

**UTICAJ INFORMACIONO KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA NA RAD JAVNE
UPRAVE****Milica Tepšić⁵⁵****Ilija Šušić⁵⁶****Slobodanka Bakić⁵⁷**

Sažetak: *Informaciono-komunikacione tehnologije (ICT) u sve većoj mjeri preuzimaju i najvitalnije funkcije ljudske djelatnosti, pa tako i javnu upravu. Ovaj rad treba da ukaže da sadašnji nivo razvoja javne uprave nije zadovoljavajući i neophodno je brže uvođenje novih elektronskih servisa, nedupliranje nekih aktivnosti, te brže uočavanje i rješavanje problema u vezi sa usklađivanjem pravnih propisa i racionalizacijom procedura kako bi rad javne uprave bio efikasniji. Budući da djelokrug rada organa uprave obuhvata gotovo sve segmente života društvene zajednice, bez kvalitetne javne uprave koja je sposobna sprovoditi odluke vlasti društvo stagnira ili nazaduje, stvara se nezadovoljstvo građana i privrednih subjekata, a posljedice se odražavaju na sva područja društvenog života.*

Ključne riječi: *informaciono-komunikacione tehnologije, javna uprava, elektronska uprava*

**ROLE OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES ON THE
PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE**

Abstract: *Information and communication technologies (ICT) are increasingly taking over the most vital functions of human activity, including the public administration. This work should point out that the current level of development of public administration is not satisfactory and it is necessary to quickly introduce new electronic services, so that some activities are not duplicated, and that problems can be easier recognized and solved. Problems related to the harmonization of legislation and streamlining procedures, so that to work of public administration could be more efficient. Since the scope of work of the administrative bodies includes almost all segments of society, without proper public administration that is able to implement the decisions of the authorities society stagnates or regresses, creates dissatisfaction of citizens and businesses, and the consequences are reflected in all areas of social life.*

Key words: *information and communication technologies, public administration, electronic management*

1. UVOD

Javna uprava djeluje u složenom društvenom okruženju, zbog mnoštva subjekata s kojima ima neposredni kontakt. Djelatnost organa uprave i jedinica lokalne samouprave usmjerena je i na pružanje različitih javnih usluga građanima i privrednim subjektima. U tu kategoriju spadaju poslovi poput vođenja službenih evidencija, izdavanja potvrda, uvjerenja, raznih dozvola i drugih dokumenata o kojima organi uprave vode službene evidencije. U jedinicama lokalne samouprave interesantni su podaci o predškolskim ustanovama, školama, centrima za socijalni

⁵⁵ Prof. dr, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Banja Luka, Trg Republike Srpske 1, e-mail: m.tepsic@mul.svladars.net

⁵⁶ Prof. dr, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Jovana Dučića 23a, e-mail: i.susic51@gmail.com

⁵⁷ dipl. ecc., Visoka škola „Primus“ Gradiška, Dositejeva 3, e-mail: bobabakic@teol.net

rad i drugim sličnim organizacijama. Takođe su važne informacije o snabdijevanju energentima (voda, električna energija, gas, itd.), uređenju naselja i parkova, lokalnom saobraćaju i održavanju saobraćajnica, upravljanju otpadom, komunalnoj čistoći i redu na području jedinice lokalne samouprave. To su samo neki od poslova putem kojih se građanima pružaju desetine, pa čak i stotine različitih javnih usluga koje javna uprava pruža građanima, a od presudnog su značaja za kvalitet njihovog života. Koristeći nove tehnologije javna uprava postaje efikasnija, pouzdanija, jeftinija i više orijentisana ka građanima, a pritom sve više slabi kontrolna i jača njena uslužna funkcija. Odnos s građanima na poseban način dolazi do izražaja u jedinicama lokalne samouprave (opštinama i gradovima) s obzirom na specifičnu ulogu lokalne samouprave, jer je u njenoj osnovi orijentacija na građane i uspostavljanje takvog oblika organizacije lokalnih institucija koji će omogućiti razvoj demokratskih političkih procesa.

Pred organe uprave i druge ovlašćene subjekte postavljaju se sve opširniji i složeniji zadaci. Tradicionalne metode rada nisu u stanju da pravovremeno i efikasno „raščiste“ nagomilane predmete i odgovore svim svojim društvenim, političkim i pravnim zadacima. Nagli rast broja informacija, kao opšta karakteristika savremenog naučnog razvoja, odražava se u odgovarajućem obliku i na javnu upravu. Brze promjene, razvoj međunarodnih odnosa, komunikacija, urbanizacija, nastajanje novih prava i novih oblika ugovora, nova naučna i tehnološka otkrića, promjene u pojedinim granama nacionalnog i međunarodnog prava, kao i sve veće međusobno prožimanje prava i drugih disciplina, čine službenike u javnoj upravi, posebno one koji u praksi primjenjuju pravo „nemoćnim“ pred ovakvim situacijama. Da bi donijeli „pravu“ odluku, službenici u javnoj upravi danas moraju samo na traženje izvornih pravnih dokumenata (npr. službenih glasila, presuda, rješenja, članaka itd.) trošiti vrijeme, koje im je potrebno za bit upravnog rješavanja, tj. za kvalitetno i efikasno proučavanje i rješavanje konkretnih upravnih slučajeva i problema. Povećanje broja zakona i drugih upravnih i pravnih dokumenata prijeti da dođe do neke vrste „informacionog zagušenja“ pa je njihovo elektronsko memorisanje postalo neophodno, a stara pravna fikcija: „smatra se da svako poznaje pravo“, izgubila je smisao. Neki su statističari izračunali da jedan cijeli čovječiji vijek nije dovoljan da bi se samo jedanput pročitali zakonski tekstovi koji nama upravljaju.⁵⁸

