



INFORMACIONE TEHNOLOGIJE KAO SREDSTVO DEMOKRATIZACIJE JAVNE UPRAVE

Darko P. Golić, Jelena D. Matijašević-Obradović

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu

Abstract:

Savremeni društveno-ekonomski razvoj nameće potrebu za kontinuiranim preispitivanjem i prilagođavanjem svih aspekata javne uprave potrebama građana. U tom kontekstu nove forme javnog menadžmenta, između ostalog, podrazumevaju kvalitet usluga, pojednostavljene procedure, javnost rada i dostupnost građanima kao osnove njenog legitimiteta. Unapređenje informacionih tehnologija predstavlja jedno od značajnih sredstva za unapređenje efikasnosti, ali i demokratskog sadržaja javne uprave. Osnovne prednosti njihove primene obuhvataju unapređenje javnosti rada, on-line usluge, pojednostavljenje procedura, smanjenje troškova, veću efektivnost, te harmonizovan rad različitih nadležstava unutar javne uprave. Takođe, uvođenje informacionih tehnologija je povezano sa izvesnim rizicima koji zahtevaju preciznu pravnu regulativu. Osnovni predmet ovog rada se sastoji u analizi stanja, savremenih trendova u EU i regionu, oblasti primene i mogućnosti unapređenja informacionih tehnologija u javnoj upravi, te rizika koje sa sobom nosi.

Key words:

javna uprava,
e-uprava,
informacione tehnologije,
javne usluge

UVOD

Globalizacija kao proces koji oblikuje sve aspekte društveno-ekonomskog razvoja u savremenom društvu nužno uzrokuje i promenu nekih od osnovnih svojstava i instrumenata državne vlasti. Između ostalog, globalizacija je usmerena prema sve češćoj interakciji među ljudima na sve širim prostorima, a karakteriše je napredovanje nauke i tehnologije, posebno u pogledu izvora energije, brzine obrade informacija i biotehnologije, povećavanje gustine mreža prometa i veza, uz povećavanje raznovrsnosti sredstava i usavršavanje metoda komunikacija, povećava se raznovrsnost metoda društvene regulacije, posebno njenih posrednih oblika, pa tako i raznovrsnost izvora društvenih normi, kao i modaliteta njihove primene [2, str. 3-5]. Instrumenti državne vlasti, ni organizaciono, ni funkcionalno ne mogu ostati imuni na ove procese. Štaviše, suočena sa ekonomskim izazovima, veoma promenljivog smera i intenziteta, država mora biti predvodnik procesa institucionalnog prilagođavanja.

Navedena obeležja ovog društvenog procesa podrazumevaju i promenu koncepta na kome funkcionišu osnovne poluge državne vlasti, prvenstveno njen operativni,

tj. upravni mehanizam. Posebno je u pogledu državne i uopšte javne uprave, pod uticajem razvoja nauke, sredstava i intenziteta komunikacije i nastanka novih odnosa izražena potreba za uvođenjem novih tehnologija, te preispitivanja osnovnih koncepata na kojima se zasnivaju odnosi sa drugim nosiocima političke moći, a prvenstveno građanima kao korisnicima njihovih usluga. Raniji instrumentarij razvoja i održanja tih odnosa se zasnivao na klasičnim formama političkog legitimiteta, prvenstveno kroz izbore, te u veoma skromnom obliku kroz druge forme demokratskog legitimiteta (referendum, građanska inicijativa, peticije, javne rasprave, javno oglašavanje itd).

Imajući u vidu da savremene društvene potrebe zahtevaju znatno brži odgovor i reakciju, da informisanost predstavlja osnovnu pretpostavku svake društvene akcije, ali i društvenog položaja svakog pojedinca, da razvoj podrazumeva savremene metode planiranja i merenja, a dostupnost, efikasnost i kvalitet usluga osnovu legitimiteta savremene državne uprave, uvođenje informacionih tehnologija, širenje njihove primene i kontinuirano preispitivanje efekata i mogućnosti u radu javne uprave predstavljaju osnovna pitanja njenog proučavanja, sve u sklopu izgradnje tzv. "novog javnog menadžmenta".



