladavine prava.³

Imamo li razloga biti tehnološki optimisti?

Prije više godina, u nastojanju da zamislim budućnost organizacije, a oslanjajući se na vjeru u tehnološki napredak, nadao sam se da će nastati drugačija situacija i pojaviti se atraktivna postbirokratska organizacija, koja ima fleksibilniju strukturu, demokratski stil vodstva, koja će poticati inovativnost i pomagati u prevladavanju birokratske rutine, prividne jednostavnosti. Bio je to mladenački rad, pun utopističke vjere, na koji sam i sad ponosan (Kregar, 1987). Otada je prošlo 30 godina. Trideset! Da sam pogriješio, to bi se pokazalo. Ali nisam – osnovni pravac promjena, snažni temelj tada nezamislivih tehnologija, samo se grubo naslućivao. Ali promjene su nadišle sva optimistična očekivanja. Tehnološki je optimizam u javnoj upravi, zapravo u svakoj organizaciji,

1 [<https://www.youtube.com/watch?v=xKirW7AQ2oo>]

2 „Now, democracy, like all human institutions, is imperfect. It can be slow; it can be frustrating; it can be hard; it can be messy. Politicians tend to be unpopular in democracies, regardless of party, because, by definition, democracies require that you don't get a hundred percent of what you want. It requires compromise. Winston Churchill famously said that democracy is the worst form of government -- except for all the others. And in a multiethnic, multiracial, multicultural society, like the United States, democracy can be especially complicated. Believe me, I know. But it is better than the alternatives because it allows us to peacefully work through our differences and move closer to our ideals. It allows us to test new ideas and it allows us to correct for mistakes. Any action by a President, or any result of an election, or any legislation that has proven flawed can be corrected through the process of democracy.“ V. Remarks by President Obama at Stavros Niarchos Foundation Cultural Centre in Athens, Greece, 16. studenog 2016. [<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/11/16/remarks-president-obama-stavros-niarchos-foundation-cultural-center>]

3 [http://www.unomaha.edu/idj/Issue1/Review_Derdzinski_Teorell_Democratization.pdf]; [<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>]

kolosalan. Djelovao je bez prekida neovisno o političkim turbulencijama, slomovima režima, prolaznim vlastima. Onkraj svake ideologije, svake demagogije, ljudskih očekivanja i strahova nestaje organizacija striktno hijerarhijske, čvrste kontrole i centralnog nadzora, utemeljena u stogovima papirnatih uputa i nepreglednih dokumenata.

Glasovi koji su upozoravali na defekte prividnog reda birokracije, s napretkom tehnologije, faktora složenosti organizacije, doista su postajali jači, utemeljeni ne samo u ideologijama, humanizmu i psihologiji (Kregar, 2015: 49–57). U stvarnosti papiri i dokumenti su se gubili, troškovi i zaposleni eksponencijalno rasli, vanjske ciljeve potiskivali su sukobi klika, „departmanski imperijalizam“, uski pogled vještog specijalista i rutinera kojem je mrska svaka promjena. Sve je to u modernim uvjetima prijateljskih tehnologija i nevjerojatnih mogućnosti komunikacija kopnjelo kao potpuna neracionalnost, anakronizam i nazadnjaštvo. Bilo je nezamislivo biti protiv tehnološkog napretka, ne koristiti nove tehnologije koje su samo prividno mijenjale tehniku rada, a stvarno suštinski mijenjale odnose i model organizacije. Birokratska organizacija je prevladana. Kao što *oldtimeri* služe samo za ograničenu upotrebu, kao što mladima elipsasti ekran crno-bijelog televizora izgleda smiješno i kao što samo nostalgičari za zvuk zvona svog mobilnog aparata biraju zvono telefona, tako i tajnost vlasti, *arcana imperii*, izgleda zastarjelo, karikaturno i prevladano.

Nova demokracija i nova prava

Od svih područja društvenog života, svih podsistema društva, ove su promjene najvidljivije u demokraciji. Demokracija se mijenjala kako se i ljudi mijenjaju tijekom života – od kolijevke demokracije (ahejska Grčka) kada su se rodila načela i ideje (Keane, 2009), preko stvaranja novih institucija nakon revolucija (Hobsbawm, 1996) do suvremene krize demokracije (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975). Situacija je s vremenom prihvaćena kao normalno stanje dijalektike demokratizacije – sve više zemalja prihvaćalo je osnovna načela i imitiralo osnovne institucije demokracije: elektoralnu demokraciju, diobu vlasti, vladavinu prava, ravnopravnost, zaštitu političkih, etničkih i drugih manjina, ljudska prava⁴ uz lokalne varijacije izdvojenih načela i različit stupanj stvarne implementacije tih načela te efikasnost institucija.⁵ Impresioniran brzinom promjena i snagom liberalne demokracije Fukuyama (1972) tad zaključuje da se puno više ni ne može te da je politička scena završena.⁶

Tvrđnja da su građani postali *korisnici* dobila je pravo značenje. Oni nisu postali samo korisnici usluga već nečega daleko važnijeg – postali su ovlašteni korisnici informacija. Ne samo korisnici nego i posjednici, a svaka cenzura i tajnost, skrivanje ili gruba laž

4 Članak 3 Ustava Republike Hrvatske glasi: Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvornost, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

5 Očekivano, nalazimo se u gornjem dijelu rang-liste, oko sredine. Nedostižno smo lošiji od Finske, Norveške, Švedske, Nizozemske te pripadamo u istu grupu sa Slovačkom, Mađarskom, Latvijom, Grčkom, Singapurom, Kirgistanom i Italijom. Nešto smo bolji od Rumunjske, Bugarske, Srbije, Bosne i Hercegovine, a zaostajemo u odnosu na Sloveniju, Češku i Poljsku. V. [<http://democracyranking.org/wordpress/>]

6 Fukuyama je kasnije dijelom revidirao stavove (npr. u *Political Order and Political Decay*, 2014), a nakon američkih izbora u studenom 2016. upozorava: „Today, the greatest challenge to liberal democracy comes not so much from overtly authoritarian powers such as China, as from within. In the US, Britain, Europe, and a host of other countries, the democratic part of the political system is rising up against the liberal part, and threatening to use its apparent legitimacy to rip apart the rules that have heretofore constrained behaviour, anchoring an open and tolerant world.“ [<https://www.ft.com/content/6a43cf54-a75d-11e6-8b69-02899e8bd9d1>]

postaju pogrešna taktika obrane vlasti: podaci se doznaju, stavovi objave, elektronička pošta, *Twitter* i poruke dođu u svačije ruke. Ma koliko se informacije privremeno skrivale, interes za njih u informacijskom dobu nije pitanje znatiželje, već objektivnih javnih interesa. Pouka upravljačima i vladarima je jednostavna i nije zahtjev za većim skrivanjem i tajnosti nego glasi: radite tako da sve što kažete, smislite, poručite, odlučite bude opće pravilo.

Giddens (1998) je to ispravno označio potrebom određenja novog ideološkog polazišta nove političke filozofije.⁷ No razočaran neshvaćenošću dubine promjena prije nekoliko godina je upozoravao⁸ da su okolnosti drukčije, da novo informacijsko društvo treba i nove oblike institucija demokratske političke kontrole, nove načine donošenja odluka i nove organizacijske i funkcionalne oblike nadzora društva nad državom⁹ i političkim sustavom.

Kada je prije stotinu godina Max Weber (Weber, 1964; slično i Pusić, 1978) pisao o načinima političke kontrole vlasti, spominjao je podjelu vlasti (*checks and balances*), decentralizaciju, kolegijalnost, izbore, izravno odlučivanje, političke stranke, vlast predstavničkog tijela i vladavinu prava. Danas taj repertoar sredstava i institucija, nužnih i potrebnih, nije dovoljan. Nastaju mnoge nove institucije – ombudsman, sudovi za ljudska prava, nezavisna tijela, regulira se sukob interesa, nadzor troškova politike, dostupnost informacija – a bez njih je danas demokracija nefunkcionalna. Izbori sami po sebi ne obnavljaju povjerenje i legitimnost, kontrola medija i zabrana koncentracije i monopola (tržišnog, medijskog, političkog) postaje preduvjetom racionalne legitimizacije. Referendumi pokazuju ograničenja – nema pravog izbora (da/ne), skupi su, a izbor emocionalan i intuitivan. Zakoni tonu pod težinom vlastitog broja. Sudovi se guše u trivijalnostima i organizacijskim disfunkcijama. Političke stranke su organizacije u nadmetanju klika: oligarhizirane, centralizirane i nisu zajednice istomišljenika.

Potrebni su novi modeli legitimizacije vlasti i prava, novi pristup i nove institucije. Deliberativna demokracija je viši stadij razvoja institucija koje nam omogućuju da živimo u političkim zajednicama. U informacijskom društvu nismo samo građani, birači, adresati i podanici već istodobno pripadamo mrežama povezanosti koje nadilaze logiku teritorija, vlasti i suverenih granica.

Građanin svijeta

Pojam globalnoga građanina u velikoj je mjeri utopistička vizija svijeta bez granica i interesnih razlika. I u prošlosti se takvi pojmovi i ciljevi nisu temeljili na racionalnoj procjeni trenutnih mogućnosti, nego na vrijednostima i ciljevima. Doista, trenutno, ne

7 [http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3868&title=The+Third+Way+revisited]

8 „When I wrote *The Third Way* the internet was in its infancy. Yet for the most part the internet has deepened and extended processes that were already visible at that time. I referred to these generically as the increasing reflexivity of modern social life. Reflexivity means that individuals and groups have regularly to decide how to act in relation to a flow of incoming information relevant to those decisions; its advance fundamentally alters the nature of politics and government. Political support becomes more de-aligned than in the past and levels of party membership start to plummet. Attitudes of deference to authority figures, and established institutions, including politicians and parliaments, decline. The consequences are multiple and shifting. Activism can increase, but often operates outside the orthodox sphere of parliamentary government. At the same time, disillusionment with politicians and the orthodox parliamentary process can produce periods of widespread apathy.” [http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3868&title=The+Third+Way+revisited]

9 Iz ove perspektive vidi se da je pojam države postao siromašan sadržajem, da je prevladan i nekoristan u analizi.

postoje građani svijeta, u smislu jasne naddržavne i kozmopolitske identifikacije, nema nadnacionalnih naddržavnih institucija s legitimitetom vlasti. Nema svjetske vlade. Ipak, ideja da nastaje sasvim novi tip globalne regulacije sve je jača. Neki „vjeruju da su procesi globalizacije pokrenuli procese nastanka globalnih transdržavnih institucija i normi. Državni suverenitet nije više važan i pojavljuju se novi oblici stvaranja normi, naddržavne institucije, globalni pokreti koji žele manje zagađenja, više brige za održiv razvoj, više poštivanja ljudskih prava, regulaciju tržišta, nastaju standardi osiguranja brodova ili zrakoplova, bankarskih poslova, televizijskih i drugih medija, frekvencija, komunikacija, nastaju standardi brzinom interneta, usklađuje se gotovo sve, pa čak i vođenja ekonomske i razvojne politike. Nastaju nove razine udruživanja – regionalne, transgranične, udruživanja zemalja koje nemaju dodirnih zemljopisnih točaka” (Kregar, 2015: 87). O tom kontekstu već sam pisao:

„U moderno vrijeme djeluju različite nadnacionalne organizacije (WTO, ILO) na području intelektualnog vlasništva, ugovora, financijske regulacije, bankarskih poslova. Stvaraju se institucije kao što je Bazelska banka za poravnanja (*Basel Committee on Banking Supervision* – 1974.), kao što je World Bank ili International Monetary Fund. Još bolji primjer je stvaranje nadnacionalne regulative zaštite okoliša ili pak regulacija softverskih proizvoda. Ideja deregulacije odnosi se na državu kao stvaratelja norme, ali ne i na ovakve autonomne norme. U međunarodnom pravu dolazi do enormnog porasta normi u obliku konvencija, ali i drugih, fleksibilnijih oblika (*soft law*) uređenja pojedinih pitanja. Jača i uloga institucija, osobito nadnacionalnih sudova. U tom pogledu poseban je slučaj Europskog suda za ljudska prava koji danas u godinu dana rješava više slučajeva no prije u deceniju. Još je jasniji primjer Europskog suda za ljudska prava u Luxembourg, istina uz suženu nadležnost na neka pitanja Unije, no svakako nadnacionalnog i samostalnog (regulativnog) tijela“ (Kregar, 2015: 90).

„Mreže koje reguliraju globalne tokove nisu povezane, nisu učinkovite, skupe su. Ponekad djeluju izvrsno jer ništa drugo ne djeluje (humanitarne aktivnosti), ponekad su stručnim potencijalom daleko iznad vladinih institucija, no te mreže ne vode, ne upravljaju i ne odgovaraju za posljedice svoga djelovanja“ (ibid.).

No pojam globalnoga građanina ima velik potencijal stvaranja statusa osobe koja svoj identitet traži u globalnoj zajednici (*global community*) koja je iznad nacionalne (državne, a ne etničke) identifikacije.¹⁰ Za mnoge ljude to je stvarnost, žive u jednoj, rade u drugoj državi, emocionalno su rastrgnuti podvojenom lojalnošću. Za neke je ljude pripadnost virtualnim društvenim mrežama iznad nacionalnoga građanskog identiteta. Ne radi se više o humanističkim i univerzalističkim vrijednostima već o realnom fizičkom i društvenom položaju. U tom je smislu građanin svijeta više od subjektivnog vrijednosnog stava.

Prava, odgovornosti i dužnosti ostvaruju se u takvim zamišljenim zajednicama.¹¹ Pojam građanina se stvarno, iako ne i pravno, referira na postojanje koncentričnih krugova identiteta: lokalnog, nacionalnog, regionalnog ili kozmopolitskog i globalnog. I dok neki identiteti čvrsto postoje, globalni se tek počeo stvarati.

¹⁰ Dvoznačnost engleskog izraza „*nation*“ koji označava i državu i narod i etničku identifikaciju često zbunjuje.

