

REVIZIJA E-UPRAVE

Ida Panev, Dijana Liverić, Juraj Vrzan

Veleučilište u Rijeci

[ipanev, dliveric, jvrzan1]@veleri.hr

Sažetak

Tri su područja u poslovanju svakog sustava izuzetno važna. To su kvaliteta, kontrola i revizija. Aktivnosti u tim područjima su međusobno vezane i uvjetovane. Životni vijek sustava određuje kvaliteta poslovanja, u najvećoj mjeri. Istovremeno kvaliteta zahtjeva stalnu kontrolu te posljedično reviziju i eventualne korekcije. Aktivnosti imaju svojstva ciklusa koji se po potrebi ponavljaju. Kad su u svemu tome značajnije primijenjene informacijsko komunikacijske tehnologije, spomenute aktivnosti dobivaju drugačiju kvalitetu. Uvriježeno se počinju koristiti e-datosti. Danas se i pojedine države počinju deklarirati kao e-države, naglašavajući da su u prvom redu građani po svojim potrebama u mogućnosti biti e-građani.

Prvi dio rada bavi se definiranjem razlike između e-uprave i e-administracije, objašnjavanjem oba pojma, implementacijom rješenja e-administracije i e-uprave, razlozima korištenja e-uprave i e-administracije te prednostima korištenja e-uprave. Drugi dio rada bavi se temom revizije sustava e-uprave temeljenom na primjeru Novog Zelanda. Primjer Novog Zelanda može poslužiti kao osnova za usporedbu s realiziranim mogućnostima u Republici Hrvatskoj, ali i kao putokaz za donošenje budućih rješenja.

Ključne riječi: e-uprava, e-administracija

Abstract

There are three areas in the operations of each business system that are extremely important. These are quality, control and audit. Activities in these areas are inter-related and conditioned. The life span of the business system is largely determined by the quality of its operations. At the same time quality requires constant control and consequently review and possible correction. Activities have properties of a cycle which can repeat if necessary. Using appropriate information and communication technologies, these activities receive different forms of quality. It is conventional to use e-givens. Today, there are different states that are beginning to declare as the e-states, emphasizing that in the first place its citizens by their needs are able to be the e-citizens.

First part of the essay covers the topics of defining the difference between e-governance and e-administration, of explaining both terms, of implementation of e-administration and e-governance solutions, of the reasons why to use e-governance and e-administration and the advantages of e-government. Second part of the paper covers the topic of revision of e-governance system based on an example from New Zealand. This example can serve as a basis for comparison with the realized opportunities in Croatia, but also as a roadmap for the adoption of future solutions.

Key words: e-government, e-administration

1. UVOD

Vlade diljem svijeta shvaćaju pozitivni utjecaj osnaživanja građana pomoću tehnologije koja nudi efikasniju i transparentniju online uslugu. Vlade zahtijevaju pravilno upravljanje resursima i građanima za opće dobro.

Ovdje "u igru" ulazi sustav e-uprave koji nudi mnoge prednosti poput smanjenja troškova vođenja vlade, povećanja razine povjerenja prema vladi, veće operativne efikasnosti te brze i jednostavne implementacije [1].

Upravo zbog prednosti koje e-uprava pruža građanima i vladi, od iznimne je važnosti da sustav e-uprave funkcionira optimalno. Iz toga razloga je revizija navedenog sustava krucijalan korak za ostvarenje maksimalnog potencijala sustava e-uprave te ona, kao i u drugim sustavima, mora biti provedena s

maksimalnom dilijencijom.

E-revizija predstavlja online mogućnost usuglašenog upravljanja rizicima softverskih rješenja za sve potrebne aktivnosti bez obzira na konkretne poslove u okviru nekog sustava, uvjetno rečeno, poslovnog sustava. E-revizija je prema tome nužno softversko rješenje i kao takvo bi trebalo zadovoljiti neke uvjete. Prvenstveno bi bila nužna mogućnost jednostavne instalacije na potrebnoj opremi, jednostavno i lako korištenje, fleksibilnost u strukturi i mogućnostima dorade. Recentni oblici i mogućnosti softvera su najčešće web-bazirana rješenja prilagođena krajnjem korisniku i njegovim potrebama.

