

Uvodna razmatranja o elektronički podržanoj javnoj upravi

Neven Vrčec

*Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i
informatike, Varaždin*

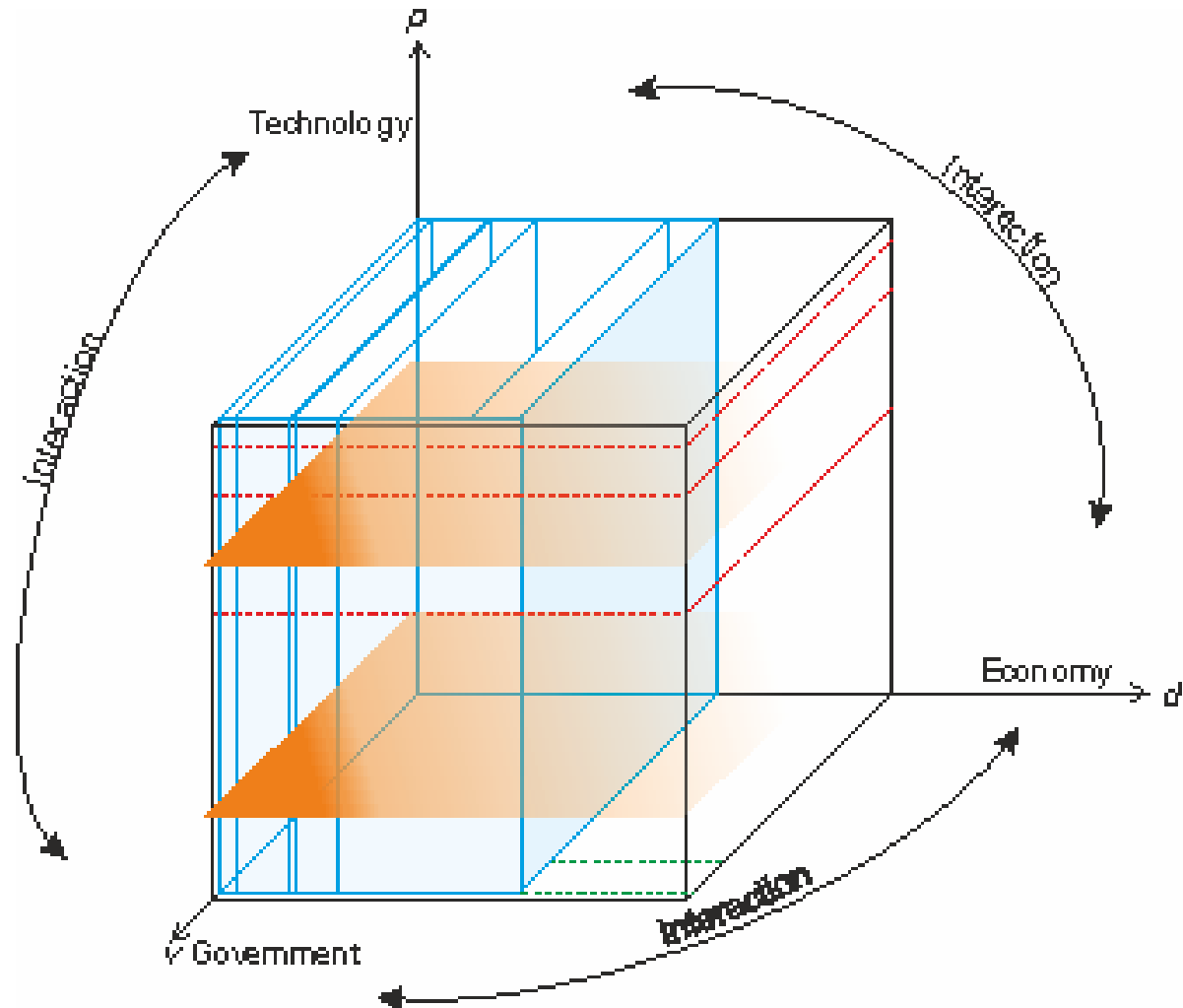
Zagreb, listopad 2013.

Biste li prije 25 godina povjerovali?