Zbog toga je ideja elektronske uprave (e-uprave) i njene praktične implikacije našla svoje mjesto u obje savremene doktrine javne uprave.⁵⁹ Doktrina Novog javnog menadžmenta (*new public management*), izvorno nastala osamdesetih godina prošlog vijeka u tradiciji anglosaksonskih zemalja i podržana od strane nekih međunarodnih organizacija (MMF, Svjetska banka, OUN, EU) ističe potrebu uvođenja tržišnih kriterijuma u funkcionisanje javne uprave kako bi bile postignute tri osnovne vrijednosti: efikasnost, ekonomičnost i efektivnost (3E) te na taj način poboljšalo funkcionisanje i kvalitet javne uprave. S druge strane, koncept dobre vladavine (*good Governance*), propagiran devedesetih godina od Evropske unije i Organizacije Ujedinjenih nacija i dr. prvenstveno kao reakcija na nedostatke novog javnog menadžmenta, stavlja težište na ulogu građana u demokratskom procesu i demokratsku osnovu javne uprave te kao osnovne vrijednosti ističe otvorenost javne uprave, učešće građana, vladavinu prava, orijentaciju na konsenzus, pravičnost i uključivost, odgovornost, efikasnost javnih politika. Tako se s aspekta novog javnog menadžmenta e-uprava može smatrati dragocjenim sredstvom za ubrzanje i olakšavanje upravnog djelovanja te postizanje triju e-vrijednosti, dok s aspekta dobre vladavine ona omogućava otvorenost, jača odgovornost i efikasnost, te potiče učešće građana.

⁵⁸ Anzulović, Ž., „Značenje pravne informatike i njezine tehnike“, *Zbornik radova, Pravni fakultet, Split, br. IX, 1972, str. 7.*

⁵⁹ Vidjeti- opširnije o upravnim doktrinama Koprić, 2004.

2. KARAKTERISTIKE SADAŠNJEG STANJA REFORME JAVNE UPRAVE

Glavni nedostatak u prevladavanju trenutne situacije u reformi javne uprave je nedostatak bolje pravne regulative, koja bi trebalo da na kvalitetan način isprati savremeno doba i omogućiti poboljšane usluge građanima. Suštinsko pitanje reforme i modernizacije javne uprave je upotreba ICT, odnosno razvoj e-uprave, jer ona dovodi do podizanja efikasnosti, javnosti rada, smanjenja korupcije, povećanja zadovoljstva građana i privrede uslugama koje pruža javna uprava. U tom smislu neophodno je i donošenje Zakona o elektronskoj upravi, kao i njena implementacija.

Organi uprave su u posljednjih 10-15 godina razvijali određena softverska rješenja, a neka od tih rješenja ne omogućavaju interoperabilnost i preuzimanje podataka. Takođe, postoje određeni registri koje određene institucije imaju zato što su nadležne da prikupljaju određene podatke, ali čim dođemo do trenutka da te podatke treba da podijele sa nekom drugom institucijom, a to jeste suština e-uprave, postavlja se pitanje vlasništva nad podacima i nema razmjene podataka, što dovodi do toga da građanin ili neko pravno lice mora da traži podatke iz jedne baze, pa onda da taj podatak odnese nekom drugom organu da bi ostvario neko svoje pravo. Znači, nismo uspostavili adekvatne evidencije, odnosno baze podataka ili registre koje mogu da koriste svi organi uprave, naravno u skladu sa svojim nadležnostima. Potrebno je regulisati propisima da se tačno zna koje podatke mogu koristiti drugi organi, na koji način i za koju svrhu. Prema Direktivi o rekorišćenju informacija e-uprave, smatra se da je informacija – kada je ušla u sistem javne uprave – tačna i sistematizovana, pa ne treba da se nađe na više mjesta, već treba da bude na jednom mjestu i da je koriste svi koji imaju pravo i potrebu da je koriste. Dakle, da bismo javnu upravu približili građanima potrebno je ubrzati započete procese u oblasti e-uprave, kao što su upotreba elektronskog potpisa (e-potpisa) na svim nivoima vlasti, što će ubrzati dvosmjernu komunikaciju između građana i javne uprave, uspostavljanje interoperabilnosti razmjene podataka među organima uprave kako bi građani bili oslobođeni obaveze prikupljanja dokaza pred organima uprave, kao i implementiranje ciljeva zajedničkih servisa za elektronske usluge (e-usluge).

Problem je što se informacione tehnologije još prvenstveno koriste kao sredstvo za kreiranje pismena te za računanje, dakle kao pisaca mašina i kalkulator ili za informatizaciju pojedinih registara, tj. unos podataka u javne registre umjesto u knjige, iako se i to veoma često radi duplo (upis u knjige i unos podataka u bazu podataka). Upotrebu ICT najčešće ne prati poslovni proces, već se samo koriste za zapisivanje podataka kao konačnih rezultata obrade. Razlozi njihove nedovoljne i neadekvatne upotrebe u javnoj upravi u Republici Srpskoj su sljedeći:

- nedovoljna svijest o mogućnostima koje pruža ICT za unapređenje rada javne uprave,
- nedovoljna obučenosť zaposlenih u javnoj upravi za korišćenje ICT te za učešće u razvoju projekata usmjerenih uvođenju novih rješenja s ciljem unapređenja poslovnih procesa u javnoj upravi,
- premalo stručnih kadrova u javnoj upravi koji istovremeno poznaju poslovne procese i nove tehnologije te su ih u stanju spojiti u alat kojim će doista unaprijediti poslovanje javne uprave,
- Informatička oprema u većini organa uprave je zastarjela i neadekvatna te postoje velike razlike u njihovoj opremljenosti, čime je međusobna komunikacija između organa uprave otežana, a nivo pružanja upravnih usluga neujednačen i nestandardizovan.