NOVI JAVNI MENADŽMENT I INFORMACIONE TEHNOLOGIJE

U dobu kada je inovacija postala pokretač i osnovni regulator društvenog i ekonomskog razvoja, ekonomija znanja nije samo grana ekonomske nauke, nego i nužan preduslov održivog funkcionisanja upravljačkih i ekonomskih mehanizama. Njen integralni deo predstavljaju savremene informacione tehnologije, čiji je razvoj neraskidivo povezan i međusobno determinisan razvojem tržišne privrede u savremenom ambijentu, a bez koga se danas ne mogu ni zamisliti bilo kakvi reformski procesi, ne samo u pogledu obezbeđenja razvojnih ciljeva, nego i rešavanja gorućih problema. U domenu javne uprave, skoro od njenog nastanka, potrebe koje se nastoje obezbediti, odnosno njeni hronični problemi, tiču se smanjenja birokratskih barijera, ušteta u troškovima i vremenu, te obezbeđenje kvaliteta usluga koje pružaju.

Javna uprava (državna, lokalna, javna preduzeća i ustanove) predstavlja onaj segment društva koji se najsporije prilagođava potrebama organizacionog i funkcionalnog prilagođavanja zahtevima efikasnog delovanja u složenim i promenljivim uslovima informatičkog društva. Njeno funkcionisanje stoga može postati paralisano u suočavanju sa krizom sopstvene neproduktivnosti [7, str. 90]. Kao jedno od sredstava za obezbeđenje većeg kvaliteta, ekonomičnosti i efikasnosti u pružanju javnih usluga predlaže se uvođenje strategijskog i preduzetničkog upravljanja, posebno u lokalnoj upravi i javnim službama, kao osnovni aspekt inoviranja javnog menadžmenta u dosad najčešće hijerarhizovanoj javnoj upravi.

Novi javni menadžment predstavlja servis građana umesto instrumenta njihove kontrole i vladanja. Kao neka od njegovih obeležja se navode profesionalizacija kadrovske strukture i njena depolitizacija, individualizacija odgovornosti, fleksibilnije forme organizovanja, unapređenje strategijskog planiranja, merenje efikasnosti i ekonomičnosti, uvođenje principa i pozitivnih iskustava iz privatnog sektora, pojednostavljuvanje procedura, javno-privatna partnerstva, jačanje kontrolne funkcije (posebno kontrole troškova), jačanje nezavisnih institucija nadzora nad radom javne uprave. Kao jedna od relativno novijih komponenti novog javnog menadžmenta, a koja je neraskidivo povezana sa unapređenjem informacionih tehnologija, javlja se i funkcija marketinga, kao delatnost ispitivanja javnog mnjenja, ispitivanja efikasnosti ostvarivanja javnih usluga, informisanja, propagande, dostupnosti i komunikacije sa strankama i javnošću, te mogućnosti učešća građana u vršenju javnih poslova, posebno u domenu planiranja i kontrole [7]. U većoj ili manjoj meri, skoro svaki od elemenata novog javnog menadžmenta, bilo kao svoju komponentu ili sredstvo za obezbeđenje, podrazumeva uvođenje informacionih tehnologija i njihovo unapređenje, ali nužno u okviru odgovarajuće pravne regulative koja će obezbediti korišćenje njenih prednosti, ali izbeći sve zloupotrebe i opasnosti koje sa sobom nosi, te sačuvati suštinu pojedinih pravnih instituta za koje se u dosadašnjem društvenom i naučnom razvoju nije uspela pronaći adekvatna zamena.

Konceptualno, pre razmatranja konkretnih pojava oblika, prednosti i nedostataka, nužno se osvrnuti na klasičnu dimenziju demokratskih osnova na kojima počiva javna uprava. Ona se zasigurno zasniva na odnosu političkog poverenja, izraženog putem izbora, parlamentarnih procedura, upravnih postupaka, instrumenata neposredne demokratije itd. Ipak, dinamika razvoja društva (industrije, urbanizacije, nauke, komunikacija itd) nužno vodi ka nastanku novih potreba, njihovoj kristalizaciji, a takođe nužno i ka nastanku novih poslova javne uprave i njenoj diferencijaciji i promeni nekih od metoda njenog rada [1, str. 22-24]. Samim tim, donekle se menja i svest o legitimitetu javne uprave. Novi javni menadžment donekle umanjuje klasične forme legitimiteta, orijentišući se više kao efikasnosti i kvalitetu kao osnovnim polugama. Ipak, ni u jednom slučaju se ne može govoriti o potpunom napuštanju klasičnih koncepata, već samo o izvesnoj evolutivnosti njihovih pojedinačnih aspekata, kao što su unapređenje javnosti rada, dostupnosti informacija i usluga, učešća građana u kreiranju politike, pojednostavljuvanju procedura, smanjenju troškova itd, u kojima se i sastoje efekti e-uprave, kao mehanizmima za unapređenje demokratskog sadržaja javne uprave, kao protivteže birokratskim tendencijama novog javnog menadžmenta. U tom kontekstu se uvođenje informacionih tehnologija (e-uprave) smatra sastavnim delom široke upravne reforme, te redefinisanja uloge savremene države, jer se e-uprava smatra komponentom inovativnih procesa koji predstavljaju nov kvalitet u upravljanju složenim društvenim sistemima [10, str. 368-376].