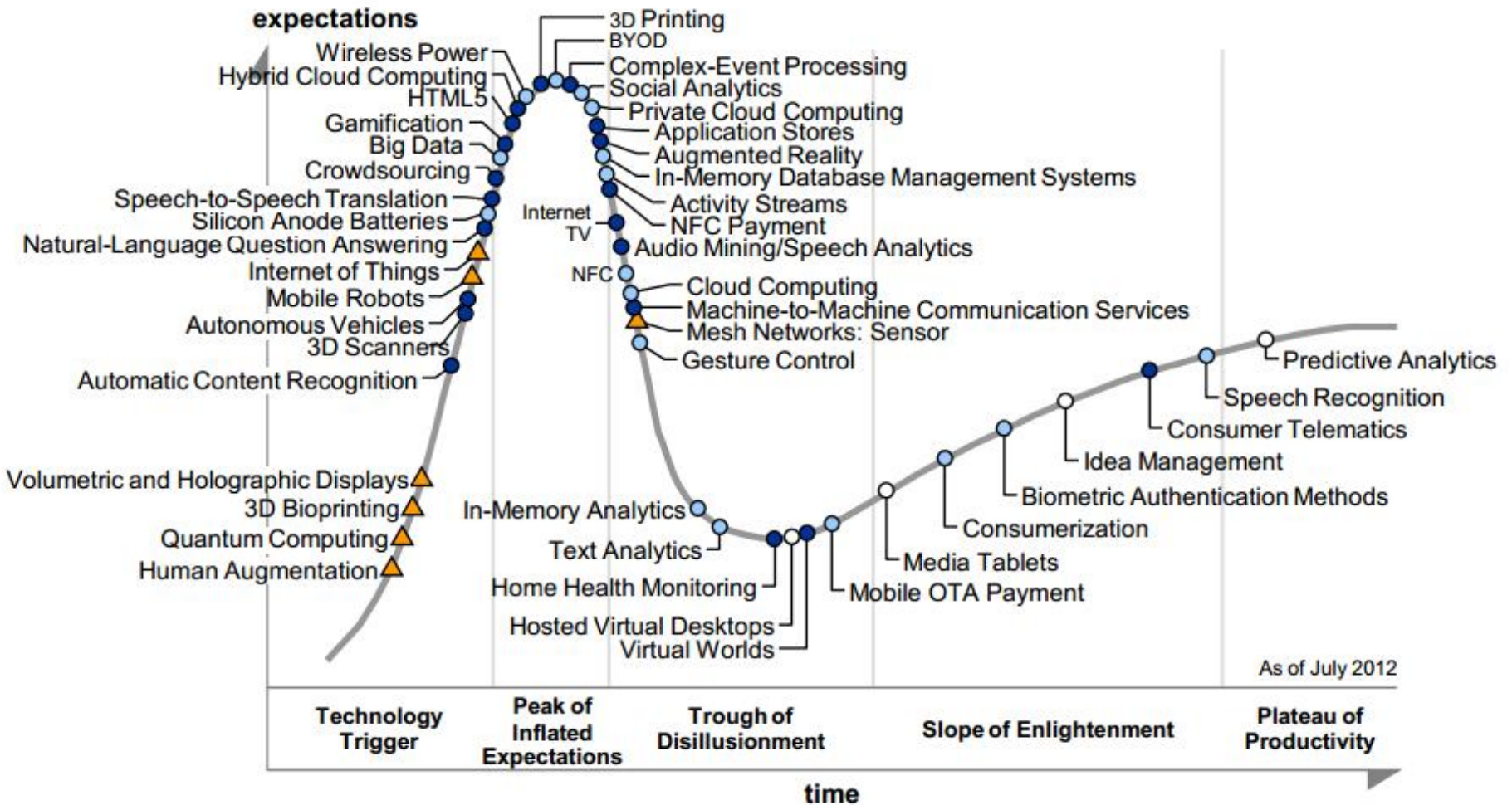
- Da će se Internetom koordinirati revolucija u Arapskom svijetu?
- Da će se Koreja uspješno tamičiti s SAD u visokim tehnologijama i biti u G20
- 100 milijuna ljudi će pretraživati milijarde stranica u manje od sekunde bez ikakvih troškova
- Da će Kina imati više Internet korisnika nego što je broj stanovnika SAD
- Da će se genetski kod ispisivati poput programskog i kreirati novi život
- **Informacijske tehnologije suštinski mijenjaju svijet, a na svakoj je organiziranoj zajednici odgovornost da ih iskoristi na svoju dobrobit**



- Dynamics of axes



Emerging Technologies Hype Cycle 2012



As of July 2012

Plateau will be reached in:

○ less than 2 years

○ 2 to 5 years

● 5 to 10 years

▲ more than 10 years

⊗ obsolete

⊗ before plateau

Science gives momentum to economy

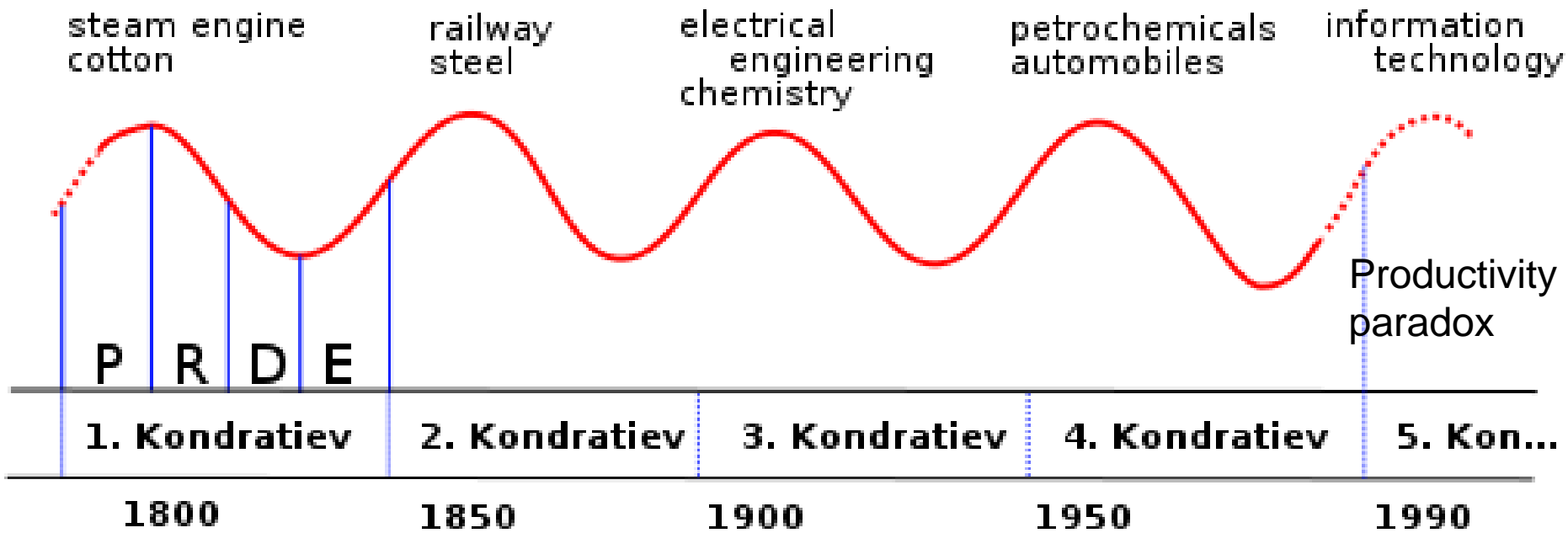
- Nikolai Kondratieff
- Inventions impact society after some time lag
- Period \approx 50 years