¹¹ [<https://www.google.hr/#q=zami%C5%A1ljena+zajednica>]

Bolje rečeno, postoji kao ograničena identifikacija s humanim vrijednostima, sekulariziranim pojmovima suživota, a tek u elementima međunarodnog prava, ljudskih prava, prolazi proces pozitivizacije stvaranjem konvencijskog i međunarodnog običajnog prava (Kregar et al., 2015: 3–7). Za stvaranje takvog novog identiteta ne samo da treba vrijeme nego i čvrsta identifikacija sa zajedničkim simbolima, zajednički jezik, zajednički neprijatelj i izazovi. Izazovi se tek prepoznaju, primjerice klimatske promjene, migracije.

U tom je smislu upitno postoji li globalna zajednica. Ona je tek u nastajanju, no tendencije su jasne, a oscilacije treba smatrati normalnim. Razvoj informacijskih tehnologija temelj je stvaranja mreža informacijskog društva koje ne poznaju logiku teritorija, ne priznaju načela suvereniteta i političke vlasti, izmiču svakoj kontroli. Stvaranje grupa i foruma, strahovito ubrzanje komunikacija, jer se mnogi događaji prate u realnom vremenu, naglašava institucionalizaciju takvih zajednica koje prate, prethode ili nastaju kao posljedica prepoznavanja interesa koji nisu samo profesionalni, pragmatični i tehnički nego su diferencirani, mješoviti (materijalni, zabavni, natjecateljski, nematerijalni i idejni). Internet omogućava da se stvaraju sasvim privremeni oblici identificiranja zajedničkih ciljeva mimo državnih, nacionalnih, hijerarhijskih i institucionalnih nacrti. Primjerice, stvaranje zajednica koje razmjenjuju informacije o automobilima, sportu, prate glazbu ili postaju članovi klubova za traženje partnera, stvaraju virtualne zajednice istomišljenika. Klasična religija, na primjer, utemeljena na dogmi i hijerarhiji mora se nositi s morem sadržaja svojih konkurenata aktivnih u virtualnoj zajednici. Prosvjedi se ne sazivaju plakatima ili stranačkim mrežama, nego u Facebook zajednici. Kladenje nije državni monopol, nego lukrativna djelatnost s nejasnim sjedištem. To nisu procesi koji se objašnjavaju na psihološkoj razini pojedinačne svijesti i motiva, već društveni proces.¹²

Sasvim je predvidivo da se u promjenjivoj ravnoteži nalaze dinamični interesi prosvijećenih ili angažiranih pojedinaca, asocijacija i mreža prema inertnim nacionalnim državama, klasičnim institucijama naddržavnih sporazuma.¹³

Pokret koji nastaje i spontano se razvija polako se uključuje i uspostavlja kao zahtjev za priznanje globalnih mreža na temelju novih tehnologija.

Nacionalne države, a najviše najuspješnije, prepoznale su potrebu za redefiniranjem pojma i sadržaja građanina, nota bene, e-građanina. Informacije na mreži i pristup informacijama, pravila otvorene vlasti, e-savjetovanja, participacija u odlučivanju (OECD, 2010: 23-67) bitno su promijenili filozofiju upravljanja i donošenja političkih odluka. Prije 100 godina zatvorenost uprave i vlasti napušta se afirmiranjem pristupa *public relation*, prije pola stoljeća eksperimentira se sve više s participativnim institucijama, a prije 30 godina afirmira se uloga civilnog društva i mješovitih oblika participacije i deliberativne demokracije. Sve su te mjere ostajale na razini nacionalnih programa i politika, no sada se nazire i sljedeći korak, priznanje postojanja globalnoga građanina. To je već, u ograničenom opsegu, stvarnost, daleko razvijenija od shvaćanja da je svijet jedno, globalno selo (McLuhan, 2002).

12 [<http://en.unesco.org/gced>]

13 *Challenges that no single country can solve on its own, and which affect all of us. Nations do not constitute a very collaborative community.* [<http://www.theglobalcitizensinitiative.org/> i http://www.theglobalcitizensinitiative.org/wp-content/uploads/2016/12/report_card_short_version.pdf]

Sljedećih 50 godina

U jednostavnoj parafrazi Paula Masona (Mason, 2016) ako riječ tržište zamijenimo riječju demokracija: postojeća kriza ne proglašava samo kraj neoliberalnog modela, ona je simptom dugoročne zbrke između demokracije i društva utemeljenog na informacijama. Cilj (njegove) knjige je objasniti zašto prevladavanje kapitalizma nije više utopijski san, kako se osnovni oblici postkapitalističke demokracije mogu naći u postojećem sistemu i kako se oni mogu brzo raširiti (Mason, 2016: xi). Te nove institucije, različite u opisima nadležnosti, strukturnim oblicima, kako su i forme demokracije različite, povezuje zajednički smisao: legitimizacija i vraćanje povjerenja u institucije daleko preko klasične elektoralne demokracije, izbora. Nove tehnologije daju nove mogućnosti deliberativnoj demokraciji.¹⁴ Nove tehnologije premošćuju razlike vladavine manjine i izravnog odlučivanja, preskaču zastarjele ideološke podjele lijevo/desno, prevladavaju dojam da je odlučivanje trenutak, a ne proces, da se radi o argumentu snage, a ne snazi argumenata.

Bitan okvir novog poimanja demokracije jest pravo i mogućnost građana da dobiju pristup razumno točnim informacijama za koje oni vjeruju da su važne (*reasonably accurate information that they believe to be relevant to the issue*) (Bessette, 1994; Elster, 1998).

U sljedećih 50 godina cijela će se struktura našeg društva izmijeniti, modificirati po mnogo čemu. Stari svijet naših djedova nestaje kao snijeg na suncu i prijeti poplavom. Na što će sličiti svijet naših djedova za 50 godina, ne znamo. Ali, po društvenoj će strukturi biti drukčiji nego danas. Mi se moramo izmijeniti. Možemo se izmijeniti na nov i inteligentan način, prilagoditi se novim uvjetima, spremni prihvatiti i zadovoljiti naše potrebe, spremni izraziti nove želje i nove osjećaje – i tu leže naša nada i naše zdravlje. Prava riječ za to je hrabrost. Zastrašenost bi bila prava propast. Pred nama su goleme promjene, neizbježne promjene. Budemo li inteligentni, budni i hrabri, život možemo učiniti boljim, bogatijim, spontanijim, vitalnijim, manje nečasnim i materijalistički orijentiranim. Upadnemo li u stanje zastrašenosti, nemoći i dosade, stvari mogu postati daleko gore nego što su sada. Ovisi o nama... U nama se stvaraju novi osjećaji, stare se vrijednosti gube i na njihovo mjesto dolaze nove. Shvaćamo da nam više nije stalo do stvari koje smo nekad žarko željeli. Velike društvene promjene istodobno me zanimaju i zabrinjavaju, ali to nije moje područje. Ja znam da nam predstoji bitna promjena – i znam da nam je nužan jedan plemenitiji i humaniji sistem utemeljen na životnim, a ne novčanim vrijednostima (Lawrence, 1990: 36).

¹⁴ [https://en.wikipedia.org/wiki/Deliberative_democracy]

Literatura

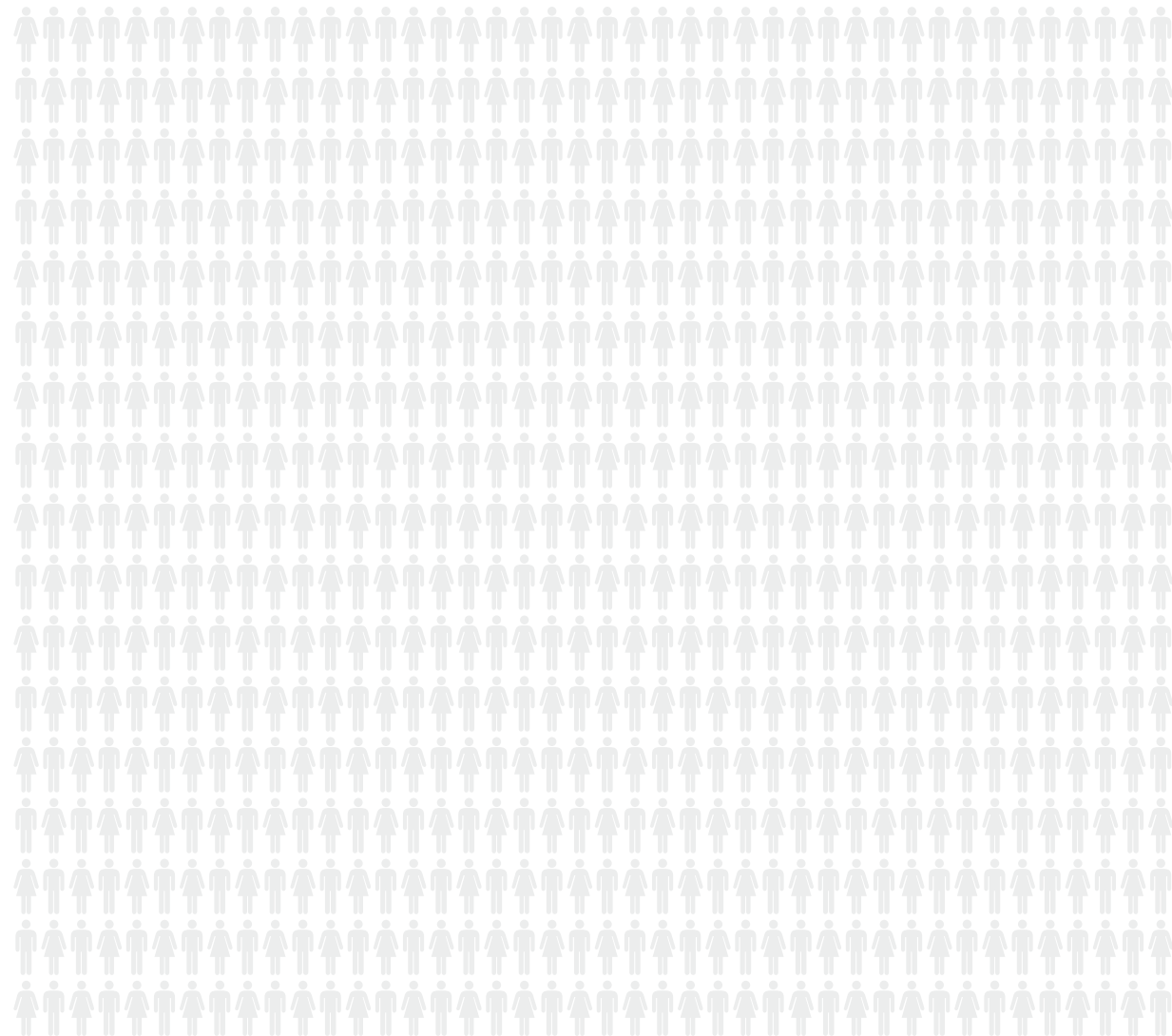
- Bessette, J. (1994) *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy & American National Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Castells, M. (2003) *Informacijsko doba: ekonomija, društvo i kultura*. Zagreb: Golden marketing.
- Crozier, M., Huntington, S., Watanuki, J. (1975) *The Crisis of Democracy. The Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press [http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf]
- Elster, J. (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (1975) *The End of History and The Last Man*. London: Hamish Hamilton.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. London: Polity.
- Hobsbawm, E. (1996) *The Age of Revolution: 1789-1848*. London: Vintage Books.
- Keane, J. (2009) *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster.
- Kregar, J. (2015) *Sociologija uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Kregar, J. (1987) Budućnost organizacije: rast tehnološkog optimizma. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 37 (3-4): 479-500.
- Kregar, J. et al. (2015) *Ljudska prava – uvod u studij*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Lawrence, D. H. (1990) *Eseji, 1920*. Beograd: Rad.
- Mason, P. (2016) *Postcapitalism; A Guide to our Future*. London: Penguin.
- McLuhan, M. (2002) *The Guttenberg Galaxy*. Toronto: TUP.
- OECD (2010) *Obećanja i problem e-demokracije: izazovi angažiranja građana na mreži*. Zagreb: IDEMO.
- Pusić, E. (1978) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Weber, M. (1964) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Berlin: Kiepenheures & Witsch

RAZVOJ E-UPRAVE ZA BOLJE UPRAVLJANJE U SLOVENIJI: IZMEĐU POTENCIJALA I REALNOSTI

Izv. prof. dr. Polonca Kovač

Fakultet za upravo Sveučilišta u Ljubljani, Slovenija

e-adresa: polonca.kovac@fu.uni-lj.si



1. E-uprava kao koncept i njezini potencijali

Elektroničkom ili e-upravom, danas u smislu razvoja često nazivanu digitalnom upravom (engl. *e-government*, *digital government*), smatramo djelovanje javne uprave koja u potpunosti i proaktivno koristi informacijsko-komunikacijsku tehnologiju (IKT), elektroničke dokumente i e-komunikaciju te internet u svom unutarnjem i vanjskom poslovanju. U tom smislu, e-uprava označava, primjerice, uspostavljanje informativnih i interkomunikacijskih internetskih portala, omogućavanje predavanja zahtjeva i uručivanje upravnih akata putem interneta, povezanost službenih evidencija i automatsku razmjenu podataka među tijelima itd. (Vintar i Grad, 2004). Riječ je o procesu koji omogućuje i poboljšava preglednost i komunikaciju te racionalizira poslovanje kako (1) interno, unutar uprave (G2G ili prema zaposlenicima G2E), tako i (2) eksterno, tj. između upravnih tijela, građana (G2C) i gospodarstva (G2B) te nevladinih organizacija (G2N) kao stranaka u upravnim postupcima ili korisnika javnih usluga. Pritom je potrebno osvijestiti i razgraničiti opasnosti koje e-uprava donosi, uz koristi, kao što su digitalna sigurnost, zaštita podataka, (ne)osobnost usluga, višestrukost posljedica zbog pogrešaka i sl.

