

**DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE USLIJED
NOVE DIGITALNE STVARNOSTI**

**DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
FOLLOWING NEW DIGITAL REALITY**

Lucija Petrovčić, spec. publ. admin., asistentica

studentica poslijediplomskog specijalističkog studija Kriminalistike na Sveučilištu u Rijeci
Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću
e-mail: lpetrovcic@velegs-nikolatesla.hr

dr. sc. Vlatka Ružić, prof. v. š.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću
e-mail: vruzic@velegs-nikolatesla.hr

Sažetak

U svojoj tendenciji digitalizacije kao imperativa revitalizacije javne uprave, tempo uvođenja sve kompleksnijih usluga e-uprave transformirao se u daljnu ubrzanu primjenu tzv. „Nove digitalne stvarnosti“, a sve uslijed društvenih promjena izazvanih epidemijom bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. Naime, određeni digitalni procesi e-usluga zaživjeli su upravo zbog nužnosti opstojanja sustava i njegovih žitelja, što cijelom sustavu daje jednu novu infrastrukturnu paradigmu. Temeljem navedenog, provest će se istraživanje čiji će uzorak putem grafičkih prikaza i analize anketnih odgovora dati uvid u opseg i način korištenja e-usluga od strane civilnog društva te u kojem je obimu on u novonastaloj situaciji promjenjen što će dati konkretne prijedloge što kvalitetnijem i svrsishodnijem permanentnom korištenju e-usluga. Također, pokušat će se opravdati i hipoteza da je željena popularizacija postojećih digitalnih usluga zaživjela upravo zahvaljujući nesretnim okolnostima i promjenama izazvanim spomenutom epidemijom. Simplificirano rečeno, u ovom će se radu na sažet i pregledan način analizirati postignute projektne aktivnosti digitalizacije javne uprave u smjeru interoperabilnosti u tijelima javne uprave i smjeru digitalizacije usluga, s osvrtom na cjelokupnu digitalizaciju javnih usluga diktiranih kako od onih koji reforme implementiraju i revitaliziraju tako i ljudskih resursa koji ih koriste i globalih prirodnih katastrofa koje ih mijenjaju rađajući nove ideje unutar prilagodbe opstojnosti sustava. Kroz e-Propusnice i integraciju tzv. umjetne inteligencije u sustav javnog zdravstva preko Ministarstva uprave kao voditelja navedenih projekata, pokušat ćemo dokazati svrsishodnost same primjene kao i tezu nepredvidivosti svakog sustava kojeg čine ljudski resursi upravo zbog pluralizma potreba i nepredvidivosti promjena unutar kojih su upravo navedena rješenja plod znanja i ideja.

Ključne riječi: *revitalizacija, COVID 19, IK-tehnologija, e-uprava, javni sektor.*

Abstract

In its tendency for digitalisation as an imperative for the revitalization of public administration, the pace of introducing increasingly complex e-government services has transformed into a further accelerated application of the so-called “New digital realities”, all due to social changes

triggered by the COVID-19 epidemic caused by the SARS-CoV-2 virus. Specifically, certain digital e-services processes came to life precisely because of the necessity for the system and its inhabitants to exist, which gives the whole system a new infrastructure paradigm. Based on the aforementioned, a research will be conducted, whose sample will, through graphical representations and analysis of survey responses, give insight into the scope and manner of use of e-services by civil society, and to what extent it has been changed in the new situation, which will make concrete proposals to high-quality and as expedient as possible permanent use of e-services. It will also try to justify the hypothesis that the desired popularization of existing digital services has come to fruition precisely because of the unfortunate circumstances and changes triggered by the outbreak. Simply put, this paper will analyze in a concise and transparent manner the achieved project activities of digitization of public administration in the direction of interoperability in public administration bodies and in the direction of digitization of services, with a focus on the overall digitization of public services dictated by both those implementing and revitalizing the human resources that use them and global natural disasters that change them, giving birth to new ideas within the adaptation of the system's existence. Through e-Passes and integration of the so-called artificial intelligence into the public health system through the Ministry of Administration as the project manager, we will try to prove the expediency of the application itself as well as the thesis of the unpredictability of each system made by human resources precisely because of the pluralism of needs and the unpredictability of changes within which solutions are justified.