He was a famous Russian scientist/economist under Lenin and he was authorized to study capitalist system. He found that the capitalism can be weakened but not destroyed. He stated that the capitalism will go through tough times but it will resurrect. And when Stalin became chief of the Soviet Union, he did not like what Kondratieff found because he wanted to hear that capitalism is nearing its end. Kondratieff refused to change his study to make Stalin happy. Kondratieff was sent to Gulag and killed by Stalin's order in his early 40s.

Austrian economist Joseph Schumpeter in the 1930s studied cycles and proposed to name them after Kondratieff.

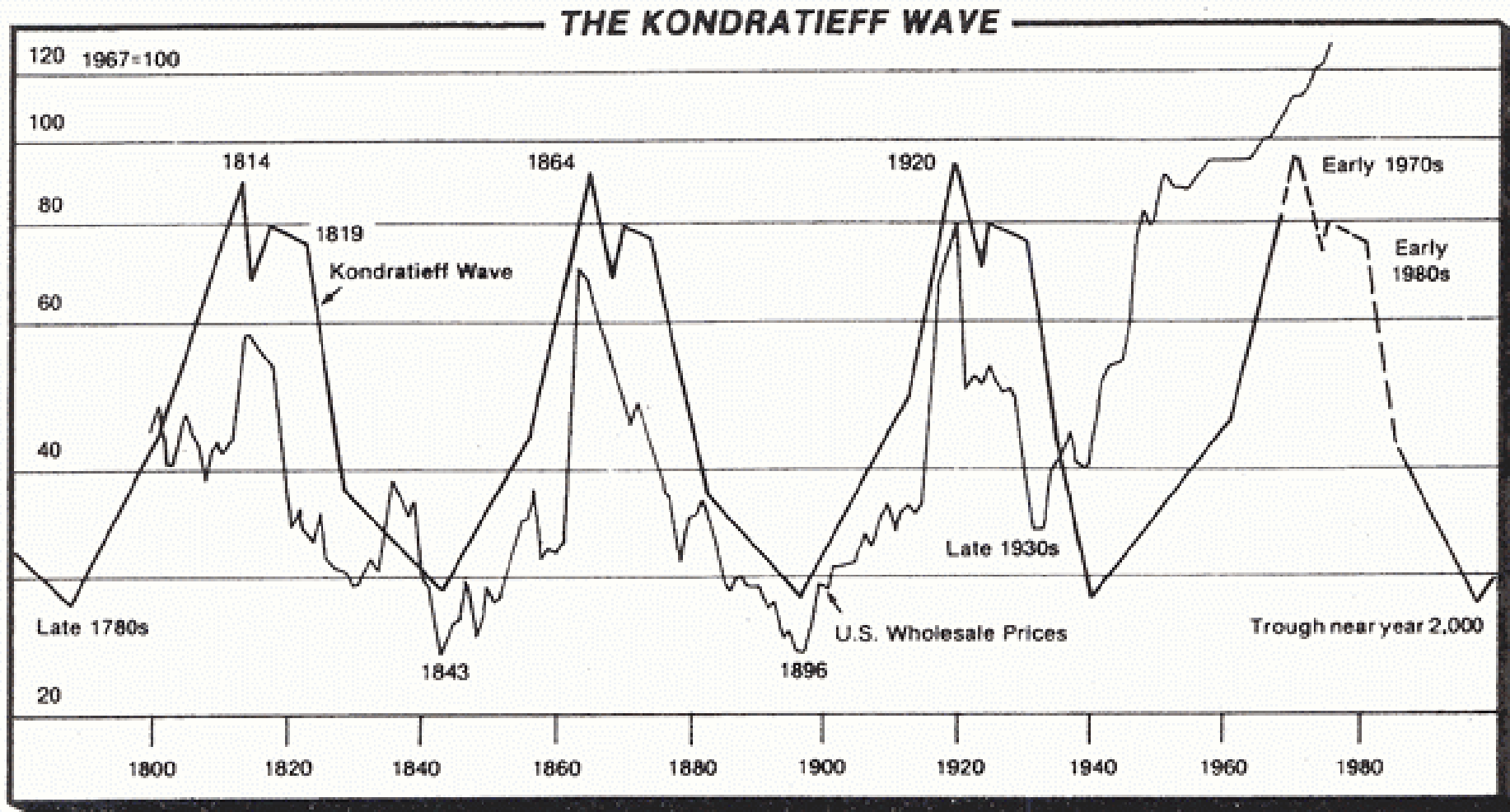
However, there are some evidences that ancient civilizations were also aware of the cycles e.g. Mayas. Also in Bible (Genesis 41) there are seven good and seven hungry years. Therefore cycles are well known but they are not crystal balls. Usually work better when looking in the past than in the future.

