

KOLIKO JE "DOBRE VLADAVINE" U HRVATSKOJ E-VLADAVINI?

Nives Miošić Lisjak

*Magistrica javnih politika,
Zagreb*

Pregledni rad

Prilježeno: travanj 2007.

Sažetak Analizirajući vezu između pojmova *governance*, *good governance* i *e-governance* te demokracije, članak se bavi pitanjem da li i do koje mjere hrvatske vlasti koriste Internet kako bi osnažile demokraciju u Hrvatskoj, odnosno koriste li Internet kao sredstvo komunikacije i informiranja građana kako bi prevladale nepovjerenje građana u državne institucije. Polazna je pretpostavka kako su principi *dobre vladavine* [good governance] identični praktičnim oblicima demokratske vladavine [democratic governance], dok e-vladavina [e-governance] predstavlja nastojanje da se postigne *dobra vladavina* kroz upotrebu informacijske i komunikacijske tehnologije kako bi se povećala učinkovitost, dostupnost i demokratska odgovornost tijela državne uprave.*

Ključne riječi vladavina (upravljanje), dobra vladavina, e-vladavina, e-vladavina u Hrvatskoj, javni menadžment

Governance¹ se kao pojam u anglosaksonskoj literaturi uvriježio u ranim 1980-ima, u razdoblju tije-

kom kojeg su razvijene zemlje doživjele konceptualni i organizacijski pomak iz "javne administracije" u "novi javni menadžment" [*new public management*] (Dunleavy i Hood, 1994). Principi upravljanja iz privatnog sektora primijenjeni su na pružanje javnih usluga,

* Ovaj tekst dio je magistarskog rada izrađenog tijekom 2005. godine na *University of York*, Velika Britanija. Integralna verzija dostupna je na engleskom jeziku na www.map.hr

¹ Premda se u hrvatskom jeziku *governance* najčešće prevodi kao "upravljanje" te nešto rjeđe kao "vladavina", ovisno o kontekstu, smatram kako niti jedan od tih prijevoda na adekvatan način ne prenosi značenje tog pojma, te ga stoga i ne prevodim. Naime ni

"upravljanje" ni "vladavina" kao pojmovi ne ukazuju na niz aktera iz poslovnog i javnog sektora, paravladinih organizacija te napose organizacija civilnoga društva koji istovremeno sudjeluju u procesu *governancea*, tj. pružanju tzv. javnih usluga građanima.

što je zamaglilo granicu između “privatnog” i “javnog”, a samim time promijenilo i ulogu, obim i doseg aktivnosti države (Leftwich, 2000: 117-118). Kako su se ideje novoga javnog menadžmenta polako asimilirale i u paradigmatičnom međunarodnog razvoja, razvio se i novi koncept – “good governance”², koji se prvi put pojavio u izvještanju Svjetske banke o Africi. Taj izvještaj identificirao je upravo krizu *governance* kao uzrok razvojnih problema Afrike (*ibid.*: 116).

Leftwich razlikuje tri razine *dobre vladavine*: sistemsku, političku i administrativnu (*ibid.*: 118). U svom najširem, sistemskom smislu *dobra vladavina* označava političke, ali još važnije, ekonomske principe, pravila i odnose slobodnoga tržišta koji reguliraju ukupni proizvodni i distributivni život društva (Frischtak, 1994: 4, u: Leftwich, 2000: 118). Politička razina pretpostavlja funkcioniranje slobodnoga tržišta, ali naglašava važnost legitimiteta i autoriteta države koji proizlazi iz izbora i diobe vlasti (*ibid.*: 119), tj. postojanje funkcionirajućeg sistema kontrole i nadzora [*checks and balances*]. Na posljetku, u svom administrativnom smislu *dobra vladavina* znači “efikasnu, neovisnu, odgovornu i otvorenu javnu upravu, bez korupcije, posvećenu općem dobru” (*ibid.*: 121).

² Baš kao i *governance* tako i *good governance* spada među teško prevodive pojmove. U hrvatskom jeziku uvriježili su se prijevodi “dobro upravljanje” ili “dobra vladavina”, opet ovisno o kontekstu. Smatram kako je za potrebe ovoga članka adekvatniji prijevod “dobra vladavina” upravo stoga što se u prvom redu ocjenjuje rad tijela javne vlasti koja su na izborima dobili mandat za “vladavinu”.

U ovom se članku *dobra vladavina* definira kao pošteno i kompetentno obavljanje javnoga posla, jer građani, bez obzira na to je li njihova preferirana politička opcija pobijedila na slobodnim i poštenim izborima, od svojih vlada uvijek očekuju poštenje i kompetentnost (Riley, 2003: 17). Poštenje se očituje u predanosti vlade *vladini prava*, njezinoj *otvorenosti* i *transparentnosti*, što dovodi do *odgovornosti* [*accountability*] i omogućuje smisleno sudjelovanje građana u političkim procesima. Njezina se pak kompetentnost iskazuje kroz učinkovito, *djelotvorno* i *ekonomski održivo* pružanje javnih usluga. Tako definirana *dobra vladavina* može obuhvatiti sve tri Leftwicheve razine.

Dobra vladavina uvijek implicira *demokraciju* (Okot-uma, 2002), koja se smatra “ljepilom” koje dobru vladavinu drži na okupu (Leftwich, 2000: 126). Dobra vladavina i demokracija međusobno se osnažuju. Principi dobre vladavine definirani kao otvorenost, transparentnost, odgovornost i sudjelovanje građana usko su povezani s demokratskim idealima političke jednakosti i popularne kontrole (Beetham, 1994 i 2002; March i Olsen, 1995: 2). Nadalje, principi dobre vladavine impliciraju vladavinu prava i učinkovito i djelotvorno pružanje javnih usluga, te su kao takvi usko povezani s demokratskim idealima nazvanima proceduralna predvidljivost i stabilnost (*ibid.*: 3). Da bi se vladavina mogla ocijeniti “dobrom”, oba ideala moraju funkcionirati simultano. U protivnom, žrtvuje se jedan ili drugi konstitutivni element demokracije.³ Upravo se stoga u ovom

³ March i Olsen (1995: 2-3) definiraju demokraciju kao distinktivan politički poredak i oblik ljudske koegzistencije koji se sastoji

članku termini *dobra vladavina* i demokratska vladavina smatraju sinonimima. Iz toga slijedi da se društva kojima nedostaju karakteristike dobre vladavine suočavaju s “demokratskim deficitom” ili se, ovisno o stupnju, formi i količini nedostataka, svrstavaju među “nedemokratska”.

Kako dobra vladavina kao termin potječe iz paradigme međunarodnog razvoja, čini se prikladnim upotrijebiti UNDP-ovu definiciju *e-governancea*. UNDP definira *e-governance* kao korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) u cilju povećanja efikasnosti, pristupačnosti i demokratske odgovornosti javne uprave u procesu kolektivnog odlučivanja (UNDP, 2004: 1-2). Kao koncept *e-governance* obuhvaća e-demokraciju, e-upravu (ili e-administraciju) i e-poslovanje. Baš kao i demokracija, e-demokracija ima mnogo definicija, ali sve eksplicitno spominju korištenje IKT-a u svrhu osnaživanja demokratskog procesa u nekom društvu (vidi Okot-uma, 2000: 6 i Gilbert-Riley, 2003: 11). E-uprava ili e-administracija oni su procesi i procedure koji se odnose na pružanje javnih usluga putem interneta, dok e-poslovanje znači *obavljanje* poslovnih transakcija putem interneta bilo između poslovnih subjekata i tijela javne uprave bilo između dva ili više poslovnih subjekata (Okot-uma, 2000: 7-10).

U ispitivanju odnosa između e-vlade i *e-governancea* Riley (2003) tvrdi

od četiri demokratska ideala: predanost slobodi pojedinca i individualnoj odgovornosti, suverenitet građana i građanki i njihova politička jednakost, povjerenje u ulogu pojedinca i ljudski razum u međuljudskim odnosima te proceduralna predvidljivost i stabilnost.

kako i vlada i *governance* nastoje postići pristanak i suradnju onih nad kojima se vlada. Pritom vladu vidi kao sam aparat kojim se postiže pristanak, dok *governance* uključuje procese uključivanja, implementacije i konzultacije onako kako ih doživljavaju građani (Riley, 2003: 3). Očito je da Riley *governance* smatra učincima [*outcomes*], koji se u kontekstu ovog članka mogu definirati kao transparentnost, odgovornost, otvorenost i smisleno sudjelovanje građana u političkim procesima. E-vlada ima potencijal postati produktivnijom verzijom vlade, dok *e-governance* može evoluirati u demokratskiju vladavinu (*ibid.*), pri čemu je moguće da su oba procesa potaknuta promijenjenim očekivanjima građana. Ta se pak promijenjena očekivanja mogu pripisati širenju demokratskih ideala različitim kanalima, uključujući i internet. Prema Rileyu (*ibid.*: 5), odnosi između vlada i građana širom svijeta bit će određeni upravo načinom na koji će se vlade nositi s tim promijenjenim očekivanjima.

Suvremeni *governance* ima karakteristike visoko elaboriranog i diferenciranog znanja unutar kojeg ono što se može znati i što je dostupno uvelike ovisi o društvenoj i tehnološkoj organizaciji (March i Olsen, 1995: 4). Pippa Norris (2001: 126) nalazi kako *e-governance* pomaže demokratskim procesima u konsolidirajućim demokracijama jer minimalizira barijere za političku participaciju na individualnoj razini, omogućujući tako lakše uključivanje onima koji imaju pristup internetu i motiva za političku participaciju (*ibid.*: 22-23). U tom smislu smatram kako *e-governance* može znatno pridonijeti društvenoj i tehnološkoj organizaciji putem povećane učinkovitosti i djelotvornosti kroz e-upravu te osnažiti de-

mokraciju kroz primjenu demokratičnih *online* praksi.

Politički kontekst

March i Olsen smatraju da je aktivna edukacija i socijalizacija, kako građana tako i državnih službenika, ključna za izgradnju i održavanje demokratskog poretka koji se sastoji od prava, pravila i institucija (March i Olsen, 1995: 246). Na taj se način osigurava da se i jedni i drugi ponašaju "prikladno", sukladno tradicijama i diskursu političke zajednice (*ibid.*: 251). Hrvatska želi potvrditi svoju pripadnost Europskoj uniji, koja je kao politička zajednica definirala "prikladnost" što se tiče dobre vladavine u već spomenutim idejama poštenja i kompetentnosti koje proizlaze iz vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja građana te iz učinkovitog i djelotvornog pružanja javnih usluga (vidi *European Commission*, 2001). Strateški cilj Vlade RH punopravno je članstvo Hrvatske u EU-u (Vlada RH, 2003: 5). Kako bi ispunila pristupne kriterije, Hrvatska je u procesu velikih strukturalnih reformi unutar kojih se *e-governance* promovira kao strategija za poboljšanje dobre vladavine.