E-uprava kao koncept sadrži niz aktivnosti (Irani, 2013): integriranje e-uprave u razvojne strategije i razvoj njezinih metoda i alata, upravljanje e-upravom (planiranje, briga za provedbu i evaluaciju mjera e-uprave), povezane organizacijske promjene i uvažavanje ekonomskih učinaka, razvoj specijaliziranih aplikacija i istraživanja e-uprave. Posljedično, e-uprava nužno je interdisciplinarnog karaktera jer se optimalno može razvijati samo u upravno-pravnim, društveno-organizacijskim, politološko-ekonomskim i informacijskim dimenzijama. Takvo sustavno odnosno strateško viđenje e-uprave razvojno je važno za vrijeme nakon 2000. godine, koje je uslijedilo nakon prvih faza atomizacije i informatizacije (više Kričej, 2002). Na razinu stanja e-uprave, istina, utječe niz čimbenika, vremenski i područno uvjetovanih (npr. razvoj interneta i digitalna podjela s obzirom na pismenost i opremljenost uprave i stranaka, razvijenost širokopojsnih veza, potreba za digitalizacijom zbog udaljenosti odnosno raspršenosti stanovništva i lokacija uprave itd.). Međutim, e-upravi i povezanim unaprjeđenjima svakako je potrebno pristupiti usklađeno, kako na normativnoj (pravnoj odnosno zakonodavnoj), tako i na organizacijskoj i procesnoj razini.

E-uprava se tako, s vremenom, razvila do te mjere da podrazumijeva sustavno korištenje IKT-a za postizanje dobrog javnog upravljanja (engl. *good public governance*). Ona ne označava samo tehnički proces podrške ili korištenja IKT-a za provedbu klasičnih upravnih procesa već je riječ i o strateškom konceptu kojim se teži realizaciji temeljnih načela dobre uprave. Ta su načela: transparentnost, participacija, učinkovitost i krovna odgovornost nositelja javne uprave. E-uprava ima potencijal proaktivno mijenjati i poboljšavati upravne sustave te je ujedno i temeljni preduvjet i pokretač razvoja (engl. *enabler and driver*, cf. Vlada Republike Slovenije, 2015: 130). Stoga e-uprava nužno predstavlja sastavni dio svake strategije razvoja, bilo da su to cjelovite upravne reforme ili pojedinačne politike. Primjerice, tipično se e-uprava pojavljuje redovito kao okvir i alat za uklanjanje administrativnih prepreka (engl. *red tape*).¹ Međutim, ako je e-uprava

¹ Cf. OECD, 2012: 2, 4. Istraživanja o mjerama u odabranim državama pokazuju da se e-uprava pokazala učinkovitom kod smanjenja papirologije i troškova stranaka za posjete državnih ureda. Međutim, mora se uzeti u obzir i realan stupanj dostupnosti informacijske tehnologije za stranke te njezina stvarna upotreba. Stoga, upotreba digitalnih platformi za razvoj e-demokracije ne vodi nužno u željene efekte (Lodge i Wegrich, 2015).

alat za smanjivanje i održivost upravnih opterećenja i ostalih širih učinaka, ne smije se usmjeriti samo na prijenos zahtjeva na e-platforme nego i na transformaciju procesa. To jednako vrijedi i na nacionalnoj razini, kao i u Europskoj uniji (EU), u kojoj se e-uprava uklapa i u šire strategije razvoja digitalnog društva, kao što je Digitalna agenda za Europu do 2020.²

Današnji ključni izazov je, međutim, i u EU-u i u pojedinim državama, kako e-upravu optimalno uključiti u prevladavajuće doktrine suvremene javne uprave, a to su ponajprije neoveberijanska uprava i dobro upravljanje (cf. Bevir, 2011, Kovač i Gajduscek, 2015). Riječ je o pitanju kako cjelokupni program i pojedine mjere e-uprave oblikovati i provoditi da bi njihova implementacija vodila do višeg stupnja povezanih načela dobrog upravljanja. E-uprava ne iskorištava potencijal ukoliko, primjerice, teži samo upravnoj racionalizaciji, nego samo ako ujedno ostvaruje i potrebe za otvorenošću, uključivanjem dionika i kvalitetom upravnih usluga. Drugim riječima, e-uprava pridonosi razvoju demokratske vlasti³ jer uz odgovarajuću osnovu učinkovito podržava participaciju i transparentnost, što nužno vodi prema većoj odgovornosti vladajućih i sinergijskom društvenom napretku.

2. Razvoj e-uprave u Sloveniji

E-upravu u Sloveniji obilježava raznolikost strategija, zakonodavnih poteza i mjera, postignuća, kao i propuštenih prilika. Međutim, u cjelini je e-uprava, kao i svaka horizontalna javna politika, u Sloveniji (bila) najplodnija onda kada je (bila) vođena na državnoj razini strateški i sadržajno cjelovito te s jasno utvrđenim nositeljima odgovornosti.

Ključnom prekretnicom u razvoju e-uprave u Sloveniji smatra se usvajanje Zakona o elektroničkom poslovanju i elektroničkom potpisu 2000. godine, koji je izjednačio e-potpis s vlastoručnim fizičkim potpisom kao izjavu volje.⁴ Slijedile su srednjoročne strategije Vlade o e-poslovanju (SEP) koje su, što se tiče e-uprave, donedavno bile konstanta i konzistentno su nadograđivale one ranije. Tomu je, paralelno, doprinosila institucionalna struktura. Prvi je SEP bio donesen za razdoblje od 2001. do 2004. godine, a pripremio ga je tadašnji novoosnovani Vladin Centar za informatiku (CVI). Taj je ured osnovan 1993. godine, paralelno su djelovale ministarske službe, a CVI je bio određen kao horizontalno tijelo koje se međusektorski treba brinuti o e-upravi, što je 2004. preuzelo novoosnovano Ministarstvo javne uprave (MJU). Nadalje, SEP je usvojen za razdoblje od 2006. do 2010. godine, kao i Strategija razvoja e-poslovanja te

2 Ova agenda [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/>] predstavlja jedan od sedam elemenata nositelja strategije *Europe 2020* [https://ec.europa.eu/info/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en]. Cilj agende je razvoj jedinstvenog europskog digitalnog tržišta koje brzim internetskim poveznicama i interoperabilnim operacijama može pridonositi održivom gospodarskom i društvenom rastu. Slovenija, također, ima usvojenu analognu strategiju (DS 2020).

3 Iako vrijedi napomenuti da je e-uprava uži pojam od digitalne ili interaktivne demokracije. Internet stoga može biti ograničen lijek za krizu demokracije. Nakon DESI-ja (*the Digital Economy & Society Index*) u kontekstu Europe 2020 e-uprava je jedan od pet ključnih elemenata (engl. *connectivity, human capital, use of internet, integration of digital technology, digital public services*). Komparativno je Slovenija u EU-u nakon DESI-ja 2016. na 18. mjestu, prosjek EU-a je između 14. i 15. mjesta, a prva je Danska. Na području e-uprave (kriteriji, engl. *eGov users, pre-filled forms, online services completion, open data*) Slovenija je 22., dok je prosjek između 17. i 18. mjesta, a prva je Estonija.]

4 ZEPEP, Sl. I. RS, br. 57/00, 30/01-ZODMP-C, 25/04, 73/04-ZN-C, 98/04-UPB-1. Tomu se pridružuje Zakon o elektroničkom poslovanju na tržištu (ZEPT), Sl. I. RS, br. 61/06, 45/08-ZArbit, 79/09, 96/09-UPB-1, 19/15). Sa ZEPEP-om su usklađeni i ostali sustavni zakoni u Sloveniji, poput ZUP-a, ZVOP-a itd. Više Kričej, 2002. Vintar i Grad, 2004, Kovač i Virant, 2011.

razmjene podataka iz službenih evidencija (SREP) 2009. godine. Međutim, unatoč tomu i provedbenom akcijskom planu za Sloveniju, na tom je području značajan prilično visok stupanj nerealiziranih aktivnosti (Vlada Republike Slovenije, 2015.: 128). Stoga je usvojena krovna Strategija razvoja javne uprave za razdoblje do 2020. koja u poglavlju 6.7. posebno razmatra ciljeve, aktivnosti, mjere i pokazatelje, „učinkovitu informatiku, povećanje korištenja e-usluga i interoperabilnost informacijskih rješenja“. Osim toga, Vlada Republike Slovenije usvojila je u ožujku 2016. Strategiju razvoja informacijskog društva (Digitalna Slovenija 2020.).

U Sloveniji je institucionalna struktura za centralno vođene projekte e-uprave bila je, i još uvijek jest, prilično nestabilna jer se nadležnost za e-upravu mijenjala između Vladinih ureda (CVI) i raznih ministarstva (od Ministarstva za informacijsko društvo, 2000.–2004., do Ministarstva za javnu upravu, od 2004., unutarnje poslove, gospodarstvo i obrazovanje). Danas je u Sloveniji briga za e-upravu raspršena između MJU-a koji pokriva upravno-informacijski aspekt u direktoratu koji okuplja upravne procese, pristup informacijama javnog značaja i uklanjanje administrativnih prepreka, dok je digitalno društvo u nadležnosti Ministarstva obrazovanja (Direktorat za informacijsko društvo) i slovenske Agencije za komunikacijske mreže i usluge. Istodobno se MJU ograničava na informatiku u državnoj upravi, iako djelomično preuzima i poslove Digitalne Slovenije 2020. (npr. krajem 2016. godine vođenjem Slovenske digitalne koalicije s povezivanjem s gospodarstvom). Međutim, odvojeno od državne uprave, e-upravu trebale bi razvijati pojedine općine te razne agencije i zavodi. Nadalje, iz zajedničke politike izuzimaju se npr. javne nabave, proračun, analogni izbori, koji u e-dimenziji pripadaju klasičnim oblicima resornih ministarstava, koji se financijski i sustavno ne povezuju s e-upravom.

Slovenija se, inače, smatra jednom od registarskih država jer je imala i ima dobro razvijen registar i opremljenost u upravi još od 80-ih godina prošlog stoljeća, što je uvjet za razvoj kvalitetnih e-usluga. Tomu dodatno doprinosi CVI razvojem HKOM-a (brza komunikacija, odnosno međumreža u upravi), kralježnica upravne informatike. Treba naglasiti i razvoj sustava, kao što su SPIS za uredsko poslovanje ili MFERAC za računovodstvene i kadrovsko-platne svrhe. Već je cilj SEP-a 2004. bio da se većina upravnih usluga obavlja putem interneta, što još uvijek nije ostvareno.⁵ Znatan pomak predstavlja pokretanje prvog portala eUprava (travanj 2001., kasnije portal upravnih jedinica u ožujku 2003.). Njegova se dodana vrijednost ogleda u centraliziranim informacijama za stranke na temelju životnih situacija (engl. *life events*; više Dečman u Aristovnik, 2015: 93 i dalje). Portal eUprava [<https://e-uprava.gov.si/>] bio je zatim znatno nadograđen, posljednji put sustavno 2015. godine, uključujući strukturu prilagođenu korisnicima i jezicima te više transakcija. Cjelovito nudi više od 320 usluga i podnesaka, kako u upravnim postupcima (s digitalnom potvrdom), tako i u ostalim oblicima komunikacije s upravom (npr. prijava korupcijskoj komisiji ili inspekciji). To predstavlja oko 40 posto digitalizacije upravnih usluga, što je još uvijek ispod prosjeka EU-a (tj. 48 posto, cf. Kričej, 2016). Uglavnom je na predmetnom portalu moguće sa sigurnim e-potpisom u potpunosti provesti e-postupak, a stranka može izabrati i samo upoznavanje s informacijama te podnesak ispisati i predati na klasičan način. Portal ima oko 30.000 registriranih korisnika što je, istina, relativno malo u odnosu na ukupan broj stanovnika Slovenije i opseg upravnih predmeta, a isto vrijedi i u usporedbi s EU-om.

⁵ Cf. Vlada Republike Slovenije S 2015. i akcijski plan 2015. – 2016. i 2016. – 2017., gdje se navodi cilj za 2020. godinu, da bi se pokrivenost i upotrebljivost e-usluga za fizičke osobe razvila na razinu od 70 posto, a za poslovne subjekte 95 posto.

Najviše provedenih posjeta i predanih podnesaka u Sloveniji je u predmetima dodataka za djecu, prijava odnosno odjava privremenog prebivališta i potvrda iz kaznene evidencije.⁶ U cjelini, upotreba e-uprave u Sloveniji na razini je od oko 10 posto, više zbog niske stvarne potrebe nego nepovjerenja u vlast ili e-poslovanje. Većina usluga koje je razvila Slovenija u početku se odnosila na postupke za građane (G2C), pri čemu je (danas) jasno da se nije mogao očekivati velik odaziv (npr. prijava proizvoda za poljoprivrednike vinogradare, što kod određenog stanovništva dolazi u obzir najviše jednom godišnje, ili informatizacija izdavanja potvrda iz matičnog registra te ujedno uklanjanje potrebe za tim potvrdama zbog prijenosa tereta prikupljanja podataka sa stranaka na upravna tijela).

Osim općeg portala eUprava potrebno je kao slovensko postignuće istaknuti portal za tvrtke eVEM⁷ osnovan 2008. godine, koji znači informacijsku podršku jedinstvenoj registraciji, u početku samostalnog poduzetnika, a danas i gospodarskih tvrtki. Za projekt VEM Slovenija je zbog cjelovitosti normativnih, organizacijskih i informacijskih pristupa 2009. godine dobila nagradu *United Nations Public Service* (Kovač i Virant, 2011: 43, 255).

Među uspješnijima se smatraju i još neki resorni vodeći projekti e-uprave, kao što su informatizacija sustava obračuna poreza na prihod (slov. *e-dohodnina*). Ovaj je projekt, doduše, prvobitno bio razvijan kao paradni konj Vladine politike e-uprave, a niska upotreba usluga pokazala je da je upravo ovaj institut idealan za obnovu upravnog procesa, a ne samo za njegovu tehničku podršku. Tek 2008. godine utemeljen je cjelovit projekt. Porezno tijelo, na temelju ulaznih podataka isplatelja i registarskih tijela oporezivih izvora, oblikuje prethodno ispunjeno predviđanje i kao informativni izračun prosljeđuje ga poreznim obveznicima – umjesto ranije dvostrukih unosa još preko stranaka i dvostruke kontrole u poreznim postupcima (Kovač i Virant, 2011: 254). Slični potencijali mogući su i u srodnim područjima, a nerijetko zbog nedostatka političke volje proces transformacije vrlo je spor. To, primjerice, vrijedi za već godinama obećavan i još uvijek neproveden projekt informativnih računa povremenih socijalnih primitaka iz javnih sredstava, gdje nadležni centri za socijalni rad putem IS CSD-a⁸ informatizirano vode postupke. Međutim, nema pomaka u smislu obnove procesa koji bi doveo do proaktivne uloge uprave.