Keywords: *revitalization, COVID 19, ICT technology, e-government, public sector.*

1. UVOD

Digitalizacija javne uprave još je uvijek jedan od temeljnih postulata revitalizirane javne uprave i kao njezin najveći izazov predstavlja vertikalnu i horizontalnu modulaciju komunikacije i poslovanja, kako samog sustava opće države u pogledu odnosa javnog sektora i državne uprave prema privatnom sektoru i civilnom društvu tako i unutar ljudskih resursa samog upravnog aparata. Globalne i civilizacijske promjene, izazovi četvrte industrijske revolucije, imperativ društva znanja i novih inovacijskih rješenja poprimaju globalne ciljeve i nacionalne implementacije te svrstavaju ovaj rad u kontekst vremena koje pred sebe stavlja novu društvenu digitalnu paradigmu i ubrzava proces digitalizacije kako cjelokupnog društva tako i upravnog aparata državne infrastrukture.

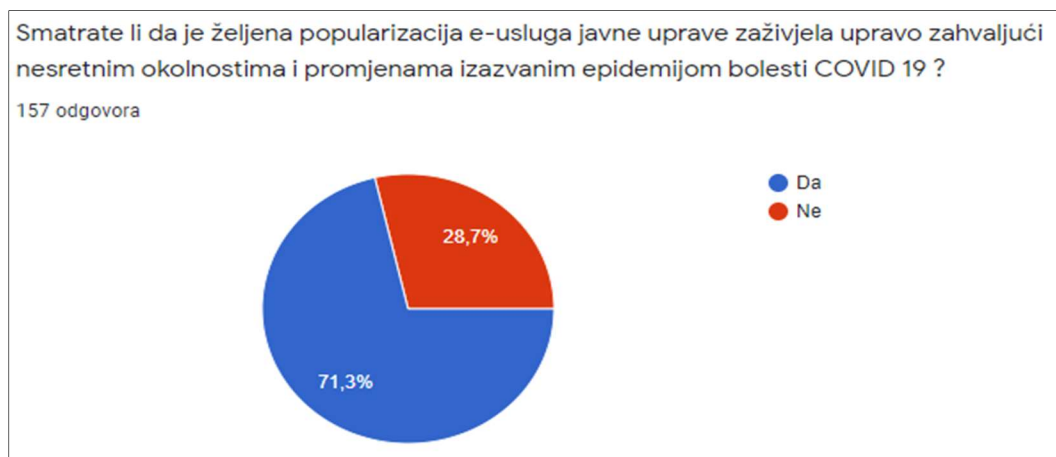
2. NOVA DIGITALNA STVARNOST

Predmetno nam istraživanje, nastalo kao težnja za analizom smjera i zahtjeva reformskih postulata revitalizirane javne uprave, svoj naglasak stavlja na digitalizaciju javne uprave kao sveobuhvatni imperativ, odnosno digitalizirani sustav unutar kojeg se nalazi supostojanje svih tendencija, tj. elemenata kvalitete koji upravo modeliranoj javnoj upravi daju sinergijski rezultat, a funkcionalnost, učinkovitost i racionalnost dolaze do izražaja isključivo primjenom tzv. IT sustava. Iako sporijim tempom, kao glavni servis građana u skladu s izazovima digitalnog doba, i državna se infrastruktura prilagođava digitalnom civilnom društvu i izazovima vremena. Nadalje, upravo zbog specifičnosti predmetnog sektora u javnim i stručnim

se diskursima državnoj administraciji i javnom sektoru često daju difamirane konotacije u skladu s karakterističnim boljkama tog sustava, pretpostavka su znatno težoj primjeni reformskih ideja unutar upravnog aparata i predstavljaju glavne razloge mehanizma reformske problematike. Tendenciju revitalizacije javna uprava, sukladno nacionalnom programu reformi (2019.), ostvaruje kroz digitalnu infrastrukturu usklađujući se s zahtjevima projektnih faza digitaliziranog Centra dijeljenih usluga unutar stabilne upravne infrastrukture i poznatih sustavnih vanjskih utjecaja. Nadalje, u tijeku pisanja ovog rada i praćenja poznatih reformskih izazova, svjedočimo i jednom novom momentu. Naime, tempo uvođenja sve kompleksnijih usluga e-uprave transformirao se u daljnu ubranu primjenu tzv. „Nove digitalne stvarnosti“, a sve uslijed društvenih promjena izazvanih epidemijom bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. Određeni digitalni procesi e-usluga zaživjeli su upravo zbog nužnosti opstojanja sustava i njegovih žitelja, što cijelom sustavu daje jednu novu infrastrukturnu paradigmu. Stoga smo, kao podlogu meritornim pitanjima ovog rada, u periodu od 20. lipnja do 26. srpnja 2020., putem anonimnog i dobrovoljnog anketnog upitnika na uzorku od 157 žitelja Republike Hrvatske u dobi od 20 do 60 godina, proveli istraživanje čijim smo uzorakom putem grafičkih prikaza i analize anketnih odgovora dobili uvid u opseg i način korištenja e-usluga od strane civilnog društva te u kojem je obimu on u novonastaloj situaciji promjenjen što nam je dalo konkretne prijedloge što kvalitetnijem i svrsishodnijem permanentnom korištenju e-usluga.