Međutim oscilacije javnog mnijenja spram Europske unije tijekom 2005. godine možda ukazuju na to da je Vlada krivo postavila prioritete. Postizanje demokratskih ideala dobre vladavine bez obzira na priključivanje EU-u moglo je biti vredniji strateški cilj u etnički podijeljenom društvu koje se suočava s dugotrajnim problemima. Nacija koja je istovremeno prošla kroz tranziciju iz jednostranačja u višestranačje, iz planske u ekonomiju slobodnog tržišta i koja je formirala državu u ratnim uvjetima, nakon čega je uslijedilo pro-

duženo razdoblje *autoritarne demokracije* (Čular, 2000: 37) trebala se baviti konsolidacijom svoje demokracije zbog sebe same, bez obzira na međunarodno postavljene uvjete. Umjesto toga simultane ekonomske i političke reforme dirigirane od strane "stručnjaka" iz EU-a, Svjetske banke i MMF-a, uz implementaciju neoliberalne ekonomske agende, uvećale su stare i stvorile nove probleme (Vučetić, 2004: 124).

Krastev (2002: 47) tvrdi kako je radikalno i sveobuhvatno ekonomsko restrukturiranje u novostvorenim demokracijama na Balkanu dovelo do dotad neviđenih razina nezaposlenosti i siromaštva, što je rezultiralo deficitom legitimiteta i nepovjerenjem građana u državne institucije. Hrvatska u tom smislu ne predstavlja izuzetak. Naime Račanova vlada nije ispunila predizborna obećanja koja su se odnosila na smanjenje društvenoga jaza, uvelike uzrokovanog neoliberalnom ekonomskom agendom koju je provodila kako bi ispunila kriterije pristupanja EU-u, pod vodstvom MMF-a i Svjetske banke, što je rezultiralo pomanjkanjem temeljnog osjećaja ekonomske i socijalne sigurnosti⁴ među građanima. Krastev dalje (*ibid.*: 52) tvrdi kako međunarodna zajednica ne preuzima odgovornost za delegitimizaciju demokracije u balkanskim državama jer kažnjava one vlade koje prekrše obećanja dana međunarodnim institucijama, istovremeno opravdavajući one koje krše predizborna obećanja građanima. Hrvatska je Vlada sama definirala "...pošteno obavljanje javnih poslova" kao garanciju "ostvarenja načela dobre vladavine i

⁴ Povremeno nepravredno pripisujući nepopularne reforme uvjetima integriranja u EU (Boromisa, 2005: 50).

demokratizacije društva” (Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, 2003: 4; naglasak dodan). Međutim poštene vlade ne krše obećanja, ne slijede vlastite interese nauštrb građana niti zanemaruju i odbacuju preferencije građana kako bi udovoljile uvjetima postavljenima od strane međunarodnih organizacija.⁵

Nadalje, neprestane svađe koalicijskih partnera pridonijele su percepciji kako se politička elita uopće ne bavi stvarnim životnim problemima svojih građana. Naposljetku, nisu uspjeli ispuniti jedno od najvažnijih predizbornih obećanja – reviziju privatizacijskog procesa.

Nadalje, Studija otvorenosti hrvatskog društva 2005. pokazala je kako je upravo politička dimenzija otvorenosti izuzetno nezadovoljavajuća, s prosječnom ocjenom svega 2,6 od maksimalnih 7 (Zakošek, 2005: 150). Osim toga institucije se smatraju neučinkovitima u suzbijanju korupcije pri obnašanju političkih dužnosti unutar državnih struktura i u lokalnoj samoupravi (*ibid.*: 156), što prema izvještaju *Transparency International Hrvatska* za 2005. čak 89,1% građana smatra izuzetno ozbiljnim problemom.

Desetak dana prije lokalnih izbora 2005. GfK Hrvatska proveo je istraživanje javnog mnijenja o razini povjerenja u državne institucije, čiji su rezultati bili poražavajući – s izuzetkom predsjednika Republike sve druge državne institucije rangirane su negativno. Na ska-

li od 1 do 7 (gdje je 1 = uopće nemam povjerenja, a 7 = imam puno povjerenja) političke stranke, pravosuđe, javna uprava, Vlada, Sabor i premijer dobili su prosječnu ocjenu 3, uz 44% ispitanika koji su izjavili kako uopće nemaju povjerenja u političke stranke (GfK Hrvatska, 2005a). Stoga ne čudi izuzetno slab odaziv birača (30-ak%) na ove izbore. Čini se kako birači nisu našli motiva za glasovanje jer nisu vidjeli vezu između kampanje, stvarnih praksi i vladavine, što, prema Krastevu (2002: 51), onemogućuje pozivanje političara na odgovornost. Otuda i nepovjerenje građana u državne institucije.

Bilo kako bilo, punopravno članstvo u EU-u strateški je cilj Hrvatske, te se u kontekstu priprema za integriranje u EU provodi harmonizacija hrvatskog zakonodavstva s *acquis communautaire*. Dio *acquisa* predstavlja i predanost EU-a stvaranju društva utemeljenog na znanju unutar kojega su informacije dostupne svima pod jednakim uvjetima upravo kroz IKT, a naročito internet (*European Communities*, 2003). Kako bi sustigla Europu, Hrvatska je 2001. usvojila strategiju *Informacijska i komunikacijska tehnologija* – Hrvatska u 21. stoljeću. Jedna je to od rijetkih hrvatskih strategija koja je “preživjela” smjenu vlasti u studenome 2003. Kako bi ubrzala informatizaciju i procese restrukturiranja državne uprave, nova je Vlada usvojila program *e-Hrvatska 2007* (Središnji državni ured za e-Hrvatsku, 2004a: 4). Ciljevi programa relevantni za ovaj članak jesu “omogućiti građanima *pravodobno primanje informacija* i njihovo *aktivno sudjelovanje* u društvu kroz umreženi informacijski sustav ... te opremanje državne uprave da postane *transparentan, brz* i učinkovit servis građanima” (*ibid.*; naglas-

⁵ Činjenica da većina vlada širom svijeta krši obećanja dana biračima, slijedi vlastite interese i često zanemaruje preferencije građana ne čini taj postupak ništa prihvatljivijim niti opravdanim.

ci dodani). Analiza dostupnih informacija i sadržaja na internetu pokazala je međutim da Vlada i u tom slučaju formalno prihvaća standarde EU-a, bez prethodnoga ozbiljnog promišljanja na koji način te standarde oživiti. Posljedica je toga produbljanje nepovjerenja građana jer oni u takvim planovima vide samo još jedan primjer retoričke demokratizacije. Kako će analiza web-stranica pokazati, državna uprava još je jako daleko od shvaćanja sebe kao servisa, posebice transparentnog, brzog i učinkovitog, dok količina i sadržaj informacija na internetu nikako ne omogućuju pravodobno informiranje, pa tako ni aktivno sudjelovanje građana u društvu.

Istraživačko pitanje i pretpostavke

Prihvaćajući da je ocjena informacija dostupnih na internetu samo odraz danog trenutka zamrznutog u vremenu⁶, istraživanje, dio kojega je prezentiran i u ovom članku, nastoji dati općenitu ocjenu *e-governancea* u Hrvatskoj i sugerirati putanju njegova daljnjeg razvoja i eventualnog doprinosa demokratizaciji Hrvatske. Još važnije, nastoji ukazati na dodatne korake koje bi Vlada mogla poduzeti kako bi se uspješno izborila s “demokratskim deficitom”, ukoliko bi ozbiljno uzela u obzir potencijalni doprinos *e-governancea* uspješnom završetku reformi javne uprave. U smislu znanstvenog doprinosa istraživanje nastoji popuniti “rupu” u nedavnom istraživanju otvorenosti hrvatskog društva i kvalitete hrvatske demokracije

(Institut otvoreno društvo Hrvatska, 2005) ocjenjujući *online* aspekte otvorenosti i demokracije.

Pretpostavka na kojoj se istraživanje temelji jest da je Hrvatska suočena s “demokratskim deficitom” na koji se djelomično može utjecati prakticiranjem “dobre e-vladavine” ukoliko bi se Vlada internetom služila kao učinkovitim sredstvom komunikacije s građanima i širenja informacija, kako sugerira Pippa Norris (2001: 114).

Istraživanje nastoji ustanoviti služe li se i u kolikoj mjeri tijela javne vlasti na nacionalnoj razini u Hrvatskoj potencijalom interneta kako bi osnažila demokratske procese, u svjetlu Kras-tevljeve tvrdnje kako naponi u tom smislu trebaju novi fokus: povezivanje reformi sa stvarnim brigama i potrebama građana te vraćanje povjerenja građana u demokratske institucije (Kras-tev, 2002: 52).

Istraživanjem sam nastojala pronaći dokaze o primjeni principa dobre, demokratske vladavine u smislu:

- a) popularne kontrole i političke jednakosti koja se očituje kroz *online* vladavinu prava, transparentnost, odgovornost i omogućavanje smislenog sudjelovanja građana u političkim procesima i
- b) proceduralne predvidljivosti i stabilnosti institucija koja se očituje kroz dostupnost 20 osnovnih *online* usluga kako ih definiraju indikatori *eEurope*.

Valja napomenuti kako se istraživanje bavi samo pružateljskom stranom [*supply-side*] *e-governancea*, tj. onime što tijela javne vlasti na nacionalnoj razini pružaju građanima putem interneta. Istraživanje zahtjeva građana [*demand-side*] nije bilo moguće pro-

⁶ Cjelokupno istraživanje provodilo se u periodu od travnja do rujna 2005. godine, dok se sadržaj web-stranica analizirao od 14. do 23. lipnja 2005.

vesti zbog činjenice da velika većina ocijenjenih web-stranica nije imala tzv. "brojač posjeta", onemogućujući tako čak i preliminarnu ocjenu potencijalnih zahtjeva građana, što je dodatno otežano činjenicom da postotak hrvatskih građana koji imaju pristup internetu i koji se njime služe ovisno o izvoru varira između 39% i 52%.⁷

Na početku istraživanja očekivala sam da će e-uprava imati prioritet u razvoju e-governancea, a da će e-demokracija, ukoliko je uopće prisutna, imati daleko manju važnost. Ta se pretpostavka temeljila na činjenici da Hrvatska slijedi politiku EU-a vođenu "mantram" novoga javnog menadžmenta o potrebi povećanja učinkovitosti unutar koje se javnost tretira kao "kupce" ili "klijente", a ne kao građane. Takvi upravni sustavi u najvećoj mjeri koriste IKT kako bi povećali učinkovitost, dok njihovi napori da povećaju količinu informacija dostupnih javnosti kako bi se otvorili zamršeni i zatvoreni putovi vlada ostaju daleko u pozadini (Van Dijk, 2000: 51). Europska unija (pa tako i Hrvatska) smatra da je općeprisutna dostupnost interneta putem širokopojasnog pristupa, uz kompetitivnu cijenu, jedan od ključnih faktora koji omogućuju suvremene *online*

javne usluge i poticajno okružje za razvoj e-poslovanja (*European Commission*, 2002a: 3). Bez sumnje, ako se radi o *online* transakcijama, brzina pristupa od ključne je važnosti, posebno ako govorimo o dinamičnim poslovnim transakcijama ili učinkovitim pružanju *online* javnih usluga. Međutim u kontekstu kriterija "dobre vladavine" koji se odnose na "pošteno" obavljanje javnog posla brzina pristupa manje je važna. Najvažniji je kriterij dostupnost informacija, poštujući tako Zakon o pravu na pristup informacijama, čime se demonstrira vladavina prava, otvorenost, transparentnost i odgovornost tijela javne vlasti. U tom kontekstu irelevantno je dolaze li građani do tih informacija putem *dial-up* ili *broadband* pristupa internetu.