Posebice valja naglasiti područje informiranja kako ga uređuje Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja iz 2003.⁹ godine (ZDIJZ) i za čiju je provedbu nadležan povjerenik za informacije kao samostalno državno tijelo. To područje i institucija

6 Kod potonjih se, naime, postavlja pitanje bismo li mogli, u smislu cjelovite e-uprave kao okvira obnove procesa, umjesto e-usluge na razini G2C uspostaviti automatsku vezu G2G i tako stranku u cjelosti osloboditi te obveze. Riječ je o problemu interoperabilnosti odnosno (ne)integracije cijele uprave između njenih resora i podsustava.

7 VEM, slov. vse na enem mestu, sve na jednome mjestu, engl. *one-stop-shop*). Vidi na [<http://evem.gov.si/evem/drzavljeni/zacetna.evem>]. Cf. OECD, 2012: 5, 9, 13.

8 IS CSD je značio velik napor jer je bilo potrebno povezati nekoliko desetaka evidencija, vrstu tijela itd., pri čemu se zbog političkog pritiska žurilo, što je rezultiralo dvostrukim problemom. Prvo, IS CSD je tehnički dosta zatvoren, što u posebnim upravnim postupcima stvara pravnu neodrživost jer službene osobe u zatvorena polja, npr. izreke ili obrazloženja kao e-uzorak odluke, ne mogu slobodno upisivati mjerodavne elemente. Drugo, sustav nakon pokretanja druge inačice na temelju obnovljenog Zakona o ostvarivanju prava iz javnih sredstava korištenjem od 1. siječnja 2011. nije ažurno djelovao, stoga je nekoliko mjeseci dolazilo do kašnjenja kod isplaćivanja osnovnih socijalnih transfera.

9 ZDIJZ, Sl. l. RS, br. 24/03, 61/05, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInFP, 28/06, 51/06-UPB-2, 117/06-ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15-OdlUS, 102/15.

iznimno su važni ako na e-upravu gledamo šire i podudarno s dobrim upravljanjem jer, među ostalim, osiguravaju proaktivno objavljivanje informacija na internetu te ponovno korištenje informacija¹⁰, bez obzira na upravni resor i tip nadležnog tijela. S obzirom na otvorenost javnih podataka, Slovenija se zrelošću smješta među prve sljedbenike, a u posljednjoj godini u tzv. *fast trackers*, koji slijede postavljache trendova. Također se, nakon ZDIJZ-a uravnoteženo odlučuje o kolizijama između otvorenosti i zaštite osjetljivih podataka, što zajedno uspostavlja sustavnu transparentnost, uključivanje dionika i upravnu odgovornost.

E-upravi i dobrom upravljanju sustavno pridonose i sva upravna tijela koja provode upravne postupke i upravno poslovanje jer je riječ o velikom opsegu upravne djelatnosti; u Sloveniji se godišnje izda oko 10 milijuna upravnih odluka na prvom stupnju. Ovaj je segment djelomično digitaliziran Zakonom o općem upravnom postupku (posebno revidiran ZUP-C).¹¹ Međutim, digitalizacija je uglavnom prepuštena resornim sustavima (Kričej, 2016), kao što su eSocijala, eProstor, eZdravlje, ePravosuđe ili ePorezi (prema Zakonu o poreznom postupku obvezan sustav za podnošenje zahtjeva, obavještanje i uručivanje za poslovne subjekte od 2016. godine). Međutim, otvorenost u velikom dijelu ovisi i o samim tijelima. Komparativno je slovenski ZUP relativno zastario, iako je 2004. godine moderniziran unosom e-poslovanja. Preciznije, bile su ponuđene mogućnosti e-podnesaka, dokazivanje e-dokumentima i podaci iz e-baza, videokonferencijske rasprave, e-informiranje (jedinstvenim informacijskim sustavom i e-oglasnom pločom¹²), e-dostave i e-rješenja. Za većinu tih oblika, naime, analiza pokazuje da se relativno rijetko koriste, više samo kod poslovnih subjekata koji imaju česte kontakte s upravom. Kao najveća prepreka pokazuje se nužnost poslovanja sigurnim e-potpisom. Njega u Sloveniji izdaju različiti ovjervitelji, a za upravno poslovanje vrijede i bankovne potvrde, osim državnih (SIGEN-CA i SIGOV-CA), koje stranke mogu dobiti brzo i besplatno. Stoga je Ministarstvo javne uprave krajem 2015. godine pripremlilo revidirani ZUP-I koji bi za nesporne odnose i komunikaciju trebao omogućiti poslovanje e-poštom bez takvih zaštita (usp. prema Dečman u Aristovnik, 2015, korisnici više cijene učinkovitost i razumljivost nego sigurnost). No, nažalost, zakon u parlamentarnoj raspravi nije bio potvrđen; među ostalim, klasičnom poštanskom dostavom očekivani su gubici dobiti u iznosu od nekoliko milijuna eura (!). Što se tiče informatizacije upravnih postupaka, mogućnosti su mnoge, kako pokazuju iskustva i trendovi u EU-u, ponajprije kada je riječ o prevladavanju više razina upravljanja i fragmentirane uprave (Hofmann et al., 2014: Book VI).

Vrijedi spomenuti još nekoliko projekata koji uključuju digitalizaciju normativnih procesa u kontekstu međuresornog usklađivanja, posebice sustav IPP, priznat nagradom ZN 2012. godine, ili za osiguravanje uključivanja javnosti u regulatorni proces, npr. putem portala e-demokracija (usprkos relativno niskom odazivu, slično kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu, cf. Lodge i Wegrich, 2015). Ovdje možemo uključiti i potpunu ranu

10 Kako članice EU-a obvezuje direktiva PSI (2003/98/EC, 2013/37/EU, *on the re-use of public sector information*), s čime je usklađen i ZDIJZ od 2015. godine. Više na internetskim stranicama EC-a, IP-a i MJU-a.]

11 ZUP, Ur. l. RS, br. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13. Više o izmjenama ZUP-a u vezi s e-poslovanjem u Kovač i Virant, 2011: 206–213.

12 Jedinstvena e-oglasna ploča [<https://e-uprava.gov.si/e-uprava/oglasnadeska.html>] koristi se vrlo često jer je aktualnih objava (uglavnom u 15-dnevnom razdoblju) više od 3000, s gotovo od 150 do 300 novih objava dnevno. Uglavnom je riječ o dostavi strancima ili nepoznatom primatelju javnom objavom, koja je za nastupanje fikcije dostave obvezna i e-kanalima, kako u upravnim, tako i u prekršajnim postupcima, a osim toga npr. ponude za prodaju poljoprivrednih zemljišta ili javne dražbe u poreznoj ovrsti.

informatizaciju sjednica Vlade prije više od desetljeća. Posebno poglavlje su, međutim, e-izbori, za koje informatici jamče da, vezano na još 2002. godine osnovano Vladino vijeće i studiju izvodivosti te naknadne aktivnosti, nema tehničkih prepreka, nego je njihovo uvođenje pitanje političke volje (osjetno manje kod više desno usmjerenih vlada). Pogledamo li zbirno, slika za Sloveniju izgleda kao što je navedeno u Tablici 1.

Tablica 1. Ključna postignuća i problemi e-uprave u Sloveniji

| | Postignuća | Problemi |
|-----------|--|--|
| G2G | <ul style="list-style-type: none"> • dobra infrastruktura i opremljenost državne uprave • informatiziran regulatorni proces (za međuresorni IPP nagrada UN-a 2012.) • povezanost službenih evidencija različitih tijela i područja te automatska razmjena podataka (od 2004.) | <ul style="list-style-type: none"> • parcijalnost pristupa po resorima, nedovoljno centralizirano vođen program e-uprave • relativno visoka ovisnost o outsourcingu • spor razvoj suvremenih oblika (oblak, društvene mreže itd.) |
| G2C | <ul style="list-style-type: none"> • niska digitalna granica, dobra opremljenost • zakonske mogućnosti za e-akte prema ZUP-u, ZEPEP-u i područnim zakonima • državni portal eUprava s više od 300 e-usluga prema načelu životnih situacija (od 2001.) • plaćanje pristojbi mobilnim telefonom ili kreditnim karticama (od 2003.) • e-sustav obračuna poreza na prihod (od 2008.) • sustav eSocijala (nagrada UN-a 2013.) • promocija povjerenika za informacije za proaktivno informiranje • portal eDemokracija (dio portala eUprava) | <ul style="list-style-type: none"> • razvijena usporedna ponuda e-usluga 10 godina unazad (Slovenija 2007. godine druga u EU-u, čak prva u odnosu na proaktivnost i personalizaciju) • vezanost e-poslovanja uglavnom na sigurni e-potpis s digitalnom potvrdom • niska razina upotrebe e-oblika po ZUP-u, nekorištenje zakonskih i tehničkih mogućnosti • nizak odaziv u sklopu e-participacije • neprovedba e-izbora |
| G2B | <ul style="list-style-type: none"> • eVEM podrška (registracija tvrtki; od 2008., nagrada UN-a 2009.) • sustav ePorezi, obavezan od 1. siječnja 2016. • eelativno široka upotreba raspoloživih e-usluga | <ul style="list-style-type: none"> • veća usredotočenost centralnih programa na G2C nego na G2B • pretežno sektorske politike |
| Zaključno | <ul style="list-style-type: none"> • odgovarajuće zakonske podloge (barem 2000. – 2015.) • oblikovane stalne srednjoročne strategije (SEP od 2001. do 2010. i strategije razvoja uprave i informacijskog društva do 2020.) • razvijeni portali za građane i tvrtke • razvijeni resorni e-sustav, npr. ePorezi • razvoj Otvorenog portala Slovenije (OPSI) | <ul style="list-style-type: none"> • nedostatak povezane i centralne organizacijske strukture za e-upravu i digitalno društvo • često se e-uprava promatra samo s aspekta IKT • nepovjerenje i nedostatak znanja i vještina • problemi sigurnosti • neupotreba suvremenih instrumenata, kao što su oblak, mobilni uređaji, društvene mreže • usporedni pad Slovenije u EU-u s nekad prvih mjesta u „zlatnu sredinu“ (14. – 22. mjesto) |

Izvor: Autorica.

Zbirne ocjene, pozitivne i negativne, potvrđuju pojedine ekspertne studije (cf. Benčina i Jukić, 2015, Irani, 2013). Također je nedovoljno poveznica između donositelja političko-upravnih odluka i akademske struke te općih i ekspertnih evaluacija programa i projekata e-uprave (npr. u praksi neupotrijebljen cjelovit popis i optimizacija procesa u upravnim jedinicama u provedbi Fakulteta za upravu, više u Vintar i Grad, 2004). Tek 2005. godine u Sloveniji je prvi put izmjereno zadovoljstvo korisnika e-upravom koje je pokazalo raskorak između ponude i upotrebe, odnosno potreba (gospodarstva) iz prakse. Zaključno, možemo utvrditi da u Sloveniji postoji dobar niz postignuća, no, nažalost, ujedno i nemalo izgubljenih potencijala koje nudi e-uprava. Još prije 10-ak godina Slovenija je kročila na put „zvjezdanih država“ u području e-uprave, poput Estonije, ali je zbog raznih političko-ekonomskih i tehničkih razloga izgubila usporedno odličan položaj u EU-u i padajućim se trendom (!) danas nalazi oko 15. mjesta.¹³

S druge strane, iz pogrešaka se može mnogo naučiti. Primjerice, kako s obzirom na učinke i *de facto* potrebe smislenije razvijati e-usluge za gospodarstvo i građane te kako se, uz ustrajan i sustavan pristup, ponovno vratiti na put poboljšanja. Među nedavnim aktivnostima i planovima treba istaknuti i razvoj portala otvorenih podataka Slovenije (npr. e-geodetski podaci, a posebice cjelovit OPSI kao *open source*, *Linked Open Data*). On se čini primjerom cjelovitog projekta e-uprave usmjerenim načelima dobrog upravljanja. Prema Strategiji za razdoblje do 2020. godine (Vlada Republike Slovenije, 2015: 133) daljnji planovi su: (1) interno, prije svega, centralizacija i digitalizacija unutarnjih procesa, povezivanje i otvaranje registara (sa sadašnjih 38 na 76 do 2020. godine), razvoj državnog računalnog oblaka, razvoj sigurnosti, podrška za upravne statistike itd. te (2) eksterno povezivanje i osuvremenjivanje postojećih portala, jedinstveni konstantni centar državne uprave, veća pokrivenost e-uslugama, jednostavniji e-potpis, razvoj širokopojasnih komunikacijskih kanala itd.

3. Zaključak

E-uprava je u Sloveniji program koji se strateški i operativno provodi već više od četvrt stoljeća. Dovala je do nekoliko većih uspjeha koje možemo klasificirati kao opipljivu realizaciju temeljnih načela dobrog upravljanja. No, iz zornog aspekta sustavne klasifikacije možemo utvrditi raskorak između viđenja stručnjaka koji zagovaraju područno (resorno) planiranje i provedbu e-projekata te onih koji daju prednost holističkom razumijevanju upravnih reformi. Posebna su skupina informatički stručnjaci, kako iz akademskih redova, tako i praktičari, koji su također naklonjeni fokusiranim oblicima e-uprave. To je očito kada „svoje“ projekte temelje na načelima veće demokratičnosti, participacije, transparentnosti i učinkovitosti, no ta je referenca, prema analizi konkretnih mjera, u pravilu (samo) deklarativna¹⁴ jer se aktivnosti odnose

¹³ Usporedne su analize na raspolaganju npr. putem *eGov benchmarka* na razini EU-a, OECD-a (*Government at a Glance*), UN-a (*UN Survey*, 2014) itd. Podaci za Sloveniju, prema procjenama Europske komisije u 2005. godini, pokazuju smještanje oko 14. mjesta, što je slučaj i u posljednjih nekoliko godina, dok se u međuvremenu Slovenija isticala pojedinim projektima, poput eVEm-a ili IPP-a (Krišej, 2016). Slovenija je tako, prema mjerenjima ujesen 2016. godine, uvrštena u prvih 17 i ispred 13 ostalih država, kao tzv. *moderate performer*, iza država koje su *steady performer* ili čak katalizator (*accelerator*). Istraživanja o e-upravi kao dodatnom pokazatelju (prema Irani, 2013) najbolje je razvijeno u anglosaksonskim državama, a od država srednje Europe u Njemačkoj.