2. E-UPRAVA I E-ADMINISTRACIJA

2.1. Što su e-uprava i e-administracija te koja je razlika među njima?

E-uprava je usko povezana s pojmom e-administracije. Radi boljeg razumijevanja, potrebno je razlikovati navedene pojmove [3].

E-uprava je skraćenica za elektroničku upravu koja označuje novi, integrirani i kontinuirani način pružanja javnih usluga online. Omogućuje povećanje kvalitete i dostupnost javnih usluga te utječe na povećanje podrške javnih politika i demokratskih procesa [3].

E-administracija odnosno elektronička administracija se može definirati kao mehanizam koji pretvara „papirnatu procese“ tradicionalnog ureda u elektroničke procese. Cilj e-administracije je stvaranje „ureda bez papirologije / papira“ [3].

Određeni sektori javnosti vjeruju da se pojmovi e-administracije i e-uprave mogu koristiti kao sinonimi, no unatoč sličnosti, oni nisu isti. Oba sustava koriste Internet za pružanje usluge ciljanoj skupini, oba sustava su ICT alati (engl. Information and Communication Technology) odnosno alati informacijske i komunikacijske tehnologije koji se koriste kako bi se povećala produktivnost i performanse sustava. Oba sustava prebacuju tradicionalne načine vođenja uprave ili privatne organizacije u „online način“ kako bi osigurali bolju uslugu ciljanoj skupini.

E-uprava je sustav koji koristi vlada, dok je e-administracija sustav koji koristi privatni sektor [3].

E-uprava je namijenjena e-građanima, dok je e-administracija namijenjena e-klijentima. To znači da se struktura e-uprave razlikuje od strukture e-administracije [3].

U e-administraciji, e-uredi se kreiraju s prikladnim sučeljem koje omogućava pristup do svih usluga koje određeni ured nudi korisnicima. Pošto je nužno povezati odgovornost s poticajnim e-okruženjem, sve djelatnike administracije potrebno je opskrbiti sa IT alatima koji podržavaju donošenje administrativnih odluka i izdavanje administrativnih potvrda u formi prikladnoj za organizirani proces.

Cilj e-uprave je olakšati razmjenu podataka između organa javnih vlasti te tako osigurati integrirane elektroničke javne usluge koristeći različite IT sustave za međusobnu komunikaciju vlasti i javnosti [3].

Ujedinjeni narodi su pokrenuli u srpnju 2016. godine projekt / anketu E-Government Survey 2016: E-vlada u prilog održivom razvoju [7]. Snimka je pokazala nastojanja u praćenju trendova u pojedinim zemljama. Naglo je porastao broj zemalja koje pomoću softvera tipa e-uprava pružaju javne usluge najčešće u on-line mogućnostima komuniciranja. Porast je vidljiv u odnosu na 2003. godinu kada je samo 45 zemalja imalo takve on-line mogućnosti i 33 zemlje koje su imale uvjetne on-line transakcije. Prema anketi iz 2016., 90 zemalja nudi jedan ili više portala s javnim informacijama ili uslugama na mreži, a 148 zemalja osigurava najmanje jedan oblik on-line transakcijskih usluga. Više zemalja nastoji putem e-uprave osigurati veću inkluzivnost javnih institucija, učinkovitost, odgovornost i transparentnost. Anketa iz 2016. pokazuje da sada 128 zemalja pruža podatke o javnoj potrošnji u korisniku podesivim i čitljivim formatima.

2.2 Implementacija rješenja e-uprave i e-administracije

Implementacija bilo e-administracijskog ili e-upravnog rješenja treba biti koncentrirana oko kupca / klijenta / korisnika umjesto da je koncentrirana oko same organizacije [6]. Osim toga, potrebno je ukloniti potencijalnu ovisnost sustava o specifičnim pojedincima, kao i uvesti transparentnost djelovanja sustava [2]. U tom smislu, otvaraju se pitanja kao što je outsourcing javnih usluga odnosno centralizacija

poslovnih procesa kao alternativa outsourcing modelu [5].

2.3. Zašto koristiti e-upravu i e-administraciju

I upravni i privatni sektor traže najbolje moguće načine približavanja svojih usluga ciljanoj skupini, odnosno traže najbolje načine kako poboljšati svoje usluge.