Važno je napomenuti kako je provedeno vrlo malo istraživanja koja se bave utjecajem interneta na demokracijske procese u Hrvatskoj premda je njegovo širenje u Hrvatskoj koincidiralo s tranzicijom iz totalitarnog sustava u parlamentarnu demokraciju (Lacko Vidulić, 2003: 1). Za potrebe ovog članka najrelevantnije među njima bilo je istraživanje koje je provela Lidija Lacko Vidulić 2002. godine. To se istraživanje bavilo pitanjem pridonosi li i do koje mjere internet demokratizaciji hrvatskog društva (*ibid.*: 1) tražeći indikatore otvorenog i demokratskog društva koje svojim dobro informiranim građanima omogućuje sudjelovanje u procesima donošenja odluka. Lacko Vidulić zaključuje da mali broj građana *online*⁸ djelomično objašnjava ograničen

⁷ Citirajući nadležno Ministarstvo mora, prometa, turizma i veza, Vjesnik (16. 5. 2005) daje podatak od 39%, dok podatak o 52% daje ITU (Međunarodna telekomunikacijska unija) (*Internet World Statistics*, 2005. na <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm#e>). Pokušaj da ustanovim stvarni postotak putem Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku ostao je bez odgovora. Budući da je podatak ITU-a bio jedini dostupan službeni podatak, u istraživanju ga tretiram kao jedini relevantan.

⁸ U svibnju 2002. bilo je 720 000 korisnika interneta u Hrvatskoj (Lacko Vidulić, 2003: 9), što je činilo otprilike 17% populacije.

demokratizacijski učinak interneta na Hrvatsku (*ibid.*: 8-9).

Taj zaključak bio je izvrsna polazišna točka mome istraživanju. Činilo se prikladnim procijeniti je li u međuvremenu došlo do promjena nabolje (ili nagore), osobito imajući u vidu stupanje na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama (listopad 2003). Zadnji pregled internetskih stranica u istraživanju Lacko Vidulić proveden je u srpnju 2002. Otada se Hrvatska našla među 25 zemalja s najvećom stopom širenja interneta u svijetu. Njezinih 52% građana *online* premašuje čak i prosjek EU-a od 46,9% (*Internet World Statistics*, 2004). Stoga broj korisnika interneta više ne bi trebao opravdavati loše rezultate u smislu dobre vladavine.

Kada govorimo o sveukupnom indeksu e-spremnosti, Hrvatska također ima relativno visoku poziciju, zauzimajući 39, odnosno 48. mjesto u istraživanjima provedenima 2003. i 2004. u sklopu UN-ovih istraživanja spremnosti e-uprave (UN, 2003a i 2004). Taj indeks pokazuje "kombiniranu mjeru kapaciteta i želje/spremnosti zemalja da se koriste e-upravom u svrhu razvoja predvođenog IKT-om" (UN, 2004: 13; neslužbeni prijevod; naglasak u izvorniku). Smatram značajnim to što je Hrvatska u smislu kapaciteta i želje/spremnosti pala na ljestvici između 2003. i 2004, baš kao što se dogodilo i s indeksom percepcije korumpiranosti. Naime 2003. indeks percepcije korumpiranosti bio je 3.7 (*Transparency International*, 2003), dok je 2004. umjesto da se poboljša indeks pao za 0.2 (*Transparency International*, 2004). Koje su implikacije takvih padova za napredak u smislu postizanja "dobre vladavine" i demokratskih ideala?

Prvi dio istraživanja donosi odgovor na onaj dio istraživačkog pitanja koji se bavi pitanjima popularne kontrole i političke jednakosti evidentiranih kroz *online* vladavinu prava, otvorenost, transparentnost, odgovornost i omogućavanje smislenog sudjelovanja građana u političkim procesima.

Poseban dio istraživanja interpretira rezultate studije dostupnosti javnih usluga na internetu koju je naručila Vlada, odnosno Središnji državni ured za e-Hrvatsku, a objavljena je u svibnju 2005. godine (Capgemini d.o.o., 2005). Rezultati te studije interpretiraju se u smislu njihova doprinosa dobroj, demokračičnoj vladavini, a odnose se na indikatore učinkovitosti i djelotvornosti, jer se studija koristi metodologijom i pokazateljima napretka [*benchmarks*] EU-a za ocjenu dostupnosti osnovnih *online* usluga građanima i tvrtkama. Na taj se način dolazi do odgovora na onaj dio istraživačkog pitanja koji ocjenjuje stabilnost institucija i proceduralnu predvidljivost kao elemente dobre demokračične vladavine.

Uzorak

Empirijski dio istraživanja bavi se analizom odabranih službenih web-stranica tijela javne vlasti u Hrvatskoj tražeći indikatore "dobre vladavine" *online*. Zbog prostornih i vremenskih ograničenja nije bilo moguće provesti analizu službenih web-stranica svih tijela javne vlasti, pa sam se ograničila na ona tijela javne vlasti na nacionalnoj razini čije djelovanje, po mom mišljenju, ima najviše utjecaja na stvaranje, odnosno rješavanje "demokračičkog deficita". Uzorak, njihove web-stranice, ukoliko su pronađene, te datum pregleda stranice prikazani su u tablici I.

Tablica I. Uzorak, URL-adrese i datum pregleda stranice

	Uzorak tijela javne vlasti u Hrvatskoj u istraživanju	Web-stranica	Datum pregleda stranice
1	Vlada Republike Hrvatske	www.vlada.hr	14.6.2005.
2	Hrvatski sabor	www.sabor.hr	23.6.2005.
3	Predsjednik Republike Hrvatske	www.predsjednik.hr	23.6.2005.
4	Ministarstvo vanjskih poslova	www.mvp.hr	14.6.2005.
5	i europskih integracija	www.mei.hr	14.6.2005.
6	Ministarstvo financija	www.mfin.hr	14.6.2005.
7	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	www.mingo.hr	15.6.2005.
8	Ministarstvo kulture	www.min-kulture.hr	15.6.2005.
9	Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka	www.mmtpr.hr	15.6.2005.
10	Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	www.mobms.hr	15.6.2005.
11	Ministarstvo obrane	www.morh.hr	15.6.2005.
12	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva	www.mps.hr	15.6.2005.
13	Ministarstvo pravosuđa	www.pravosudje.hr	16.6.2005.
14	Ministarstvo unutarnjih poslova	www.mup.hr	16.6.2005.
15	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	www.mzopu.hr	16.6.2005.
16	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	www.mzss.hr	16.6.2005.
17	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	www.mzos.hr	16.6.2005.
18	Središnji državni ured za upravu	www.uprava.hr	20.6.2005.
19	Središnji državni ured za e-Hrvatsku	www.e-hrvatska.hr	20.6.2005.
20	Središnji državni ured za razvojnu strategiju	www.hrvatska21.hr	20.6.2005.
21	Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom	-----	
22	Ured Vlade RH za odnose s javnošću	-----	
23	Ured Vlade RH za javnu nabavu	-----	
24	Ured predsjednika Vlade RH	-----	
25	Ured Vlade RH za provođenje projekta sukcesije	-----	
26	Ured Vlade RH za socijalno partnerstvo	www.socijalno-partnerstvo.hr	20.6.2005.

27	Ured za protokol Vlade RH	-----	
28	Ured Vlade RH za suzbijanje zloporabe opojnih droga	www.uredzadroge.hr	20.6.2005.
29	Ured Vlade RH za nacionalne manjine	-----	
30	Ured Vlade RH za unutarnju reviziju	-----	
31	Ured Vlade RH za ljudska prava	www.ljudskaprava.hr	20.6.2005.
32	Ured Vlade RH za ravnopravnost spolova	-----	
33	Ured Vlade RH za udruge	www.uzuvrh.hr	20.6.2005.
34	Ured Vlade RH za zakonodavstvo	-----	
35	Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske		

Uzorak je dakle činilo 35 tijela javne vlasti. Međutim ukupno su u razdoblju između 14. i 23. lipnja 2005. analizirane 24 web-stranice jer jedan središnji državni ured te čak jedanaest ureda Vlade RH nije imalo aktivnu web-stranicu. Jedna od 24 web-stranice izostavljena je iz statističke analize jer je njezin

status nejasan (vidi niže). Stoga se svi bodovi, odnosno postoci u kvantitativnoj analizi odnose na 23 web-stranice nedvojbeno identificirane kao službene stranice tijela javne vlasti iz uzorka. Tablica II donosi broj i postotak web-stranica u ukupnom uzorku.

Tablica II. Broj i postotak identificiranih web-stranica unutar uzorka prema tipu tijela javne vlasti

14 ministarstava		4 središnja državna ureda		14 ureda Vlade RH		Portal Vlade RH		Portal predsjednika RH		Portal Sabora	
Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%
14	100	2	50	4	28,57	1	100	1	100	1	100

Cjelokupni uzorak:
35
tijela javne vlasti

Broj web-stranica	%
rw10 23	65.71

Od kojih:

Metodologija i indikatori

David Beetham u svom članku "Key Principles and Indices for a Democratic Audit" ispravno primjećuje kako su "...pokazatelji demokratičnosti bilo koje vrste nužno ocjenjivački i prosuđujući...", dok se istraživači "...koji procjenjuju vlastitu zemlju čine 'politički subjektivnima'" (1994: 35-36, neslužbeni prijevod). Svjesna takvih predrasuda te uz nedostatak upravnih akata koji bi specificirali koji su to relevantni dokumenti koji bi javnosti trebali biti dostupni putem interneta, sastavila sam niz indikatora vodeći se indikatorima korištenima u istraživanju web-stranica središnje vlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu (*LSE Public Policy Group*, 2001), osam od ukupno trideset indikatora koje je razvio David Beetham, a koji se odnose na područje otvorene i odgovorne vlasti te građanskih i političkih prava (Beetham, 1994: 36-39) te indikatora koje je Pippa Norris koristila u svom "informativnom indeksu" za *online* parlamente (Norris, 2000: 139). Odabir indikatora svakako proizlazi iz mog razumijevanja pojma *good governance*.

Indikatori su svrstani u sedam kategorija: vjerodostojnost, lakoća navigacije, transparentnost, opća pristupačnost, pristupačnost viših dužnosnika i viših službenika, antikorupcijski indikatori i indikatori mogućnosti sudjelovanja građana. Neke od njih moglo bi se smatrati više "tehničkim" (poput većine unutar kategorija opće pristu-

pačnosti ili pristupačnosti viših službenika te lakoće navigacije), a druge više "demokratskim" (poput antikorupcijskih, indikatora transparentnosti ili indikatora mogućnosti sudjelovanja građana), no kako je već u uvodnome dijelu teksta spomenuto, "tehnički indikatori" zapravo ukazuju na onaj dio dobre vladavine koji se odnosi na kompetentno obavljanje javnog posla, te su, u tom smislu, podjednako važni za ocjenu kvalitete web-stranice kao i više "demokratski indikatori".