INFORMACIONE TEHNOLOGIJE KAO DEMOKRATSKI INSTRUMENT

Osnovne mogućnosti informacionih tehnologija u javnoj upravi, na osnovu kojih se one mogu posmatrati kao sredstvo njene demokratizacije, jesu:

1. Unapređenje javnosti rada i otvorenosti državnih organa, lokalne samouprave i javnih službi;
2. *On-line* usluge putem kojih građani imaju mogućnost da putem interneta, na brz i jednostavan način, bez klasičnih troškova dođu do javnih usluga - e-administracija; obavljanje poslovnih transakcija putem interneta između privrednih subjekata i javne uprave (prvenstveno javne nabavke) - e-poslovanje; odnosno da uzmu učešće u vršenju javnih poslova (podnošenje predstavljanja, predloga, učešće u javnim raspravama, odlučivanju) - e-demokratija;
3. Povezivanje državnih organa, lokalnih samouprava i javnih službi, obezbeđenje veće harmonizacije u njihovom radu, dostupnosti podataka i pojednostavljuvanju njihovog rada [9, str. 157].

Unapređenje javnosti rada i dostupnosti javne uprave putem interneta predstavlja jednu od komponenti ovog procesa u kome se postiglo najviše. Osnovni smisao ove mogućnosti se sastoji u tome da informacije i usluge koje se tiču navedenih subjekata moraju biti pristupačne svim građanima bez obzira na njihova svojstva ili položaj, s tim što ona nije apsolutna jer trpi značajna ograničenja po pi-



tanju poverljivih informacija. Prezentacija javne uprave, prvenstveno njene unutrašnje organizacije, poslova, kontakata, planova delovanja, javnog oglašavanja, određenih dokumenata, odgovornih i zaposlenih lica, procedura i drugih podataka koji se tiču njenog rada, zasigurno da predstavljaju pozitivnu promenu u načinu komunikacije sa građanima. Iako je internet i danas nedostupan za značajan broj građana, postojanje mogućnosti da se putem njega dođe do podataka koji se tiču državnih organa ili službi se može smatrati jednom od neprocenjivih koristi za građane. Takođe, pravne norme garantuju dostupnost podataka o radu, (u Srbiji je to na rangu ustavne norme, čl. 51 Ustava), odnosno da se na najlakši mogući način, prvenstveno putem interneta, omogući pristup svim pitanjima koja su od značaja za građane, s tim što se mora naglasiti da je učestala i rasprostranjena praksa da se ne vodi dovoljno računa o ažurnosti, te da „najvažniji“ podaci, iako ne predstavljaju pravno relevantnu tajnu, ostaju nedostupni, a mogućnost pristupa se svode na više tehnička pitanja. Značaj ove mogućnosti se sastoji i većim mogućnostima kontrole i usavršavanja, ušteda u vremenu, povećanju vremenske dostupnosti umesto službenog radnog vremena, rasterećenju službeničkog aparata itd.