Vlade kroz e-upravu kreiraju različite načine na koje građani i vlada mogu međusobno komunicirati, bilo za potrebe prikupljanja informacija, dijeljenja informacija, izvršavanja uslužnih transakcija, upravnih odluka ili bilo kojeg drugog tipa interakcije. Na taj način se promovira i e-građanin i e-demokracija.

Što se e-administracije tiče, klijenti postaju dio administracijskog sustava. Pomoću njih e-administracija proučava sustav kroz gledište klijenta. To omogućuje pozitivan utjecaj administracije na klijente, kao i smanjenje birokracije korištenjem različitih IT metoda kako bi se ostvarilo najbolje rješenje za stvaranje dobrih odnosa između klijenata i administracije [3].

E-uprava i e-administracija su dio inovativnog pristupa javnog i privatnog sektora prema pojednostavljenju života građana odnosno klijenata [3].

2.4. Prednosti e-uprave

U Uvodu je spomenuto kako sustav e-uprave pruža mnoge prednosti i državama i građanima. Prednosti su sljedeće [1]:

- uključivo upravljanje: e-uprava pomaže u izgradnji povjerenja između vlasti i građana. Ključan faktor dobrog upravljanja je korištenje internetski temeljenih strategija koje uključuju građane u političke procese. Na taj način se ukazuje na transparentnost i odgovornost vlasti.
- laka i brza implementacija: e-uprava omogućuje pojednostavljenje i smanjenje "papirologije". Zahvaljujući jednostavnom dijeljenju informacija između državnih agencija i odjeljaka, gradi se velika baza podataka. Osim toga, građanima je olakšan pristup određenim informacijama pošto e-uprava omogućuje svakom građaninu pristup traženim informacijama.
- visoka operativna učinkovitost: najvažnija točka e-uprave za građane je učinkovitost usluga koje se pružaju. Učinkovitost vlade se može mjeriti kvalitetom interakcije koju ima sa građanima. Procesuiranje "papirologije" u tradicionalnim vladinim sustavima je težak zadatak koji oduzima mnogo vremena. Kako vrijeme prolazi, a tehnologija se razvija, građani imaju veća očekivanja od javnih usluga. Upravo kroz sustave e-uprave, država pomoću centralizirane točke komunikacije može postići visoku operativnu učinkovitost.
- visoka razina povjerenja: svaka vlada koja želi održati ili zadržati kontrolu moći, mora uživati povjerenje većine građana. E-uprava to osigurava. Poboljšava javne usluge pomoću razumijevanja potreba građana. To se postiže pomoću veće transparentnosti, preciznosti i lakoće razmjene informacija između građana i vlasti.
- smanjenje troškova vlade: e-uprava je vrlo isplativa. Ukoliko vladu zanima javno mišljenje, moguće ga je dobiti vrlo brzo po vrlo niskoj cijeni. Cloud rješenja omogućuju vladi smanjenje troškova kreiranja i održavanja skupe IT infrastrukture.

Implementacija e-uprave štedi resurse, smanjuje količinu uloženog truda i novca, povećava kvalitetu usluge te smanjuje vrijeme rada državnih odjela [1].

3. REVIZIJA E-UPRAVE: PRIMJER NOVOG ZELANDA

U nastavku rada prikazat će se primjer druge revizije strategije e-uprave Novog Zelanda. Prva revizija se izvršila 2001. godine, a druga 2004. godine. Revizija strategije e-uprave sadrži preporuke, implikacije, rizike, razloge revizije i ključne značajke revizije.

3.1. Razlozi revizije e-uprave

Razlozi druge revizije strategije sustava e-uprave Novog Zelanda su sljedeći [4]:

Upravljanje ishodima: strategija e-uprave podupire stil orijentiran na ishode, stil koji ljude stavlja u središte te kolaborativni stil.

Ciljevi e-uprave koji su se trebali postići do 2004. godine: predviđeno je da će do lipnja 2004. godine Internet biti dominantno sredstvo pristupa vladi te se na tome intenzivno radilo.

Kontinuirano učenje u razdoblju od prošle revizije: prijašnja je revizija prepoznala nove izazove ispred programa, a iskustvo je pokazalo kako ih se još može očekivati.