Stoga je svakom od indikatora u statističkoj obradi pridodana jednaka relativna važnost – svaki je nosio 1 bod, osim kod ocjene svježine informacija koja je bila bodovana od 0 do 3, ovisno o datumu zadnje promjene. Tako je kod ocjene svježine informacija i datuma novosti 1 bod dodijeljen za one unutar mjesec dana, 2 za one unutar tjedan dana te 3 za one unutar posljednja 24 sata. Sve stranice koje nisu bile osvježene dulje od 30 dana dobile su 0 bodova na ta dva indikatora. Takva jednostavna metoda onemogućila je s jedne strane daljnje "subjektiviziranje" važnosti pojedinih indikatora za ocjenu demokratičnosti, a s druge je strane omogućila jednostavnu statističku analizu.

Nakon što sam ustanovila da tijelo javne vlasti ima/nema web-stranicu, putem pretraživača *Google*, a nakon neuspješnog lociranja web-stranice putem portala Vlade RH, počela je potraga za indikatorima:

Indikatori vjerodostojnosti	Bodovna vrijednost
Informacija o zadnjem ažuriranju	0-3
Svježina novosti/priopćenja za javnost	0-3
Podaci o glasnogovorniku/ci	
Ime i prezime	1
Osobni e-mail	1
Telefon	1
Poveznice na druge web-stranice	1
Višejezičnost	1

Članak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama (Hrvatski sabor, 2003) navodi kako informacije koje pružaju tijela javne vlasti moraju biti cjelovite i točne, te su se stoga stranice koje nisu redovito osvježavane tretirale kao one koje ne poštuju tu odredbu Zakona, s obzirom na nepotpunost informacija. Članak 10, stavak 1. istog Zakona (*ibid.*) određuje kako su tijela javne vlasti "obavezna omogućiti pristup informacijama redovitim objavljivanjem određenih informacija... i to uz uvjet objave jedanput mjesečno, na primjeren i dostupan način..." dok članak 20. (*ibid.*) specificira kako se to treba obaviti bilo putem službenih glasila bilo na

informatičkom mediju. Stoga su web-stranice čije su zadnje osvježivanje i datum novosti bili stariji od mjesec dana ostvarile 0 od mogućih 6 bodova za ta dva indikatora.⁹ Objavljeni kontakt-podaci glasnogovornika/ce smatrani su indikatorom postojanja (barem teorijski) osobe odgovorne za vjerodostojnost informacija na web-stranici, dok su poveznice na druge stranice sličnog sadržaja ili onog u vezi s pruženim informacijama ukazivale na spremnost dotičnog tijela javne vlasti da olakša pretraživanje podataka iz neovisnih izvora koji potkrepljuju njihove informacije. Konačno, dostupnost informacija na više jezika omogućava

Indikatori lakoće pretraživanja	Bodovna vrijednost
Mapa stranice	1
Lista aktivnosti	1
Vlastiti pretraživač	1
Organizacijska shema	1
Tehnologija za građane s posebnim potrebama	1

⁹ Premda postoji mogućnost da su neka tijela javne vlasti pružila "svježije" informacije putem službenih glasila, a ne elektroničkim putem, web-stranice svejedno nisu dobile bodove jer ne postoji razlog zbog kojeg se te informacije nisu mogle prenijeti i na internet, uzimajući u obzir opravdanu pretpostavku da su u prvom redu i bile kreirane na računalu, a ako i nisu, zasigurno je došlo do elektroničke obrade prilikom prijeloma teksta za objavu u službenom glasilu.

neovisan pristup partnerima iz EU-a ili donatorskih institucija u njihovim ocjenama napretka Hrvatske u ostvarenju “dobre vladavine”.

Lakoća pretraživanja i intuitivnost nužni su kako bi se stranica ocijenila pristupačnom i transparentnom. Istraživanja su naime pokazala da prosječni

građani provedu otprilike 15-ak minuta na web-stranicama tijela javne vlasti u potrazi za informacijama (Dunleavy i Margetts, 2002). Stoga je bilo opravdano pretpostaviti kako bi prosječan građanin vrlo brzo odustao od pretrage nepregledne stranice na kojoj treba stalno “klikati” u potrazi za željenom informacijom.

Indikatori transparentnosti	Bodovna vrijednost
Izjava o odgovornostima i ciljevima	1
Izveštaji o radu	
Aktualni	1
Arhivirani	1
Mogućnost narudžbe izvještaja	
<i>e-mailom</i>	1
Poštom	1
Telefonski	1
Zahtjev se može uputiti kroz postojeći <i>online</i> obrazac	1
Katalog informacija i službenik za informiranje	1
Zapisnici sa sastanaka/sjednica	1
Odluke izvršnih tijela	1
Usvojeni programi	1

Postojanje tzv. Kataloga informacija te imenovan službenik za informiranje odgovoran za ostvarivanje prava na

pristup informacijama indikatori su skladni s čl. 22. Zakona o pravu na pristup informacijama (Hrv. sabor, 2003).

Indikatori opće pristupačnosti	Bodovna vrijednost
Telefon	1
Fax	1
Adresa	1
Upute za pronalazak	1
Opći <i>e-mail</i>	1
Pojedinačni <i>e-mail</i> po funkciji	1
Mogućnost “pronaska ljudi/funkcija”	1
<i>E-mail webmastera</i>	1

Indikatori pristupačnosti dužnosnika i viših službenika	Bodovna vrijednost
Telefon	1
Fax	1
Adresa	1
Osobni <i>e-mail</i>	1

Indikatori opće pristupačnosti imali su za cilj ustanoviti razinu do koje su tijela javne vlasti pristupačna građanima što se tiče dobivanja osnovnih informacija i pružanja usluga, dok se pristupačnost dužnosnika i viših službenika ocjenjivala u pogledu načela demo-

kratske odgovornosti, tj. obznanjivanja informacija o tome tko je odgovoran za što, jer se načelo ministarske odgovornosti ne prepoznaje niti se prakticira u svakodnevnome političkom životu Hrvatske.

Antikorupcijski indikatori	Bodovna vrijednost
Javni natječaji za nabavu	1
Javni natječaji za dodjelu <i>grantova</i>	1
Javni natječaji za slobodna radna mjesta	1
Financijski izvještaji	1
Životopisi dužnosnika i viših službenika	1
Opisi radnih mjesta	1

Životopise dužnosnika i viših službenika te opise radnih mjesta smatram važnima s obzirom na činjenicu da među zemljama središnje i istočne Europe Hrvatska ima najveću razinu političkog utjecaja na zapošljavanje u javnom sektoru (Hellman *et al.*, 2000 u: Bađun, 2003: 146). Stoga pomoću ta

dva indikatora nastojim otkriti pobijali se percepcija klijentelizma *online* te jesu li osobe na višim pozicijama unutar strukture tijela javne vlasti kompetentne za obavljanje tog posla s obzirom na svoje formalno obrazovanje i/ili prethodno radno iskustvo.

Indikatori mogućnosti sudjelovanja	Bodovna vrijednost
Izjava kojom se potiče sudjelovanje građana	1
<i>Online</i> obrazac za slanje komentara	1
Kalendar nadolazećih aktivnosti	1
<i>Online</i> ankete	1
Forum za diskusiju	1
Predloženi programi	1
<i>Online</i> obrazac za komentare	1
Uvid u prethodne komentare	1

Odgovori na prethodne komentare	1
Prvotne verzije dokumenata	1
Najčešća pitanja i odgovori	1

Prisutnost tih indikatora dokazala bi responsivnu vladavinu, u skladu s preferencijama građana, koja bi posjetiteljima web-stranica omogućila,

između ostalog, referiranje na komentare ostalih sudionika/ca u konzultacijskom procesu.

Dodatni indikatori za Sabor	Bodovna vrijednost
Tekst Ustava	1
Povijest Sabora i Vlade	1
Ustroj, struktura i funkcija parlamenta	1
Poslovník	1
Službeni dokumenti, tekstovi zakonskih prijedloga, publikacije i izvještaji	1
Status zakonskih prijedloga kojima prethodi rasprava	1

Radi se o ukupno 56 indikatora za tijela izvršne vlasti, 55 za predsjednika Republike te 62 za Sabor. Razlika u broju indikatora za pojedina tijela javne vlasti proizlazi iz neprimjenjivosti svih indikatora na sva tijela javne vlasti. Tako su, primjerice, dodatni indikatori za Sabor upućivali na svijest o potrebi edukacije javnosti o političkom sustavu koji se u posljednjih 15 godina mijenjao čak tri puta. Nadalje, poseban indikator konzultativne funkcije Sabora jest status i tekst zakonskih prijedloga o kojima rasprava tek slijedi. On je važan za smisleno sudjelovanje građana u političkim procesima.

Analiza web-stranica

Ukoliko se ne obrađuju svaka za sebe, u analizi web-stranica, tijela javne vlasti grupirana su u dvije grupe. Prvu grupu čine portal Vlade RH, predsjednika Republike i Sabora (donositelji

odluka), dok drugu grupu čine ministarstva, središnji državni uredi i uredi Vlade RH (izvršitelji odluka).

Kako je već rečeno, od ukupnog uzorka od 35 tijela javne vlasti samo njih 24 (69%) imaju web-stranicu, unutar kojih su najslabije zastupljeni uredi Vlade RH – manje od trećine (4 od 14) su *online*. U kontekstu ovog članka možda je najznačajnije kako ni Ured Vlade RH za odnose s javnošću ni Ured Vlade RH za javnu nabavu nemaju svoju web-stranicu. Kako ured zadužen za informiranje građana o aktivnostima Vlade ne daje na uvid informacije o vlastitom radu, dok ured za provođenje zakona o javnoj nabavi djeluje na netransparentan način, postavlja se pitanje otvorenosti i odgovornosti, što dodatno pridonosi već postojećoj skepsi i nepovjerenju spram institucija.

Tri od četiri središnja državna ureda imaju web-stranicu. Međutim či-

njenica da Središnji državni ured za upravljanje imovinom te već navedeni Ured Vlade RH za javnu nabavu nemaju web-stranicu čini taj nedostatak informacija značajnim u smislu sveukupne odgovornosti države spram svojih građana i načina na koji se raspoložive javnim sredstvima. To naime znatno otežava, možda čak i onemogućava nadzor od strane zainteresiranih građana i organizacija civilnog društva, posebice ako se uzme u obzir pogoršanje indeksa percepcije korumpiranosti.¹⁰ Osim toga na taj se način još više mistificira proces javne nabave, što može djelovati suprotno načelu jednake tržišne utakmice u poslovnom sektoru.