2.1. Grafički prikaz anketnog pitanja:

- Smatrate li da je željena popularizacija e-usluga javne uprave zaživjela upravo zahvaljujući nesretnim okolnostima i promjenama izazvanim epidemijom bolesti COVID 19 ?



Analizirajući mišljenja ispitanika razvidno je kako većina ispitanih, točnije njih 71,3 % smatra kako je željena popularizacija e-usluga javne uprave zaživjela upravo zahvaljujući nesretnim okolnostima i promjenama izazvanim epidemijom bolesti COVID 19. Nadalje, navedena teza bila je i specifični cilj koji smo postavili na početku anketnog istraživanja, kako u pogledu povećanog korištenja postojećih digitalnih usluga, tako i nove digitalne infrastrukturne paradigme koja postojećim imperativom promjena sustava državne uprave prvotno i nije bila predviđena, ili barem nije u obliku kojemu u novonastaloj situaciji svjedočimo. Kako javni sektor obuhvaća i zdravstvo i školstvo, u predmetnoj se analizi oni izdvajaju te razlikujemo

digitalnu implementaciju e-usluga tih triju inherentnih sustava tzv. javne službe. Budući da se područje zdravstva, znanosti i obrazovanja i socijalne skrbi uređuju posebnim propisima kao i javna služba Ministarstva unutarnjih poslova i pripadnika Oružanih snaga RH, naglasak ovog rada biti će na državnoj i lokalnoj (regionalnoj) samoupravi u kontekstu cjelokupnog digitalnog funkcioniranja javnog sektora.

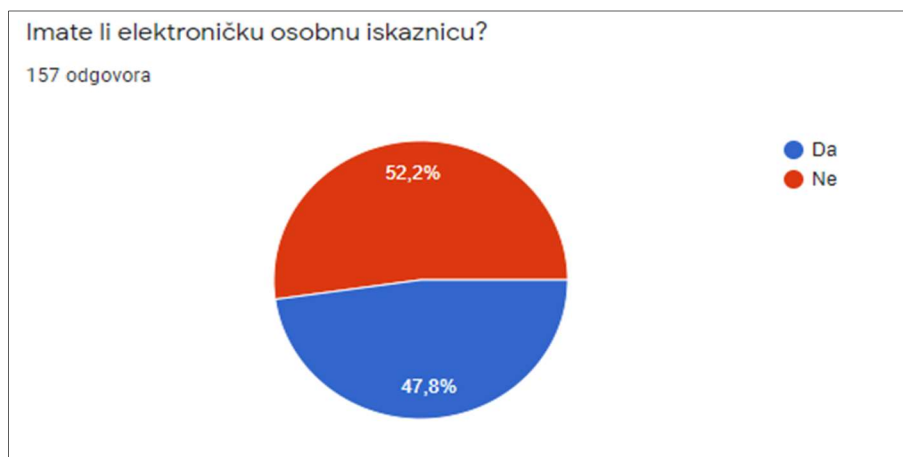
Nadalje, mišljenje je kako su upravo „nesretne“ civilizacijske okolnosti izazvane epidemijom bolesti COVID 19 digitalizirale funkcioniranje i opstojnost kako cjelokupnog sustava opće države tako i javni sektor. Tako su, primjerice, mišljenja ispitanika podijeljena oko pitanja zadovoljstva korisnika online nastave, bilo da se radi o roditeljima, učenicima ili profesorima, budući da smo se postavljanjem anketnih pitanja vodili time da je sustav obrazovanja kvalitetan onoliko koliko su njime zadovoljni svi njegovi dionici. Ipak, većina njih smatra kako sustav treba doraditi, što je i pretpostavka diskrepanciji mišljenja civilnog društva, odnosno samih korisnika budući da u predmetnom pitanju dionici e-školstva zasigurno upućuje na određene nedostatke koji su neminovni i kao takvi vidljivi jedino primjenom u sustavu.