¹⁴ Prema Strategiji razvoja javne uprave do 2020. predviđaju se tri cilja mjera e-uprave, a to su: (1) za građane bolja kvaliteta života; (2) za tvrtke veća konkurentnost i (3) za javnu upravu optimizacija rada (Vlada Republike Slovenije, 2015: 130, 132). Već ovdje imamo pogreške, npr. navođenje transparentnosti i participacije koje bi trebalo voditi s više odgovornosti i demokratičnosti vlasti. Poveznica u tom smislu nema ni s ostalim dijelovima strategije koji se, istina, odnose npr. na uključivanje u usvajanje zakonodavstva. Osim toga, ne uočavaju se neposredne odnosno dosljedne poveznice između ovih ciljeva i konkretnih projekata i pokazatelja. Više u Aristovnik et al., 2015.

uglavnom na tehnička, iako međusektorska, pitanja (npr. sigurnost). Stoga uključivanje razvoja informatike i korištenje e-usluga u krovnoj Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje do 2020. godine većina shvaća kao korak unatrag jer bi e-vlada tako izgubila na važnosti, iako je e-vlada uvijek bila stalni element upravnih reformi u Sloveniji (Kovač i Virant, 2011: 36). Takav argument je uvjerljiv ako usporedimo programe na razini EU-a, osobito plan e-uprave od 2016. do 2020.¹⁵ Međutim, usporedba dokumenata i realizacije u EU-u i Sloveniji pokazuje da u EU-u postoji konzistentna i ne samo formalna povezanost s društvenim i upravnim razvojem.

Stoga se treba zauzimati, bez obzira na posebne programe e-uprave ili njihovo uključivanje u opće upravne reforme, za usklađenu politiku Vlade. Ona se najbolje izražava također tekućim evaluacijama i krugom kontinuiranih poboljšanja kako ne bi dolazilo do implementacijskog raskoraka i izgubljenih prilika ili, u konačnici, do više tereta nego koristi pri uvođenju pojedinih mjera (Benčina i Jukić, 2015: 236, 247). Obilježja povezanosti u početku izloženih potencijala e-uprave za društveni razvoj i sadašnjeg stanja u Sloveniji, kako su prikazana u Tablici 2, mogu biti polazište za daljnji razvoj.

Tablica 2. Uloga e-uprave u povezanosti s temeljnim načelima dobrog upravljanja i stanje u Sloveniji

| Načela dobrog upravljanja | Sustavno primijenjena e-uprava bi... | Stupanj razvoja u Sloveniji |
|---|---|--|
| Transparentnost i odgovornost (engl. <i>accountability</i>) | Omogućila razumljive informacije te preglednost zadataka i rezultata. | U razvoju, iako još uvijek uglavnom deklarativna, kako na strani formalizirane i fragmentirane javne uprave, tako i slabe razine aktivnosti građana i udruga civilnog društva. |
| Participacija, odazivnost i inkluzivnost, demokratičnost | Razvila dvostranu komunikaciju i transakciju s korisnicima i omogućila obnovu odnosa s upravnom proaktivnošću. | |
| Efikasnost i učinkovitost (engl. <i>efficiency and effectiveness</i>), kvaliteta upravnih usluga | Optimizirala poslovne procese unutar uprave i smanjila vanjska upravna opterećenja (manja kompleksnost, ušteda vremena i troškova). | Srednja razina, zamjetan napredak, ali uglavnom parcijalan zbog prioriteta područne i tehničke usmjerenosti nositelja. |

Izvor: Autorica.

Zaključno, potrebno je naglasiti da e-uprava u kontekstu dobrog upravljanja ne može biti samo tehnološki izazov već mora biti utemeljena na političko-upravnim vrijednostima i kao takva strateški i sustavno centralno, pravno, organizacijsko-menadžerski i informacijski upravljana. Primjer Slovenije jasno pokazuje da su postignuća znatna u razdobljima kada se projektima pristupalo cjelovito. Ujedno, potencijali nisu (bili) iskorišteni kada se previdjela potreba za analizom stanja ili se provela „obnova“ samo s „tehnicističkim“ kopiranjem e-poslovanja iz ranijeg fizičkog obavljanja upravnih poslova,

¹⁵ EU *eGovernment Action Plan 2016–2020 – Accelerating the digital transformation of government* (COM(2016), 19. 4. 2016.; ranije istovrsni dokument za razdoblje 2011. – 2015.). Ovaj se plan temelji na sedam načela (engl. *digital by default, once only principle, inclusiveness & accessibility, openness & transparency, cross-border by default, interoperability by default, trustworthiness & security*).

umjesto transformacije procesa na razini sustava. Za pomak bi, stoga, trebalo najprije napraviti cjelovitu analizu poslovnih procesa u slovenskoj javnoj upravi i procjenu njihove potrebe za digitalizacijom, bilo radi racionalizacije djelovanja stranaka i upravnih tijela, bilo radi veće demokratičnosti javne uprave. Temeljem zaključenog ciklusa kvalitete i prijenosa dobrih praksi treba se i dalje brinuti za sustavne normativne i organizacijske promjene i u tom kontekstu, putem digitalizacije, za implementaciju strateških ciljeva dobre uprave i njezin daljnji razvoj.

Literatura i izvori

- Bevir, M. (ur.) et al. (2011) *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage.
- Benčina, J., Jukić, T. (2015) How to assess whether qualified evaluations of e-government projects are conducted?: the case of Slovenia. *Mednarodna revija za javno upravo* 13 (3/4): 235–255.
- Dečman, M. (2015) Vloga elektronskih upravnih portalov pri razvoju slovenske javne uprave: vidiki in izkušnje uporabnikov. U: Aristovnik, A., Kovač, P., Todorovski, L., Stare, J. (ur.), *Slovenska javna uprava na razpotju strateških sprememb*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 93–110.
- European Commission (2016) [https://ec.europa.eu/info/index_en]
- Hofmann, H. C. H., Schneider, J. P., Ziller, J. (ur.) et al. (2014) *The ReNEUAL Model Rules*. ReNEUAL. [<http://www.reneual.eu/>]
- Informacijski pooblaščenec RS (2016) [<https://www.ip-rs.si/>]
- Irani, Z. (2013) Trends in electronic government research. U: Seminar ICT in Public Administration: Booster or Buster?, 26. 6. 2013. London: LSE. [<http://www.lse.ac.uk/management/documents/events/isrf-seminar/ISRF-Irani.pdf>]
- Kovač, P., Gajduschek, G. (ur.), et al. (2015) *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
- Kovač, P., Virant, G. (ur.) et al. (2011) *Razvoj slovenske javne uprave 1991. – 2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Kričej, D. (2002) *E-uprava na dlani*. Ljubljana: Pasadena.
- Kričej, D. (2016) Strateški tehnološki trendi digitalne uprave; predavanje 25. lipnja 2016. Ljubljana: Fakulteta za upravo, interni materijal.
- Lodge, M., Wegrich, K. (2015) Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? *Regulation & Governance* 2015 (9): 30–46.
- OECD (2012) *Cutting administrative burdens on citizens: implementation challenges and opportunities*. Budapest: OECD.
- Vintar, M., Grad, J. (ur.) et al. (2004) *E-uprava: Izbrane razvojne perspektive*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlada Republike Slovenije (2015) *Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020*. [http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/]

PREDUVJETI ZA ISKORIŠTAVANJE DIGITALNOG POTENCIJALA UPRAVE

Mr. sc. Leda Lepri

Uprava za e-Hrvatsku, Ministarstvo uprave
e-mail: leda.lepri@uprava.hr



Informacijska i komunikacijska tehnologija (IKT) danas ima vodeću ulogu u transformaciji načina života građana, a time i društva u cjelini. Pri tome, IKT kao opći pojam obuhvaća različite vrste informacijskih i komunikacijskih tehnologija koje omogućavaju stvaranje, pohranu, obradu i razmjenu informacija.

Potencijal „digitalnog“ za gospodarski razvoj i poboljšanje života građana je golem. Napredne javne uprave istražuju načine korištenja ovog potencijala u svojim nacionalnim okolnostima. Promatrajući hrvatski javni sektor, očito je da su još uvijek potrebne duboke promjene u ovom području. Izvedena dobra rješenja u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, zdravstvu i obrazovanju još su sporadična i izolirana te više ukazuju na potencijal e-rješenja nego na sustavni pristup ulaganjima koja mogu smanjiti razinu troškova i povećati kvalitetu usluge građanima i gospodarstvu.

Sinergija znanosti, tehnologije, obrazovanja i gospodarstva na kojoj se zasnivaju napredne djelatnosti i razvijene ekonomije u Hrvatskoj nije uspostavljena, a bez toga u dinamičnom i tehnološki intenzivnom sektoru kao što je IKT ne može biti znatnih pomaka, većih stopa rasta i novih kvalitetnih radnih mjesta. Zahvaljujući digitalnim tehnologijama, zadaće države mogu biti izvedene na učinkovitiji, personaliziraniji i participativniji način. Digitalna stvarnost omogućava redefiniranje odnosa između Vlade, uprave, građana, lokalne samouprave i nevladinih organizacija prema snažnijem partnerstvu, što dovodi do transformacije državnog modela u „otvorenu javnu upravu“, koja može u većoj mjeri uključiti građane kao ravnopravne partnere u procese donošenja odluka korištenjem njihovih znanja i vještina.

Zbog svega navedenog, Uprava za e-Hrvatsku Ministarstva uprave prihvatila se izrade Strategije e-Hrvatska 2020. (u nastavku teksta: Strategija) kao strateškog dokumenta pisanog radi unaprjeđenja kvalitete života građana u Republici Hrvatskoj podizanjem konkurentnosti gospodarstva pomoću IKT-a, pružanjem visokokvalitetnih elektroničkih javnih usluga društvu, a u skladu s postojećim strategijama i zakonima Republike Hrvatske, direktivama Europske unije i preporukama struke. Svrha Strategije je stvoriti koherentan, logičan i učinkovit informacijski sustav države pružanjem visokokvalitetnih i ekonomičnih elektroničkih usluga kako na nacionalnoj, tako i na europskoj razini te osigurati interoperabilnost između postojećih i novih IKT sustava u javnoj upravi, ujedno eliminirajući dupliciranje njihovih funkcionalnosti.

Aktivnosti za donošenje Strategije započele su još u rujnu 2014. kad je dogovorena osnovna struktura, odnosno okosnica i ključne faze i koraci buduće Strategije. Strategija se u planiranju izdataka, osim na nacionalne izvore, ponajprije oslanja na financiranje iz Europske unije u financijskoj perspektivi 2014. – 2020.

Ministarstvo uprave je krajem 2015. godine primilo potvrdu Europske komisije (Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku) da se Strategija smatra zreloom te da su ispunjeni svi preduvjeti i nema prepreke za pokretanje poziva za dostavu projektnih prijedloga, u iznosu od 105 milijuna eura namijenjenih razvoju e-usluga za građane i poslovne subjekte. Također su prikupljena i očitovanja svih relevantnih dionika i tijela javnog sektora te su, sukladno njihovim komentarima, napravljene manje izmjene u strateškom dokumentu.

Na sjednici Vijeća za državnu informacijsku infrastrukturu u srpnju 2016. godine Ministarstvo uprave prezentiralo je Strategiju e-Hrvatska 2020. i nacrt pripadajućeg Akcijskog plana. Strategija i Akcijski plan su prihvaćeni. U tijeku su priprema Akcijskog plana Strategije e-Hrvatska 2020. radi usvajanja Strategije i Akcijskog plana na Vladi te koordinacija tijela radi pripreme pokazatelja financijskog učinka.

Ciljevi Strategije mogu se svesti na sljedeće:

- 1) poboljšana poslovna produktivnost javne uprave korištenjem IKT-a i novih vještina unutar javne uprave i prema korisnicima,
- 2) poboljšana kvalitete života građana korištenjem e-usluga učinkovite javne uprave,
- 3) poboljšana komunikacija između građana i državne uprave te transparentnost rada javne uprave korištenjem IKT-a,
- 4) osiguranje sigurnog okruženja za pružanje e-usluga javne uprave,
- 5) povećana konkurentnost gospodarstva korištenjem e-usluga javne uprave,
- 6) otvaranje prostora inovacijama temeljenim na IKT-u u javnoj upravi suradnjom između javne uprave, znanstvenih i poslovnih subjekata te
- 7) uključivanje u Europski digitalni administrativni prostor.

U tu je svrhu dosad proveden niz aktivnosti:

- Kako bi Republika Hrvatska dosegla europsku razinu kvalitete usluga javne uprave, po pojedinačnim sektorima u kojima je uvođenje IKT-a snažno zastupljeno, izrađene su pojedinačne sektorske strategije. No, temeljni dokument za razvoj javne uprave koja će moći odgovoriti na zahtjeve društva u cjelini, odnosno njenih građana i poslovnih subjekata, jest *Strategija razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020.* (u nastavku teksta: Strategija javne uprave) koju je Hrvatski sabor usvojio na sjednici 12. lipnja 2015. godine.
- Kao odgovor na potrebu promjene načina rada u javnoj upravi i njenog odnosa prema građanima i poduzetnicima te s ciljem da osigura e-javne usluge za građane i poduzetnike utemeljene na integriranom informacijskom sustavu države, donesen je *Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi* (NN 92/14), a zatim i *Uredba o uspostavljanju Javnog registra za koordinaciju projekata izgradnje državne informacijske infrastrukture – Registar ProDII* (NN 134/14, 40/16).
- Odlukom Vlade Republike Hrvatske osnovano je *Vijeće za državnu informacijsku infrastrukturu* (NN 41/16) sa svrhom praćenja i koordinacije razvoja državne informacijske infrastrukture te pripreme izvješća Vladi Republike Hrvatske. Zadaće Vijeća su praćenje provedbi i davanje preporuka za investicije u informacijske tehnologije veće od 2,5 milijuna kuna te predlaganje mjera i aktivnosti za unaprjeđenje investicija, praćenje politike javnih nabava u informacijskoj tehnologiji, praćenje provedbe projekata državne informacijske infrastrukture i davanje preporuka za unaprjeđenje i daljnji razvoj elektroničke uprave, poticanje razvoja i istraživanja u području informacijskih tehnologija te ocjenjivanje ostvarenih rezultata.
- Odlukom Vlade Republike Hrvatske donesena je *Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu* (NN 103/15, 40/16). Uredbom su propisani organizacijski i tehnički standardi za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, uvjeti i aktivnosti nužni za pokretanje, implementaciju, razvoj i nadzor projekata vezanih uz državnu informacijsku infrastrukturu, način upravljanja, razvoja te ostali elementi nužni za rad državne informacijske infrastrukture. Uredbom se također uredio način povezivanja na sustav središnjeg državnog portala, na nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav i na korisnički pretnac te se utvrdio ustroj, sadržaj, način korištenja i uvjeti za evidenciju javnih registara u *Metaregistru*.