Od tri preostala središnja državna ureda web-stranica jednoga od njih primjer je stranice koja "pluta" u vremenu i *cyber*-prostoru. Stranicu je aktivirao Ured za strategiju razvitka u mandatu Račanove vlade, a datum zadnje izmjene je studeni 2003. Međutim CARNET, službeni hrvatski server za imena domene koji je nadležan za internetsku domenu *.hr*, navodi je kao aktivnu i na korištenju od strane Vlade RH, odnosno njezina Ureda za strategiju razvitka (CARNET, 2005). Hrvatska verzija Vladina portala ne navodi postojeću internetsku stranicu Središnjega državnog ureda za razvojnu strategiju, dok ju engleska inačica navodi kao službenu stranicu upravo toga Ureda. Manje "političan" građanin u potrazi za

¹⁰ Činjenica da Državni ured za reviziju ima web-stranicu s objavljenim izvješćima nije toliko značajna u tom smislu jer se revizije obavljaju nakon izvršenja. Najnovija dostupna izvješća državne revizije odnosila su se na 2003. godinu. Stoga, bez obzira na njihov nesumnjiv doprinos načelu odgovornosti, u smislu ovog članka, ona su beznačajna.

informacijama možda ne bi ni primijetio malenu razliku u imenu tijela javne vlasti te bi otvaranjem dostupnih linkova naišao na program Vlade iz prethodnog mandata i strategije razvijane u sklopu tog programa. Takva praksa navodi na krivi trag i zbunjuje građane te dovodi u pitanje načelo vladavine u skladu s preferencijama građana. Budući da je građanima teško doći do informacija o općenitim strategijama razvoja koje Vlada priprema ili provodi, znatno se smanjuje mogućnost njihova utjecaja na te strategije, što može dovesti do primjene strategija i politika koje su u suprotnosti s preferencijama građana. Nadalje, postavlja se i pitanje učinkovitosti te ekonomske opravdanosti. Ukoliko se ta stranica više ne koristi, zašto je domena još uvijek aktivna i tko ju plaća? Ukoliko je domena aktivna s razlogom, zašto informacije nisu osvježene i zašto nije integrirana u postojeći službeni Vladin *cyber*-prostor? Indikatori pronađeni na toj stranici nisu uzeti u obzir kod kvantitativne analize zbog starosti informacija te nejasnog statusa te web-stranice unutar službenoga hrvatskog *cyber*-prostora.

Sveukupni rezultati

Čak i ako se zanemari činjenica da gotovo trećina tijela javne vlasti iz uzorka nema svoju web-stranicu, ukupni rezultati unutar svih kategorija indikatora daju razlog za ozbiljnu zabrinutost zbog takva stanja. U prosjeku samo je 41% indikatora pronađeno na web-stranicama, a kada se rezultati razdvajaju na donositelje i izvršitelje odluka, jedva ih se trećina (34%) nalazi na web-stranicama izvršitelja.

Općenito, najveći broj indikatora pronađen je među indikatorima pri-

stupačnosti – u oko 60% slučajeva, dok je najmanji broj indikatora, svega 18%, pronađen u kategoriji mogućnosti sudjelovanja građana. Ne čudi što su indikatori opće i pristupačnosti viših službenika najviše zastupljeni – to su ipak

podaci koji se u pravilu ne mijenjaju i ne zahtijevaju neki poseban angažman. S druge strane, oni koji zahtijevaju najveći angažman i dvosmjernu komunikaciju s građanima su najmanje zastupljeni.

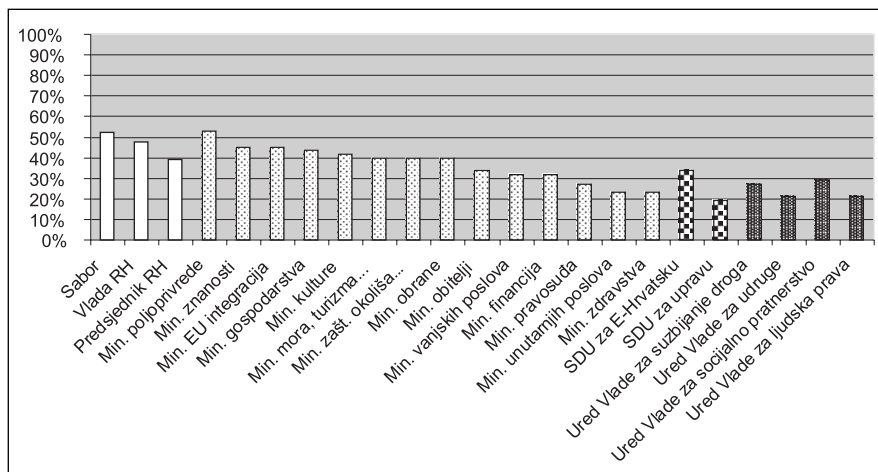
Tablica III. Prosječna prisutnost indikatora po kategorijama

Kategorija indikatora	Ukupno	Donositelji odluka	Izvršitelji odluka
Vjerodostojnost	38%	48%	29%
Lakoća navigacije	51%	67%	42%
Transparentnost	29%	46%	28%
Opća pristupačnost	50%	63%	46%
Pristupačnost dužnosnika	69%	88%	59%
Antikorupcijski indikatori	31%	28%	19%
Mogućnost sudjelovanja	18%	21%	18%
Prosječno ukupno	41%	52%	34%

Što se tiče ministarstava, sva su zastupljena na *webu*, međutim kvaliteta i količina dostupnih informacija znatno variraju. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva jedino je od njih 14 imalo više od 50% indikatora. Ta stranica obiluje informacijama i dobro je dizajnirana te nudi nekoliko načina pretraživanja, a ima i posebnu poveznicu za predstavnike medija, prepoznajući njihovu potrebu da do informacija dođu prije javnosti općenito. Ujedno je to i jedina stranica koja eksplicitno spominje namjeru korištenja IKT-a kako bi poboljšala komunikaciju s javnošću. Na drugom kraju spektra nalaze se Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi s tek četvrtinom indikatora te uz površnost u dizajnu i održavanju stranica.

Kada govorimo o stranicama donositelja odluka (Vlada, Sabor, predsjednik), oni stoje nešto bolje, s 52% pronađenih indikatora. Međutim stranica Sabora kao predstavničkog tijela, prema mom mišljenju, trebala je dati bolje rezultate, posebice unutar kategorije mogućnosti sudjelovanja građana gdje su pronađena samo 3 od mogućih 11 indikatora, zanemarujući pritom činjenicu da je *online* anketa datirala iz prosinca 2004. Također je značajno u tom smislu kako zastupnici i zastupnice nemaju individualnu saborsku *e-mail* adresu. Građanima je tako ostavljena mogućnost obratiti se *e-mailom* ili klubu zastupnika ili koristeći obrazac na stranicama *web*-redakcije Sabora. *Web*-redakcija međutim ne preuzima nikakvu odgovornost za daljnje postupanje nakon što proslijedi upit niti postoji ikakav sustav praćenja što se dalje

Grafikon I. Postotak ukupno ostvarenih bodova – donositelji odluka, ministarstva, središnji državni uredi i uredi Vlade RH (maksimalan broj bodova za Sabor je 68, za izvršna tijela 62, za predsjednika 61)

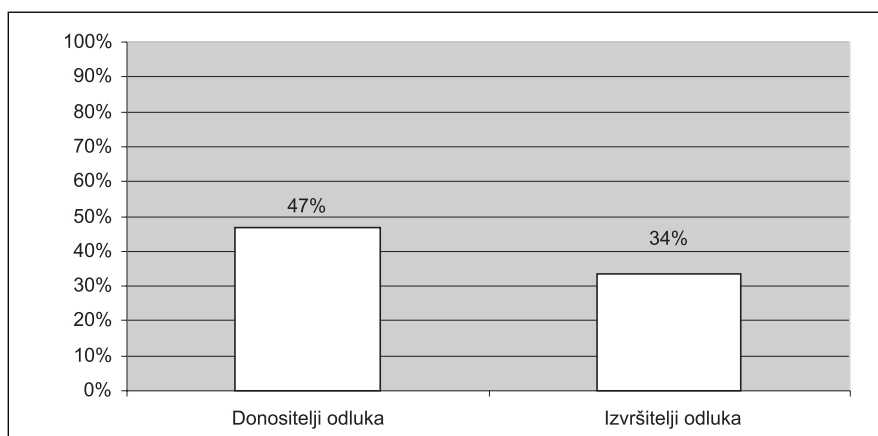


dogada s upitom građana. Na taj se način sva pitanja zastupnicima “filtriraju” kroz tajnike/ce klubova, a izlika poput “e-mail poruka se izgubila; nisam je dobio” uvijek je pri ruci.

Veću zabrinutost, što se tiče Sabora, izaziva činjenica da saborska stranica informira građane da zapisnike i fonogramе sa sjednica mogu dobiti ukoliko upute *pismeni* zahtjev tajniku Sabora, navodeći svrhu zahtjeva. Nadalje, traži

se i pismena potvrda institucije unutar koje se provodi predmnijevano istraživanje. Takav je zahtjev u izravnoj suprotnosti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, koji jasno navodi kako “Podnositelj zahtjeva nije obvezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji” (članak 11, stavak 4) te kako se pravo na pristup informaciji ostvaruje “podnošenjem *usmenog* ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu javne

Grafikon II. Prosječni postotak ostvarenih bodova donositelja i izvršitelja odluka



vlasti” (članak 11, stavak 1; naglasak dodan). Uzimajući u obzir činjenicu da je upravo Sabor donio Zakon o pravu na pristup informacijama, tu se ne radi samo o pitanju vladavine prava, nego i o kompetentnosti i uzoru.

Grafikon I ilustrira rang-listu prema ukupno ostvarenim bodovima na svim analiziranim web-stranicama, grupiranim prema tipovima tijela javne vlasti.

Ukupno gledajući, web-stranice donositelja odluka postižu veće rezultate, premda su obje grupe u prosjeku postigle manje od 50% ukupnog broja mogućih bodova (vidi grafikon II).

Rezultati prema kategorijama indikatora

Prosječan postotak pronađenih indikatora u uzorku prikazan je u Tablici IV:

Tablica IV. Postotak indikatora prema kategorijama i vrsti tijela javne vlasti

Kategorija	Ukupno		Rezultati prema vrsti tijela javne vlasti				
	23 web-stranice	14 ministarstava	2 središnja državna ureda	4 ureda Vlade RH	1 portal Vlade	1 portal Predsjednika	1 portal Sabora
Vjerodostojnost	38%	44%	27%	16%	45%	55%	45%
Navigacija	51%	56%	40%	30%	80%	60%	60%
Transparentnost	29%	26%	32%	25%	45%	30%	64%
Opća pristupačnost	50%	47%	31%	59%	75%	63%	50%
Pristupačnost dužnosnika	69%	77%	75%	25%	100%	75%	88%
Anti-korupcijski indikatori	31%	40%	0%	17%	33%	17%	33%
Mogućnost sudjelovanja	18%	17%	14%	23%	18%	18%	27%
Ukupno	41%	44%	31%	28%	57%	45%	52%

Kako se vidi iz tablice, varijacije između pojedinih tipova tijela javne vlasti značajne su. Niže navodim ilustrativne primjere koji ukazuju na manjkavosti i paradokse unutar svake od kategorija indikatora, dodatno analizirajući ona mjesta koja smatram važnima u ocjeni demokratičnosti službenoga hrvatskog internetskog prostora.

