

Electronic government and public administration

David Brown

** tekst su preveli slušači predmeta E-uprava u ak. godini 2011/2012, a tekst korigirale Petra Đurman i doc.dr.sc. Anamarija Musa. Tekst se može koristiti isključivo za kao nastavna literatura na predmetu E-uprava i drugim predmetima Katedre za upravnu znanost.*

Sažetak

Elektronička uprava obuhvaća sve upravne uloge i aktivnosti, oblikovane informacijskom i komunikacijskom tehnologijom (ICT). Dalje od analogije sa e-trgovinom (*e-commerce*), ona obuhvaća četiri domene vladavine (*governance*) i javne uprave: državne ekonomske i socijalne programe; njezine odnose sa građanima i vladavinom prava (*e-demokracija*); njezine unutarnje operacije i odnos sa međunarodnom okolinom. E-uprava temelji se na tri razvojne snage: tehnologiji, konceptima menadžmenta i samoj vladavini (*governance*). Doveda je do nekoliko fenomena koji redefinišu okolinu javne uprave, uključujući Međunarodni Institut Upravnih Znanosti (International Institute of Administrative Sciences). Četiri aspekta e-uprave imaju trajan učinak na javnu upravu: usluge usmjerene na građane, informacija kao javni resurs, nove vještine i radni odnosi, odgovornost i modeli menadžmenta. Izazovi e-uprave još su akutniji u zemljama u razvoju, iako se također nude rješenja. Javna uprava u svim zemljama zahtjeva nova mišljenja i vodstvo kako bi se osigurala realizacija punih potencijala e-uprave.

Pojava elektroničke uprave – i u praksi i kao koncept – bila je jedan od najvažnijih razvitaka u javnoj upravi posljednjih deset godina. Uvela je novi rječnik, nove teorijske modele i poveznice između disciplina i između teorije i prakse. Po svojoj prirodi, e-uprava je fenomen u razvoju. Samo se privremene prosudbe mogu donositi o odnosu između e-uprave i javne uprave, a i doista je riskantan pothvat predviđati njen budući smjer i obim.

Ovaj članak gleda na e-upravu u kontekstu komparativne javne uprave. Ne postoji opće prihvaćena definicija e-uprave pa članak počinje predlaganjem opisa što ona jest i na što se odnosi. Zatim se prikazuje kako je e-uprava nastala kao tema za komparativnu diskusiju i pogled na neke fenomene povezane sa e-upravom uključujući i institucije u nastajanju. To je praćeno analizom kakav je odnos e-uprave sa javnom upravom, uključujući kontekst zemalja u razvoju. Članak završava nekim razmišljanjima o važnosti koja se pripisuje e-upravi i o tome kamo se kreće.

Što je e-uprava?

Ovaj članak prihvaća široku definiciju e-uprave. U znatnoj mjeri, termin nastaje iz analogije sa konceptom i praksom elektroničke trgovine primijenjenoj na javni sektor, a odnosi se na 'online' (u pravilu putem interneta) pružanje javnih usluga javnosti ili na tehnološku

infrastrukturu potrebnu za pružanje tih usluga. Država Texas, na primjer, definira e-upravu kao

upravne aktivnosti koje se odvijaju putem digitalnih procesa preko kompjutorske mreže, u pravilu interneta, između uprave i građana te privatnog sektora, osobito reguliranih subjekata. Ove aktivnosti općenito uključuju elektroničku razmjenu informacija za stjecanje ili pružanje proizvoda ili usluga, za upućivanje ili primanje naloga, za pružanje ili dobivanje informacije, ili za izvršenje financijskih transakcija.

Šire shvaćanje e-uprave odnosi se na čitav niz uloga i aktivnosti uprave koje se oblikuju i koriste informacijsko-komunikacijskom tehnologijom. Naziv za ovakvo shvaćanje jest uprava temeljena na znanju u ekonomiji i društvu temeljenom na znanju (*knowledge-based government in the knowledge-based economy and society*). Konkretnije, e-uprava spaja dva elementa koja nisu bila prirodno spojena u prošlosti. Jedan je okolina, unutar uprave i šireg društva, stvorena korištenjem elektroničke tehnologije kao što je računarstvo, e-mail, *World Wide Web*, *wireless* i drugi ICT, kombinirano sa modelima menadžmenta kao što su usmjerenost na klijente/građane i *single-window* (sve na jednom mjestu) usklađivanje. Drugi je temeljni model države i javne uprave koji unutar toga povezuje dinamiku demokracije, vladavine (*governance*) i javnog menadžmenta. Ovaj širi pogled situira e-upravu u četiri domene na koje vladavina i javna uprava mogu biti podijeljene.

Prva domena e-uprave je nadležnost države i njezine uloge i odnosi unutar ekonomije i društva. Dva osnovna cilja javne politike (*public policy*) su potpomaganje ekonomskog rasta i prosperiteta i poticanje socijalne kohezije. U ekonomiji temeljenoj na znanju, informacija je novi oblik bogatstva a tehnologija je novo sredstvo za stvaranje tog bogatstva. E-uprava se tako bavi poduzimanjem vladinih mjera radi promoviranja osnivanja poduzeća i inovacija unutar ekonomije znanja kroz regulaciju i programsku aktivnost te kroz uspostavljanje nacionalne tehnološke infrastrukture.