- Vlada Republike Hrvatske pokrenula je *projekt e-Građani* (NN 52/2013, NN 31/2014) koji je omogućio pristup javnim informacijama i informacijama o javnim uslugama na jednom mjestu, siguran pristup osobnim podacima i elektroničku komunikaciju građana i javnog sektora. Platforma e-Građani predstavlja temelj razvoja e-usluga za građane u Republici Hrvatskoj, a uključivanje ove platforme pri razvoju novih usluga propisano je zakonom. Putem e-Građana zasad je dostupno 35 e-usluga.

Projekt e-Građani ostvaruje se putem triju glavnih sastavnica koje čine zajedničku infrastrukturu javnog sektora: (1) sustav središnjeg državnog portala; (2) nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav, (3) sustav osobnog korisničkog pretinca.

Vezano uz uspostavu budućih e-usluga, odabir je obavljen na temelju *Upitnika o zadovoljstvu građana o e-uslugama i informacijama*, smjernica Europske komisije vezanih uz razvoj e-usluga, zahtjeva utvrđenih u Nacionalnom programu reformi i sektorskih strateških planova, ciljeva definiranih u Strategiji reforme javne uprave 2015. – 2020. te nacionalnih prioriteta. Ujedno su primijenjeni kriteriji iz Operativnog programa konkurentnosti i kohezije za razdoblje 2014. – 2020., a kriteriji su broj građana na koje se e-usluga odnosi te utjecaj na gospodarstvo. Također se vodilo računa o e-uslugama koje se odnose na osjetljive skupine građana.

- Uspostavljen je *Portal otvorenih podataka Republike Hrvatske*, po uzoru na druge slične projekte u Europi i svijetu, koji predstavlja katalog metapodataka (podataka koji pobliže opisuju skupove podataka) te s pomoću njega korisnici lako dolaze do traženih otvorenih podataka.
- U okviru sustava interoperabilnosti uspostavljen je *Javni registar ProDII* u koji su sva tijela dužna upisati IKT projekte. Svrha toga je racionalizacija troškova za razvoj informacijskih sustava u javnom sektoru na način da osigurava kontrolu projekata, na osnovi čega se donose odluke o zajedničkoj provedbi projekata, uz onemogućavanje planiranja i provedbe istovrsnih projekata. Također, u funkciji je i *Javni registar Metaregistar* koji ima funkciju kolaboracijskog alata za razvoj sustava povezivanja javnih registara. Osim što se unose svi postojeći javni registri, unose se i načini i mogućnosti povezivanja, tako da Metaregistar osigurava koordinaciju kod razvoja novih IKT rješenja i promjena u registarskom sustavu te osigurava tzv. *referencijalni integritet*.
- *HITRONet*, računalno-komunikacijska mreža tijela državne uprave, komunikacijski je sustav koji predstavlja mrežnu okosnicu uprave. Povezivanjem tijela javne vlasti na državnoj razini stvorena je prva jezgra cjelovitog komunikacijskog sustava za potrebe e-uprave, a koja je ujedno jedna od infrastrukturnih pretpostavki njezina daljnjeg razvitka.
- Da bi riješila probleme uočene u upravljanju državnim IT sustavom, Vlada Republike Hrvatske predložila je uspostavu jedinstvenog centra dijeljenih usluga, tzv. *Shared Service Centra*, čime se uspostavlja jedinstveno mjesto razvoja državnog IT-a; racionalizira izdatke državnog IT-a putem nadzora nad trošenjem proračunskih sredstava; konsolidira integracija IT sustava različitih državnih tijela i omogućava korištenje jedinstvene IT infrastrukture. U tu je svrhu Vlada u travnju 2014. godine donijela zaključak kojim je utvrdila prijedlog Nacionalnog programa reformi u kojem je osnivanje *Shared Service Centra* (Centra dijeljenih usluga) definirano kao jedna od dugoročnih reformskih mjera.
- Vlada Republike Hrvatske pokrenula je *projekt e-Poslovanje* Odlukom o pokretanju Projekta e-Poslovanje (NN 70/2016) koji će omogućiti pristup javnim informacijama i

informacijama o javnim uslugama za poslovne subjekte na jednom mjestu, siguran pristup podacima poslovnih subjekata i elektroničku komunikaciju poslovnih subjekata i javnog sektora.

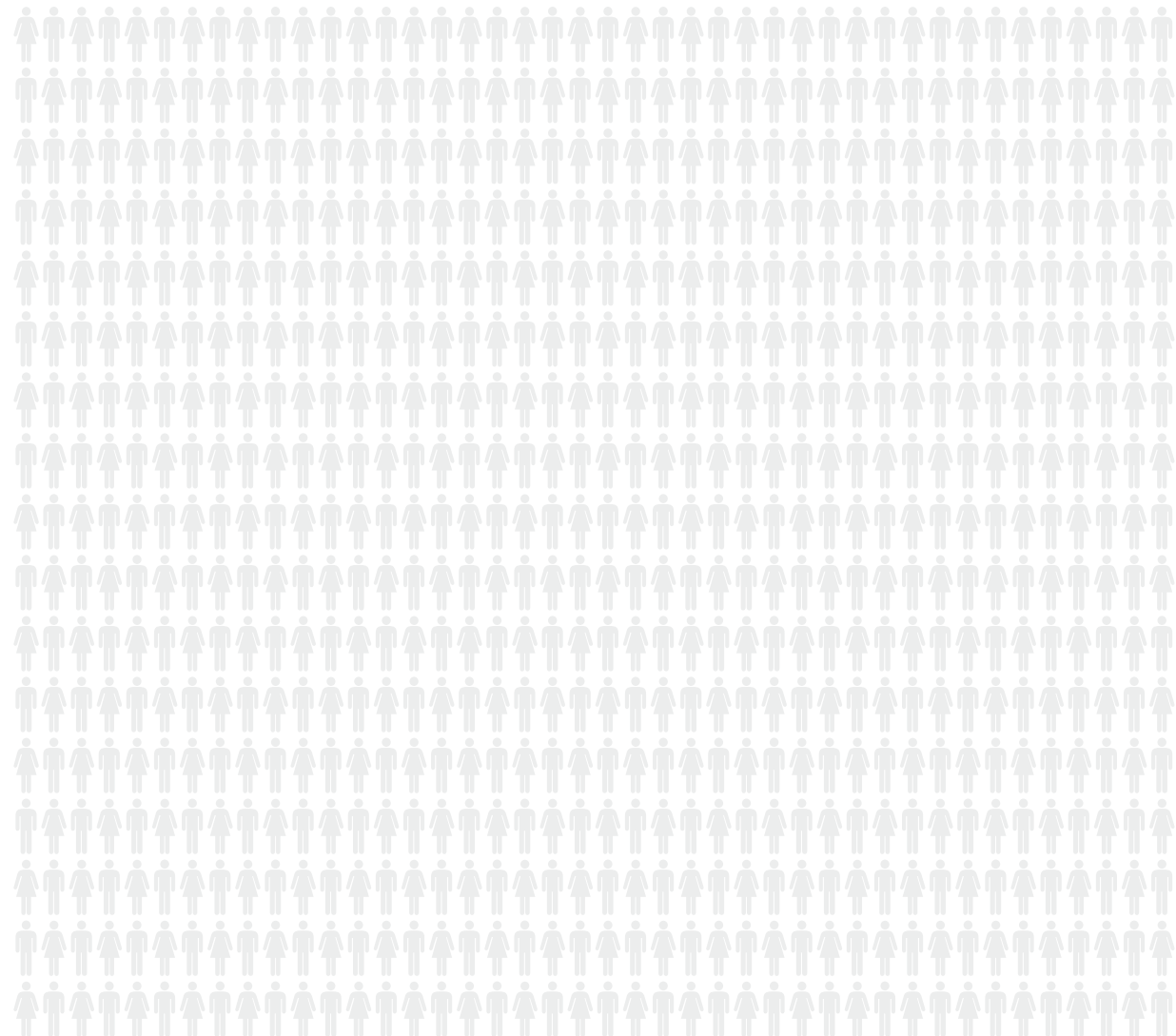
- S ciljem reforme državne uprave, upravljanje ljudskim potencijalima utvrđeno je kao jedno od važnih područja reforme. Sukladno tome, uspostavljen je Registar zaposlenih u javnom sektoru (*RegZap*) koji na jednom mjestu ujedinjava podatke o državnim službenicima i namještenicima te službenicima i namještenicima u javnim službama. Svrha uspostave Registra zaposlenih u javnom sektoru je osigurati praćenje i izmjene podataka te time stvoriti preduvjete za djelotvorno i učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima u državnim i javnim službama te ujedno osigurati elemente za *centralizirani obračun plaća (COP)* za javni sektor, odnosno zaposlenike kojima se plaće osiguravaju u državnom proračunu. Danas se plaće za gotovo 250.000 zaposlenih na državnom proračunu isplaćuju putem centralnog sustava za obračun i isplatu plaća (COP).

Uspostavljeni su preduvjete za pripremu i razvoj novih, inovativnih IKT rješenja koja će pomoći u kreiranju moderne javne uprave u službi građana i poslovnih subjekata.

DIGITALNA TRANSFORMACIJA JAVNOG SEKTORA U HRVATSKOJ – PRILIKA I IZAZOV

Hrvoje Sagrak

InfoDom i Hrvatska udruga poslodavaca UIKD – Voditelj radne skupine
za digitalizaciju javne uprave i otvorene podatke
e-mail: hrvoje.sagrak@infodom.hr



Uređena, predvidljiva, učinkovita i djelotvorna javna uprava, modernizirana i digitalizirana kao servis građanima i gospodarstvenicima pridonosi nacionalnoj konkurentnosti i zamašnjak je gospodarskog razvitka Hrvatske. Građani i gospodarstvenici, neovisno o tome gdje se fizički nalaze, rješavaju svoje životne i poslovne situacije putem digitalne javne uprave, unutar radnog dana ili najkasnije drugog radnog dana, prateći pritom transparentan tijek obrade zahtjeva i to putem svojih pametnih uređaja. Digitalna i umrežena javna uprava, zahvaljujući optimizaciji poslovnih procesa i dosljednoj provedbi interoperabilnosti, automatiziranim postupcima dohvaća i procesuirala podatke iz javnih registara, osiguravajući točnost i brzinu rješavanja za stranke te pravnu sigurnost. Razvijen je i cijeli niz novih usluga javne uprave utemeljenih na otvorenim podacima, a koje poboljšavaju kvalitetu života i omogućuju nove poslovne prilike poduzetnicima.

Nema dvojbe da bismo željeli ostvariti spomenutu viziju transformirane, digitalne javne uprave u Hrvatskoj. Ali na pitanje kako do nje doći zacijelo nema jednostavnog odgovora. Pritom je sretna okolnost što kao članica EU-a možemo (a i moramo) primijeniti i koristiti smjernice i radne okvire koje nam tijela EU-a pružaju, pri čemu za ovu svrhu možemo istaknuti *Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020. – Ubrzavanje digitalne transformacije uprave*.

Digitalna transformacija traži, prije svega, odmak u načinu mišljenja i otklon od tzv. legacy procesnih modela utemeljenih na hijerarhijskom uređenju i nadležnosti po skupovima upravnih područja u odnosu prema strankama (građanima ili poduzećima), sa svrhom da se fokus stavi na životne i poslovne događaje, situacije koje stvaraju potrebu za rješavanjem kod građana, i to na jednom mjestu. Drugim riječima, radi se o transformaciji mišljenja od fokusa na akt i predmet prema fokusu na rješavanje životne odnosno poslovne potrebe putem odgovarajućeg servisa u cjelini (tzv. *End-to-End – E2E usluge*).

Za ilustraciju, možemo navesti primjer jedinstvenog upravnog mjesta prema Zakonu o općem upravnom postupku, koje je zamišljeno kao fizičko mjesto putem kojeg se mogu predati podnesci stranke koji se tiču više različitih upravnih ili drugih postupaka, o kojima ovisi ostvarenje nekog prava stranke. U digitalno uređenom svijetu – digitalnoj upravi – eo ipso postoji jedinstveno upravno mjesto – portal – putem kojeg se podnosi odgovarajući zahtjev (za e-uslugu, što može biti i upravni i nepravni postupak) i elektronički pokreće rješavanje upravne stvari. Tu nema šaltera. Instrumenti i infrastruktura već postoje u okviru sustava e-Građani i – što poslovni sektor očekuje s posebnim zanimanjem – u okviru sustava e-Poslovanje, projekta pokrenutog odlukom hrvatske Vlade krajem srpnja 2016. godine (OIB, NIAS, osobni korisnički pretinac, poslovni korisnički pretinac...). Nacionalni referentni okvir interoperabilnosti treba osigurati točnu razmjenu podataka i poruka putem javnih registara, semantički konzistentnu i procesno standardiziranu, da bi tzv. *back-office* servisi automatizirano tekli. Građanin ili poduzetnik ne moraju se brinuti o tome tko provodi cijeli niz operacija u pozadini, nego ih zanima konačan rezultat – ostvarivanje određenog prava utemeljenog na nekom životnom, odnosno poslovnom događaju ili ispunjavanje zakonske obveze. Ujedno, digitalnom transformacijom stvaraju se i virtualni upravni timovi koje povezuje određeni zahtjev stranke, a takvi dakako traže i druge vještine, jaču digitalnu korisničku pismenost i procesna znanja.