Rezultati svake pojedine web-stranice i prosječna učestalost svakog indikatora dostupni su u integralnoj verziji istraživanja na www.map.hr.

Vjerodostojnost

Zadnje mjesto unutar ove kategorije pripalo je Središnjem državnom uredu za upravu, s ukupno pronađenim 1

od 11 indikatora, (poveznice na druge web-stranice, premda i njih samo 3). Značajno je napomenuti kako je to tijelo javne vlasti i ukupno najlošije rangirano u istraživanju, sa svega 12 od moguća 62 boda, uzimajući u obzir da je upravo ono zaduženo kako za provedbu i nadzor provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama tako i za provedbu reforme javne uprave. Sudeći prema sadržaju njegove web-stranice, upitna je kompetentnost toga tijela – ukoliko nije u stanju izvijestiti javnost o najnovijim događanjima unutar svoga Ureda, smatram kako je opravdano postaviti pitanje njegove sposobnosti monitoriranja tipa i količine informacija koje druga tijela javne vlasti pružaju građanima bilo *online* bilo *offline*.

S druge strane, premda je 45% indikatora vjerodostojnosti pronađeno na Vladinu portalu, valja napomenuti kako je on još uvijek navodio g. Babića kao državnog tajnika za razvojnu strategiju iako je on smijenjen čak 3 tjedna ranije. Isto tako, premda Središnji državni ured za upravu ima svoju web-stranicu, Vladin portal ju ne navodi. Stoga usprkos relativno visokom broju prisutnih indikatora vjerodostojnost te web-stranice ostaje upitna. Naposljetku, zanimljiva je i činjenica kako glasnogovorniku Vlade nije moguće uputiti *e-mail* s Vladina portala jer ga on i ne navodi.

Četrdeset pet posto izvršitelja odluka te svi donositelji odluka dio svojih informacija prevode na engleski jezik, premda se količina i kvaliteta informacija značajno razlikuju od tijela do tijela. Riječ koja najbolje opisuje tu praksu jest “površnost” jer se tako dovodi u pitanje efikasnost i vjerodostojnost većine tijela javne vlasti pred stranim partnerima i donatorskom zajednicom.

Lakoća navigacije

Unutar ove kategorije indikatora niti jedna stranica iz uzorka nije imala tehnologiju za osobe s posebnim potrebama, što onemogućava, primjerice, slabovidnim osobama da pronađu relevantne informacije. Na taj se način potkopava princip jednakosti pristupa informacijama, a time i mogućnost sudjelovanja u procesima donošenja odluka. Osim toga površan dizajn stranica otežava pretragu, pa su neki od indikatora pronađeni slučajno. Primjerice, organizacijska shema Ministarstva zdravstva skrivena je pod poveznicom “aktivnosti”, dok se do organizacijske sheme MUP-a može doći samo preko mape *weba* – otvaranje poveznice “Ministarstvo” otvorilo je životopis tadašnjeg ministra Mlinarića. Konačno, mapa *weba* Ministarstva vanjskih poslova slučajno je pronađena pod poveznicom “struktura” u tijeku potrage za organizacijskom shemom ministarstva.

Transparentnost

Ukupna prisutnost indikatora unutar ove kategorije ispod 30% uzrokuje ozbiljnu zabrinutost. Samo 3 indikatora unutar ove kategorije pronađena su u više od polovice tijela javne vlasti iz uzorka s aktivnom web-stranicom. Sabor je tu ostvario najbolji rezultat, sa 64% pronađenih indikatora, a slijedi ga portal Vlade s 45%.

Petnaest od 23 tijela javne vlasti iz uzorka ima na svojim web-stranicama izvještaje o radu, ali samo u 10 slučajeva ti se izvještaji odnose na tekući mandat. Od tih 10 samo 7 ministarstava i niti jedno drugo izvršno tijelo ne izvještava *online* o svome radu. S druge strane, izvještaji koji se odnose na rad u mandatu prethodne Vlade prisutni su u 65% slučajeva, što bi mogao biti poka-

zatelj kako je prethodna Vlada prakticirala bolji "e-governance". Primjerice, Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004. godinu navodi kako će se izvještaji o provedbi plana objavljivati na web-stranicama Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku (Središnji državni ured za e-Hrvatsku, 2004: 19), a u istom dokumentu kritizira se prethodna Vlada zbog loše provedbe strateških dokumenata i nepostojanja mehanizama za praćenje njihove provedbe (*ibid.*, 4). Ipak, jedino izvješće na web-stranici Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku jest upravo izvješće o provedbi Strategije IKT koju je pripremlilo i objavilo tada nadležno Ministarstvo znanosti i tehnologije u studenom 2003. Takav nalaz ukazuje na snažan element politikantstva u fazi planiranja te na vrlo nisku razinu učinkovitosti u fazi implementacije, a oboje je vrlo pogubno za "dobru vladavinu".

Zakon o pravu na pristup informacijama (čl. 22) određuje da svako tijelo javne vlasti treba imenovati i objaviti službene informacije tzv. "službenika za informiranje" zaduženog za ostvarivanje prava na pristup informacijama te ustrojiti i voditi "katalog informacija", tj. popis svih informacija koje posjeduje, njima raspolaže ili ih nadzire pojedino tijelo. Od svih pregledanih stranica samo njih 5 (14%) ima katalog informacija, a samo dva navode imena i/ili kontakt-informacije službenika za informiranje.

Središnji državni ured za upravu, nadležan za praćenje provedbe tog Zakona, Saboru je podnio izvješće o provedbi za 2004. godinu u kojem navodi kako je većina tijela javne vlasti donijela odluku o imenovanju službenika za informiranje te ustroju kataloga infor-

macija (Središnji državni ured za upravu, 2005: 1; naglasak dodan). Ukoliko je suditi prema našem uzorku, taj dio izvješća sporan je. Kada govorimo o učinkovitom pružanju informacija, ne možemo se ne pitati zašto, ukoliko su službenici imenovani i katalozi ustrojeni, tih informacija nema na internetu. Od pet web-stranica s katalogom informacija samo jedna na jasan način posjetiteljima objašnjava da je to način ostvarenja prava na pristup informacijama. To je po mom mišljenju eklatantan primjer poštivanja forme, bez promišljanja ili čak namjere ispunjenja toga demokratskog prava građana, što potkrepljuje i činjenica da niti jedno tijelo javne vlasti iz uzorka ne navodi imena službenika za informiranje na poveznici "kontakt".

Pristupačnost

Ovo su dvije kategorije indikatora koje su u istraživanju ostvarile najbolje rezultate. Indikatori opće pristupačnosti pronađeni su u prosjeku u 50% slučajeva, dok su indikatori pristupačnosti dužnosnika i viših službenika pronađeni u čak 70% slučajeva.

Što se tiče opće pristupačnosti, većina tijela javne vlasti imala je objavljen broj svoje telefonske centrale i adresu (83%), premda valja primijetiti kako tri ministarstva nisu smatrala shodnim objaviti svoju fizičku adresu. Može se pretpostaviti kako nadležni u danim ministarstvima ne smatraju da bi im se građani mogli obratiti pismenim putem ili ih, primjerice, posjetiti. Broj faxesa te opća *e-mail* adresa pronađeni su u 65% slučajeva, međutim adresa *webmastera* prisutna je u samo 48% slučajeva. Kada govorimo o učinkovitom *e-governanceu*, to smanjuje mogućnost građana da upozore nadležne

na tehničke poteškoće s web-stranicom i u krajnjoj liniji može usporiti ili onemogućiti sudjelovanje građana u političkim procesima putem interneta. Zanimljivo je kako niti jedna web-stranica ne daje upute o tome kako doći do njih, premda tri nude *online* karte. Takva je praksa problematična u smislu načela jednakosti pristupa – ukoliko građanin ne stanuje u Zagrebu ili ga ne poznaje, njegov posjet tijelu javne vlasti znatno je otežan i potencijalno skuplji. U takvim okolnostima jedini je način pronalaska željenog tijela javne vlasti uz pomoć taksi-službe jer niti jedno tijelo javne vlasti ne daje upute o tome kako ga pronaći bilo osobnim automobilom bilo javnim prijevozom.

Kod dužnosnika i viših službenika najučestaliji indikatori bili su brojevi telefona i faxes (17 od 23, ili 74%), dok su osobne *e-mail* adrese pronađene u 60% slučajeva. Niti jedan središnji državni ured ne daje *e-mail* adresu svojih dužnosnika, što je najuočljivije upravo na slučaju Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku. Osim toga, kako je već navedeno, zastupnicima nije moguće poslati *e-mail* na osobne adrese u Saboru, što je i razlog zbog kojeg je Sabor na ovom indikatoru ostvario 0,5 bodova. Za razliku od zastupnika osobni *e-mail* moguće je uputiti predsjedniku i potpredsjednicima Sabora te višim administrativnim službenicima u Saboru.

Antikorupcijski indikatori

Percepcija korupcije u politici i javnoj upravi vjerojatno je jedan od najznačajnijih uzroka “demokratskog deficita” u Hrvatskoj. Stoga su indikatori u ovoj kategoriji imali za cilj ustanoviti služe li se tijela javne vlasti internetom kao učinkovitim sredstvom pobijanja takve percepcije.

Nažalost, prosječno je samo 31% web-stranica imalo pozitivan rezultat kroz šest indikatora unutar ove kategorije. Najprisutniji indikator bili su životopisi dužnosnika i viših službenika, pronađeni na 17 od 23 web-stranice. Međutim kada govorimo o ministarstvima, unutar kojih je ovaj indikator pronađen u 13 od 14 slučajeva, na samo tri pronalazimo i životopise viših službenika. U većini slučajeva objavljeni su životopisi ministara i ministrica te eventualno državnih tajnika. Budući da su to političke funkcije, prisutnost samo njihovih životopisa ne pridonosi ocjeni kompetentnosti ostalih viših službenika te potencijalno produbljuje sumnju u zapošljavanje u javnom sektoru na osnovi političkih veza umjesto na osnovi zasluge i stručnosti. Stoga i ne čudi što opise radnih mjesta uopće ne nalazimo, izuzev u slučaju Sabora gdje su točno navedene dužnosti predsjednika i potpredsjednika te glavnog tajnika i njegova zamjenika, što je ionako definirano Poslovníkom Sabora.

Javni natječaji za dodjelu *grantova* pronađeni su u 13 od 23 slučajeva (56%), za razliku od natječaja koji se odnose na javnu nabavu koji su pronađeni u samo 5 slučajeva, od kojih su svi ministarstva. Također, samo je šest ministarstava objavilo natječaje za slobodna radna mjesta. Konačno, financijska izvješća koja bi pokazivala na koji način tijela javne vlasti koriste sredstva dobivena iz državnog proračuna nađena su samo u slučaju Ministarstva kulture, dok Ministarstvo zaštite okoliša navodi u svom katalogu informacija kako su financijska izvješća dostupna na zahtjev. Ukoliko je suditi prema rezultatima ovog indikatora, većina tijela javne vlasti u Hrvatskoj ne smatra važnim svoje poslodavce (porezne obveznike)

izvijestiti o razumnom i odgovornom trošenju javnih sredstava.