2.2. Grafički prikaz anketnih pitanja:

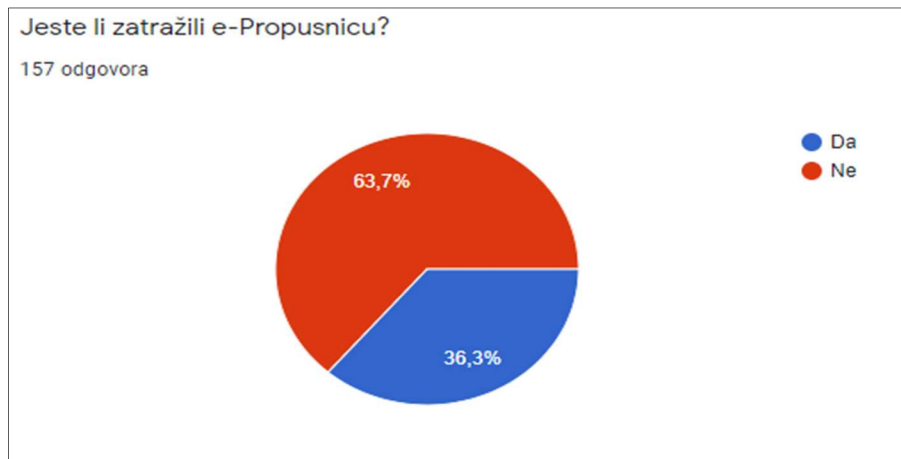
- Ukoliko ste upoznati s online nastavom na bilo kojoj razini školstva kako ocjenjujete navedenu nastavu?



- Imate li elektroničku osobnu iskaznicu?



➤ Jeste li zatražili e-Propusnicu?



Spremnost implementacije digitalnog sustava, zasigurno ne ovisi samo o državnoj infrastrukturi već i o edukaciji kao i o popularizaciji samih usluga među krajnjim korisnicima odnosno civilnom društvu i privatnom sektoru u ostvarivanju načela “smart governmenta”. Stoga u prilog spomenutom postulatu zasigurno ne ide činjenica kako njih 52,2 % posto ispitanika nema elektroničku osobnu iskaznicu, a njih svega 36,3 % zatražilo je e-Propusnicu. S druge strane, ako analizirajući odgovore uzmemo u obzir da je spomenuta usluga-Propusnica kao i sustav e-školstvo jedano od noviteta uslijed nove digitalne stvarnosti, možemo poduprijeti našu tezu kako je obujam usluga u takvim okolnostima i raznovrsniji s tendencijom razvoja novih usluga.

Nadalje, većina njih od navedenih e-usluga ističe upravo e-Poreznu (43,9%) kao uslugu s kojom su najviše upoznati, a slijede je e-usluge MUP-a sa 31,2% ispitanika. Zanimljiva je i činjenica kako odmah nakon navedenih usluga e-uprave s kojima su ispitanici u najvećoj mjeri upoznati slijedi e-platforma Andrija (Ministarstvo zdravstva RH), prvi digitalni asistent nakon kojeg tek slijede ostale usluge e-uprave kao što su e-Vjenčanja, e-Vlasnički list, e-Građani, e-Mirovinsko i sl. Uz razvoj novih usluga e-uprave, e-kupovina, primjerice, predstavlja već standardiziranu primjenu tzv. online svakodnevnice s karakteristikom znatnije spremnosti privatnog sektora u obliku tržišnog plasiranja online proizvoda. S druge strane, spomenuta platformaska asistencija zdravstvenog sustava ljudima u kontaktu prema nadležnim institucijama koja upućuje na pravu adresu, pod nazivom „Andrija“, daje jednu novu paradigmu uslugama javnog sektora te predstavlja novu vrstu komunikacije između javnog sektora i civilnog društva. Također, unutar spomenutog moduliranja digitalnog odnosa civilnog društva s javnim i privatnim sektorom mijenja se i način komunikacije. Tako prostor komuniciranja između službenika i građana, tzv. „šalter“ postaje kibernetički prostor posredne komunikacije kako između ljudskih resursa unutar upravnog aparata tako i upravnog aparata prema krajnjim korisnicima. Novi civilizacijski izazovi uvode tendenciju sve bržih rješenja sa što manje neposrednih kontakata i susreta, što u pogledu društvenog segmenta i empatije ljudi u upravi postavlja nova načela i tzv. „novo normalno“ i u upravnoj infrastrukturi. U navedenom kontekstu valja spomenuti još jedno od temeljnih načela na kojemu počiva javna uprava, a to je načelo pomoći stranci, definirano člankom 7. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/09: „Kad ovlaštena službena osoba (u daljnjem tekstu: službena osoba) tijekom postupka sazna ili ocijeni da stranka ima osnovu za ostvarenje nekog prava, upozorit će je na to, kao i na posljedice njezinih