Uslijed navedenih problema, aplikacije rade na principu izdvojenih „ostrva“ i to, kako unutar pojedinog organa uprave vezano za pojedine funkcionalnosti, tako i na nivou međusobnog komuniciranja u okviru organa uprave, a povezivanje je vrlo rijetko. E-usluge se razvijaju tako da obuhvataju jednostavne funkcije, kao što je izdavanje izvoda iz nekog registra i slično. Razvoj e-usluga u javnoj upravi potrebno je posmatrati kroz 20 osnovnih usluga prema

Operativnom planu eEvrope 2005., koji predviđa niz usluga koje zemlje članice treba da osiguraju putem interneta, interaktivno, kao što su: plaćanje poreza na dohodak, usluga traženja zaposlenja, plaćanje doprinosa, zahtjev za izdavanje ličnih dokumenata, registracija automobila, izdavanje građevinske dozvole, policijske prijave (prebivališta i boravišta), javne biblioteke, izdavanje izvoda iz matičnih knjiga, prijave i dostava dokumenata, upis u visokoškolske ustanove, promjena adrese, usluge u zdravstvenom sektoru (zakazivanje pregleda, interaktivno savjetovanje o uslugama bolnica). Za poslovne subjekte je navedeno plaćanje doprinosa za zaposlene, plaćanje poreza na dohodak, porez na dodanu vrijednost (PDV), registracija firme, podnošenje podataka zavodu za statistiku, carinske deklaracije, izvještavanje o životnoj sredini i javne nabavke.

S ciljem izgradnje savremenog sistema javne uprave kao zajedničke poslovne, organizacione, informacione i komunikacione infrastrukture, organi uprave treba da se povežu na zajedničkoj informatičkoj platformi kako bi, tokom svog postupanja prvenstveno koristili vlastite informacije, odnosno informacije koje mogu sami pribaviti, uz što manji angažman korisnika. Na taj će se način doprinijeti pojednostavljenju postupanja i vremenskim uštedama, a sve veći dio postupka će se oslanjati na korišćenje informacija memorisanih, odnosno obrađenih u informacionim sistemima, te na programska rješenja, uz smanjivanje birokratizacije procesa, standardizaciju postupanja, a time i smanjivanje mogućnosti ljudske greške. Za rješavanje navedenih problema potrebno je započeti uređivanje vođenja i ažuriranja osnovnih registara koji raspoložu autentičnim podacima vezanim uz pravna i fizička lica, te podacima vezanima uz prostor. Takođe je potrebno obezbijediti povezivanje javnih registara, bezbjedan prenos podataka, kao i korišćenje autentičnih podataka iz osnovnih registara i određivanje načina pristupa podacima iz spoljnih sistema. Cilj je korišćenjem zajedničke računarsko-komunikacione infrastrukture obezbijediti zajedničko korišćenje istih resursa, bilo računarske mreže, bilo serverske opreme, bilo aplikativnih rješenja, a sa svrhom racionalizacije troškova te osiguranja viših standarda bezbjednosti i ujednačavanja postupanja.

3. MODERNIZACIJA JAVNE UPRAVE

Sadašnji način rada javne uprave, organizacija i zakonski okviri ne mogu osigurati potrebnu efikasnost, niti kvalitet njenih servisa. Moderna javna uprava treba da radi na ostvarenju sljedećih ciljeva: povećanje efikasnosti⁶⁰ i efektivnosti⁶¹ u sistemu javne uprave; povećanje nivoa kvaliteta upravnih usluga; viši nivo otvorenosti i pristupačnosti organa uprave; jačanje vladavine prava; jačanje socijalne osjetljivosti u javnoj upravi i u odnosu prema građanima; poštovanje etičkih načela u javnoj upravi i iskorjenjivanje korupcije; upotreba moderne ICT.

Nekoliko studija Evropske unije iz 2005. godine pokazuje da usluge e-uprave zaista pružaju konkretne koristi građanima, privatnom sektoru i samoj upravi u državama Evropske unije, posebno u smislu uštede vremena i povećane fleksibilnosti. Procjenjuje se da samo *online* prijave poreza na prihod donose evropskim građanima uštedu od 7 miliona sati godišnje, dok bi potencijalna opšta dostupnost i korišćenje e-usluga uštedilo preko 100 miliona sati godišnje.

Prema M. Bađun⁶², preporuke za razvoj moderne javne uprave su: jačanje vladavine prava; depolitizacija javne uprave; otvaranje prema građanima; povećanje motivisanosti državnih službenika; dodatni kriterijumi za napredovanje u javnoj upravi; suzbijanje korupcije; razvijanje nove kulture među državnim službenicima; obrazovanje; kvalitetniji rad funkcionera; debirokratizacija, te praćenje kvaliteta e-uprave.

⁶⁰ *Efikasno znači optimizaciju ostvarenja – višestrukih, konkurentnih – ciljeva s obzirom na raspoložive resurse (na primjer, u odgovornoj zemlji: sagradimo one puteve koji imaju više ekonomskog smisla, a s obzirom na raspoložive resurse).*

⁶¹ *Efektivno znači postići cilj bez obzira na upotrebu resursa.*

⁶² <http://www.ijf.hr/Eu2/Badjun.pdf>

Kelly, Mulgan i Muers⁶³ u razradi kategorija koje mogu imati javnu korist za građane identifikovali su sljedeće tri (koja tvore konceptualnu okosnicu za perspektivu javne koristi, engl. *conceptual framework* – CF1): 1) Rezultat javne uprave (engl. *outcomes*) – visoka zaposlenost, bolji uslovi života, poticajno poslovno okruženje, smanjenje kriminala, ekološka osjetljivost; 2) Usluge (engl. *services*) – u području zdravstva, obrazovanja, dozvole i potvrde; 3) Povjerenje (engl. *trust*) – u institucije i javne službenike (školstvo, zdravstvo i dr.).