Ove brige ekonomske prirode vode vladu do brojnih problema unutar socijalne politike. Ekonomija znanja zahtjeva nove vještine i investicije u ljudski kapital. Naglašava se neformalno i cjeloživotno učenje, izgradnja na široj definiciji pismenosti. Također se kreiraju nove forme kulturalnih izraza a digitalizacija otvara nove mogućnosti čuvanja i prenošenja kulturalne informacije. Međutim, razlike u pristupu i korištenju informacijske tehnologije stvaraju ekonomske i socijalne podjele koje su jednako stvarne kao bilo koje druge (podjele) u ranijim ekonomskim razdobljima. Stoga je na e-upravi da poduzimanjem mjera – uklanjanjem barijera i izgradnjom kapaciteta – potpomogne segmente društva koji su u nepovoljnijem položaju i marginalizirani djelovanjem ekonomije znanja.

Druga domena e-uprave je legitimitet države i njezin odnos sa građanima i vladavinom prava, ulazak u područje e-demokracije i e-vladavine. Jedan set problema tiče se demokratskog donošenja odluka (*decision-making*) korištenjem elektroničke tehnologije, uključujući e-glasanje i elektroničke kanale za javne konzultacije o vladinim odlukama i akcijama. Sa tim usko povezana pitanja tiču se odnosa građana i države. E-uprava pruža nova sredstva za usluge javnosti, naglašavajući samoposlugu i jačanje položaja građana. Do višeg stupnja nego u prošlosti, ovo također stvara direktan odnos građana i državnih pružatelja usluga, vršeći

pritisak na tradicionalnu ulogu političara kao posrednika između vlasti i podčinjenih (*governed*).

Drukčija vrsta odnosa stvorena je s rastućom vrijednosti osobnih podataka i u upravi i u privatnom sektoru. Pružanje takvih podataka od strane građana je uveliko analogno klasičnoj dinamici građana-poreznog obveznika u kojoj obveza plaćanja poreza stvara skup recipročnih obveza na strani države za korištenje prihoda – i osobnih podataka – koji su prikupljeni na odgovoran način. Te obveze zauzvrat dovode do donošenja zakonodavstva dizajniranog za promoviranje privatnosti i zaštitu osobnih podataka.

E-uprava je potaknula donošenje novih zakona i u drugim područjima. E-trgovina zahtjeva zakonodavni okvir za ugovore i odgovornost, a sudovi zahtijevaju vlast za pregled elektroničkih transakcija i dostavu elektroničkog dokaza. Također, zakon treba biti prilagođen tako da uzme u obzir elektronički kriminal koji se kreće od hakiranja pa do krađe identiteta i prijevare. Mjere državne sigurnosti trebaju uzeti u obzir elektroničke prijetnje. U isto vrijeme, rastuća vrijednost informacija povećava važnost i obujam zakonodavstva u području intelektualnog vlasništva.

Treća domena su unutarnje operacije državnih institucija, otvaranje pitanja elektroničke javne uprave. Središnje pitanje je utjecaj ICT-a na upravne operacije, u rasponu od kreiranja umrežene interne radne okoline do zahtijeva za novim vještinama u državnoj službi i novih administrativnih procesa. ICT ima značajan utjecaj na sve državne aktere, uključujući zakonodavno tijelo, izvršnu vlast i sudove. Upregnut menadžerskom filozofijom u pružanju usluga klijentima, ICT ima duboki utjecaj na odnos između države i njezinih građana kao i zaposlenika. Državna ovisnost o privatnom sektoru da razvije nove tehnologije, a često i da upravlja njima u ime države, stvara međuovisnost između javnog i privatnog sektora dok fokus na građana dovodi do konvergencije između različitih razina uprave i između javnog i privatnog sektora.

Četvrta domena e-uprave je država u međunarodnoj okolini: njezin odnos sa ostalim državama, međunarodnim institucijama i međunarodnim privatnim i nevladinim akterima. Ponovno, ovaj odnos je promijenjen sa ICT-om. U elektroničkom okruženju, vlade imaju pristup ne samo jedne drugima, na svim razinama uprave i bez obzira na formalnosti međudržavnih odnosa, nego i svojim uvažanim građanima. Na isti način, institucije transnacionalnog javnog sektora proširile su svoj doseg unutar konstitutivnih država, a transnacionalni privatni i nevladini akteri dolaze u kontakt sa vladama i zainteresiranim građanima u svijetu. Nacionalni suverenitet ostaje kamen temeljac međunarodnog sustava, ali kontekst u kojem djeluje i instrumenti kojima ga (suverenitet) izražava su izmijenjeni.

Kako je e-uprava nastala?