Details of the cycle



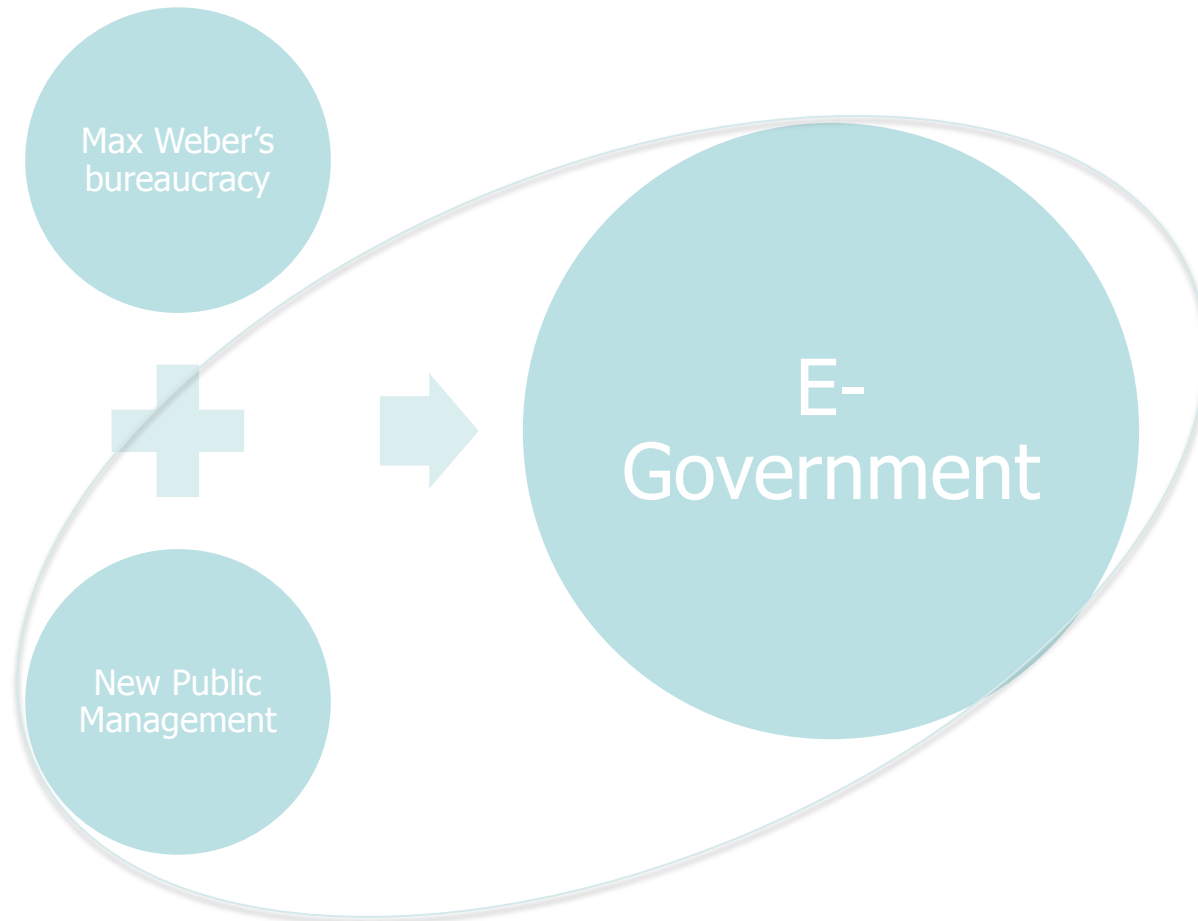
P: prosperity
R: recession
D: depression
E: improvement

The real K-cycle is actually more complex



Adapted from *The Inflation Survival Letter*, p. 174

Performance measurement is related to management



Traditional bureaucracy



- Legitimacy
- Rule of Law
- Application of detailed rules
- Efficiency
- Effectiveness
- Equality
- Legality
- Impartiality
- Objectivity
- Transparency
- Accountability
- High specialization
- Citizen as subordinate to the administration

The connotation of traditional weberian bureaucracy has not been positive for the past few decades and banishing bureaucracy has been a core theme in the reinvention of government.

Bureaucracy has been associated with waste, inefficiency, rigid rules, inflexibility, rule-boundedness, departmentalism inefficiency, dehumanization, and ritualism

However, few true bureaucracies have ever existed in public services and most organizations have combined bureaucracy as a set of principles with managerialism, professionalism, and even entrepreneurship.

New public management (NPM)



NPM is not a well-defined concept of how governments are subjected to change, and it is frequently described as an umbrella term of management ideas from the business sector implemented in a public sector context. Despite this, different incarnations of NPM can be described as having some core values and concepts in common.

- Catalytic—to steer rather than row and to introduce flexibility to a higher degree
- Competitive—replacing monopolies with competition of service delivery and incentives to better productivity
- Mission-driven—replacing steering through budgets and rules with steering through missions and goals
- Result-oriented—altering accountability through hierarchy and inputs to accountability for results and output
- Customer-driven—improving responsibility to citizens by empowering them as customers with power of choice
- Community-owned—pushing power and control from bureaucracies to communities
- Enterprising—shifting from idea of spending to idea of earning
- Anticipatory—prevention rather than cure
- Decentralized—empowering employees and shifting power downward toward the citizens
- Market-oriented—the idea of using markets rather than public programs to solve problems

- strengthening steering functions at the center
- devolving authority, providing flexibility
- ensuring performance, control, accountability
- improving the management of human resources
- **optimizing information technology**
- developing competition and choice
- improving the quality of regulation
- providing responsive service