Od najveće važnosti za građane svakako da je mogućnost da elektronskim putem dobiju pristup uslugama javne uprave, te da na što jednostavniji način, sa što manje troškova i utrošenog vremena, zadovolje svoje potrebe, tzv. e-administracija i e-poslovanje. Ona se posebno odnosi na javne službe kao segment javne uprave. Iako po ovom pitanju još uvek postoje značajna ograničenja, te izrazite razlike među pojedinim državama u Evropi, navešćemo servise za koje EU smatra da su prioritetni, a to su: 1) prijava poreza; 2) pomoć u zapošljavanju; 3) socijalna pomoć; 4) izdavanje ličnih dokumenata i drugih javnih isprava; 5) registracija vozila; 6) građevinske dozvole; 7) pristup javnim bibliotekama i drugim bazama podataka u oblasti nauke i kulture; 8) usluge u obrazovanju (prijava, informisanje); 9) izvodi iz matičnih knjiga; 10) prijave prebivališta, boravišta; 11) druge prijave policiji; 12) zdravstvene usluge (zakazivanje pregleda, saveti, informisanje); 13) doprinosi za zaposlene; 14) prijava PDV; 15) registracija privrednih subjekata; 16) porez na poslovanje; 17) statistički poslovi i usluge; 18) carinski poslovi; 19) dozvole i informacije u vezi sa životnom sredinom; 20) javne nabavke (kao naročito osetljiv segment javne uprave putem kojeg se obezbeđuje efektivnija kontrola, uštede, javnost, te garancija ispravnosti postupka). U ovom kontekstu bi se mogle navesti i druge elektronske baze podataka, kao i elektronski registri građana, privrednih subjekata, nekretnina, vozila, sudski registri, i drugi registri. Ipak, ovo su samo neke od oblasti primene e-uprave, koje predstavljaju oko 14% njenih ukupnih usluga [3, str. 925]. Iako su navedene usluge od najvećeg značaja za građane, njihov opseg se širi, sa tendencijom da, sem strogo limitiranih, svaka usluga javne uprave treba da bude dostupna elektronskim putem, s tim da u tom procesu treba postupati sa izrazitom oprežnošću kako se one ne bi pretvorile u svoju suprotnost, odnosno da dostupnost i troškovi odnesu potpuno prevagu nad kvalitetom i zaštitom javnog interesa.

Posebnu oblast primene informacionih tehnologija predstavlja učešće građana u donošenju odluka, tzv. e-demokratija. Klasični demokratski instituti donekle gube na značaju u savremenom društvu, pogotovo u lokalnoj samoupravi (gde oni imaju posebnu vrednost i značaj), kako zbog procesa koncentracije građana u urbanim centrima, tako i zbog slabljenja društvenih veza u tim zajednicama, troškova koji su sa njima povezani isl. Unapređenje e-demokratije se pokazuje kao izvesna kompenzacija demokratskog deficita javne uprave. Njene prednosti se sastoje u olakšanoj mogućnosti građana da se upoznaju sa odlukama od opšteg značaja još u fazi njihove izrade, a pre donošenja (razvojne strategije i drugi planski akti, budžet lokalne zajednice, podzakonski akti i sl.), da ukažu na njihove nedostatke i predlože rešenja, da se drugim povodom ili sa primedbama obraćaju javnoj upravi, a posebno organima lokalne samouprave koja je najneposrednije vezana za njihove interese i životne potrebe, da organizuju širu društvenu akciju s ciljem uticaja na donošenje odluka, pa sve do savremenih formi elektronskog glasanja, što sve vodi ka jačanju participativne demokratije, koja u domenu javne uprave, s obzirom na porast njene uloge, dobija poseban smisao.

Primena informacionih tehnologija je od posebnog značaja u upravnom postupku. Mogućnost elektronskog podnošenja zahteva, drugih podnesaka, vođenja postupka i izdavanja upravnih akata ili javnih isprava predstavljaju najznačajniju novinu u upravnom postupku, koja je od neposrednog interesa za građane, a u kojoj se sublimiraju sve prednosti elektronske komunikacije, od ažurnosti, tačnosti, smanjenja troškova, ušteda u vremenu, do promene celokupne „kulture“ u komunikaciji sa „vlašću“. Zbog značaja ovog pitanja nužno je postojanje odgovarajuće pravne regulative, pogotovo regulisanje elektronskog potpisa, zaštite ličnih podataka i onemogućavanje zloupotreba.

Pravo na privatnost je jedno od osnovnih, apsolutnih i neprenosivih ljudskih prava kojim se obezbeđuje integritet i dignitet ljudske ličnosti, a radi očuvanja slobode njegovog privatnog života, koje itekako može biti ugroženo u uslovima neadekvatne zaštite ličnih podataka [5].