Dok je termin e-uprava bio samo u općenitoj upotrebi prošlih 15 godina, fenomen se razvija od sredine 1980-ih. E-uprava se može opisati kao nastajanje od interakcija između tri odvojena skupa snaga od kojih je svaki prošao vlastitu evoluciju: komunikacije i informacijske tehnologije, pojmovi menadžmenta i sama uprava. Osobita značajka je ta da većina tehnoloških inovacija i novih mišljenja u praksi menadžmenta se dogodila izvan vlade-dok su

na vladu značajno utjecale vanjske snage, osobito potrebe i kapaciteti javnosti. U tom smislu, e-uprava je još rastući koncept; dok se uprava upoznaje s karakteristikama i instrumentima e-uprave, prolazi istovremeno i značajnu evoluciju.

Tehnološka evolucija

U posljednjih 15 god, nagli se napredak tehnoloških promjena uvukao u upravu i sve više u svakodnevni život. Sažeti pregled bi uključivao pola tuceta glavnih razvoja. Rana faza bila je približavanje računalstvu i telekomunikacijama koje je rezultiralo rasprostranjenim prihvaćanjem dijeljenog računalstva preko modela klijent-poslužitelj.

To je imalo utjecaj na stavljanje osobnih kompjutera na radne stolove i u prtljage širokog kruga javnih službenika i na pretvaranje istih u njihove osobne tipkače i službenike za dokumente. To je bilo praćeno uvođenjem interneta-osobito elektroničke pošte- izvan akademskih i vojnih krugova. 1994. konzorcij svjetske računalne mreže je bio lansiran korištenjem tehnologija uključujući široku primjenu grafičke i tekstualne materije i nudeći mogućnosti za jednostavan pristup internetu. Nedugo nakon toga slijedio je razvoj vladinih Internet stranica, te zaštita mrežnih informacija i dostava usluga, čineći mogućim dvosmjernu transakciju između vlade i građana i vanjskih pristupa vladinim bazama.

„Milenijski kukac“-poznatiji kao Y2K, dramatično fokusiran na promjene od 1999-2000 - bio je još jedna prekretnica koja je prisiljavala vlade da obrate veću pažnju na rapidno proširenje tehnoloških povećanja i radnu snagu, i također da prepoznaju međuovisnost koju je to stvorilo, između ta dva sektora i šire javnosti. Također je fokusirao pažnju na važnost nacionalne elektroničke infrastrukture. Nedavno, tehnološki fokus bio je na brzom usvajanju bežičnih komunikacija i neumornom nastanku konvergencije između prije nepovezanih tehnologija, predstavljeno inkorporacijom kompjutera, telefona, kamera, muzike, igrica i radio-televizije u jedinstveni ručni bežični uređaj. Jedina sigurnosti u ovoj priči jest ta da će se promjene nastaviti.

Evolucija menadžmenta

Postojala je paralelna evolucija u menadžerskom razmišljanju, na koju su sve više utjecale sposobnosti komunikacija i informacijskih tehnologija. Osnivanje je osigurao novi javni menadžment koji se pojavio 1980-ih i omogućio različite modele uloga i instrumenata vlade, ističući perspektive preuzete iz privatnog sektora kao što su jačanje ovlasti menadžera, fokusiranje na rezultate i korištenje presedana i najboljih praksi u menadžmentskoj inovaciji. To je dovelo do percepcije privatnih i neprofitabilnih sektora kao partnera uprave i kao alternativnih prijevoznih sredstava za pružanje javnih usluga.

Teškoće i rizici povezani s tehnologijom također su stvorile značajnu ulogu u javnom sektoru za menadžerske konzultante, od gurua i glavnih internacionalnih firmi dio samozaposlenih individualaca, pružajući spektar usluga od planiranja do projektnog menadžmenta, pribavljanje dobra za promjenu menadžmenta i omogućavanje individualnih usluga za eksternaliziranje čitavog područja uprave. Uveli su vladu u koncepte koji su razvijeni u privatnom sektoru e-poslovanja uključujući korisničko usredotočenu isporuku usluga kroz jedinstveni prozor, upravljanjem odnosa s korisnikom, upravljanjem opskrbnom lancu, re-inženjering poslovnog procesa te modela upravljanja IT-a s naglaskom na pristupima upravljanjem projektima.

Dok se komunikacije i informacijske tehnologije fokusiraju na infrastrukturu, hardware i software, sa svojim prilagodbama i složenostima donose stvarnost kako mogu biti učinkovito korišteni kao sredstva za krajeve vlade, zahtijevajući njegu u identificiranju ciljeva koje će tehnologija poduprijeti. Tehnologije su dale novu neravninu podacima, informacijama i znanju koje nose i koje su glavno sredstvo vlade, što su jednako vrijedni izvori kao što su ljudi i financije i koji su samo učinkoviti uz njihovu integraciju s istima.

Evolucija uprave

Nadalje, druge snage koje su svojstvene javnom sektoru imale su važan utjecaj na razvoj e-uprave. Prvo je bilo potreba za odgovaranjem na zahtjeve i kapacitete javnosti, ekonomije i zajednice. Političari su također faktor: iako oprezni u političkom procesu, bili su privučeni štednjom novčanih sredstava, djelotvornim potencijalom tehnologija i vjerojatnošću da će približiti upravu bliže građanima. Drugi bitni pokretač je sama javna usluga, sa popunjavanjem tehnološki osposobljenog osoblja i odnošenjem tehnoloških vještina od svakodnevnog života. Naposljetku, važna karakteristika uprave u elektroničkom okolišu je njena općenito velika skala i kompleksnost uspoređena sa privatnim sektorom i potrebom za donošenjem odluka i pružanjem vodstva sa bitnim tehnološkim komponentama od strane menadžera laika.