NPM in reality was heavily criticized

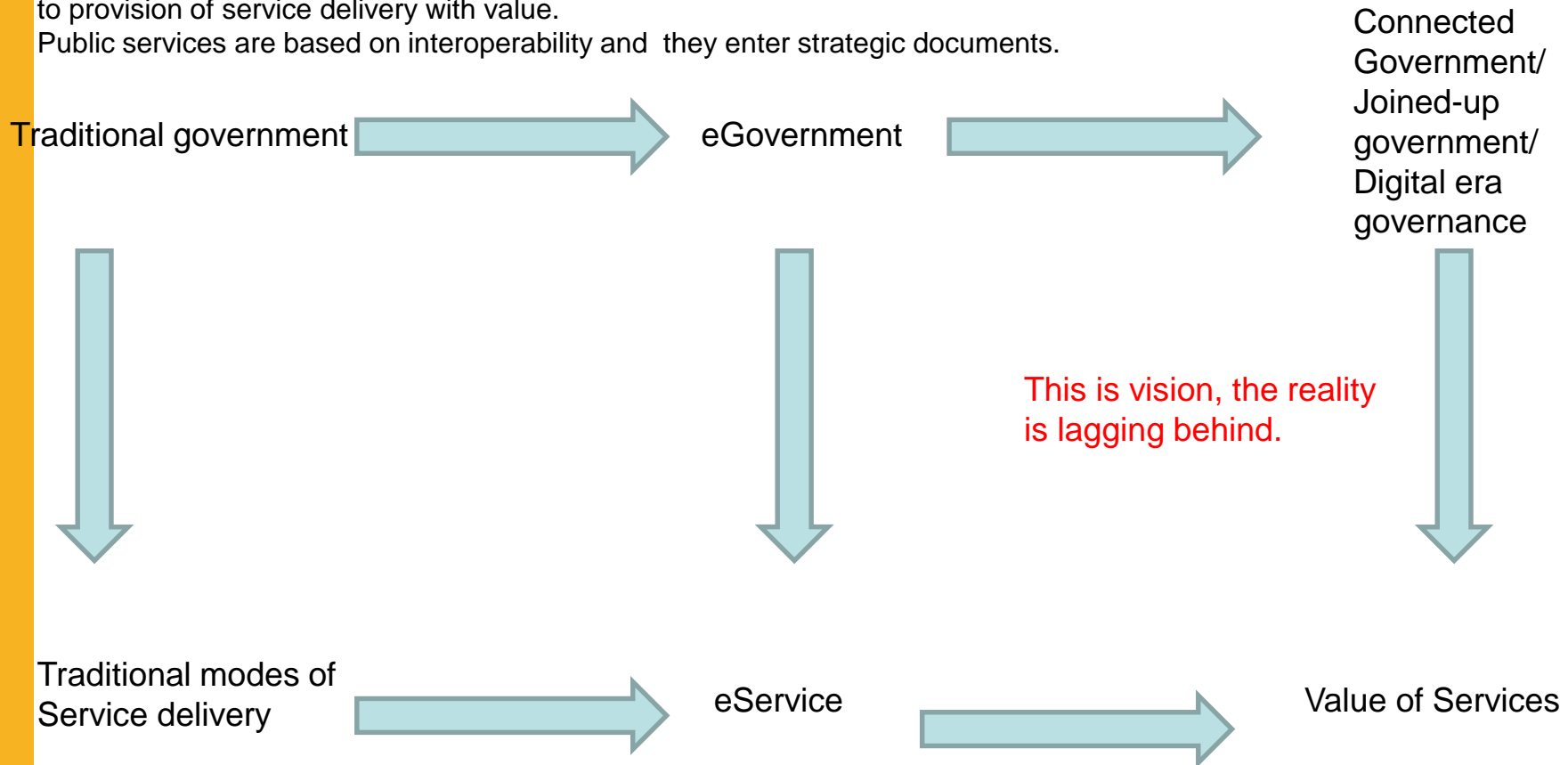
- **decentralization** aspect of NPM has led to **fragmentation** and other **dysfunctions** that were unexpected by the advocates of NPM
- **conflicting and diversified organizational identities** within government agencies
- NPM can have very negative effects when injected into situations where the civil service is highly politicized, the „public service ethic“ is unknown, budgets are unstable and accountability is weak. The paradox, then, is that the NPM needs its enemy—traditional bureaucracy—in order to succeed
- although there is general agreement that federal administration should be cost-effective, it is also widely recognized that "the bureaucracy problem" requires trading off economy and efficiency with equally important values such as **accountability, procedural due process, and responsiveness**
- as a response to the negative aspects and disappointments of NPM some scholars have suggested a neo-weberian state. Just like New Public Management has been seen as the movement from the dysfunctions of traditional weberian bureaucracy, the neo-weberian model can be seen as a movement from the dysfunctions of NPM to meet the values of the traditional bureaucratic mode