Iz aspekta upravljanja koje se danas označava terminom *governance*, riječ je o izrazito kompleksnom procesu jer osim jasne vizije traži koordinaciju:

- legislativne komponente, odnosno izgradnju zakonodavnog okvira,
- izvršne komponente – od organizacijske na multiresornoj razini (stožerno mjesto u Vladi zaduženo za digitalnu transformaciju s jasnim izvršnim polugama prema svim tijelima državne uprave i javne uprave, do menadžerskog upravljanja promjenom organizacijske kulture unutar pojedinih resora javne uprave i reinženjeringa poslovnih procesa te
- komponente izgradnje kapaciteta, školovanja i prekvalifikacije djelatnika u javnoj upravi.

Osnivanje Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva s jedne strane ohrabruje da će osnažiti procese koji vode digitalnoj transformaciji javne uprave i društva, ali ostavlja nam da u praksi vidimo pitanje stožernog upravljanja politikama i izvršnim polugama za postizanje digitalno osnažene i konkurentne Hrvatske i otvaranja pitanje koordinacije s upravom za e-Hrvatsku Ministarstva uprave.

Kao faktor uspjeha, ovdje se može pribrojiti i potreba za provedbom konzistentne politike daljnje izgradnje državne informacijske infrastrukture i računalstva u oblaku kao bitnog faktora povećanja kibernetičke sigurnosti, digitalizacije horizontalnih servisa putem centra dijeljenih usluga, ali i donošenja odgovarajućih instrumenata koji će postaviti jasne okvire i osnažiti digitalizaciju kao standard i načelo „samo jednom“ (*only once principle*).

Tako je, primjerice, SPEUP – Standardni projekt elektroničkog uredskog poslovanja Ministarstva uprave i Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku 2010. godine napravio velik iskorak ka standardizaciji informacijskih sustava za upravljanje uredskim poslovanjem i stvaranje novih poslovnih praksi e-ureda u tijelima državne uprave. No, danas on traži reviziju i daljnju modernizaciju koja će uvažiti dosege europskih okvira (npr. sredinom 2016. objavljene Europske referentne arhitekture interoperabilnosti – EIRA; zatim i uredbe eIDAS EU/910/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije) i tako, zajedno s nacionalnim regulatornim okvirom kojim se uređuje državna informacijska infrastruktura, tvoriti osnovu za SPEUP II.

Modernizacija će dohvatiti i redefiniciju uloge klasične pisarnice jer ona se, uz punu digitalizaciju, nužno mora transformirati. Jedan od smjerova, ovisno o kompleksnosti organizacije, mogao bi biti ustroj ureda za poslovne procese (BPO) u tijelima državne uprave, koji će biti spona između poslovnog i digitalnog, regulatornog i organizacijsko-provedbenog – što u korporativnom svijetu već duže predstavlja jednu od najboljih praksi.

Kao pretpostavka punoj digitalnoj transformaciji, a radi povećanja kvalitete i učinkovite eksploatacije podataka, javna će uprava nužno morati urediti i kompletne vlastite matične podatke i uvesti kao disciplinu upravljanje matičnim podacima (engl. MDM – *master data management*) te u tom okviru i osnažiti funkciju metaregistra. Kako pokazuju iskustva u nekim razvijenim zemljama, time bi se sustavno riješili brojni izazovi nekonzistentnih, dupliciranih podataka razasutih po različitim sustavima i sektorima (zdravstvo, unutarnji poslovi, javne financije...), uključujući i one osjetljivije kao što su razna socijalna prava ili pak birački popisi.

Spomenute inicijative imaju svoj okvir i u strateškim dokumentima Republike Hrvatske, kao npr. u krajem 2016. prihvaćenom Akcijskom planu provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2017. – 2020. Planom se definira niz mjera, projekata i rokovi njihove provedbe radi postizanja strateških ciljeva. Nužno je s implementacijom Akcijskog plana započeti odmah jer bi u suprotnom – u svjetlu provedbenih procesa (kompleksnost projektnih zadataka, potreba koordinacije i prioritizacije projekata radi postizanja efektivnosti mjera u zadanom vremenu) i potrebe provedbe javnih nabava primjenom novog Zakona o javnoj nabavi – projektni rezultati mogli biti usporeni, a konačni efekti izostati ili biti izvan željenog okvira.

Nadalje, ostaje potreba i donošenja konačne verzije Strategije e-Hrvatska 2020. i pripadajućeg provedbenog akcijskog plana, čiji nacrt javnosti nije još poznat. Dakako, oba strateška dokumenta, a u kontekstu početka rada spomenutog novog Središnjeg državnog ureda, trebaju biti međusobno harmonizirana, da bi neometano krenulo povlačenje sredstava iz fondova EU-a po toj osnovi, a to onda rezultiralo jačanjem hrvatskoga gospodarstva i IT industrije.

Bitno je naglasiti da digitalna transformacija javne uprave ima izravan pozitivan učinak i na državni proračun, gospodarski razvoj, porast stranih ulaganja te umreženost konkurentne Hrvatske, kao dionika jedinstvenog digitalnog tržišta, u europske strukture. Po prirodi stvari traži, dakako, pojačana ulaganja – ali uz višekratno multiplicirajući efekt povrata kroz niz ušteda i pozitivnih neto efekata koji se mogu mjeriti s više stotina milijuna kuna godišnje – pa čak i milijardi, što bi dubinske studije mogle potvrditi. Naime, dva su recentna europska primjera za to referentna. Interna je revizija u Ujedinjenom Kraljevstvu dokazala da je primjenom programa Government Digital Services uštedeno više od 1,7 milijardi funti u 2014. godini.¹ U Njemačkoj je referentna studija pokazala da su, rezanjem birokracije putem digitalizacije, troškovi za građane, gospodarstvo i javnu upravu smanjeni 34 posto, odnosno 2,9 milijardi eura.²

Zaključno, snažna je preporuka da se digitalnu transformaciju javne uprave u Republici Hrvatskoj postavi i gleda kao strateški nacionalni cilj visokog prioriteta koji uz sebe veže jačanje gospodarstva, povećanje konkurentnosti zemlje u europskim i svjetskim okvirima te stvaranje novih znanja i radnih mjesta, čime se pozitivno utječe i na kritične demografske trendove.

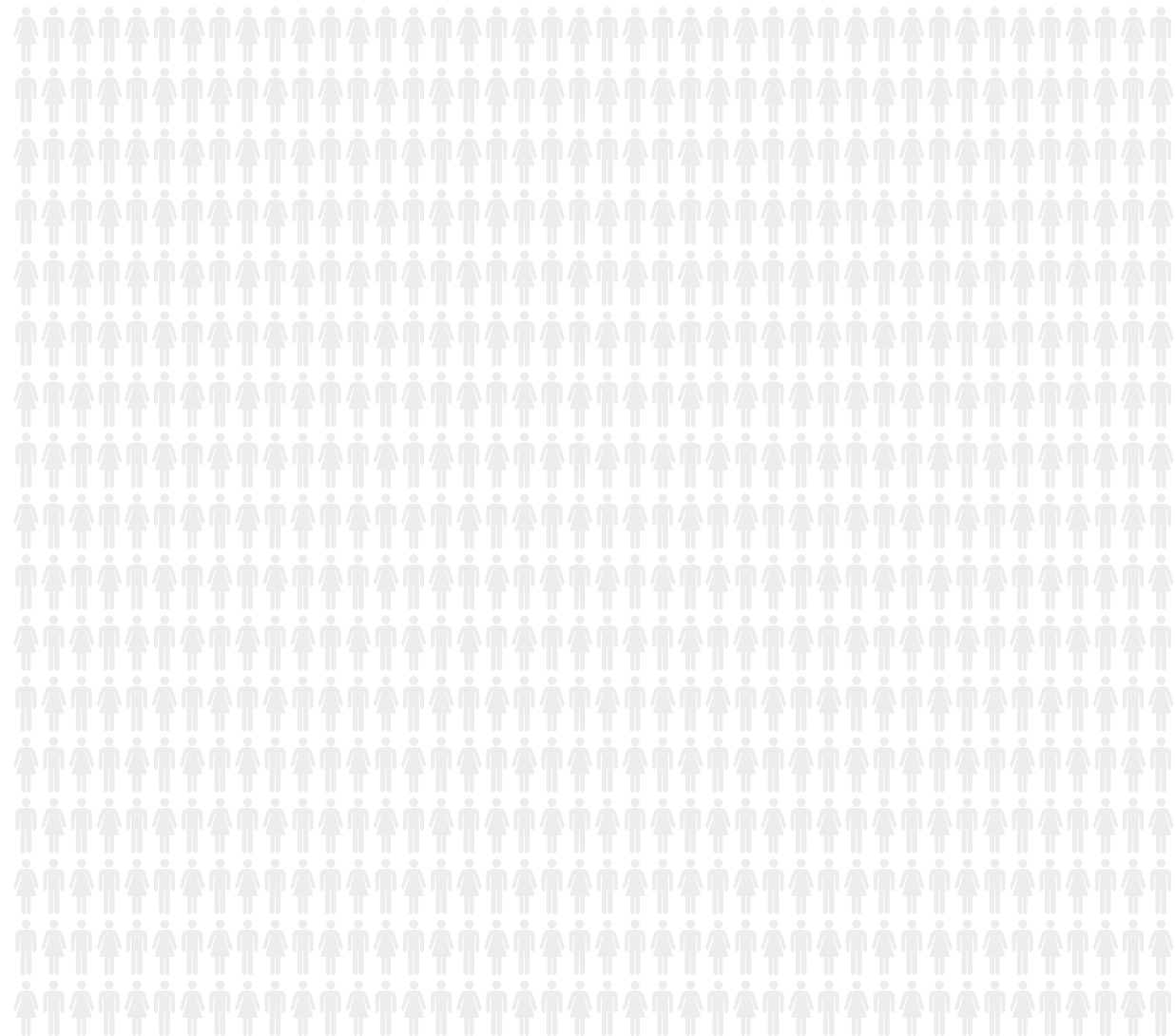
1 How digital and technology transformation saved £1.7bn last year Stephen Foreshew-Cain, 23 October 2015 — GOV.UK

2 Bürokratienabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen Von E-Government für Bürger und Verwaltung, 26. 11. 2015., Nationaler Normenkontrollrat

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU

Petra Đurman, mag. pol.
asistentica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: petra.djurman@pravo.hr



Tendencija prema sve većoj informatizaciji obilježava upravu posljednjih nekoliko desetljeća i e-uprava u suvremeno vrijeme postaje standard u pružanju javnih usluga i obavljanja javnih poslova te sastavni dio modernog javnog upravljanja. Iako nije moguće sasvim jasno utvrditi djeluje li uprava, ili bi trebala djelovati, primarno kao pokretač informacijskog društva ili pak uprava slijedi tendenciju koja se neovisno zbiva u društvu, simbioza sa suvremenom tehnologijom daje upravi golem transformacijski potencijal, kako u odnosu prema građanima i privatnom sektoru, tako i odnosu na interne procese unutar samih upravnih organizacija. Informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT) tako pridonosi većoj transparentnosti, inkluzivnosti i demokratičnosti uprave s jedne strane te njenoj efikasnosti i kvaliteti u pružanju javnih usluga, s druge. Premda su koristi upotrebe modernog IKT-a brojne, iskorištavanje njegovog punog potencijala nosi i brojne probleme i izazove, a nužno zahtijeva ne samo adekvatnu tehnološku infrastrukturu nego i kvalitetne ljudske resurse unutar uprave, multidisciplinarni i strateški pristup te aktivne i informirane građane.

E-uprava odnosi se na primjenu IKT-a u javnoj upravi s ciljem poboljšanja njene efikasnosti te transparentnosti i odgovornosti. Promjene do kojih e-uprava dovodi mogu se pratiti na nekoliko razina. Ponajprije, omogućava razvoj društva i gospodarstva, pridonoseći ekonomiji utemeljenoj na znanju i stvarajući informacijsko društvo putem lakšeg pristupa građana informacijama. Drugo, mijenja odnos uprave (i države u cjelini) prema građanima odnosno društvu kroz dostupnije javne usluge, veću orijentaciju na korisnike i mogućnost online uključivanja građana u demokratske procese. U tom kontekstu moguće je govoriti o e-participaciji i e-demokraciji, odnosno e-upravljanju (*e-governance*) ako je riječ o elektroničkom sudjelovanju građana ne samo u oblikovanju politika i odlučivanju, nego i u korištenju online javnih usluga. Treće, e-uprava olakšava interno i međusobno funkcioniranje upravnih organizacija, što ima velik koordinacijski potencijal i mogućnost financijskih ušteda. E-uprava tako pridonosi boljem ostvarivanju javnog interesa. Konačno, primjena modernog IKT-a dovodi do promjena na globalnoj razini, umanjujući važnost teritorijalnih odnosa i granica, pridonoseći višerazinskom konceptu upravljanja. E-uprava mijenja ustaljene obrasce i forme pa tako, primjerice, neke javne usluge više nisu definirane teritorijalno, već virtualno.