Agencije čine e-upravu dostupnom: dugoročni uspjeh programa e-uprave ovisi o agencijama. Tijekom 2002. godine, učinjen je napredak u stvaranju temelja e-uprave, što je bio preduvjet da bi državne agencije mogle raditi na razvoju i širenju e-uprave.

Agencije su imale dovoljno vremena da se pripreme: procijenjeno je da su agencije imale skoro 3 godine kako bi uspjele razumjeti i ukomponirati e-upravu u svoje strategije i poslovne planove.

E-uprava predstavlja dugoročne promjene: revizija pokazuje kako tražene promjene korištenjem e-uprave zahtijevaju dugoročni trud, pošto će agencije prolaziti kroz razne stupnjeve razvoja sustava e-uprave. Omogućavanje pristupa vladi preko Interneta je samo prvi korak transformiranja vlade.

Autonomija agencija e-uprave može biti izgubljena uslijed zajedničkih interesa učinkovitosti i djelotvornosti: iskustvo je pokazalo kako se tijekom razvoja i implementacije e-uprave određeni ciljevi i prednosti ne mogu ostvariti ukoliko sve agencije ne djeluju zajednički, no ponekad ove prednosti nadmašuju one koje mogu proizaći autonomijom državnih agencija.

Državnim agencijama trebaju sveobuhvatne smjernice, olakšice i podrška centra: među-agencijska suradnja i koordinacija je teška i oduzima mnogo vremena. Bez obzira na troškove, vrlo je korisna. Da bi se omogućila vrijednost e-uprave, potrebno je da centar omogući koordinaciju, daje olakšice i potporu agencijama. Revizija je usredotočena na omogućavanje elektroničkog osposobljavanja i integraciju usluga.

Uloga centra: uloga centra je razvoj i upravljanje zajedničkom infrastrukturom. Strategija, vodstvo, konceptualni modeli i olakšice nisu jedina potpora koju agencije dobivaju od centra. Državne agencije također moraju imati pristup zajedničkoj infrastrukturi te informacijama i tehnološkim resursima poput portala e-uprave.

3.2. Glavne značajke revizije e-uprave

Nakon izvršene revizije, bez obzira što strategija e-uprave nastavlja u istom smjeru te s istim ciljem i strukturom koje je imala i nakon prve revizije, promijenile su se mnoge njezine točke.

Prva velika promjena ustanovljena revizijom je širenje misije e-uprave. Prije druge revizije, misija i strategija se zaustavljala kod osiguravanja Internetskog pristupa vladi do 2004. godine. To je bio samo dio njihovih ciljeva. Kako bi e-uprava igrala važnu ulogu u transformiranju vlade, potrebno je razmišljati i djelovati dugoročno. Misija i strategija novozelandske e-uprave se proširila na sljedeći način [4]:

- Do lipnja 2004. godine osigurati dominantan način pristupa vladi putem Interneta.
- Do lipnja 2007. godine Internetska tehnologija će biti sastavni dio dostave vladinih informacija, usluga i procesa.
- Do lipnja 2010. godine djelovanje vlade će biti transformirano korištenjem Interneta.

Druga velika promjena ustanovljena revizijom je uvođenje arhitekture pružanja usluga kao osnove razumijevanja načina na koji se vladine službe / usluge mogu poboljšati, a kroz integriranje usluge dostave ("service delivery") informacija te zajedničkim korištenjem informacija i tehnologije.

Implementacija arhitekture uključuje [4]:

- Dijeljene generičke komponente: komponente se razvijaju i implementiraju samo jednom, a koristi ih više različitih agencija.
- Distribuirane generičke komponente: standardizirane komponente koje podržavaju generičke aktivnosti, a implementirane su lokalno.
- Unikatne komponente: komponente koje su specifične za određenu agenciju, funkciju ili uslugu.

Navedena arhitektura osigurava ravnotežu uloga centra i agencija. Ona se značajno oslanja na lokalnu,

a ne centraliziranu implementaciju na temelju zahtjeva. Time se omogućuje izbjegavanje slabosti decentraliziranog upravljanja, bez rizika povezanog s prevelikim stupnjem centralizacije.