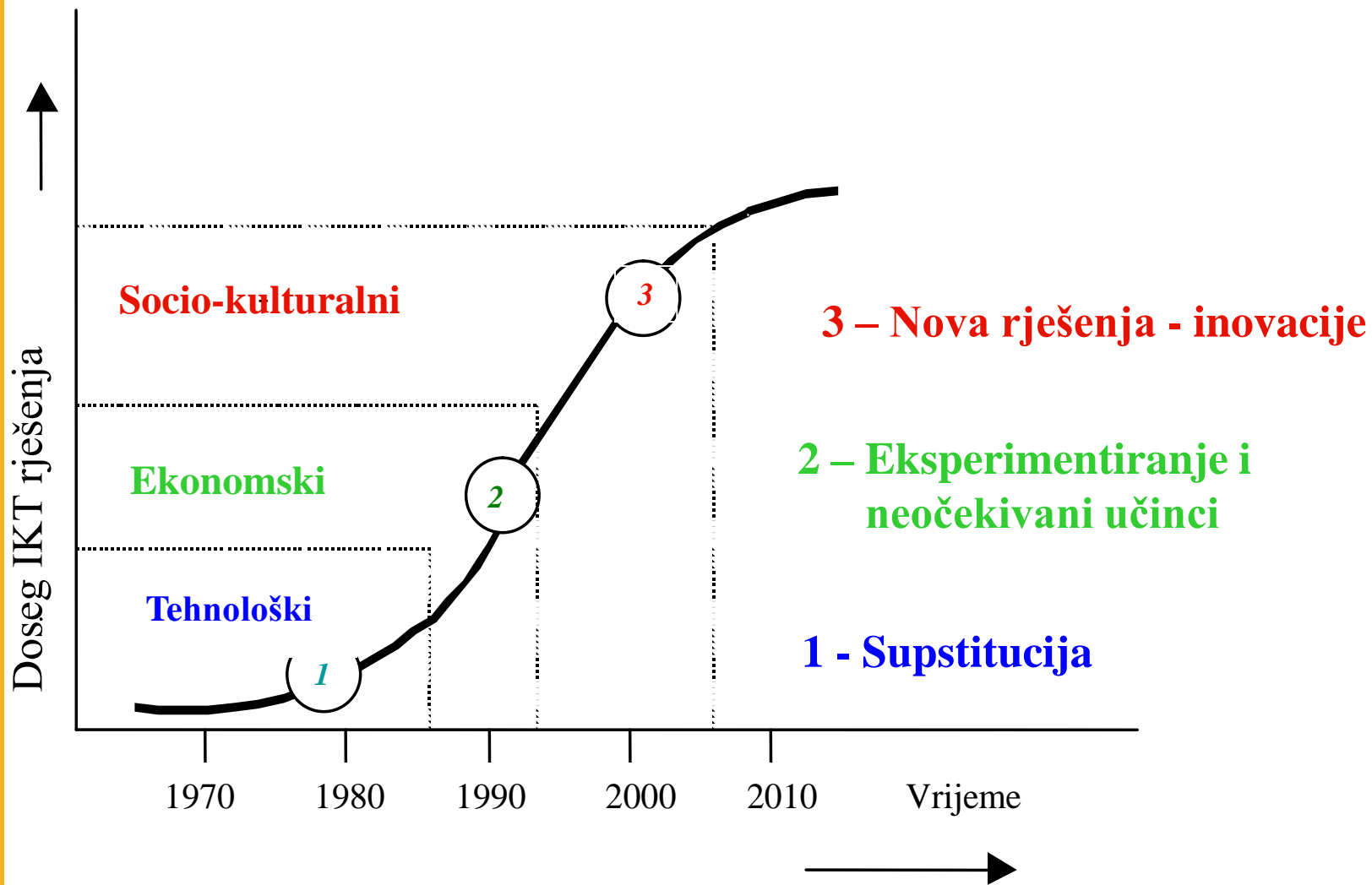
New generation of government management paradigm

E-Government can instead be seen as a merger of several core values from previous management paradigms. i.e. means to decrease the impacts of the dysfunctions of bureaucracy, a means of strengthening bureaucratic values, a way of building on NPM and taking it a step further and a step back from NPM and replacing it.

The emerging paradigm shifts the focus from the provision of services delivery to provision of service delivery with value.

Public services are based on interoperability and they enter strategic documents.





Kako razvijati e-Upravu?

Sasvim sigurne ne primjenom IKT na stare administrativne procedure

1. Inicijacija. IKT koriste profesionalci i zaljubljenici koji eksperimentiraju s mogućnostima bez posebnog interesa upravljačke razine.
2. Širenje (zaraza). Entuzijazam IT korisnika, puno nekoherentnih sustava, povećanje investicija bez cjelovitog planiranja, sve više IT profesionalaca.
3. Kontrola. Reorganizacija primjene IKT, visoki troškovi održavanja i prilagodbe, više formalnog planiranja IKT projekata.
4. Zrelost. Povezivanje sustava, strukturiranje podataka i oslanjanje na standardizaciju. Edukacija IT profesionalaca i krajnjih korisnika, decentralizacija upravljanja informacijskom infrastrukturom.



R.L. Nolan, C. Gibson, Managing the four stages of EDP growth, Harvard Business Review (1974) (Jan./Feb.) 76–88.

Subjeki informacijskog društva

		A		B	C
		A_G	A_S		
<i>Government Administration</i>	A	A_G	A_G-A_S	A_G-B	A_G-C
<i>Public Services</i>	A_S		A_S-A_S	A_S-B	A_S-C
Business	B			B-B	B-C
Citizens, Consumers, Customers, Clients	C				C-C

E-uprava je nedjeljiv dio razvoja informacijskog društva i mora biti usklađena s njime.

Transformational government – OASIS - beyond e-Government



- Iskustvo mnogih zemalja pri razvoju e-Uprave pokazuje da su troškovi vezani uz IKT postali višestruko veći, da je utošeno strahovito puno resursa bez uspostave kritične mase korisnika e-usluga i ograničenim utjecajem na društvo
- Potrebno je uspostaviti upravljani proces promjene u javnom sektoru snažno oslonjen na IKT koji postavlja potrebe građana i poslovnih subjekata u samu jezgru razvojnih napora i koji značajno povećava učinkovitost javne uprave (OASIS TGF-Primer-v1.0-cnd01)
- Očekivanja koja građani imaju od novih tehnologija oblikovana su najboljim uslugama privatnog sektora. Može se očekivati da će tražiti veću razinu interaktivnosti i mogućnosti utjecaja na javne usluge.
- Nedostatak "tradicionalne" e-Uprave je u tome što se druga strana (građani i poslovni subjekti) još uvijek tretira kao "korisnik" dok transformirana uprava naglašava bogatiji i recipročniji odnos

- Prečesto se u javnom sektoru događalo da u različitim tijelima:
 - Postoje različite baze podataka čak i za univerzalne podatke poput građana, adresa i sl.
 - Postoje nepovezane programske aplikacije za pružanje određenih e-usluga koje mogu biti zajedničke za više primjena (npr. provjera identiteta, plaćanja) ili za potporne poslovne procese (npr. HR, financije)
- IKT projekti (podjednako u javnom i privatnom sektoru) ne donose koristi sami od sebe
 - Potrebno je upravljati poslovnim procesima na nov način
 - Potrebno je educirati osoblje
 - Potrebno je prilagođavati regulativu
 - Potrebno je procijeniti potrebe građana
 - ...