Da bi primjena IKT-a u javnoj upravi dovela do temeljnih svrha koje se njome žele ostvariti – dostupnijih informacija i javnih usluga za građane i privatni sektor, veće odgovornosti i demokratičnosti javne vlasti te boljih internih upravnih procesa i funkcioniranja – potrebno je sustavno voditi računa o nekoliko preduvjeta. Ponajprije, kao i za bilo koje reformsko nastojanje, nužno je postojanje i kontinuitet političke volje i podrške, koji se zatim manifestira u strateškom pristupu digitalnoj politici, što uključuje i dostatni koordinacijski kapacitet u formuliranju politike. U tom pogledu važno je postojanje snažne organizacijske jedinice na razini centra vlade koja se brine kako o vertikalnoj, tako i o horizontalnoj koordinaciji, s obzirom na to da je riječ o politici u čijoj je provedbi posebno važna horizontalna dimenzija. Nadalje, nijedna reforma nije ostvariva bez financijskih sredstava i podupiruće infrastrukture, a to posebno dolazi do izražaja kod digitalne politike. Potrebni resursi primarno su financijski, a uz odgovarajuću tehnološku infrastrukturu uključuju i specifično znanje, vještine i obrazovanje, odnosno ljudske resurse, ali i kontinuirano i regulirano partnerstvo s privatnim sektorom i drugim društvenim akterima, kao što su eksperti, akademska zajednica, civilno društvo. Provedba politike može biti osigurana samo uz postojanje adekvatnih upravnih kapaciteta, koji su praćeni kvalitetnim normativnim okvirom, što je posebno važno unutar politika koje nose brojne sigurnosne izazove. Završnu

kariku čine sami građani i njihovo povjerenje u institucije, informiranost i osviještenost o mogućnostima digitalne politike te korištenje tih mogućnosti u praksi. S obzirom na to da u nemalom broju zemalja, među kojima je i Hrvatska, taj potencijal nije u dovoljnoj mjeri iskorišten, potrebno je raditi na podizanju svijesti i informiranosti građana te mijenjanju političke kulture. Problem nedovoljno iskorištenog potencijala e-uprave ima, prema tome, dvije strane. S jedne strane, javne usluge nisu u dovoljnoj mjeri dostupne online. Neki od ciljeva koji su bili predviđeni strateškim dokumentima na razini Europske unije još uvijek nisu ostvareni. S druge strane, kako pokazuje iskustvo zemalja poput Hrvatske i Slovenije, usluge koje su dostupne online građani nedovoljno koriste, iz različitih razloga, kao što su nedovoljna motivacija ili informiranost, osjećaj nepovjerenja i nesigurnosti, nedostatne vještine ili nemogućnost pristupa tehnologiji.

Brojni indeksi koji mjere razinu razvijenosti e-uprave korisni su u pokazivanju napretka koji je ostvaren u razvoju digitalnog društva i uprave na razini pojedinih država te komparativno. Međutim, treba imati na umu njihovu ograničenost koja proizlazi iz metodologije koju koriste. Uz pitanje varijabli koje se uzimaju u obzir, jedan od problema je njihovo mjerenje, odnosno postojanje pokazatelja (indikatora). Neki se aspekti ne mogu izmjeriti ako ne postoje podaci na temelju kojih bi se mjerili, što je jedan od problema Hrvatske kada je riječ o mjerenju stupnja razvoja digitalne uprave. Tako je moguće da stanje utvrđeno u izvješćima koja se uzimaju u obzir prilikom izrade takvih indeksa ne odgovara posve stanju u stvarnosti.

Hrvatska je u tom pogledu u posljednjih 15-ak godina ostvarila znatan napredak, iako se, u usporedbi s drugim europskim zemljama, prema većini indeksa nalazi u skupini zemalja na začelju u razvoju e-uprave. Normativni i organizacijski sustav za e-upravu postavljen je od početka 2000-ih. Dok su, kad je riječ o regulaciji, brojni elementi relativno rano ugrađeni u pravne propise (elektronički potpis, elektroničko komuniciranje u upravnom postupku), problem postoji u domeni političko-upravnih pretpostavki. Najveći nedostaci pritom se odnose na manjak strateškog pristupa digitalnoj politici i e-upravi te koordinacijskog kapaciteta unutar centra vlade. Jedan od pokazatelja manjka strateškog pristupa i političke osviještenosti o potencijalima e-uprave jesu izdvajanja za informatizaciju, koja su u usporedbi s drugim europskim zemljama mala, a uglavnom se odnose na aspekt informatičke opreme, dok je pitanje educiranosti, ljudskih potencijala i projekata zapostavljeno.

S tehničkog aspekta, razvoj informacijske tehnologije – suprotno uvriježenom mišljenju – nije nepredvidiv. Faze tehničkog ciklusa mogu se uočiti i pratiti te predvidjeti smjerovi razvoja. Ono što je teže anticipirati jest utjecaj IKT-a na organizacije i njihovo funkcioniranje. Zatim, nužno je razlikovati informacijsku tehnologiju od informacijskog sustava, koji podrazumijeva primjenu informacijske tehnologije u organizacijama. Za razliku od tehnologije koja se brzo mijenja, informacijski sustav je u primjeni, u prosjeku, između 10 i 15 godina. Nadalje, potrebno je osigurati usklađenost poslovnih procesa s informacijskom tehnologijom, s obzirom na to da primjena stare tehnologije na nove procese dovodi do suboptimalnih rezultata, odnosno prevelikih troškova za manjkave rezultate. Poboljšanje poslovnih procesa i intenzivna primjena IKT-a treba biti popraćena i prilagodbom pravnog okvira. Posljedice do kojih upotreba IKT-a u upravi dovodi uključuju određena pitanja i izazove na koje treba odgovoriti. Otvoreni podaci omogućavaju veću transparentnost i odgovornost javne vlasti, kao i razvoj gospodarstva, ali postavlja se pitanje jasnog lociranja odgovornosti za vjerodostojnost tih podataka. Sljedeći ishod odnosi se na promijenjeni koncept javne

usluge, odnosno bolje kvalitete usluge koja podiže očekivanja korisnika i uspoređuje se s onom privatnog sektora. Jedan od najteže ostvarivih ishoda, koji zahtijeva velike napore te strateški i kontinuirani pristup, je interoperabilnost, koja je preduvjet za jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop*), korištenje elektroničkog potpisa, elektroničke transakcije i dokumente (država bez papira) te integraciju s drugim sustavima. Mjere poduzete u cilju osiguravanja integracije upravnih organizacija u Hrvatskoj još uvijek nisu dostatne.

Jedan od aspekata digitalne politike odnosi se na nove kanale koje tijela izvršne vlasti danas koriste za komunikaciju s javnosti. Kako u posljednja više od tri desetljeća povjerenje građana u institucije sve više pada, jedan od odgovora na taj trend pronađen je u korištenju novih tehnologija i medija kao platforme za komunikaciju s građanima. „Cyber-optimisti“ tako vjeruju da upotreba modernog IKT-a u komunikaciji vlade i građana može uvećati razinu povjerenja građana u vladu i institucije općenito, među ostalim izgradnjom dvosmjernog partnerskog odnosa i stvaranjem mreže između tijela izvršne vlasti, odnosno javne uprave i građana. Jedan od sve popularnijih novih komunikacijskih kanala na koji se oslanjaju tijela izvršne vlasti su društvene mreže. Društveni mediji koje koriste nazivaju se alatima Web 2.0 i obuhvaćaju blogove, mikroblogove (Twitter), wikis, društvene mreže (Facebook, LinkedIn), multimedijsko dijeljenje (YouTube, Instagram), aplikacije, virtualne svjetove, *crowdsourcing* i dr. Oslanjanje na društvene medije kao jedan od alata e-uprave prolazi u načelu tri faze: početnu fazu eksperimentiranja bez jasnih pravila korištenja *online* platformi, fazu postupnog uvođenja pravila i normi te institucionalizaciju novih načina komunikacije i interakcije. Cilj korištenja društvenih mreža je pritom, kao i e-uprave općenito, veća transparentnost, otvorenost, participacija, veća efikasnost te bolje javno upravljanje. Komunikacija tijela izvršne vlasti, koja je bila jedan od fokusa prošlog Foruma, zbiva se na dvjema razinama – informiranje građana i njihovo uključivanje u političke procese (dimenzija transparentnosti) i pridobivanje i mobiliziranje građana za određene politike, programe ili pojedince (dimenzija uvjeravanja). Sagledavajući te dvije dimenzije komuniciranja i imajući na umu ciljeve koje vlade mogu ostvariti korištenjem društvenih mreža, moguće je zaključiti da većina država koje se na njih oslanjaju nemaju definirane jasne ciljeve upotrebe društvenih mreža pa onda ne iskorištavaju njihove potencijale za otvaranje i približavanje građanima i pojedinim društvenim skupinama.

U Hrvatskoj su postavljeni određeni standardi i obrasci komuniciranja putem društvenih mreža. SDP-ova koalicijska vlada proglašena je 2015. trećom najpopularnijom vladom Europske unije na društvenim mrežama te se pokazala vrlo uspješnom u svojoj promociji, oslanjajući se u velikoj mjeri na infografiku, redovito obavještavajući javnost o pojedinim politikama, komunicirajući s građanima vrlo učestalo (odgovarajući na njihova pitanja i komentare) itd. Kad je riječ o građanima, analizom interakcija na društvenim mrežama može se uočiti sklonost sudjelovanju i uključivanju u interakcije, ali i vrlo velik broj negativnih i ciničnih komentara. Vlade Tihomira Oreškovića i Andreja Plenkovića (zasad) nisu se pokazale toliko uspješnima na društvenim mrežama, što se može zaključiti na temelju puno slabije interaktivnosti, promocije, objave informacija o posebnim politikama itd. SDP-ova vlada pokazala se, dakle, vrlo uspješnom kad je riječ o drugoj dimenziji komuniciranja s javnošću – uvjeravanju i mobilizaciji, ali i u informiranju javnosti, s obzirom na to da je koristila Facebook kao oglasnu ploču za objavu raznih informacija i podataka. Premda se putem društvenih mreža ostvarivala znatnija interakcija s građanima, one se uglavnom nisu koristile za realizaciju mehanizama participacije, kolaborativnosti i pametnog upravljanja.

Na temelju održanih uvodnih izlaganja, komentara diskutiranih te rasprave ostalih sudionika Foruma, mogu se formulirati sljedeće skupine *policy* preporuka:

1. Strateški pristup e-upravi

Jedan od nužnih preduvjeta za ostvarivanje svrha upotrebe IKT-a u javnoj upravi odnosi se na strateški pristup e-upravi koji podrazumijeva i odlučnost političkog vodstva, sveobuhvatan pristup te adekvatan koordinacijski kapacitet (horizontalni i vertikalni) unutar političko-upravnog sustava. U tom pogledu potrebna je snažna organizacijska jedinica pri samome centru vlade koja bi obavljala poslove političke koordinacije ove horizontalne javne politike i osiguravala kontinuitet neovisno o izbornim ciklusima. Strateški pristup podrazumijeva i prilagodbe pravnog okvira – uklanjanje kontradiktornosti i popunjavanje pravnih praznina (elektronički potpis, pitanje izvornika, elektronička dostava), koje u ovom slučaju mora biti kontinuirano, uz stalno praćenje razvoja tehnologije. Specifičnost e-uprave jest interdisciplinarnost, s obzirom na to da je tehnički aspekt upotrebe IKT-a samo jedan od aspekata vezan uz njenu provedbu, uz pravni, financijski, ekonomski, politološki, komunikacijski i dr.

2. Kadrovski izazovi

Pitanje ljudskih resursa dio je strateškog pristupa e-upravi i digitalnoj politici, no valja ga posebno naznačiti kao jedno od gorućih problema javne uprave u cijelosti i politike e-uprave posebno. Provedba e-uprave nemoguća je bez osoblja s odgovarajućim IT obrazovanjem, zatim rukovodećih službenika educiranih za vođenje projekata i strateško upravljanje, ali i specijaliziranih stručnjaka različitih profila, osobito pravnih, komunikacijskih i sl. Osim suradnje s vanjskim stručnjacima, osobito iz akademskog okruženja, nužno je stoga osmisliti mehanizme zadržavanja kvalitetnog i stručnog osoblja u javnoj upravi te raditi na njihovom daljnjem osposobljavanju i usavršavanju, ne bi li ih se motiviralo da se zadrže u državnoj odnosno javnoj službi. Plaćanje prema učinku, programi usavršavanja i cjeloživotnog napredovanja neki su od potencijalnih mehanizama. Posebni programi obrazovanja i usavršavanja e-uprave koje bi nudile akademske institucije i Državna škola za javnu upravu nužni su za specijalizaciju u ovom području.

3. E-usluge i korisnici

Postojeće iskustvo Hrvatske, ali i nekih drugih zemalja, poput susjedne Slovenije, pokazuje da građani u relativno niskom postotku koriste e-usluge (između 10 i 15 posto). To ukazuje, s jedne strane, na potrebu boljeg informiranja i educiranja građana o mogućnostima i prednostima korištenja elektroničkih usluga, ali i digitalne tehnologije uopće, izgradnje povjerenja i mijenjanja političke kulture građana. S druge strane, postavlja se pitanje racionalizacije pojedinih e-usluga, primjerice putem ujedinjavanja onih usluga koje su povezane kriterijem istih korisnika (stvaranje „e-sektora“). Bilo bi izuzetno korisno provesti *cost-benefit* analize elektroničkih usluga, s obzirom na to da zahtijevaju nemale financijske i druge resurse, a ishodi nisu na razini očekivanih. *Ex ante* analize mogle bi pokazati gdje (ne) postoji potreba za digitaliziranjem usluga i omogućiti formuliranje liste prioritarnih područja elektroničkih usluga.

4. Komunikacija tijela izvršne vlasti s građanima putem društvenih mreža

Komuniciranje tijela izvršne vlasti s građanima trebalo bi ponajprije služiti ostvarivanju transparentnosti, odnosno informiranju građana i pokušajima njihova uključivanja u procese odlučivanja. Funkcija uvjeravanja, kada je riječ o tijelima javne vlasti, trebala bi dolaziti tek posredno. Korištenje društvenih mreža i drugih oblika online komunikacije danas je ključni kanal obraćanja uprave i političara građanima, sa svim svojim specifičnostima – brzinom, kratkoćom, slabijom mogućnošću cenzure itd. Internetske stranice dominantan su način informiranja javnosti, uz zakonske obveze objave informacija radi ostvarivanja demokratsko-političke i kontrolne funkcije e-uprave. Premda su već uspostavljeni određeni standardi komunikacije između vlade i građana putem društvenih medija, treba raditi na korištenju novih digitalnih platformi za transparentno informiranje građana (ne samo promociju), participaciju, kolaboraciju i pametno upravljanje. Vlada i uprava ne bi trebale upotrebljavati nove komunikacijske kanale i platforme samo kao jednosmjerni kanal za vlastitu promociju, jer to dovodi do još većeg cinizma, apatije i nepovjerenja građana u vladu i političke institucije općenito, nego kao sredstvo i za informiranje građana, ali i dobivanje povratne informacije i veće responzivnosti vlasti.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta koji podliježu uredničkoj recenziji te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.

Radovi objavljeni u publikaciji s foruma podliježu uredničkoj recenziji.