Arhitektura također podržava poboljšanje kvalitete i konzistentnosti isporuke vladinih usluga krajnjem korisniku. To će omogućiti agencijama isporuku usluga na način koji se pokazao uspješnim (npr. za online dostavu licenci ili za sigurnosno elektroničko dopisivanje) [4].

Treća velika promjena u strategiji je identificiranje novih izazova [4]:

- Prvi veliki izazov je izazov stjecanja povjerenja. Ako građani ne vjeruju e-upravi, neće ju ni koristiti.

Stoga je vrlo važno izgraditi povjerenje obraćanjem pozornosti na privatnost, sigurnost, ovjeru i kvalitetu usluga koje e-uprava nudi.

- Drugi veliki izazov je izazov upravljanja. E-uprava ovisi o suradnji, horizontalnoj integraciji i uključenosti većine državnih agencija. Ovdje važnu ulogu igra upravljačko okruženje javnog sektora pri čemu se pojavljuju tri važna pitanja o upravljanju e-upravom [4]:

- Donošenje odluka: kako izbalansirati vertikalni stil trenutnog sustava s mehanizmima koji omogućuju horizontalno donošenje odluka – uključujući upravljanje odgovornostima koje prekoračuju granice jedne agencije?

- Šira uključenost državnog sektora u e-upravu: velik dio usluga se odvija izvan središta javne službe.

- Optimiziranje dodjele prava odlučivanja: postoji potreba propitivanja trenutne uloge centra i agencija u donošenju odluka o budućim informacijama i tehnologiji unutar sektora. Ukoliko se razvijanje sustava kreće prema gledanju na vladu kao na jedno poduzeće, potrebno je propitati kome je najbolje dodijeliti prava odlučivanja i odgovornost – dati ih centru, agencijama ili pronaći sredinu između navedenih.

- Treći veliki izazov je izazov kvalitete podataka i upravljanja informacijama. Integracija usluga znači i potrebu ujednačavanja podataka i njihovu potencijalnu integraciju s naglaskom na konzistentnost odnosno dosljednost u praksi upravljanja informacijama. Neizbježno je da će se državne agencije susresti s problemima vezanim uz kvalitetu i dosljednost podataka, kao i tehničkim problemima vezanim uz pohranu podataka na različitim softverskim i hardverskim platformama. Rješenje toga jest ulaganje u poboljšanje kvalitete podataka te ulaganje u upravljanje informacijama na način koji ne ograničuje njihovu buduću fleksibilnost.

Četvrta promjena u strategiji e-uprave je način na koji se ona objavljuje. Program e-uprave je postao mnogo složeniji od prethodne revizije. Obuhvaća mnoge projekte različitih agencija te sadrži mnoge poveznice s drugim problemima i inicijativama. Osim toga, e-uprava se konstantno razvija i mijenja. Pošto se strategija e-uprave odnosi primarno na online pristup, rezultat toga jest činjenica da se papirologija smanjuje te je dostupna isključivo na zahtjev korisnika [4].

3.3. Rizici e-uprave

Program e-uprave je izložen širokom spektru rizika poput npr. rizika vezanih uz financije i performanse sustava koji prolazi kroz organizacijske promjene. Tu su i rizici vezani uz upravljanje velikim IT projektima. Za umanjivanje navedenih rizika potrebni su uobičajeni režimi procjene proračuna, praćenje projekata i procjena performansi sustava.

Nadalje, tu su i strateški rizici vezani za kvalitetu strategije e-uprave. Oni se mogu umanjiti sudjelovanjem agencija u razvoju strategija te korištenjem primjera strategija e-uprave drugih država.

Tu je i rizik da ljudi neće koristiti e-upravu ili da se za određene prednosti programa e-uprave niti nezna.

Navedeni rizik se umanjuje inicijativom agencija da saznaju što njihovi klijenti žele i kakva su im predznanja.

Postoje i rizici vezani uz nemogućnost stvaranja optimalne ravnoteže između centralizacije i decentralizacije prava odlučivanja e-uprave i same infrastrukture. Rješenje je u strategiji koja se nalazi "negdje između".