Naime, svaki podnesak, kao i odluka u upravnom postupku moraju da budu potpisani, čime se garantuje autentičnost i tačnost teksta iznad potpisa. Ovo predstavlja standard svakog klasičnog upravnog postupka, tj. kada se dokumenti i akta javljaju u papirnatom obliku. U slučaju elektronskog upravnog postupka (kao i svakog drugog elektronskog postupka), svaki podnesak, kao i odluka u elektronskoj formi moraju da sadrže elektronski potpis. On baca sasvim drugo svetlo na pitanja oblika i sastavnih delova upravnog akta izdatog u elektronskoj formi, informatizaciju skraćenog upravnog postupka, javne isprave u elektronskoj formi. Stoga, elektronski potpis zahteva prilično opsežnu pravnu regulativu. Elektronsko pravo u Srbiji i danas, uprkos značajnom progresu, sadrži značajne nedostatke koji se tiču opasnosti od degradacije i uništenja podataka, zaštite privatnosti, tajnosti informacionih sistema, mogućnosti zloupotrebe i sl. [8, str. 582].

U kontekstu rečenog, osnovna svrha pravne regulative o elektronskom potpisu je da propiše uslove pod kojima



je on pravno ekvivalentan svojeručnom potpisu i da propiše uslove koje moraju da ispune sertifikaciona tela koja izdaju sertifikate za verifikaciju kvalifikovanih elektronskih potpisa. Zakonom o elektronskom potpisu u Srbiji („Službeni glasnik RS“ br. 135/2004) uređena je upotreba elektronskog potpisa u pravnim poslovima, poslovanju i drugim pravnim radnjama, prava, obaveze i odgovornosti u vezi sa elektronskim sertifikatima, opštenje organa, opštenje organa i stranaka, izradu i dostavljanje odluka u elektronskoj formi u upravnom, sudskom i drugim pravnim postupcima pred državnim organom, ako je zakonom koji taj postupak uređuje elektronski potpis dozvoljen. Smatra se da je ovaj zakon usklađen sa Direktivom EU 1999/93/EC.

Uvođenje i unapređenje informacionih tehnologija u radu javne uprave nužno podrazumeva odgovarajuća finansijska sredstava, izuzetno preciznu pravnu regulativu (posebno podzakonske propise koji bi bliže uređivali tehničke aspekte primene, te posebno regulisanu zaštitu podataka i elektronski potpis), političko opredeljenje, tehničko-tehnološku podršku (posebno u oblasti sigurnosti sistema, pristupa informacijama i konstantnog prilagođavanja novim dostignućima). Ipak, njeno uvođenje i unapređenje stvaraju višestruko veće koristi, prvenstveno materijalne prirode, ali vode i ka opštoj modernizaciji društva, te prevazilaženju nekih od hroničnih problema koji svoje korene vuku u dalekoj prošlosti, počev od birokratskih deformacija, do ukorenjenih korupcionih obrazaca i neažurnosti javne uprave.

KOMPARATIVNI PREGLED PRIMENE INFORMACIONIH TEHNOLOGIJA U JAVNOJ UPRAVI

U okviru država koje čine EU postoji skoro stopostotna prisutnost javne uprave na internetu. Skoro svi relevantni podaci o radu javne uprave, odnosno podaci koji su joj u posedu (a posebno podaci koji se tiču uslova poslovanja ili javnih registara), čak i praćenje sednica kolegijalnih organa, su dostupni putem interneta. Jedna od zamerki koje se u tom pogledu mogu istaći je da se prezentacijski i poslovni portali često integrišu u jedan, odnosno da su poslovni portali postavljeni na manje dostupnim mestima. Takođe, u okviru lokalnih samouprava, pa čak i nekih prestonica (kao što je London) usled prepuštanja IT kompanijama vođenja pojedinih aspekata elektronske uprave, dolazi do gubitka interaktivnosti. Procenat implementacije *on-line* usluga, tzv. uslužnih delatnosti e-uprave, nije još uvek na onom nivou koji je projektovan, iznosio je 2012. godine oko 52% na državnim nivoima i oko 41% na lokalnom nivou, a osnovni problem predstavljaju organizacija rada, povezanosti različitih sistema unutar javne uprave i nedostacima u koordinaciji [6, str. 569]. Ipak, najveći problem i danas predstavlja učešće građana u donošenju odluka putem informacionih tehnologija (izradi planskih akata, programa, projekata, elektronski izbori, građanska inicijativa), gde postoje razlike ne samo među pojedinom zemljama, nego i unutar njih. Na nivou EU postoje planski i regulacioni dokumenti koji za cilj imaju sinhronizovan razvoj e-uprave, koja bi svoje efekte ostvarivala na

više polja, sa odgovarajućim instrumentima nadzora nad njihovom implementacijom.