Kettl⁶⁴ identifikuje šest ključnih dimenzija bitnih za sprovođenje reformi: produktivnost; tržišni mehanizam; orijentacija prema korisnicima; decentralizacija; politike i odgovornost.

Prema (Brown, 2005) u javnoj upravi posljedice uvođenja i korišćenja informacionih tehnologija ogledaju se u četiri glavne dimenzije: (1) usluge se orijentišu prvenstveno na građane (izbjegavanje birokratske zaokupljenosti procedurama, ali i opsjednutosti rezultatima); (2) informacija dobija značaj javnog resursa; (3) razvijaju se nove vještine zaposlenih u javnoj upravi (ali i građana koji koriste njezine usluge); (4) mrežne strukture, timski rad te trajna virtuelna povezanost, kako unutar same upravne organizacije, tako i otvaranjem informacionih kanala prema okolini organizacije utiče na „ublažavanje“ strukturne hijerarhičnosti i posljedično dovodi do kvalitativno drugačijih radnih uslova i radnih odnosa. E-uprava, prema Brownu zasniva na sva tri moderna koncepta javne uprave: naglasku na bolju tehnologiju, menadžerskim konceptima, te konceptu vladavine.

4. PRIMJENA INFORMACIONO-KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA U JAVNOJ UPRAVI

Primjena ICT u javnoj upravi će sigurno dovesti do toga da javna uprava svoje usluge obavlja: jednostavnije, brže, kvalitetnije, racionalnije, pouzdanije, sa minimalnim procentom grešaka, sa isključenom mogućnošću zaboravljanja (službenik je mogao zaboraviti prenijeti neku informaciju korisniku usluga) i sa smanjenom mogućnošću za korupciju, da raste produktivnost i integrisanje usluga, da bude poboljšana efikasnost.⁶⁵

Dosadašnja dominacija hijerarhijske javne uprave, tj. najčešćeg organizacionog modela upravljanja do sada polako ustupa mjesto fundamentalno drugačijem modelu, modelu umreženog vladanja s ciljem stvaranja javne koristi.⁶⁶ Prva prednost ovakvog umreženog modela upravljanja je fleksibilnost, jer, za razliku od hijerarhijskog upravljanja, čvorovi u mreži mogu putem javno-privatnih partnerstva lakše osigurati isporuku usluga nego kroz klasične javne strukture. Inovacije su druga prednost mrežnog upravljanja i stvaranja javne koristi u odnosu na tradicionalne, brojnim ograničenjima sputane uprave. Treća prednost je specijalizacija, tj. omogućavanje upravi da se bavi svojom osnovnom djelatnošću, a da poslove vezane uz uspostavljanje elektronskih servisa povjeri partnerima. Posebno je to izraženo kod primjene ICT. Javna uprava može prebacivanje izrade informatičkih usluga i aplikacija na privatne partnere osigurati njihovu efikasnu i brzu implementaciju. Tako će biti omogućeno brže donošenje odluka na svim nivoima javne uprave, te brži pristup informacijama što je svakako još jedna velika prednost, a sve to dovodi do:

- Smanjenja troškova isporuke usluga – kombinacijom direktnih ušteda, nižim troškovima isporuke kroz nove kanale, te poboljšanim poslovnim procesima;

⁶³ Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S., *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*, Strategy Unit discussion paper, Cabinet Office, http://www.strategy.gov.uk/downloads/files/public_value2.pdf, 2002., page 4

⁶⁴ Kettl, D. F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institute, 2005,

⁶⁵ Efikasna je ona uprava koja brzo, jeftino i kvalitetno realizuje svoje ciljeve.

⁶⁶ Eggers, William D., Goldsmith, Stephen, *Government by Network - The New Public Management Imperative*, A Joint Study by Deloitte Research and the Ash Institute, http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_GovernmentbyNetwork%281%29.pdf, 2004., page 1

- Povećanja efikasnosti resursa – jedna od prvih koristi koje su organi uprave imali bila je njihova sposobnost da dijele informacije s drugim organima uprave kroz elektronske kanale. Osim toga, pojavila se i mogućnost preraspoređivanja ljudskih resursa na bitnije poslove;
- Povećanja interesa za usluge i povećanje prihoda – manji broj organa uprave je naveo povećanje interesa za određen broj usluga, te povećanje i naplate takvih servisa.
- Za građane i privredne subjekte su prepoznate sljedeće koristi:
 - finansijska ušteda – finansijske uštede (troškovi prevoza, takse i sl.) ako se transakcije s javnom upravom obavljaju elektronskim putem,
 - brži odgovor na postavljeni zahtjev,
 - brza dostupnost javnih dokumenata, propisa i obrazaca,
 - povećanje kvaliteta obavljanja posla ili kvaliteta života – elektronska isporuka javnih usluga donijela je neki vid kvalitativnih poboljšanja u poslu i životu,
 - poboljšavanje kvaliteta usluga – građani i privredni subjekti mogu dobiti sve informacije s interneta umjesto da posjećuju šaltere,
 - dostupnost usluga tokom cijelog dana – građanima je dobro došla mogućnost obavljanja administrativnih poslova izvan radnog vremena institucija,
 - samouslužna priroda usluga – ovakav tip isporuke usluge pruža kompletniju informaciju, zatraženu na način i u obliku kakav treba korisniku,
 - poboljšanje mogućnosti za pronalaženje informacija,
 - povećanje baze raspoloživog znanja – korisnici elektronskih usluga su se i sami uključili u objavljivanje korisnih informacija kroz elektronske kanale (elektronsko popunjavanje obrazaca, elektronska pošta, forumi).
- bolja komunikacija s ruralnom i udaljenom populacijom – širokopojasna internet infrastruktura je umnogome povećala informacionu dostupnost udaljenoj populaciji, te dostupnost javnih usluga.