Mogućnosti sudjelovanja građana

Indikatori unutar ove kategorije ostvarili su najniži rezultat u cijelom istraživanju jer su pronađeni u samo 18% slučajeva. Takav nalaz sugerira kako Hrvatsku očekuje još jako dalek put u smislu responsivnoga *governance*, gdje javne politike odgovaraju, ili barem uzimaju u obzir, stavove javnosti. Nije stoga začudno što premda čak 40% pregledanih web-stranica sadrži izjavu kojom eksplicitno pozivaju građane na aktivno sudjelovanje, samo 11 od 23 tijela javne vlasti ima objavljene prijedloge javnih politika, a samo četiri imaju obrazac putem kojeg je moguće putem interneta poslati komentar na prijedloge. Istovremeno, niti jedna web-stranica ne daje mogućnost uvida u već poslane komentare ni u eventualne odgovore na njih. Internetski forum za raspravu pronađen je jedino u slučaju Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. To je ujedno i jedina web-stranica koja nudi prijavu na svoje elektroničko glasilo te mogućnost da se *e-mailom* upozori na promjene na web-stranicama.

Online ankete daju zanimljiv uvid u način i ozbiljnost kojom tijela javne vlasti pristupaju interakciji s javnošću. Ovaj indikator pronađen je u otprilike 25% slučajeva, no činjenica da su iste ankete na web-stranicama postavljene mjesecima (prosinac 2004. u slučaju Sabora te veljača 2005. u slučaju Središnjega državnog ureda za upravu) ukazuju na ozbiljnost kojom se pristupa iskazanim stavovima građana.

MUP potiče građane na sudjelovanje u smislu prijavljivanja korupcije u javnom sektoru, dok s druge strane Mi-

nistarstvo zdravstva i socijalne skrbi ne nudi ništa slično premda se liječnike i ravnatelje bolnica smatra najkorumpiranijom društvenom skupinom (*Transparency International Hrvatska*, 2005).

Iako je Sabor ostvario najbolji rezultat unutar ove kategorije indikatora, 30% pronađenih indikatora ipak je razočaravajući rezultat ako uzmemo u obzir da je upravo web-stranica Sabora "... glavno javno lice parlamenta, s najvećim potencijalom za vanjski učinak na to kako građani percipiraju instituciju i način na koji se obavlja interakcija između njih i njihovih predstavnika..." (Norris, 2000: 133).

Općenito govoreći, analiza sadržaja web-stranica 23 tijela javne vlasti u Hrvatskoj pokazala je kako je *e-governance* u Hrvatskoj u samim začetima, dok sveukupna razlika u kvaliteti i količini informacija dostupnih na službenim web-stranicama ukazuje na nedostatak jasne ideje o tome što čini dobar *e-governance* u javnom sektoru. Stoga se, što se tiče prvog dijela istraživačkog pitanja, pokazalo da se vlast ne služi internetom kako bi smanjila nepovjerenje građana u državne institucije. Službeni *cyberspace* nije pokazao prebacivanje fokusa na ona područja politike koja su važna građanima, posebice što se tiče pitanja vjerodostojnosti, borbe s korupcijom te mogućnosti sudjelovanja građana u političkim procesima. Umjesto toga službene web-stranice osnažuju percepciju o lošoj kvaliteti i nedostatku brige onih kojih rade u javnom sektoru. Tako mala količina u kvalitativnom smislu loših informacija na web-stranicama ukazuje na to da vlasti u Hrvatskoj vide internet tek kao sredstvo spuštanja "filtriranih" informacija, demonstrirajući tako još uvijek privrženost mentalnom sklopu

onih koji građanima vladaju, a ne onih koji su građanima dužni pružati usluge.

Principi dobre vladavine u dostupnim osnovnim uslugama za građane i poslovne subjekte?

Ovaj dio članka bavi se drugim dijelom istraživačkog pitanja, koji ocjenjuje proceduralnu predvidljivost i stabilnost institucija kroz dostupnost 20 osnovnih *online* usluga kako ih definiraju *eEurope* indikatori.

Jedan od prioriteta unutar Programa e-Hrvatska 2007. bio je uspostavljanje standardnih indikatora za praćenje razvoja informacijskog društva u skladu s europskim i svjetskim standardima (Središnji državni ured za e-Hrvatsku, 2004: 5). Stoga se napredak, gdje god je to moguće, trebao pratiti prema već postojećim indikatorima za 20 osnovnih usluga za građane i poslovne subjekte razvijenima unutar programa *eEurope* (*ibid.*: 6). Kao prvi korak Program pretpostavlja provođenje studije koja bi objektivno ocijenila sadašnju razinu razvijenosti. Rezultati te studije, prema Programu, trebaju poslužiti kao osnova za određivanje ciljne razine informatizacije svake od usluga te za dinamiku implementacije (*ibid.*: 7). Utvrđivanje razine razvijenosti svakako je preduvjet bilo kakve druge aktivnosti, no ovdje se postavlja pitanje učinkovitosti i djelotvornosti. Zbog čega je potrebno da Hrvatska samovoljno odredi ciljnu razinu internetizacije kad ju je EU već odredio za svaku od osnovnih usluga u svojim "*E-government indicators for benchmarking e-Europe*" (vidi *European Commission* 2002b: 3-4), a Hrvatska se i tako prema kriterijima za priključivanje mora harmonizirati sa standardima EU-a?

Bilo kako bilo, Središnji državni ured za e-Hrvatsku naručio je studiju, koja je i provedena tijekom prosinca 2004, koristeći se metodologijom razvijenom za Akcijski plan *eEurope* 2002, kako bi se olakšala usporedba sa zemljama članicama i drugim kandidatkinjama.

Objavljena verzija završnog izvješća ne sadrži priloge izvješću, te je stoga osporavanje interpretacije nalaza gotovo nemoguće, ako se uzme u obzir da je analiza ukupno 448 web-stranica prikazana na svega šest stranica teksta i grafikona (vidi Capgemini d.o.o., 2005: 15-19). Stoga je usporedba s podacima iz EU-a bila velik izazov ovom istraživanju. Valja napomenuti kako sam uputila zahtjev za priložima tom izvješću Središnjem državnom uredu za e-Hrvatsku, koji je ostao bez odgovora, dok je pokušaj da se oni dobiju od provoditelja istraživanja također bio neuspješan zbog poštivanja klauzule o vlasništvu nalaza istraživanja. Stoga se interpretacija rezultata te studije temelji na vrlo ograničenim informacijama dostupnima u objavljenoj verziji studije.

Kada govorimo o učinkovitom i djelotvornom pružanju osnovnih usluga građanima i poslovnim subjektima, kako ih definira Akcijski plan *eEurope* 2002, rezultati su katastrofalni. Od 1111 identificiranih tijela javne vlasti u Hrvatskoj samo njih 448 ima svoju web-stranicu (40%). Za usporedbu, u zemljama članicama EU-a 84% tijela koja pružaju javne usluge je *online* (Capgemini US LLC, 2005: 15). U Hrvatskoj je ukupno samo 3,49% usluga dostupno *online*, a kad se razdvoje na dvije ciljane skupine, građanima je dostupno 3,36% usluga, a poslovnim subjektima 5,73% (Capgemini d.o.o., 2005: 19). Hrvatska

stoga ne stoji dobro u usporedbi s prosjekom EU-a gdje je građanima putem interneta dostupno 57% usluga, a poslovnim subjektima čak 77% (Capgemini US LLC, 2005: 17).

Vraćajući se na pitanje definiranja ciljne razine informatiziranosti *online* usluga, EU je razvio skalu kojom mjeri stupanj sofisticiranosti neke *online* usluge od 0 do 4, pri čemu:

0 = nema informacije (informacija o usluzi nije dostupna na mreži ili pružatelj usluge nema web-stranicu),

1 = informacija (na mreži je dostupna samo informacija o usluzi, npr. opis postupka, pravilnici i sl.),

2 = jednosmjerna interakcija (dostupnost formulara u elektronič-

kom obliku za pohranjivanje na računalu; prazne formulare moguće je i otisnuti na pisaču),

3 = dvosmjerna komunikacija (interaktivno ispunjavanje formulara i prijava uz autentikaciju; ispunjavanjem formulara pokreće se pojedina usluga),

4 = transakcija (cijela je usluga dostupna na mreži, popunjavanje formulara, autentikacija, plaćanje i isporuka potvrda, narudžbe ili drugi oblici potpune usluge putem mreže) (Capgemini d.o.o., 2005: 7).

Za neke od usluga maksimalan je stupanj sofisticiranosti stupanj 3, a prosječan rezultat preračunava se u prosječan postotak *online* sofisticiranosti na sljedeći način:

Tablica V. Preračunavanje rezultata u postotak *online* sofisticiranosti pojedine usluge (prerađeno prema Capgemini US LLC, 2005: 13)

Usluge s maksimalnim stupnjem sofisticiranosti 4	Usluge s maksimalnim stupnjem sofisticiranosti 3
Stupanj 0 = rezultat od 0.00 – 0.99 = 0% – 24%	Stupanj 0 = rezultat od 0.00 – 0.99 = 0% – 32%
Stupanj 1 = rezultat od 1.00 – 1.99 = 25% – 49%	Stupanj 1 = rezultat od 1.00 – 1.99 = 33% – 66%
Stupanj 2 = rezultat od 2.00 – 2.99 = 50% – 74%	Stupanj 2 = rezultat od 2.00 – 2.99 = 67% – 99%
Stupanj 3 = rezultat od 3.00 – 3.99 = 75% – 99%	Stupanj 3 = rezultat od 3.00 = 100%
Stupanj 4 = rezultat od 4 = 100%	

U većini slučajeva hrvatska studija navodi kako je maksimalni stupanj razvijenosti za Hrvatsku stupanj 2 “zbog nepotpune izgrađenosti infrastrukture za širu primjenu tehnologije elektroničkog potpisa” (Capgemini d.o.o., 2005: 26-49). Stoga je zbunjujuće kada

studija navodi da je, primjerice, usluga prijave poreza na dohodak u potpunosti dostupna *online* kad je u stvarnosti moguće jedino spremi potrebne obrasce na svoje računalo ili ih ispisati na pisaču. Slično tomu, za carinske deklaracije Hrvatska je odredila maksimalni

stupanj od 3 koji postiže, te ponovno studija navodi kako je ta usluga u cijelosti dostupna *online*. Tablica VI ilustrira razlike u maksimalnim stupnjevima sofisticiranosti kako je dogovoreno na razini EU-a u usporedbi s interno definiranim maksimalnim stupnjem u Hrvatskoj. Također je vrijedno napomenuti kako studija dostupnosti *online*

usluga za Hrvatsku rezultate u postotku daje u odnosu na, od hrvatske strane određen, maksimalni stupanj sofisticiranosti *online* usluge.