Koje fenomene stvara e-uprava?

E-uprava je stvorila fenomene koji su postali značajke redefinirane (ponovo određene) okoline javnog sektora. To uključuje i nastanak „virtualnih zajednica“ kao i tradicionalnih institucija koje su direktno vezane za e-upravu. E-uprava je stvorila svoju organizacijsku kulturu, a jedna od njezinih značajki je i internacionalni benchmarking.

Elektroničke mreže na kojima se e-uprava temelji, omogućavaju povezivanje geografski i organizacijski udaljenih pojedinaca u zajednice sa zajedničkim interesima. Takve virtualne zajednice su otvorenije iz razloga što spajaju ljude koji inače ne bi imali doticaj, i zatvorenije jer ovise o naklonostima između članova. Te zajednice se mogu održavati na duže ili kraće vremensko razdoblje, ali njihova važnost je u tome što se uzdižu iznad postojećih institucionalnih (radnih) okvira. Mrežne zajednice imaju svojih ranjivih točaka tako što su ugrožene od strane hakera, virusa, te neželjenih sudionika.

E-uprava stvara svoje institucije, kombinirajući tradicionalne i moderne organizacijske modele. Unutar mnogih vlada, značajke e-uprave su dovele do restrukturiranja ministarstava kako bi upravni (vladin) aparat uskladila sa promijenjenim ulogama i aktivnostima. Mnoge vlade su imenovale komisije ili radne skupine da ih savjetuju o potrebama „informacijske autoceste“ i gospodarstva temeljenog na znanju. Regulatorne agencije su se suočile s tehnološkim približavanjem (stjecanjem, konvergencijom ???) i potrebom za razvijanjem dodatne elektroničke infrastrukture, kao što je širokopojasni pristup internetu, kako bi poduprle nacionalnu strategiju e-uprave.

Internacionalne institucije su također reagirale na elektroničko okruženje. Internet je od početka oblikovao World Wide Web Consortium, (W3C), društvo koje spaja javne i nevladine interesne skupine kako bi razvili interpretativne tehnologije i standarde

(pojedini, usmjerenja, programe i alate) radi potpunog razvoje Web-a. The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) je također institucija kojom upravlja više interesnih skupina koja djeluje na internacionalnoj i nacionalnoj razini kako bi regulirala korištenje internetskih adresa. Nekoliko UN-ovih agencija su aktivno uključene u razvoj internacionalnih okvira za e-upravu. Podržavana od strane General Assembly rezolucije, International Telecommunications Union (ITU) je sponzorirala tekući World Summit on the Information Society (WSIS). The World Intellectual Property Organization (WIPO) je razvila Internet sporazume kako bi podržala gospodarstvo temeljeno na znanju, a United Nations Secretariat's Division for Economic and Social Affairs (UNDESA) je, kroz svoje UN On-line Network in Public Administration and Finance (UNPAN), aktivno promovirala uporabu informacijsko-komunikacijske tehnologije u javnoj upravi diljem cijeloga svijeta. Svjetska banka ima aktivnu stranicu o e-upravi, OECD je također aktivno uključila svoje članstvo u dijeljenje iskustva o e-upravi, upravljanju znanjem, te korištenju informacijske tehnologije.

Usporedno s tim razvojem, postojeće upravne organizacije su prošle kroz vlastitu evoluciju u prihvaćanju plana e-uprave. Navest ću samo jedan primjer, International Institute of Administrative Science (IIAS) je 1983. stvorio International Association for Information and Documentation in Public Administration (IAIDPA) kao društvo pod okriljem IIAS-a. Do 1998. se smatralo da su problemi koje IAIDPA predstavlja trebali biti integrirani u veći IIAS program, te da je IAIDPA bila preopterećena. IIAS radna skupina za nove tehnologije i javnu upravu osnovana je 2001., a u 2002. IIAS objavljuje studiju o e-upravi kao posljedicu informacijsko-komunikacijske tehnologije u javnoj upravi. 2004. tema godišnje IIAS konferencije u Seulu bila je e-uprava: izazovi i mogućnosti za demokraciju, upravu i pravo. Na isti način, internacionalne mreže stručnjaka za tehnologiju i informacije, kao što su International Council for Information Technology in Government Administration (ICA), su sve više ulazili u područje menadžmenta javnog sektora.

Informacijsko-komunikacijske tehnologije su također imale veliki utjecaj na društvo i kulturu. Nove tehnologije sve više postaju uobičajeni dio svakodnevnog života, dok se radno mjesto kako u javnom tako i u privatnom sektoru smatra kao popunjeno od strane informacija i znanja radnika. To je promijenilo kako ljudi rade, uvodeći multidisciplinarni, timski pristup i naglašavajući profesionalni razvoj, cjeloživotno učenje, te dijeljenje s drugima iskustva o najboljem načinu rada. Povezani fenomen je značajna uloga koju imaju konzultanti u oblikovanju e-uprave, uvodeći pristup preko formule (????) te globalno trgovanje idejama, uvodeći različite granice između poduzetništva i javne uprave. Ne manje bitno, i još uvijek u nastajanju, je jezični udar u vidu prevladavanja engleskog jezika kao posrednika u informacijsko-komunikacijskoj tehnologiji i (za raspravu o njihovoj uporabi ?????)