5. PERSPEKTIVE RAZVOJA E-UPRAVE

Iako se zakonodavni okvir za javnu upravu često mijenja, potrebno je još mnogo propisa prilagoditi elektronskom poslovanju u javnoj upravi. Potrebno je raditi i na zakonskoj infrastrukturi za e-upravu i stvaranju potrebnih registara – građana, zaposlenih i institucija, koji će omogućiti kreiranje pravih i složenih servisa za građane i privredu. Zatim je nužno ubrzano raditi na podizanju svijesti javnosti o prednostima korišćenja portala e-uprava kako bi građani mogli da sa minimum naporu, a sa najviše efikasnosti i transparentnosti dobiju potrebna dokumenta. Mnogim građanima odlazak na šalter radi dobijanja različitih usluga od organa uprave već decenijama predstavlja napor, a zahvaljujući razvoju savremenih tehnologija, zapravo bi bilo dovoljno svega nekoliko klikova da bi se obavio posao – ako postoji razvijena e-uprava.

Za razliku od tradicionalne javne uprave, e-uprava (*e-Government*⁶⁷) je fenomen koji je u fazi razvoja, jer znači potpuno obavljanje poslova uprave elektronskim putem bez upotrebe papira. Transformacija javne uprave u e-upravu će omogućiti da se javna uprava iz tradicionalnog, hijerarhijskog i birokratskog modela transformiše u model dinamičnog umreženog vladanja (*networking governance*). Zbog toga javna uprava mora sprovesti transformaciju svojih

⁶⁷ Pojam „Government“ nema jedinstvenu definiciju i njegovo značenje ima različita tumačenja u različitim kulturama. U SAD, pod ovim se pojmom podrazumijeva ukupna vlast, što uključuje sve stubove i nivoe vlasti. U Velikoj Britaniji, kao i u Francuskoj („Government“) i Njemačkoj („Regierung“), pod ovim se pojmom podrazumijeva izvršna vlast, dok se u SAD za ovaj pojam upotrebljava termin „administration“ ili administracija. Ovdje se ovaj pojam koristi kao „javna uprava“, odnosno „elektronska javna uprava“, misleći prvenstveno, no ne isključivo, na izvršnu vlast, jer je ona tradicionalno bila ključno mjesto u pružanju javnih usluga.

unutrašnjih procesa, ali i okruženja, što se posebno odnosi na uvođenje e-servisa, upravljanje znanjem i interoperabilnost različitih aplikacija, zatim bezbjednosno okruženje, propusnost interneta, te uvođenje e-poslovanja i digitalnog potpisa. Razvoj e-uprave zasnovane na upotrebi ICT omogućava povećavanje kvaliteta usluga od strane uprave, pružanje kvalitetnih informacija građanima i poslovnim subjektima, te efikasnije i transparentnije poslovanje. Tako se e-uprava može posmatrati od „on-line pristupa servisima” do „alata za izgradnju i obnovu demokratije”⁶⁸.

E-uprava funkcioniše na principu „3b“ (bilo šta, bilo kada i bilo gdje)⁶⁹, odnosno, korisnici usluga uprave mogu u bilo koje vrijeme, za bilo koju potrebu i iz bilo kojeg mjesta da se obrate upravi. Takva uprava je potpuno i stalno operativna i pretpostavlja integraciju svih informacionih sistema i podsistema. U dokumentima zemalja koje prelaze na e-upravu kao osnovni razlog njenog uvođenja navodi se težnja da se: osigura nova osnova za ekonomsku konkurentnost; omogući redefinisane uloge i brže izvrši transformacija vlade i uprave i njihovo pretvaranje u servis građana; snize cijene javnih usluga; dâ podsticaj razvoju ekonomije zasnovane na znanju; integraciji; olakša korišćenje javnih usluga; definiše kvalitetnija politika, te poboljša i ubrza proces donošenja odluka; kao i da se osigura efikasnost i efektivnost rada uprave na svim nivoima. Mnoge usluge u sistemu e-uprave se realizuju preko portala e-uprave. To je centralni sistem koji omogućava institucijama da generišu različite usluge koje korisnici (građani ili privreda) mogu da koriste sa jednog mjesta. Portal se razvija iz dana u dan, iz godine u godinu... Počelo je samo generisanjem određene usluge, a sada je uglavnom već regulisan i sistem plaćanja, kao i komunikacija organa uprave u pozadini sistema. Tako je moguće da određenu uslugu dobijemo zapravo od različitih institucija na jednom mjestu, a da kao građani o tome ne razmišljamo. To je zapravo prava, efikasna e-uprava – kada zapravo i ne znamo šta se u pozadini dešava, i umjesto da trčimo od šaltera do šaltera, odemo na recimo tri različita mjesta i zapravo sjedeći u fotelji obavimo sve i platimo na kraju tu uslugu. Naravno, to zahtijeva i određeni sopstveni angažman, i posjedovanje vlastitog digitalnog sertifikata u etru i da možemo da se registrujemo na portalu. Zbog toga je potrebno promovisati e-servise i edukovati građane o njihovom korišćenju. Portal je samo jedan od infrastrukturnih elemenata e-uprave. On je, ustvari, softverska infrastruktura, a da bi se dalje razvijala e-uprava, neophodno je da se uspostavljaju i druge infrastrukture, prije svega da se zaokruži zakonodavni okvir.