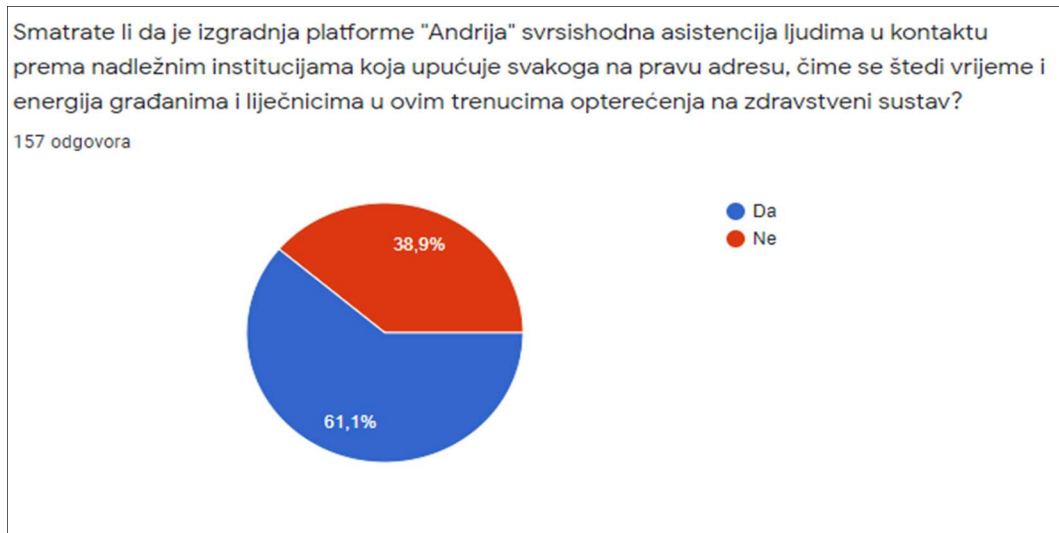
radnji ili propuštanja u postupku, a brinut će se i da neznanje odnosno neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne bude na štetu prava koja im o zakonu pripadaju.“

Kako navedeno načelo u digitaliziranoj javnoj upravi ne bi umanjilo nužnu benevolentnost službenika, mogućnost neposredne komunikacije i pomoći neukoј stranci, odnosno bilo kojem građaninu kojimu je javna uprava, prema temeljima upravne znanosti, servis pomoći u ostvarivanju njihovih prava, predmetno pitanje unutar modulacije odnosa u tzv. upravnim stvarima rješeno je tzv. Jedinstvenim upravnim mjestom. Naime, kao oportunitet navedenoj pomoći neukoј stranci uslijed digitalizacije upravnog postupka unutar umreženog Centra dijeljenih usluga, u članku 22. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09 (u daljnjem tekstu ZUP), nalazi se tzv. Jedinstveno upravno mjesto koje koristi blagodati interoperabilnosti umreženog sustava na način da se zaprimljeni zahtjevi za pokretanje upravnih i drugih postupaka, koje je potrebno voditi da bi stranka ostvarila neko svoje pravo bez odgode dostavljaju nadležnom javnopravnom tijelu. Simplificirano rečeno, stranka i dalje nije nužna znati proceduralna pravila o mjesnoj i stvarnoj nadležnosti u ostvarivanju svojih prava: „(1) *Ako je za ostvarivanje nekog prava stranke potrebno voditi više upravnih ili drugih postupaka, stranci će se omogućiti da na jedinstvenom upravnom mjestu u javnopravnom tijelu podnese sve zahtjeve, koji će se po službenoj dužnosti dostaviti nadležnim javnopravnim tijelima. (2) Na jedinstvenom upravnom mjestu stranke i druge zainteresirane osobe mogu dobiti propisane obrasce, obavijesti, savjete i drugu pomoć iz nadležnosti javnopravnog tijela. (3) Zaprimanje zahtjeva stranke na jedinstvenom upravnom mjestu ne utječe na stvarnu i mjesnu nadležnost javnopravnih tijela za rješavanje u upravnim i drugim postupcima.“*