Slovenija predstavlja jedan od najuspešnijih primera intenzivnog razvoja e-uprave u Evropi. Ona se, iako zemlja u tranziciji, 2007. godine sa 7. popela na 2. mesto u okviru EU po pitanju razvoja elektronskih usluga javne uprave, tako da je ona danas na nivou evropskog proseka. Jedan od primera razvoja e-uprave je i poslovni portal „sve na jednom mestu“ – VEM, za koji se smatra da je znatno doprineo smanjenju administrativnih prepreka u oblasti privrednog poslovanja, te znatno olakšao komunikaciju privrednog sektora i javne uprave. Svrha njegovog postojanja je da pruži potrebne informacije privrednim subjektima, te da im omogući pokretanje poslovanja u najkraćem roku. Njegovi efekti su vidljivi, tiču se kako ušteda u troškovima (posebno za građane), tako i znatno smanjenog roka za dobijanje dozvola, te olakšanog pristupa informacijama i pravnoj i tehničkoj pomoći i podršci [3, str. 927].

U Hrvatskoj se od 2001. god. intenzivno radi na unapređenju informacionih tehnologija unutar javne uprave i harmonizaciji pravne regulative sa standardima EU. U tom pravcu, pored zakona, od posebnog značaja je Program e-Hrvatska 2007, koji bi trebao da obezbedi građanima i pravnim licima najviši nivo informacionih usluga i najširu upotrebu i razmenu informacija, te njihovo učešće u donošenju odluka. Portal HITR.HR uspostavljen 2005. godine pruža usluge građanima i pravnim licima u različitim oblastima, kao što su e-zdravstvo, e-katastar, e-porez, e-administracija. Smatra se da je on znatno olakšao komunikaciju građana i javne uprave, te podigao kvalitet u nizu javnih usluga.

U Srbiji su od 2004. godine preduzeti značajni koraci na putu ka uvođenju e-uprave. Pored Strategije reforme državne uprave, usvojena je Strategija ulaska u informaciono društvo, te čitav niz zakona (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o registraciji privrednih subjekata, Zakon o elektronskom potpisu, te Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala(2005) i Zakon o informacionom sistemu (2006). Usluge za koje je stvorena mogućnost da putem e-uprave budu dostupne građanima i pravnim licima su izvodi iz matičnih knjiga, prijave prebivališta i druge prijave policiji, pomoć u zaposlenju, registracija vozila, građevinske dozvole, prijave određenih poreskih oblika, registracija novih subjekata, prijave PDV, carinske deklaracije, statistički podaci, naknade socijalne zaštite, javne biblioteke itd. Najveći broj jedinica lokalne samouprave, pokrajinski organi i organi državne uprave su prezentovani putem interneta, s tim što se ažurnost uređivanja sajtova, te njihov kvalitet i dostupnost pojedinih informacija smatraju slabom tačkom ovog sistema. U pogledu e-demokratije još uvek postoje veoma skromni dometi (izvesni rezultati su ostvareni po pitanju izbora saveta nacionalnih manjina). Jedno od najaktuelnijih pitanja je unapređenje sistema javnih nabavki, gde bi se, prema očekivanjima, savremenim informacionim tehnologijama obezbedile značajne uštede, te smanjio nepodnošljivo visok nivo zloupotreba.



OSNOVNI PROBLEMI U PRIMENI INFORMACIONIH TEHNOLOGIJA U JAVNOJ UPRAVI

U vezi sa efektima informacionih tehnologija u javnoj upravi postoje izvesne zablude kao i rizici. Informacione tehnologije se laički predstavljaju kao dovoljno sredstvo za eliminisanje korupcije, zamenu klasičnih (po nekima prevaziđenih) demokratskih instrumenata, uključivanje građana u javne poslove, „otvaranje“ države ka javnosti, uklanjanje birokratije i povećanje efikasnosti rada. Ipak, ovakva očekivanja ni na koji način ne mogu biti rezultat primene novih tehnologija, jer ona duboko zadiru u same osnove državne organizacije i društveno-ekonomskog sistema unutar nje, a tiču se i stepena razvoja društvene svesti i ukorenjenih kulturnih obrazaca u najširem smislu. Političke institucije, politička volja, aparat vlasti, te društveno-ekonomski odnosi ne mogu ni na daleko većem (danas nedostižnom) nivou naučnog razvoja biti zamenjene informacionim tehnologijama niti virtuelnim sistemom odlučivanja.