Na kraju tu je i rizik vezan uz ravnopravnost. Iako takav jaz ima tendenciju smanjivanja, on i dalje postoji, a odnosi se na razliku u sposobnostima, vještinama i stavovima korisnika imaju ili nemaju mogućnost pristupa uslugama e-uprave. Navedeni problem se može umanjiti tako da se:

- određene usluge ne nude online bez razumijevanja sposobnosti onih koji ih koriste;
- ne uklanjaju offline mogućnosti pristupa podacima u korist online mogućnosti.
- dizajniraju online servisi najveće moguće pristupačnosti itd.

3.4. Preporuke revizije e-uprave

Preporučeno je da odbor za reviziju među ostalim

- uzima u obzir:
 - dosadašnji napredak e-uprave;
 - dodavanje novih elemenata misiji e-uprave;
 - razvoj arhitekture usluga e-uprave i komponentni pristup njihovoj implementaciji;
 - da agencije moraju biti u mogućnosti demonstrirati kako su sve inicijative e-uprave ujednačene sa strategijom e-uprave i budžetom, te kako svaka predložena e-inicijativa ima neto koristi, odnosno da uključuje fiskalne prinose gdje god je to moguće. [4]:

- slaže se s:

- revidiranom strategijom e-uprave;
- potrebom da tijekom razvoja svojih planova agencije trebaju poticati ugovorene pružatelje usluga i nevladine organizacije na korištenje usluga e-uprave gdje i kad je to potrebno.

Navedeno su samo neke od preporuka koje revizija predlaže s ciljem što kvalitetnijeg razvoja strategije e-uprave.

4. ZAKLJUČAK

E-uprava predstavlja mnogo više od modernizacije načina komunikacije s vladom. Potrebna je iznimna koordinacija i volja velikog broja vladinih odjela i agencija kako bi se stvorio optimalan sustav e-uprave koji će zadovoljiti potrebe obiju strana – vlade i javnosti.

Na primjeru Novog Zelanda, koji je star preko 10 godina, možemo vidjeti kompleksnost problema i revizije sustava, odnosno strategije e-uprave. Ukoliko povučemo paralelu sa današnjim vremenom, možemo samo očekivati da je proces revizije e-uprave postao znatno kompleksniji pošto su se mogućnosti, apetiti i očekivanja sustava e-uprave znatno povećali.

5. LITERATURA

[1] Emunicipality, The benefits of e-governance for municipalities and citizens, 2016.

<http://www.emunicipality.com/the-benefits-of-e-government-for-municipalities-and-citizens/>

[2] Wikipedia, E-administration, 2016. <https://en.wikipedia.org/wiki/E-Administration>

[3] Emunicipality, E-government and electronic administration, why?, 2016.

<http://www.emunicipality.com/e-government-and-electronic-administration-why/>

[4] Office of the Minister of State Services – New Zealand, Revised e-government strategy, 2004.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK Ewi287nN59_QAhXCPBQKHUrWDG0QFggfMAA &url=http%3A%2F%2Fwww.ebusinessforum.gr%2F engine%2Findex.php%3Fop%3Dmodload%26modname%3DDownloads%26action%3Ddownloadsviewfile%26ctn%3D863%26language%3Del&usg=AFQjCN FbRPfrLsplb1YYts4vgNfl05nw8w

[5] Forum za javnu upravu. Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu Tema: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga http://www.iju.hr/page15/files/7_FORUM_web.pdf

[6] Economist Intelligence Unit (2006.): Evaluating Public Sector Shared Services, Cole, Parston, 2006. [https://books.google.hr/books?hl=hr&lr=&id=IzHmwEhIXfkC&oi=fnd&pg=PR7&dq=%5BEconomist+Intelligence+Unit+\(2006.\)+Evaluating+Public+Sector+Shared+Services.&ots=fgxsuFUA9-&sig=SY-awmtjQ45_pV19rolbnEp2UHA&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.hr/books?hl=hr&lr=&id=IzHmwEhIXfkC&oi=fnd&pg=PR7&dq=%5BEconomist+Intelligence+Unit+(2006.)+Evaluating+Public+Sector+Shared+Services.&ots=fgxsuFUA9-&sig=SY-awmtjQ45_pV19rolbnEp2UHA&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

[7] UN e-government Survey 2016: E-government in support of sustainable development

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>