- Detaljno i po segmentima razumjeti potrebe građana i poslovnih korisnika
- Razvijati usluge oko potreba, a ne organizacijskih struktura
 - Pružati usuge preko različitih interakcijskih kanala – koristiti principe servisno orijentiranih arhitektura (SOA) za povezivanje, smanjenje dupliciranja informacijske infrastrukture i poticanje korisnika u jeftinije interakcijske kanale
 - Ne trošiti novce na tehnologiju prije suočavanja s organizacijskim i administrativnim promjenama
 - Razviti informacijsku infrastrukturu za zajedničke podatke i usluge
- Transformacija uprave radi se zajedno s korisnicima, a ne za njih
 - Prepustiti građanima dio vasništva nad njihovim osobnim podacima i otvoriti sve neosobne podatke za slobodnu i besplatnu upotrebu zainteresiranim stranama
- Povećavati razinu korištenja elektronički podržanih javnih usluga

- Lisbon agenda – March 2000
- Vezani dokumenti
 - *Report from the Commission to the Spring European Council. Delivering Lisbon. Reforms for an Enlarged Union, COM(2004) 29.*
 - *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment, report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.*
 - *Challenges for the European Information Society beyond 2005, Brussels, COM (November 2004), 757.*
 - *i2010 – A European Information Society for growth and employment, Brussels, SEC (June 2005), 717.*
- Europe 2020

European ICT policy: *a comprehensive framework*



José Manuel Barroso
European Commission's President

“Europe 2020 is about what we need to do today and tomorrow to get the economy back on track. We need to build a new economy based on knowledge, low-carbon economy and high employment levels”



The new European Digital Agenda

eGovernment Action Plan 2011-2015

Key enablers:
Efficiency and effectiveness
EU single market
User empowerment



EU 2020



Digital Agenda



ISA



EIS



EIF

Neki od naglasaka (1)

- IKT sektor u zemljama EU sam po sebi je snažna gospodarska djelatnost jer zapošljava 6% od ukupnog broja zaposlenih i stvara 8% društvenog brutto proizvoda te apsorbira oko 18% od ukupnih ulaganja u istraživanje i razvoj,
- IKT sektora potiče rast ukupne gospodarske produktivnosti, tako da je oko 40% porasta produktivnosti ostvareno zahvaljujući utjecaju IKT sektora,
- veća produktivnost u SAD, u odnosu na europsku, posljedica većih američkih ulaganja u IKT sektor te,
- primjena suvremenih IKT poboljšava kvalitetu života, jer informacije omogućavaju transparentnost, otvorenost i bolju povezanost građana s tijelima državne uprave, potiču europsku raznolikost i pomažu očuvanju kulturnog naslijeđa.

Neki od naglasaka (2)

- povećati iskoristivost informacijskih usluga i drugih resursa intenzivnijim korištenjem brze, širokopojasne veze (koju je u doba objavljivanja navedenih dokumenata u zemljama EU15 koristilo svega 8% populacije, premda je bila dostupna za barem 80% njih),
- povećati ulaganja u razvoj IKT sektora, što vlade pojedinih zemalja trebaju podržati stvaranjem povoljnog znanstvenog, financijskog i poduzetničkog okruženja, ali i narudžbama za svoje potrebe,
- do kraja zakonski i normativno urediti područja poput elektroničkog plaćanja, mobilnih komunikacija, sigurnosti elektroničkih transakcija i zaštite osobnih podataka,
- omekšati međusektorske granice, posebno između pojedinih državnih tijela te njih i gospodarstva, što je preduvjet za oživljavanje elektroničkog poslovanja,
- ubrzati realizaciju projekata elektroničke razmjene podataka u državnim i upravnim tijelima, posebno onih projekata koji omogućavaju višu razinu pružanja usluga građanima i gospodarstvu,
- pomoći malim i srednjim poduzećima (koja u gospodarstvima Europske unije imaju znatno veći udjel nego u američkom gospodarstvu) u prilagodbi za korištenje suvremenih ICT, čemu su ona u pravilu manje sklona zbog relativno većih početnih ulaganje te nedostatka znanja i vještina, itd.

Tri opća cilja

- razvoj jedinstvenog europskog informacijskog prostora,
- povećanje ulaganja u razvoj i istraživanje u IKT sektoru, uz istovremeno bolje korištenje rezultata tih istraživanja za rješavanje problema u gospodarstvu i društvu i
- korištenje IKT na dobrobit svih građana te za potporu održivom razvoju, kvalitetnim javnim uslugama i povećanje kvalitete života općenito.