Pored zabluda i nerealnih očekivanja, upotreba informacionih tehnologija vuče sa sobom i izvesne rizike. Očekivanje da će se putem depersonalizacije raznih procedura, povećanjem efikasnosti i novih oblika kontrole kroz korišćenje informacionih tehnologija ukloniti korupcija u radu javne uprave je bilo nerealno. Pojava e-korupcije u javnoj upravi kao širokog spektra pojava koje se odnose na zloupotrebu javnog ovlašćenja ili službe putem informacionih tehnologija predstavlja jedan od manjkavosti ovog sistema. Neki od pojava oblika e-korupcije su: zloupotrebe elektronske pošte, zloupotrebe veba, otkrivanje poverljivih podataka, neovlašćeno korišćenje baza podataka, prevare u e-nabavkama, manipulacije sa softverskom zaštitom informacionih i kompjuterskih sistema, prevare pri konkurentskom učešću na tenderima, manipulacije sa e-plaćanjem, presretanje narudžbi, manipulacije sa elektronskim porukama, prevare u naručivanju roba ili usluga, spamovi, manipulacije pri elektronskom glasanju i prebrojavanju glasova, ugrožavanje njegove tajnosti [4, str. 991].

U vezi sa elektronskim izborima poseban problem predstavlja obezbeđenje regularnosti i sigurnosti celokupnog procesa, jer sistem često nije u mogućnosti da isprati izuzetno zahtevne, komplikovane i osetljive procedure (problemi koji se tiču registracije, autentifikacije, odvijanja, prebrojavanja i obrade, objavljivanja, tajnosti, pad sistema, zagušenje, virusi, zloupotrebe...). Poseban problem koji zahteva i posebno razmatranje je tzv. cyber kriminal. U situaciji kada ne postoje odgovarajuća pravna i tehnička rešenja, te odgovarajući programi i tehnologije, sa nedovoljno osposobljenim osobljem i needukovanim korisnicima, sa rasprostranjenim strahom od cyber kriminala, celokupan koncept informacionih tehnologija u javnoj upravi (kao subjektu od koga se očekuje zaštita i sigurnost) može da doživi krah.

ZAKLJUČAK

Ukoliko se pod demokratizacijom javne uprave podrazumevaju novi metodi učešća građana u javnim poslovima, obezbeđenje javnosti u radu svih njenih elemenata,

te kvalitete i efikasnost vršenja javnih poslova kao osnove njenog legitimiteta, možemo konstatovati da unapređenje informacionih tehnologija predstavlja važan korak u tom pravcu. Pored toga što javna uprava nužno sadrži određene birokratske tendencije, neophodno je preduhitriti situaciju da uvođenje novih formi javnog menadžmenta ide u prilog njihovog jačanja, odnosno obezbediti rešenja koja će umanjiti ili kompenzovati deficit demokratskog legitimiteta savremene javne uprave. Iskustva koja postoje u komparativnom pravu govore o smanjenom interesovanju građana za vršenje javnih poslova. Tu činjenicu potvrđuje sve manja izlaznost građana na izbore, referendumska izjašnjavaња i odsustvo građanske inicijative. Za razliku od toga, interesovanje za uključivanje putem interneta u čitavom nizu pitanja pokazuje tendencije rasta. Od primarnog interesa za građane je i mogućnost da na što lakši način dobiju informacije ili usluge elektronskim putem. Takođe, uvođenje informacionih tehnologija je olakšalo rad i saradnju unutar same uprave, te obezbedilo veći stepen harmonizacije. Ipak, osnovni preduslov za efektivnan razvoj e-uprave je obezbeđenje jednostavnog pristupa internetu, što u pojedinim državama, ali i Srbiji, danas predstavlja problem, jer uprkos očiglednoj tendenciji širenja, internet je i danas nedostupan velikom broju građana. Takođe, razvoj informatičke kulture (koja je na zabrinjavajuće niskom nivou), prvenstveno putem edukacije i planske promocije njenog značaja i mogućnosti predstavlja jednu od najznačajnijih, ali ipak nedovoljno zastupljenih društvenih aktivnosti.