Još jedan internacionalni fenomen e-uprave je uporaba usporedbe između uprava, pa čak i suparništvo, kao alat reforme javnog sektora. Mnogo internacionalnih inicijativa za benchmarking postalo je dobro uhodano, svaka sa svojim određenim značajkama, ali kumulativno stvarajući osjećaj konkurencije dok dijele iskustva. Pet primjera (po abecednom redoslijedu) su redovita – uobičajeno godišnja – istraživanja koja provode Accenture, Bertelsmann Foundation, Brown University, the Economist i IBM, te UNPAN.

Kako e-uprava utječe na javnu upravu?

E-uprava je imala značajan utjecaj na javnu upravu, mijenjajući okolinu u kojoj službe djeluju, dodajući nove koncepte i metode u njen način rada, te mijenjajući razmjerno opterećenje i odnose između utvrđenih elemenata javne uprave. Kao i s vladom kao cjelinom, promjene još uvijek traju i teško je predvidjeti do kuda će ići. Međutim, ova rasprava se fokusira na četiri područja u kojima se vide jasni i trajni utjecaji.

Služba usmjerena na građane

Vjerojatno jedan od najjačih koncepata implementiranih u e-upravi je pružanje usluge usmjerene strankama. Uzet iz privatnog sektora, nastao prije interneta, ovaj koncept je došao na svoje s World Wide Web-om. Prema ovom viđenju, upravne usluge bi od početka trebale biti oblikovane tako da ispunjavaju potrebe građanima ili da im pomažu ispuniti njihove građanske dužnosti. Formalna organizacija uprave je od sekundarne važnosti – umjesto toga se različiti dijelovi uprave ili iste razine uprave ujedinjuju i zajednički nastupaju prema određenim skupinama unutar šire populacije. U elektroničkom okolišu, sposobnost građana je faktor kao i potreba građana, i javna uprava je primorana nastupati tamo gdje se građani nalaze, fizički i na internetu.

Pristup je, znači, takav da treba biti oblikovan izvana prema unutra. Takvo usredotočenje na građanina/klijenta također naglašava krajnju svrhu usluge (službe) koja se pruža i postupke uprave koji nakon toga slijede da bi se ostvarile te svrhe. Tehnologija to omogućava. Međutim, kako logika, tako i cijena elektroničkih tehnološki snažnih sustava (*electronic technology-intensive systems*) traže pojednostavljenje koraka uključenih u pružanje usluge, fokusirajući se na krajnje rezultate umjesto na sredstva. To je dovelo do naglaska na promjenu usluge, koristeći metodologije i izučavanje poduzetničkih procesa, ponovnu izgradnju te konstantna poboljšanja.

Sastavni dio modela usmjerenog građanima je samoposluživanje, u kojem klijent prisvaja mnoge upravne postupke koje inače izvršava pružatelj usluga. U kontekstu mnogih usluga koje su dostupne na internetu, ovi postupci se mogu izvršavati bilo kad u danu, cijeli dan. Zajedno, ta dva elementa mnogo štede na izdancima. Međutim, praksa je pokazala da nisu sve upravne usluge pogodne za izvršenje na internetu, te da nisu svi građani voljni ili sposobni tražiti ih samo elektroničkim putem. Iz toga su proizašli obnovljeni napor za pružanjem integriranog pružanja usluga, spajajući razne „kanale“ interakcije između uprave i javnosti, uključujući osobne, telefonske, mailom, preko kioska kao i preko interneta. Usmjerenje na klijenta i svrhu su također obnovili naglasak na prijedlog da se javni ciljevi ne moraju nužno ispunjavati javnim sredstvima, što je dovelo do razvoja alternativnih instrumenata za pružanje javnih usluga, uključujući druge razine uprave, pa čak i preko neupravnih čimbenika.

Značajna snaga u modelu centralne službe klijenata ima ograničenja. Najbolje funkcionira u kontekstu transakcijskih usluga koje uključuju razmjenu informacija ili novca za određeni povrat, kao što su potvrde ili rezervacije. Taj model, temeljen na elektroničkoj trgovini je pogodan za lokalne vlasti i područja nacionalne vlade koje imaju značajnu interakciju sa javnošću. Nešto lošije djeluje na područjima vlade koja su usmjerena prema znanstvenim

istraživanja, gdje su modeli upravljanja znanjem prikladniji, ili u vladinim aktivnostima kreiranja novih politika. Međutim, čak i u tim područjima, usvajanje uslužno orijentiranih pristupa je pružilo korisne uvide za uvođenje tehnoloških alata.

Informacije kao javni resursi

Druga je značajka javne uprave u e-upravnom kontekstu pojava informacija kao ključni resurs vlasti, zahtijevajući vlastito zakonodavstvo, politike i institucije. Iako su aktivnosti poput upravljanja zapisima i dokumentacijom uvijek bili bitno obilježje vlade, tek sa razvojem e-uprave je shvaćeno da su informacije kao i informacijski i ljudski resursi koji su bili tradicionalni fokus javne uprave imovina vlade.