Kao tzv. perjanica usluga javne uprave, digitalizacija osim zadovoljavanja načela učinkovitosti i ekonomičnosti, odnosno rješavanje upravnih stvari u što kraćem roku i uz što manje troškova kako je i definirano člankom 10. ZUP-a, udovoljava i zahtjevima novog društvenog uređenja uslijed novih pandemijskih mjera i okolnosti otežanog kretanja. Promjena je to javnog upravnog aparata koju građani najlakše osjete jer je direktno povezana s ostvarivanjem njihovih potreba te kao takva predstavlja novu eru javnih usluga: „*U upravnim stvarima postupa se što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari.“*

2.3. Grafički prikaz anketnog pitanja:

- Smatrate li da je izgradnja platforme „Andrija“ svrsishodna asistencija ljudima u kontaktu prema nadležnim institucijama koja upućuje svakoga na pravu adresu, čime se štedi vrijeme i energija građanima i liječnicima u ovim trenucima opterećenja na zdravstveni sustav?



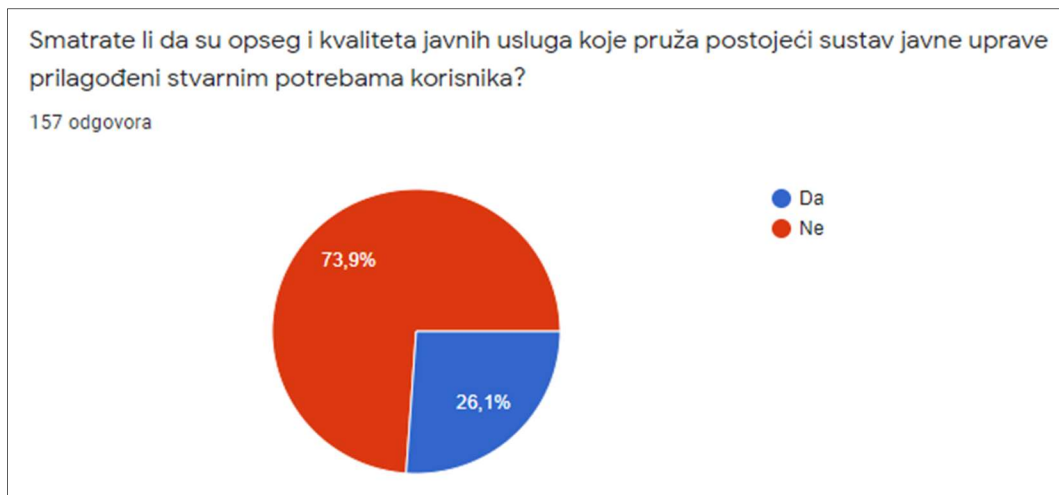
3. IMPERATIV DRŽAVNE INFORMACIJSKE INFRASTRUKTURE

Inherentnost reforme javne uprave s naglaskom na digitalizaciju kao imperativ modernizirane javne uprave, možemo promatrati u dva smjera. Prvi je revitalizacija javne uprave u skladu s Nacionalnim programom reformi, odnosno pravnom stečevinom EU-a, a čiji se rezultati ogledaju u Vladinim izmjenama zakonskih paketa reforme javne uprave i drugi, koji se ogleda na samom terenu, odnosno onda kada sami zakon svoju punu primjenu doživi u praksi, a njegova se svrsishodnost ogleda u kvaliteti koja je kvantitativno mjerljiva ciljevima racionalizacije i ekonomičnosti samih upravnih predmeta, ali i kvalitativno i to samim zadovoljstvom krajnjih korisnika predmetnog servisa.