- **Omogućiti javnom sektoru da razvija usluge koje su što bliže potrebama građana i poslovnih subjekata**
Komisija prepoznaje da zemlje članice, regionalne i lokalne samouprave imaju ključnu ulogu u komunikaciji s korisnicima. Politike razvoja usluga od općeg interesa moraju se temeljiti na korištenju različitih mehanizama poštujući načela subsidijarnosti.
- **Postići ciljeve javnih usluga uz oslanjanje na tržišne mehanizme**
Interno tržište razvoja usluga i korištenje vanjskih dobavljača su kompatibilni mehanizmi ako su upravljani zajedničkom strategijom
- **Omogućiti koheziju i široku dostupnost**
Mogućnost pristupa kvalitetnim javnim uslugama u svim državama članicama ključna je za društvenu i teritorijalnu koheziju EU i smanjuje digitalnu podjelu

- **Održavanje visoke razine kvalitete i sigurnosti**

Komisija želi garantirati visoku kvalitetu javnih usluga koje jamče fizičku i informacijsku sigurnost građanima i poslovnim subjektima te svima koji su uključeni u njihov razvoj i isporuku, a posebno vezano uz terorističke prijetnje i ekološke katastrofe

- **Osiguranje ravnopravnosti i građanskih prava**

Odnosi se na pristup uslugama posebice u prekograničnim transakcijama na cijelom području Unije pri čemu moraju postojati mehanizmi za uključivanje podzastupljenih skupina uz visoka jamstva zaštite privatnosti, fizičke i informacijske sigurnosti, mogućnosti odabira, transparentnosti i prava na pristup informacijama

- **Praćenje i vrednovanje učinkovitosti**

Komisija smatra da je sustavno praćenje i vrednovanje ključno za kontinuiran razvoj kvalitetnih javnih usluga. Evaluacija mora biti višedimenzionalna i fokusirana na pravne, ekonomske i ekološke aspekte. Pri tome treba voditi računa o kontekstu sektora i zemlje članice odnosno regije.

- **Respecting the diversity of services and situations:**

The diversity of services must be maintained because of the different needs and preferences of users and consumers resulting from different economic, social, geographical or cultural situations. This is true in particular for social services, health care and broadcasting.

- **Increasing transparency:**

The principle of transparency is a key concept for the development and implementation of public policies regarding services of general interest. It ensures that public authorities can exercise their responsibilities and that democratic choices can be made and are respected. The principle should apply to all aspects of delivery and cover the definition of public service missions, the organisation, financing and regulation of services, as well as their production and evaluation, including complaint-handling mechanisms.

- **Providing legal certainty:**

The Commission is aware that the application of Community law to services of general interest could raise complex issues. It is therefore going to pursue an ongoing project to improve legal certainty associated with the application of Community law in the provision of services of general interest. It has already accomplished the modernisation of the existing [public procurement](#) rules and launched initiatives in the areas of [state aid](#) and [public-private partnerships](#).

- **Poštivanje raznolikosti usluga i situacija**

Raznolikost usluga proizlazi iz raznolikosti potreba građana i poslovnih subjekata i to je potrebno uvažavati. Ovo se posebno odnosi na usluge socijalne skrbi, zdravstva i medija.

- **Povećanje transparentnosti**

Princip transparentnosti mora biti ugrađen u svaku javnu politiku vezanu uz razvoj usluga od općeg interesa. Time se osigurava da javni sektor djeluje odgovorno i na demokratskim načelima. Ovaj se princip mora ugrađivati u sve aspekte razvoja javnih usluga kao i misija organizacija koje pružaju.

- **Osiguranje pravne sigurnosti**

Komisija je svjesna da primjena proklamiranih načela može uzrokovati različite probleme. Zbog toga je važno da pravna regulativa bude stabilna i usklađena sa zajedničkim smjernicama. To je već velikim dijelom postignuto u javnoj nabavi, državnim subvencijama i javno privatnom partnerstvu.

- Directorate General for Information Society and Media
- Directorate General for Informatics
- European network and information security agency – ENISA
- Directorate General for Enterprise and Industry
- ICT Task Force
- European e-Business Support Network [eBSN] for SMEs
- Directorate General for Internal Market and Services
- Directorate General Taxation and Customs Union
- **IDABC - Interoperable Delivery of Administration Services to Business and Citizens**
- **ISA – Interoperable Solutions for Public Administration**
- **CIP ICT – Concurrency and Innovation**

- Comité Européen de Normisation
- European Committee for Electrotechnical Standardization
- European Telecommunications Standards Institute

- Vidljivo je da e-uprava ima širok kontekst i podršku raznih institucija
- Ipak brzina razvoja nije zadovoljavajuća

- Informacije o radu državnih tijela, prikupljanje i potrošnja javnog novca, korištenje državnih resursa, zdravstvo, kultura...i svi ostali podaci koji utječu na građane, zajednicu i buduće generacije (1995+)
- Transakcije s državnom upravom tj. pružanje javnih usluga građanima i poslovnim subjektima na jednostavan, siguran i ekonomičan način (1998+)
- Institucionalna interoperabilnost – one stop shop (2000+)
- E-demokracija – aktivna participacija u procesu odlučivanja (2005+)

- E-uprava je daleko više od razvoja javnih usluga, ali one su važna ishodišna točka za bilo kakav budući razvoj

- Informacije o državnim i javnim poslovima, prikupljanju i trošenju novaca, osnovnim resursima države, zdravstvu, školstvu, kulturi, gospodarstvu i svim drugim područjima koja utjecu na pojedinca, zajednicu i buduće naraštaje (1995+).
- Transakcije s državom, t.j. pružanje usluga građanima i privredi na jednostavan, ekonomičan i siguran način (1998+).
- Institucionalno povezivanje – one stop shop i sl. (2000+)
- e-demokracija, t.j. aktivna i utjecajna participacija građana u donošenju zakonodavnih i izvršnih odluka državnih i lokalnih vlasti, što je šire od provođenja izbora pomoću Interneta (2005+)