Karakteristika upravljanja informacijama u vladi je da to može biti misao u smislu životnog ciklusa, koncept koji je dugo u uporabi od strane arhivista. Faze vladinih informacija počinju sa svojom kolekcijom i proizvodnjom i uključuju uporabu, skladištenje, popravljanje, širenje, zaštitu, raspolaganje i dugotrajnije zadržavanje. Informacije prikupljene za jednu svrhu mogu se ponovno koristiti za druge svrhe, a za pohranu informacija u elektroničkim bazama podataka otvara značajne mogućnosti i vezana pitanja, za razmjenu informacija i stvaranje novih informacija i znanja. Takve informacije mogu biti zadržane kao pojedinačni elementi podataka, kao kombinacija podataka kako bi se podržalo odlučivanje a uz primjenu presude, kao akumulirano znanje i mudrost.

Informacije koje se prikupljaju i održavaju na taj način mogu steći materijalnu vrijednost, također i u financijskom smislu i u terminu sposobnosti da činimo dobro ili zlo, prema tome kako je koristimo. Iz ove perspektive, informacije u posjedu vlasti imaju osobitu vrijednost i zbog veličine i zbog sposobnosti vlasti prema zahtijevaju pojedinaca i proizvođača za pružanje pouzdane informacije o sebi kao želja sigurnosti u drugim okolnostima. Privatnost i zaštita osobnih i komercijalno osjetljivih informacija su, dakle, postali glavnim javnim pitanjima za e-upravu, zajedno sa svojom organizacijom, sigurnošću i intelektualnim vlasništvom.

Kao i sa financijskim i ljudskim resursima za upravljanje, e-uprava je potaknula svoje vlastito okruženje institucijama javne uprave, zakonima, pravilima, procedurama i vještinama. U nekim slučajevima ona su nova, u drugima, su proizveli novi kontekst i važnost za postojeće institucije. U svakom slučaju, okruženje se razvija i proći će neko vrijeme prije nego što će se moći smatrati potpuno zrelo za upravljanje državnom službom ili javnim novcem.

Nova disciplina informacija je sama po sebi multidisciplinarna, zajedno noseći nespojive elemente kao arhivista i knjižničara sa izdavačima i osobama koje se bave marketingom, inženjerima i računalnim znanstvenicima. U kontekstu države, vitalna komponenta upravljanja informacijama je njegova identifikacija kao upravna informacija (ili, kada je na internetu, kao upravni prostor) kako bi se osigurala pravilna odgovornost.

U prirodi svoje javne uloge, uprava je zabrinuta za kvalitetu informacija koje posjeduju, uključujući točnost i dostupnost za obveznike koji plaćaju za to, oni također imaju odgovornost kako bi se osiguralo da članovi javnosti imaju informacije koje trebaju kako bi mogli ispuniti svoja prava i obveze. To dovodi do brige sa informacijama i slobode pristupa

informacijama. Prikupljanje osjetljivih osobnih i komercijalnih informacija stvara međusobne obveze između davatelja takvih informacija, da budu iskreni i kompletni u onome što govore upravi i državi, kako bi se osiguralo da se dobro upravlja i uz poštovanje svoje osjetljivosti. Osjetljivost prikupljenih i stvorenih informacija od strane uprave je također temelj za pristup sigurnosti, kao sama i kao krajnja informacija države i društva.

Nove vještine i odnosi

Treća značajka e-uprave je uloga tehnologije u oblikovanju okruženja u kojem djeluje javna uprava i potrebna znanja i vještine javnih usluga menadžera i radnika. Za praktične svrhe, radno mjesto u javnoj službi je ono gdje je računalo na svakom stolu, rutina korištenja je e-mail, Word – za obradu teksta i World Wide Web. Ova situacija je u kontrastu sa okolinom u proteklih deset god. čak i manje, gdje su telefon i pošta bili primarni radni alat. Usvajanje elektroničkih tehnologija u upravi je značajna priča o organizacijskom učenju i prilagodbi koja se još uvijek odvija. Umrežavanje koje je inherentno u e-upravi ja također stavilo novi naglasak na radnu metodologiju koja ističe grupnu suradnju i dijeljenje informacija, tipičan presjek kroz vertikalne podjele rada karakteristične za klasičnu birokraciju.

Iz perspektive upravljanja, uvođenje elektroničkih tehnologija je bio velik izazov, menadžeri su pozvani donositi odluke kao laici o ulaganju u visoko sofisticirane informacijske sustave. Sljedeći izazov je otvoreno-okončane prirode investiranja, sve također previše učestale tehničke i proračunske pretpostavke koje mogu biti proizvedene na početku velikog projekta i preuzetog u vrijeme kada je dovršen, s rezultatom da je upravljanje rizikom postalo glavna preokupacija donositelja odluka u upravi.