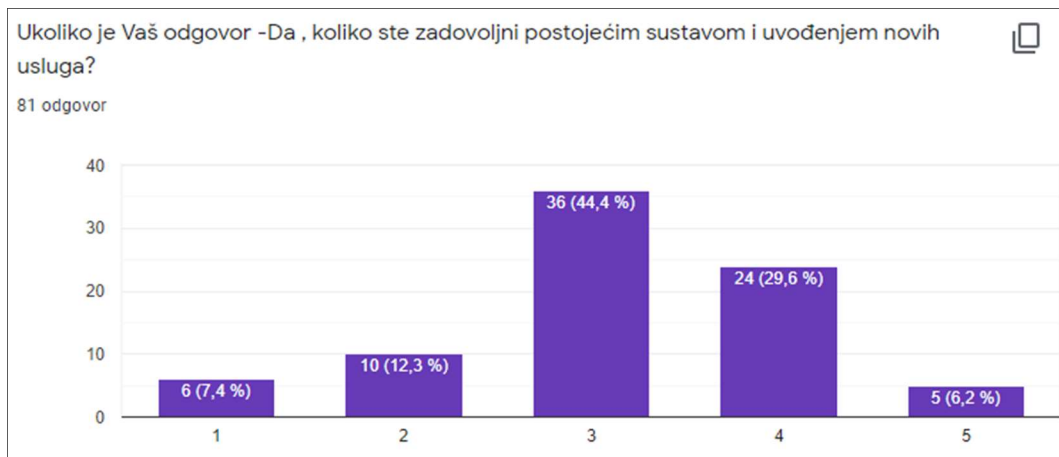
S tim u svezi, većina ispitanika upravo digitalizaciju smatra glavnim imperativnim izazovom javne uprave (42%), uvođenje sustava kvalitete u javnu upravu (31,8%), reformu unapređenja ljudskih resursa (16,6%) i decentralizaciju (9,6%), dok njih 73,9 % smatra kako opseg i kvaliteta javnih usluga koje pruža postojeći sustav javne uprave nisu u potpunosti prilagođeni njihovim stvarnim potrebama.

3.1. Grafički prikaz anketnog pitanja:

- Smatrate li da su opseg i kvaliteta javnih usluga koje pruža postojeći sustav javne uprave prilagođeni stvarnim potrebama korisnika?

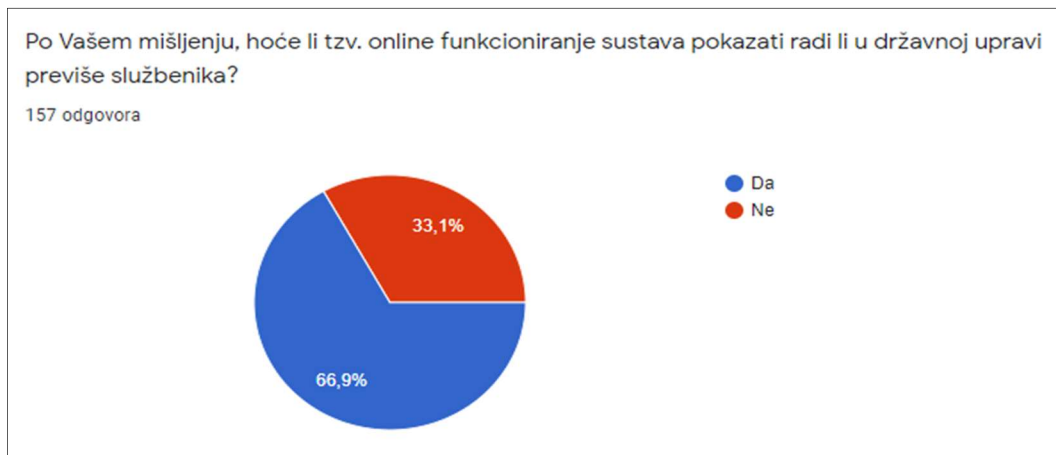


- Ukoliko je Vaš odgovor – Da, koliko ste zadovoljni postojećim sustavom i uvođenjem novih usluga?



Nadalje, jedna od uobičajnih kritika sustavu javne uprave povezano uz politizaciju i birokratizaciju je i percepcija ljudi kako je u državnoj upravi zaposleno previše službenika. Također, prema predmetnom istraživanju njih 66,9 % smatra kako će upravo tzv. online funkcioniranje sustava pokazati kako sustav može funkcionirati s puno manje službeničkih resursa. Upravo je digitalizacija mehanizam racionalizacije rada i resursa, a sveukupni društveni utjecaj nove digitalne stvarnosti uslijed spomenutih epidemioloških izolacijskih mjera, od kojih je i rad od kuće, zasigurno pokazatelj kako sustav većine sektorskih ustrojstava i djelokruga može funkcionirati neovisno o dolasku na radno mjesto i svim njegovim proračunskim izdacima.