Elektronska uprava, dakle, predstavlja koncept u okviru koga se informacione tehnologije koriste na svim područjima javne uprave, transformišući je u javnu službu, tj. „servis građana“. U okviru EU se e-upravi daje takav značaj da se u njihovim razvojnim dokumentima ona smatra osnovnim sredstvom za ostvarenje „dobre uprave“, odnosno obezbeđenje „javnog dobra“. Jedan od osnovnih preduslova za tako nešto je i unapređenje „upravne kulture“, kako u okviru same uprave, tj. njenog profesionalnog kadra, tako i edukacijom građana o mogućnostima i značaju ovog pristupa.

Ipak, iz domena nauke, ovo pitanje se prenosi u oblast prava. Stepenn korisnosti informacionih tehnologija je srazmerno opsegu i kvalitetu pravne regulative. Ma koliko da se njena primena intenzivno odvijala, nepostojanje odgovarajućeg pravnog okvira predstavlja opasnost od pravne nesigurnosti, te ugrožavanje nekih od elementarnih vrednosti pravnog sistema, kao što su pravo na privatnost, zaštita od uznemiravanja, izvesnost u pravima i obavezama, zakonitost pravnih postupaka, kao i devalviranje nekih od klasičnih pravnih instituta, kao što su ugovaranje, odgovornost, službena tajna, diskreciono ovlašćenje itd. Jednom rečju, uvođenje informacionih tehnologija u različite aspekte javne uprave nužno mora da prati odgovarajuća regulativa, usklađena sa trendovima koji postoje u savremenim društvima, te da se na širem, evropskom i međunarodnom nivou radi na unifikaciji elektronskog prava.

LITERATURA

- [1] D. Milkov, „Upravno pravo: uvodna i organizaciona pitanja“, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2009



- [2] E. Pusić, „Globalizam i državna uprava“, *Politička misao*, vol. 36, br. 1, 1999, str. 3-8
- [3] I. Akimovska-Maletić, „E-potpis i upravni postupak“, *Pravni život*, br. 10, 2008, str. 919-934
- [4] M. Dragulić i P. Drakulić, „Elektronska uprava i zloupotrebe“, *Pravni život*, br. 9, 2003, str. 987-996
- [5] M. Drakulić, „Osnovi kompjuterskog prava“, DO-PIS, Beograd, 1996
- [6] M. Šmit, „Elektronske uprave u državama Europske unije i Republici Hrvatskoj“, *Zbornik radova sa Druge međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“*, ur. Vlado Belaj, Vukovar, Republika Hrvatska, 2012, str.565-578
- [7] P. Dimitrijević, „Menadžment lokalne samouprave“, *Pravni život*, br. 10, 2005, str. 89–109
- [8] P. Dimitrijević, „E-potpis i upravni postupak“, *Pravni život*, br. 10, 2008, str. 571-583
- [9] S. Lilić, „Upravno pravo: upravno procesno pravo“, *Pravni fakultet; Službeni glasnik*, Beograd, 2009
- [10] S. Lilić, B. Marković, P. Dimitrijević, „Nauka o ipravljanju sa elementima pravne informatike“, Beograd, 2001

INFORMATION TECHNOLOGY AS A MEANS OF DEMOCRATIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract:

Contemporary socio-economic development raises the need for ongoing review and adjustment of all aspects of public administration to citizens' needs. In this context new forms of public management, among other matters, include quality of service, simplified procedures, transparency and accessibility to citizens as the basis of its legitimacy. Improving information technology is one of the important means to improve the efficiency and the democratic content of public administration. The basic advantages of their use include improving transparency, on-line services, simplifying procedures, reducing costs, increasing efficiency, and harmonized operation of various jurisdictions within the public administration. Also, the introduction of information technology is associated with certain risks that require strict legal regulations. The main subject of this paper consists in analyzing the situation, recent trends in the EU and the region, the area of application and the ability to promote information technology in public administration, and the risks that entails.

Key words:

Public Administration,
E-government,
Information technology,
Public Service