Sva rastuća tehnička, multidisciplinarna i riskantna priroda e-uprave, ili barem tehnologija koje u samom njegovom temelju stvaraju međusobno zavisne odnose unutar uprave između kreatora politike, programa administracije i tehničkih specijalista. To također stvara novi odnos između tradicionalnih disciplina javne uprave; upravne discipline su usvojive informacijske tehnologije za vlastite potrebe i među njima se razvijaju nove veze. Možda je najznačajnija veza između informacijske tehnologije i ljudskih resursa, koji zajedno ukomponirani pružaju temelj za upravljanje znanjem.

Još jedna značajka e-uprave je odnos između javne uprave i privatnog sektora. Za razliku od drugih područja javne uprave, uprava ne može biti samodostatna za njihovo usvajanje i korištenje elektroničkih tehnologija i, u nuždi oni su razvili niz suradničkih odnosa sa privatnih sektorom dajući nov koncept u tradicionalnom izdanju „proizvesti ili kupiti“

Premda uprava može i je razvila značajan tehnološki kapacitet unutar državne službe, ona je obično u poziciji odgovarati na brzo razvijanje vanjskog okruženja u stjecanju elektroničke tehnologije te o razmišljanju o njenoj uporabi. Uprava se dakle uvelike oslanja na savjetništvo, u rasponu od samozaposlenih pojedinaca u multinacionalnim tvrtkama, koje su u nekim slučajevima veće od uprave kao takve, pa do političkih savjeta i savjeta za pomoć u provedbi novih sustava i tehnološko omogućenih programa i usluga. Uprava je sam sebi projekt menadžer u provedbi i funkcioniranju u novom sistemu, u drugim se oslanja da to u njezino ime učini privatni sektor kroz razna vanjska poslovanja i javno-privatnim partnerskim

aranžmanima. Potonje su privatne tvrtke i nevladine organizacije koje pružaju usluge javnosti u ime države.

Drugi aspekt javno privatnog partnerstva jest da je uprava veliki kupac tehnologija vezanih uz robe i usluge, te stoga ima velik utjecaj na prirodu i razvoj tog sektora u nacionalnom gospodarstvu. Uprava je izložena pritiscima da uravnoteži unutarnju učinkovitost i produktivnost sa nacionalnim gospodarstvima razvojnog problema. To često uključuje donošenje odluka između uhodanih multinacionalnih partnera koji nude veliko iskustvo u ekonomiji obujma i domaćih tvrtki koje uključuju mala i srednja poduzeća, sektor koji u gospodarstvu znanja slovi kao jedan od glavnih motora inovacija i stvaranja bogatstva.

Utjecaj na odgovornost i upravljanje modelima

Četvrti poznati utjecaj e-uprave na javnu upravu je u odgovornosti i upravljanju modelima. Orijentacijom prema klijentu e-uprava mijenja odnos s javnošću, javnim službama i pojedinim predstavnicima u praksi, te postavlja to pitanje kao načelo. Nakraju isticanje na pružanju usluga – poželjno dobrih usluga – javnosti širi fokus javnih službenika iz njihovog tradicionalne brige da podržavaju svoje političke moćnike. Tako je rizik proširen u percepciju da je zapravo njihova stvarna odgovornost prema javnosti, a ne prema ministrima. Prema istom, političari mogu osjetiti da je njihova uloga smanjena. Sve te dinamike treba postići da bi e-uprava uspjela.

Tradicionalni modeli odgovornosti postavljeni na stajalištu da vodstvo dolazi odozgo i da je povezano s procesom dodjeljivanja ovlasti podređenim i u očekivanju njihove odgovornosti za rezultate. Novi javni management postavljen na tome da osnaži autonomiju podređenih, te na stajalištu kako praksa mora biti izgrađena na potrebama "biznisa". E-uprava uvodi dvije važne varijacije. Mnogo sadašnjih vodećih ljudi u inovaciji uvođenja nove tehnologije u javni sektor dolazi iz redova mladih i službenika iz prvih redova (šalterskih službenika), dakle onih koji su se bavili s građanima. Više rangirano vodstvo je uglavnom manje iskusno i u manje u mogućnosti nadgledati, njihova uloga postaje tako nemoguća i omogućava vodstvo mlađem osoblju. Mrežne tehnologije koje su prisutne kroz e-poštu i baze podataka objedinjuju, kao i decentralizacija snaga, dajući nova naglasak (ali u drugačijem kontekstu) na vrijednosti "stare" javne uprave kao što su dosljednost i povezanost, te perspektiva vlade u cjelini, kao i pojedinih dijelova.

E-uprava u kontekstu razvoja

Ako je e-uprava veliki izazov u razvijenim ekonomijama, još je veći u zemljama koje se tek razvijaju. Prožima četiri domene vlasti: uloga u poticanju gospodarskog rasta i socijalne kohezije, odnos s upravljanima, vlastitu unutarnju upravu, te odnos s međunarodnim okruženjem. U svakom od tih područja zemlje u razvoju suočene su s ograničenjima u obliku institucionalnih kapaciteta i infrastrukture, financijskim resursima i vještinama javne službe, koju karakterizira – i produžuje – niža razina razvoja. Raskorak između njih te razvijenih

ekonomija riskira da bude naglašen kao posljednji trzaj u rastućim i agresivnim ekonomijama znanja, usporedno s digitalnim jazom koji se može identificirati u razvijenim zemljama.