Efektima implementacije e-uprave posebno se bavio Seifert⁷⁰. On navodi sljedeće očekivane direktne efekte od implementacije elektronske uprave:

- Povećanje efikasnosti – ovaj se efekat prvenstveno odražava kroz: smanjenje ljudskih grešaka i konzistentnosti u ostvarenju rezultata, automatizovani i standardizovani radni tok (*workflow*), smanjenje troškova i nepotrebnih organizacionih slojeva i poslovnih postupaka, reinženjering i modernizaciju operacija, bolje iskorišćenje vremena koje se tradicionalno trošilo na repetitivne postupke, zaposleni u javnoj upravi mogu se posvetiti sticanju novih vještina, a čitava organizacija može se posvetiti svojoj osnovnoj preokupaciji.
- Povećanje efektivnosti – kroz nove usluge: javna uprava može poboljšati: kvalitet, obim i dostupnost usluga, što je uslovljeno ne samo već spomenutim koristima u pogledu efektivnosti, već i time što se kroz nove interaktivne kanale vrši pritisak na javnu upravu da bude odgovornija prema građanima.

⁶⁸ Gonnnet, Pedro G., *The Future of Informatics as Scientific Discipline*, UPGRADE The European Online Magazine for the IT Profesional, (<http://www.upgrade-cepis.org>), Vol II, No.4, August 2001.

⁶⁹ U komunikologiji novih medija ovaj model je poznat kao AAA paradigma velikih telekomunikacionih operatera: anything (bilo šta), anytime (bilo kada), anywhere (bilo gdje). Za Fransisa Bala (Francis Balle) to je „krajnji domet, omega princip komunikacijskog društva...” “Fransis Bal, Moć medija, Clio, Beograd, 1997.

⁷⁰ Seifert, J. W., *A primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance. Report for Congress, January 28, 2003. Str. 11-12.*

- Jača i šira participacija građana – e-uprava ne samo da omogućava građanima lakši pristup informacijama i efikasniju i efektivniju isporuku usluga, već se kroz nove kanale komunikacije i isporuke usluga mogu samovoljno angažovati građani, posebno mladi ljudi, na učešću u donošenju odluka koje ih se tiču. Na taj se način stvara forum angažovanih građana koji mogu međusobno, kao i s vlastitima saradivati u iznalaženju najboljih rješenja za probleme njihove zajednice.

Prema Seifertu veoma važni indirektni efekti implementacije e-uprave su:

- Razvoj infrastrukture – isporukom usluga preko novih interaktivnih kanala, kod građana se stvara percepcija o važnosti interneta i njegovih servisa, što uz popratne mjere, potiče veću potražnju, konkurentnost i inovativnost u ICT sektoru.
- Stvaranje novih usluga – kroz inovativno korišćenje ICT u javnim poslovima, dolazi do stvaranja novih usluga, čije se koristi danas ne mogu sagledati.

6. STANJE E-UPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ

Očekivanja građana u vezi servisa e-uprave rastu, što je djelimično posljedica njihovih upoznavanja sa praksom svijeta koji funkcioniše po principu „24 sata dnevno, 7 dana u sedmici“. Usvajanjem pozitivnih praksi *e-Governmenta*, građanima se omogućava bolji pristup servisima, kada i gdje su im oni potrebni. Upotreba širokog spektra kanala isporuke – interneta, javnih biblioteka i kancelarija, pozivnih centara, novih medija kao što su interaktivna digitalna TV, mobilni uređaji – ne samo da povećava raspon opcija za građane već i podstiče bavljenje pitanjima koja se javljaju upotrebom *e-Governmenta*. Stoga je neophodno da i Republika Srpska kontinuirano razvija servise e-uprave.

Osnivanjem Agencije za informaciono društvo Republike Srpske napravljen je značajan korak u institucionalnom okviru za razvoj e-uprave. Agencija ima nadležnosti za razvoj i koordinaciju razvoja informacionog društva u Republici Srpskoj, a u tom kontekstu i nadležnosti za upravljanje i kontrolu provedbe Strategije razvoja elektronske Vlade RS. Uz to, djelatnosti Agencije obuhvataju, između ostalog, predlaganje i provođenje mjera izgradnje informacionih sistema organa lokalne samouprave uz osiguranje komunikacije s republičkim organima i primjenu unificiranih programskih rješenja u što većoj mjeri, kao i koordinaciju na formiranju jedinstvene baze podataka republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Strategiju razvoja elektronske Vlade RS za period 2009–2012., usvojila je Vlada Republike Srpske u decembru 2008. godine. Strateški pristup inicijativi e-vlade/uprave temelji se na izgradnji informaciono-komunikacione infrastrukture i realizaciji projekata e-uprave. Strategija uključuje projekte portala i e-servisa, ali i promjene poslovnih procesa, koji su identifikovani kao ključan problem u implementaciji e-usluga prema korisnicima.

Navodimo samo neke zadatke iz Strategije koje su realizovali Agencija za informaciono društvo, Sektor za IT Vlade RS i resorna ministarstva:

- Web-portal Vlade Republike Srpske (www.vladars.net) koji omogućava brzo i opširno informisanje građana o projektima vlade, njenim aktivnostima i dostignućima. Nastao je kao rezultat nastojanja Vlade RS da postigne viši tehnološki nivo komunikacije sa građanima i drugim institucijama primjeren današnjim vremenima. Portal je organizovan u četiri cjeline: građani, poslovanje, Vlada RS i Republika Srpska.
- Web-portal javne uprave Republike Srpske – eSrpska (www.esrpska.org), koji zborno obuhvata sve servise i informacije, kako organa uprave na republičkom i lokalnom nivou, tako i medija, javnih preduzeća, zdravstva i školstva u jednu jedinstvenu *Web*.