- Po Vašem mišljenju, hoće li tzv. online funkcioniranje sustava pokazati radi li u državnoj upravi previše službenika?



4. ZAKLJUČAK

Digitalizacija kao sveobuhvatni imperativ svih reformskih ciljeva revitalizacije javne uprave kroz nacionalnu implementaciju pravne stečevine EU-a, kamen je temeljac državne konkurentnosti. Povećanje broja, odnosno permanentno uvođenje novih i kompleksnijih usluga e-Uprave proporcionalni je temelj povećanja kvalitete i mjera razine digitalnog razvoja javne uprave, zajedno s popularizacijom postojećih, a čija primjena od strane krajnjih željenih korisnika koji put i ne ovisi samo o stupnju obrazovanja već i o popularizacije navedenih metoda, fluidnosti društvenih prilika i percepciji građana. Povećano korištenje, ubrzana tendencija prilagodbe i popularizacija postojećih digitalnih usluga zaživjeli su upravo zahvaljujući nesretnim okolnostima i promjenama izazvanim epidemijom COVID 19 i to zbog nužnosti opstojanja sustava i njegovih žitelja, što cijelom sustavu daje jednu novu infrastrukturnu paradigmu. Permanentno uvođenje novih i kompleksnijih usluga e-Uprave jedini je način povećanja kvalitete i mjera razine digitalnog razvoja javne uprave, zajedno sa popularizacijom postojećih usluga. Nasuprot parcijalnim rješenjima, cjelokupna digitalizacija javnih usluga diktirana kako od onih koji reforme implementiraju i revitaliziraju tako i ljudskih resursa koji ih koriste i globalih prirodnih katastrofa koje ih mijenjaju, rađajući nove ideje unutar prilagodbe opstojnosti sustava u skladu s eksponencijalnim promjenama, jedino mogu redizajnirati smjer konkurentnog razvoja javne uprave novog doba. Uz postojeće e-usluge i njihov planirani razvojni smjer, novonastale okolnosti razvile su i neka nova rješenja pa su tako e-Školstvo, e-Propusnice i integracija tzv. umjetne inteligencije u sustav javnog zdravstva dokazale svrsihodnost same primjene kao i tezu nepredvidivosti svakog sustava kojeg čine ljudski resursi upravo zbog pluralizma potreba i nepredvidivosti promjena unutar kojih su upravo navedena rješenja plod znanja i ideja.

LITERATURA

1. Izvješće o radu i razvoju državne informacijske infrastrukture za 2019. godinu, Ministarstvo uprave, lipanj 2020. Dostupno na web stranici <https://uprava.gov.hr/> (datum pristupa 20. lipnja 2020.)
2. Nacionalni program reformi Vlade Republike Hrvatske 2019. (NPR 2019.). Dostupno na web stranici Središnjeg državnog portala VRH na <https://vlada.gov.hr/> (datum pristupa 8. lipnja 2020.)
3. Odluka o pokretanju Projekta e-Građani (Narodne novine, broj 52/2013)
4. Odluka o pokretanju Projekta e-poslovanje (Narodne novine, broj 53/2018)
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 93/16 i 104/16)
6. Strategija e-Hrvatska 2020, Ministarstvo uprave, svibanj 2017. Dostupno na web stranici <https://uprava.gov.hr/> (datum pristupa 5. lipnja 2020.)
7. Strategija Europske unije za rast i zapošljavanje, Europa 2020. Dostupno na web stranici Središnjeg državnog portala VRH na <https://vlada.gov.hr/europa-2020/19454> (datum pristupa 5. lipnja 2020.)
8. Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu (Narodne novine, broj 103/15, 40/16)
9. Uredba o uspostavljanju Javnog registra za koordinaciju projekta izgradnje državne informacijske infrastrukture (Narodne novine, broj 134/14, 40/16)
10. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
11. Vijeće za državnu informacijsku infrastrukturu (Narodne novine, broj 41/16)
12. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi (Narodne novine, broj 92/14)
13. Zakon o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08, 90/11, 13/12, 80/13, 71/14)
14. Zakon o informacijskoj sigurnosti (Narodne novine, broj 79/07)
15. Zakon o Nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka (Narodne novine, broj 56/13)
16. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09)
17. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13, 85/15)
18. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, broj 150/11, 12/13 ,66/19)
19. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, (Narodne novine, broj 132/17)
20. Zakon o uslugama (Narodne novine, broj 80/11)