Ova situacija poziva na pažnju uvođenje modela e-uprave u razvojni kontekst i posebno u strategije razvoja. Ulaže se veliki trud u iskoristivost potencijala elektroničkih tehnologija za proces razvoja. Ipak manje je poznata činjenica da tamo gdje su implementacije bile razrađene, za razvojne strategije, da su se post-industrijske ekonomije sve više definirale kao ekonomije temeljene na znanju i društvu, s javno upravom utemeljeno na znanju, koja ih vodi. Radna hipoteza je da to ukazuje na potrebu da se razvijaju na znanju utemeljene teorije razvoja, s tehnološki pismenom i sposobnom javnom upravom s vlastitom odgovarajućom ulogom.

Izazov se sastoji od problemima s kojima se zemlje u razvoju suočavaju u područjima koji su ključni za e-upravu. Za većinu zemalja u razvoju, električna i telekomunikacijska infrastruktura (bila ona u zemlji ili bežična) područja su nacionalne slabosti. Oprema i vještine potrebne za učinkovitu, prema unutra i u odnosu prema javnosti, e-upravu uglavnom je skupa, uvozi se i nije šire dostupna. Lokalna potražnja, i od strane javnog i od strane lokalnog privatnog sektora, značajno su manje nego u razvijenim zemljama, dok je većina velikih međunarodnih konzultantskih i tehničkih tvrtki relativno jača nego u razvijenim zemljama, s manje protuteže unutar vlade ili u nacionalnom gospodarstvu.

Iako je to zastrašujuće, situacija ipak nije potpuno crna. Mnoge srednje razvijene zemlje su se obavezale na ambiciozne programe kako bi uvele e-upravu kao vodeću silu nacionalnog razvoja. Čak su i najsiromašnije zemlje počele s osnovnim koracima, usvajajući odgovarajuće tehnologije i također uvodeći informatičko vodstvo kroz praksu kako bi poduprijeti svoje poteze prema e-upravi. Bilateralne i multilateralne agencije-donori posvećuju sve veću pažnju korištenju ICT-a u razvoju i iskorištavaju snage interneta kako bi dijelile najbolju praksu i potaknule inicijative na terenu.

Jedan od elemenata tih razvijanja s najviše nade je u tome što globalna tehnologija može doći do lokalnog razvoja situacije, stvarajući bogatiju podršku nastojanjima za razvoj na razini zajednice jednako kao i u javnoj upravi. Kao što i umreženo okruženje mijenja upravljanje i stupanj odgovornosti unutar vlada, tako je također vrlo vjerojatno da će se promijeniti odnos između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, dugoročno gledano približavajući ih, naglašavajući neovisnost prekidajući izoliranosti. To niti jednoj strani neće biti jednostavan proces i imat će dublje zaplete, ali to nagovješćuje (više od bilo kojeg drugog elementa) da priča o e-upravi ima pred sobom još dosta poglavlja.

Kamo se kreće

Popularna raspravljanja na konferencijama o e-upravi su najčešće o tome hoće li ona trajati; ili zbog toga što će naziv „elektroničko“ biti zamijenjen novijim tehnologijama ili zbog toga što će on prožeti sve aspekte uprave. Odgovarajuće gledište na to je da će se priroda "e"-a promijeniti, od naglaska na tehnologiju do one koja je više upravljačka ("omogućavajući"). Moguće je da ima istine u svim tim gledištima, no pitanje je u kojim će kombinacijama one

utjecati na budućnost. Nema sumnje da promjene koje su se dogodile do danas nisu prolazna faza.

Sa svojim značajkama približavanja i uzajamne ovisnosti, e-uprava je dio ubrzanog procesa globalizacije, koji ima dimenzije javnog sektora kao i privatnog te civilnog društva. Ta obilježja neće dopustiti trajnu nejednakost između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, nego će osigurati da e-uprava bude uključena u javni program u predvidivoj budućnosti.

Unutar vlada, ICT-i pokazuju da su trajan dinamični izvršitelj reforme. U tradicionalnom modelu javne uprave - o međudjelovanju unutarnjih sila, političkom i birokratskom vodstvu i vanjskim silama - postojao je trajan pomak prema vanjskim silama, kombiniranoj tehnologiji, novim menadžerskim filozofijama i međunarodno vođenim programima javne politike. To je vjerojatno zdrav razvoj. U svakom slučaju, to stvara okruženje koje je otvoreno prema onome što ICT ima za ponuditi, ali koje također treba biti okrenuto prema inicijativi da se iskoriste složene ideje i sredstva, te prema preprekama koje trebaju biti nadvladane kako bi ICT mogao biti učinkovito upotrijebljen. To je velik izazov za javnu upravu. U ovom trenutku postoji nekoliko teoretskih podrška koje upućuju na utjecaj ICT-a u javnoj upravi. Niti je e-uprava još u jezgri javne uprave i istraživačkih zajednica. Izazov je jedan od vodećih u sklopu s javnom administracijom samog društva, kovanje novog disciplinskog saveza i promišljanje njegovih vlastitih nagađanja nasuprot dramatičnih promjena okruženja.