- *eBoard* – sistem za upravljanje sjednicama Vlade RS je centralno korisničko mjesto za komunikaciju, pregled informacija i upravljanje dokumentima koji omogućava: objavljivanje i pristup informacijama; efikasno korišćenje postojećih informacija; jednostavno pronalaženje informacija; brzo kreiranje informativnih portala radnih grupa i timova; korišćenje već poznatih alata - *Microsoft Windows Explorera*, *Office*, i *Web* pretraživača u stvaranju, upravljanju i dijeljenju sadržaja. Aplikacija ima ulogu centralizovanog mjesta za objavljivanje i pristup svim dokumentima važnim za pripremu i odvijanje sjednica na nivou Vlade i /ili pojedinih organa republičke uprave. Ovdje se mogu smjestiti novi, kao i već postojeći dokumenti. Pretraživanje, praćenje verzija i dostupnost postojećih dokumenata je laka, brza i poboljšana. Rješenje *eBoard* administrativne aplikacije zasniva se na pristupu distribuiranih informacija i dokumenata unutar sistema upravljanja dokumentima, a koji nastaju u različitim izvorima informacija (dokumenata), odnosno raznim organima republičke uprave. Sistem omogućava komunikaciju učesnika sjednice Vlade u toku samog održavanja sjednice (npr. *chat* i razmjena dokumenata).
- Interni portal Vlade RS namijenjen službenicima koji rade u javnoj upravi, preko koga se direktno pristupa portalima: elektronske mape RS, eSrpska, eObrazovanje, i e-zemljišne knjige Republike Srpske, a još sadrži i zajedničke dokumente, elektronsku poštu, interni telefonski imenik zaposlenih u republičkim organima uprave, englesko-srpski i srpsko-engleski riječnik, vijesti, aktuelnosti, vremensku prognozu, kursnu listu, lekcije za aktuelne obuke, te ponudu s cjenovnikom Ugostiteljskog servisa Vlade RS.
- U skladu sa Strategijom eVlade 2009. - 2012. godine Vlada Republike Srpske je usvojila zakone i podzakonska akta kojima su stvoreni preduslovi za implementaciju servisa e-uprave i informacione bezbjednosti.
- Agencija za informaciono društvo RS je 2008. godine objavila dokument „Primjena IT-a u organima lokalne uprave RS – Polazna razmatranja“, kojim se definišu planovi za unapređenje IT prikupljanjem podataka, unapređenjem *Web*-prezentacija opština, obukom službenika, razvojem strateških i operativnih rješenja.
- Od 2008. godine u sastavu Ministarstva uprave i lokalne samouprave funkcioniše centralni sistem elektronskog kancelarijskog poslovanja za republičke organe uprave, u čijem sastavu je 26 republičkih organa uprave i službi sa oko 1000 korisnika sistema. Ovako savremeno organizovano kancelarijsko poslovanje omogućava stalni uvid u kretanje predmeta, te obezbjeđuje sigurnu razmjenu elektronskih dokumenata i arhiviranje predmeta, a informacije o predmetima dostupne su u svakom trenutku. Moguće je praćenje predmeta u svim fazama rješavanja, različite vrste izvještavanja, kao i mogućnost praćenja efikasnosti republičkih organa uprave. Pojednostavljeno je prikupljanje, pretraživanje i sistematizovanje podataka neophodnih za uspješno vođenje postupaka, te obezbeđeno efikasno i uredno poslovanje republičkih organa uprave i olakšan inspekcijski nadzor.
- Ministarstvo uprave i lokalne samouprave 2011. godine je implementiralo projekat „Centralni sistem za elektronsku obradu podataka i čuvanje drugog primjerka matičnih knjiga“ koji je omogućio da se matične evidencije prenesu u elektronski oblik na jednom (centralnom mjestu), a izvodi i uvjerenja iz matičnih knjiga izdaju u bilo kojoj opštini za područje Republike Srpske.
- Republika Srpska je 2009. godine usvojila opsežnu Strategiju razvoja lokalne samouprave za period 2009–2015. godine, koja predviđa i jačanje e-uprave. Strategija preporučuje razvoj e-uprave i prihvatanje koncepta „kancelarije bez papira“, odnosno da se „jedinice lokalne samouprave nametnu kao istinski

korisnički servis za svoje građane, ujedno povećavajući brzinu pružanja usluga uz smanjenje troškova⁷¹. Što se tiče e-uprave i e-učešća, strategija ima sljedeće ciljeve: u kontekstu strateškog cilja osiguravanja dostupnosti i kvaliteta javnih usluga za sve građane – uvođenje e-uprave u svim jedinicama lokalne samouprave, s jedinstvenim informacionim sistemom lokalne uprave u RS (2014),⁷² jačanje neposrednog učešća građana u poslovima lokalne samouprave, razvoj platforme e-učešća građana u procesima odlučivanja (2011)⁷³, osposobljavanje uprave i građana za korišćenje mehanizama e-učešća (2013)⁷⁴, te unapređenje kapaciteta i uticaja lokalnih medija u razvoju lokalne demokratije (2013). Strategija razvoja lokalne samouprave u RS nastoji uvesti e-upravu na ujednačen način na lokalnom nivou i ojačati e-učešće.

- Ministarstvo prosvjete i kulture kroz portal iz oblasti obrazovanja (eobrazovanje.esrpska.com) daje mnogobrojne informacije vezane za osnovno, srednje i visoko obrazovanje. Ovaj portal je namijenjen učenicima, studentima, nastavnicima, roditeljima i direktorima.
- Ministarstvo prosvjete i kulture je u nekoliko škola implementiralo projekat Elektronski dnevnik (ednevnik.esrpska.com), koji omogućava predavačima evidenciju ocjena učenika i njihovih izostanaka sa časova, a roditeljima omogućava provjeru ocjena i izostanaka njihove djece. Takođe je moguća i međusobna komunikacija predavača i roditelja putem Interneta.
- Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite je razvilo web portal namijenjen zdravstvu (www.ezdravlje.org). Ovo je portal interesantnog sadržaja sa puno korisnih informacija. Ministarstvo planira i implementaciju elektronskog zdravstvenog sistema (projekta e-zdravstvo) kojim će građanima biti dostupne i e-usluge ovog ministarstva.
- Ministarstvo pravde je implementiralo Elektronske zemljišne knjige (ezkrs.esrpska.com), gdje se može izvršiti uvid u bazu digitalizovanih zemljišno-knjižnih podataka o nepokretnostima u Republici Srpskoj.
- Agencija za državnu službu kontinuirano provodi obuke za službenike o upotrebi personalnih računara (*ECDL – European Computer Driving Licence*).
- Elektronska mapa Republike Srpske (mapa.vladars.net) je interaktivna digitalna mapa na kojoj se nalaze objekti od javnog značaja u Republici Srpskoj sa svim relevantnim podacima o istim.

Pored republičkih organa uprave, niz je primjera dobre prakse u gradovima i opštinama, pa iako ne možemo biti zadovoljni, ipak sve ovo upućuje na zaključak da su preduzeti značajni napori za razvoj e-uprave u Republici Srpskoj.

⁷¹ *Strategija razvoja lokalne samouprave RS, poglavlje 2.6*

⁷² *U okvirnom akcionom planu, u odnosu na ovaj cilj, navodi se da je 1) „neophodno pripremiti i usvojiti Zakon o e-upravi“ (2010–2012); 2) „modernizovati informaciono-komunikacionu infrastrukturu i programsku podršku za e-upravu u svim opštinama, sa pratećim obukama“ (2010–2014); 3) „pripremiti programe i organizovati odgovarajuće obuke uprave i građana za e-usluge“ (2010–2014).*

⁷³ *Strategija u okvirnom akcionom planu predviđa da bi trebalo 1) „analizirati stanje i perspektive e-učešća građana“ (2010), za što bi trebalo da budu zaduženi Ministarstvo uprave i lokalne samouprave i specijalizovane agencije; odnosno 2) „kreirati i usvojiti akcioni plan za jačanje e-učešća“ (2011), za što bi trebalo da bude zadužen interesorni tim.*

⁷⁴ *Strategija u okvirnom akcionom planu predviđa da bi trebalo „pripremiti i realizovati programe osposobljavanja građana i uprave za e-učešće“ (2012–2013), za što bi trebalo da budu zaduženi Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Savez opština i gradova, odnosno nevladine organizacije.*

ZAKLJUČAK

Primjenom savremenih ICT u javnoj upravi, stvara se potpuno novi poslovni ambijent, gdje nekadašnje ograničavajuće varijable, mjesto i vrijeme, gube na značaju. Tehnološki razvoj i građanstvo koje sve više koristi informacione tehnologije, otvara nove mogućnosti i zahtijeva od javne uprave mnoge nove, drugačije, brže, kvalitetnije i jeftinije usluge. Veća ekonomska međuzavisnost i rastući značaj međunarodnog povezivanja zahtijeva stalno prilagođavanje uprave novim zadacima. Ona postaje ne samo izvršilac zakona, već i koordinator, kreator i regulator politike razvoja u određenim oblastima. Isto tako, moramo biti svjesni da je pristup novim tehnologijama za ogroman broj ljudi još daleko od stvarnosti, a posebno za određene starosne grupe i za seosko stanovništvo. To je uglavnom posljedica odsustva osnovne komunikacione infrastrukture, visokih troškova njene izgradnje i razvoja, nepoznavanja novih tehnologija, nedovoljnog znanja engleskog jezika koji prevladava na internetu, kao i pomanjkanje svijesti o koristima koje informacione tehnologije donose u odnosu na svakodnevne životne potrebe. Zbog toga su tri komponente ICT međusobno neodvojive - računari i komunikacije nemaju nikakvu praktičnu vrijednost bez sposobnosti njihove upotrebe.

Upotreba ICT probila je tradicionalne geografske granice, pružajući usluge građanima i privrednim subjektima širom svijeta. E-uprava će svoje najbolje performanse pokazati kada bude istupila na međunarodni nivo i kada više ovako uređenih administracija ostvari međusobnu saradnju. Tada će se vidjeti prave vrijednosti takvog načina organizovanja država, odnosno uštede novca i vremena, kao i pristup već sada najcjepjenijoj i najtraženijoj robi – informaciji. Izgleda da za razvijenije zemlje ni taj trenutak nije predaleko. Ostaje nada da će u skorijoj budućnosti većina ljudi i u našoj zemlji moći da koristi pogodnosti e-uprave. Međutim, to svakako mora biti praćeno sveukupnim tehnološkim i ekonomskim razvojem. Tek tada ćemo postati svjesni svih potencijala i prilika koje e-uprava donosi.

LITERATURA

1. Arsovski, Z, Milanović, I, Rejman Petrović, D.: ICT podrška poslovnim aktivnostima u javnoj upravi - stanje i primjeri dobre prakse
2. Despotović, M, Despotović D. i Nedić V.: E-volucija E-uprave
3. Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S., Creating Public Value: An analytical framework for public service reform, Strategy Unit discussion paper, Cabinet Office,
4. Seifert, J. W. A primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance. Report for Congress, January 28, 2003.
5. Tepšić, M.: Elektronska uprava, Udruženje informatičara Republike Srpske, Banja Luka, 2009.
6. Tepšić, M, Radivojević, M. i Novaković, N.: Informatika u javnoj upravi, Banja Luka College i Besjeda, Banja Luka, 2013.
7. William D. Eggers, Stephen Goldsmith, Government by Network - The New Public Management Imperative, A Joint Study by Deloitte Research and the Ash Institute,
8. <http://www.smedia.rs/spress/vest/641/a.html?id=641>
9. http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_GovernmentbyNetwork%281%29.pdf, 2004
10. <http://www.smedia.rs/spress/vest/641/a.html?id=641>
11. www.cci.ba/.../Izvjestaj...ucesca+gradjana.../
12. http://europa.eu.int/comm/lisbon/lisbon_strategy/intro_en.html