Takav arbitraran odabir maksimalne razine internetizacije onemogućava uspoređivanje Hrvatske s prosjekom EU-a. Stoga dostupne podatke iz studije (Capgemini d.o.o., 2005: 16-18) prera-

Tablica VI. Razlike u ciljnim razinama internetizacije javnih usluga između Hrvatske i EU-a

Javne usluge za građane		Max. stupanj u EU-u	Max. stupanj u Hrvatskoj
1	Prijavljivanje poreza na dohodak	4	2
2	Usluge Zavoda za zapošljavanje	3	2
3	Socijalne naknade	4	2
4	Izdavanje osobnih dokumenata	3	2
5	Registracija vozila	4	2
6	Izdavanje građanske dozvole	4	2
7	Prijavljivanje kaznenog djela policiji	3	2
8	Javne knjižnice	4	4
9	Izdavanje izvoda iz matičnih knjiga	3	2
10	Upisi na visokoškolske ustanove	4	4
11	Prijavljivanje promjene boravišta/prebivališta	3	2
12	Zdravstvene usluge	4	4
Javne usluge za poslovne subjekte		Max. stupanj u EU-u	Max. stupanj u Hrvatskoj
1	Socijalno osiguranje zaposlenika	4	2
2	Prijavljivanje poreza na dobit	4	2
3	Prijavljivanje PDV-a	4	2
4	Registracija novog poduzeća	4	2
5	Prijava podataka statističkom zavodu	3	2
6	Carinska prijava	4	3
7	Dozvole i izvještaji temeljem studija utjecaja na okoliš	4	2
8	Javna nabava	4	2

Tablica VII. Preračunavanje razine sofisticiranosti 20 osnovnih javnih usluga na internetu u Hrvatskoj naspram prosječne razine sofisticiranosti u EU-u

	Prosječna razina sofisticiranosti prema hrvatskom maksimumu	Preračunavanje prosječne razine sofisticiranosti prema EU-standardima	Pr. razina sofisticiranosti u EU-u prema istraživanju u listopadu 2004. ¹¹
Javne usluge za građane			
Prijavljivanje poreza na dohodak	4.55%	2.27%	91.00%
Usluge Zavoda za zapošljavanje	2.92%	2.19%	88.74%
Socijalne naknade	4.55%	2.27%	59.36%
Izdavanje osobnih dokumenata	7.50%	5.63%	52.28%
Registracija vozila	4.55%	2.27%	43.71%
Izdavanje građanske dozvole	0.93%	0.47%	35.92%
Prijavljivanje kaznenog djela policiji	4.55%	3.41%	58.16%
Javne knjižnice	39.12%	39.12%	64.86%
Izdavanje izvoda iz matičnih knjiga	0.22%	0.00%	55.49%
Upisi na visokoškolske ustanove	8.33%	8.33%	60.39%
Prijavljivanje promjene boravišta/prebivališta	4.09%	3.07%	59.05%
Zdravstvene usluge	1.07%	1.07%	20.32%
Javne usluge za poslovne subjekte			
Socijalno osiguranje zaposlenika	8.97%	4.49%	82.29%
Prijavljivanje poreza na dobit	4.55%	2.27%	90.00%
Prijavljivanje PDV-a	4.55%	2.27%	89.00%
Registracija novog poduzeća	0.00%	0.00%	64.53%
Prijava podataka statističkom zavodu	50.00%	37.5%	81.94%
Carinska prijava	100.00%	75.00%	89.00%
Dozvole i izvještaji temeljem studija utjecaja na okoliš	50.00%	25.00%	45.66%
Javna nabava	100.00%	50.00%	72.00%

¹¹ Ovim putem zahvaljujem gospodinu Patricku Wautersu, konzultantu za javni sektor pri Capgemini Belgija, na ustupanju rezultata prema pojedinom indikatoru u ovoj koloni (osobni *e-mail*, 6. srpnja 2005. godine), jer ih nije bilo moguće izvući iz službenog izvještaja.

čunavam u postotke kakvi bi bili da su se primijenile maksimalne razine internetizacije iz EU-a te ih stavljam u odnos naspram prosjeka EU-a (vidi Capgemini US LLC, 2005), omogućujući na taj način usporedbu.

Iz toga je očito da Hrvatska daleko zaostaje za EU-om u svim aspektima dostupnosti javnih usluga na internetu te da je u ovome trenutku nemoguće govoriti o bilo kakvoj učinkovitoj, djelotvornoj i ekonomski održivoj razini pružanja javnih usluga putem interneta. Također valja zapaziti da kad se radi o uslugama za građane, najveću razinu sofisticiranosti imaju javne knjižnice (39%) te visokoškolske ustanove (8%), a da niti jedna od tih institucija nema veze s institucijama koje su u ovom članku identificirane kao ključne u pružanju "dobre vladavine".

Ukoliko se vratimo na postotak građana *online* (52% prema ITU-u) te razini tehnološkog razvoja prikazanoj u relativno visokoj poziciji Hrvatske u UN-ovu indeksu e-spremnosti (48. mjesto u svijetu prema UN-ovu *e-government Readiness Report* za 2004.), rezultati studije dostupnosti javnih usluga u kontradikciji su sa zaključkom Pippe Norris koja tvrdi da "...distribucija i funkcije *e-governancea* reflektiraju razinu tehnološkog razvoja..." (Norris, 2000: 128). U Hrvatskoj je, čini se, *e-governance* podlegao nedostatku političke volje da se izvrši snažan pritisak na javni sektor kako bi se što prije promijenio obrazac organizacijskog ponašanja. Stoga su rezultati ovog istraživanja bliži tvrdnjama Dunleavyja i Margetts (2002: 1), kako je "...najvažnija determinanta učinkovite e-uprave još uvijek transformacija organizacijske kulture i osobnih stavova državnih službenika, što je nužno kako bi

se bilo koja agencija usmjerila k digitalnijim oblicima rada". Prikazan nedostatak promjene obrasca ponašanja rezultira zakašnjelim podzakonskim aktima i "probijenim" rokovima, što završava u "vrzinu kolu" lošeg i neučinkovitog *e-governancea*, koji u prvom redu karakterizira nemogućnost građana i poslovnih subjekata da se oslone na IKT u cilju podizanja standarda života i rada.

Kao konačnu opservaciju koja se tiče ove studije dostupnosti valja kazati kako je završno izvješće datirano u siječnju 2005. (Capgemini d.o.o., 2005). Trebalo je međutim čekati još puna četiri mjeseca da ga Središnji državni ured za e-Hrvatsku i objavi, te je teško još jedanput ne dovesti u pitanje provedbu načela transparentnosti u hrvatskoj javnoj upravi.

Zaključak

Mali broj korisnika širokopojasnog pristupa¹² može (ali samo u vrlo kratkom periodu) opravdati loše rezultate u smislu učinkovite i djelotvorne e-uprave. To je manji problem koji se lako može riješiti investicijama u tehnologiju, i to u relativno kratkom razdoblju. Ali kako tvrdi Pippa Norris (2001: 91), takva rješenja ne rješavaju endemske društvene probleme. Puno veći problem nepovjerenja u javne institucije ostaje. Loši rezultati što se tiče e-demokracije, e-odgovornosti i e-transparentnosti ne mogu se opravdati ako uzmemo u obzir broj građana s pristupom internetu. Taj je zaključak u kontradikciji sa zaključkom istraživanja

¹² U trenutku pisanja rada (srpanj 2005) broj korisnika širokopojasnog pristupa u Hrvatskoj bio je oko 32 000 ili 2,8% (Iskon Internet, 27. 5. 2005)

Lidije Lacko Vidulić (2003: 8-9) kako mali broj građana *online* može dijelom objasniti lošu kvalitetu službenih web-stranica. Istovremeno, zaključci ovog istraživanja suprotni su zaključku Pipe Norris kako je razina tehnološkog razvoja ključni čimbenik koji određuje prisutnost i funkciju *e-governancea* (Norris, 2000: 128).

Ukoliko se ne radi o broju ljudi s pristupom internetu ili broju računala, servera i širokopojasnih veza, onda treba uzeti u obzir ljudski faktor. Naslijede, navike, pojedinačna i organizacijska kultura svakako utječu na provedbu javne politike baš kao i na sadržaj web-stranica, te na taj način zapravo definiraju kvalitetu *e-governancea*. *E-governance* je međutim samo jedan od elemenata u širem procesu reforme javne uprave, a dok se ta reforma ne provede, Hrvatska će i dalje loše stajati u ocjenama kvalitete svoje (e)vladavine. Zasada napori koje Hrvatska ulaže u razvoj *e-governancea* ne pridonose dobroj vladavini, dok je kapacitet interneta da osnaži hrvatsku demokraciju neiskorišten. Upravo suprotno, obilježja *e-governancea* produbljuju uvriježene percepcije kvalitete vladavine

uopće. Neko novo istraživanje moglo bi dati zanimljive rezultate u pogledu identificiranja mogućih kulturnih barijera koje onemogućuju dobru e-vladavinu te ponuditi rješenja za njihovo prevladavanje (vidi Margetts i Dunleavy, 2002: 12). Takvo bi istraživanje također bilo u skladu s recentnim naporima unutar EU-a da identificira i istraži ključna pitanja koja negativno utječu na daljnji razvoj e-uprave u zemljama članicama i potencijalno olakša napore Hrvatske u tom aspektu pridruživanja (vidi *Oxford Internet Institute*, 2005).

Na kraju, rezultati ovog istraživanja ne razlikuju se umnogome od nalaza općenite otvorenosti hrvatskog društva. No postojanje rezultata znanstvenog istraživanja nasuprot anegdotalnim dokazima omogućuje monitoriranje napretka Hrvatske u ovom aspektu dobre vladavine. Moja je namjera bila ostaviti set indikatora koji se mogu upotrijebiti u nekom budućem istraživanju *e-governancea* u Hrvatskoj, ali i potaknuti odgovorne unutar tijela javne vlasti u Hrvatskoj da se na službenim hrvatskim internetskim stranicama nađe otvoreniji i demokratičniji sadržaj.

LITERATURA

Bađun, M. (2003) "Governance and public administration in the context of Croatian Accession to the European Union" u: *Croatian Accession to the EU, Institutional Challenges*, Second Volume (Zagreb: Institut za javne financije), str. 131-165

Beetham, D. (1994) "Key Principles and Indices for a Democratic Audit" u: Beetham, D. (ur.) *Defining and Measuring Democracy* (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications), str. 25-43

- Bonwitt, B. (2004) "Is Croatia ready for Europe – a comparative assessment", address at the Forum *Public administration reform and European integration in Croatia*, Zagreb, June 7, 2004 (Zagreb: World Bank)
- Boromisa, A-M. (2005) "What does an enlarged European Union mean for Croatia?" u: *Croatian Accession to the EU: Facing the Challenges of Negotiations*, 3. sv. (Zagreb: Institut za javne financije), str. 31-60
- Capgemini d.o.o. (2005) *Studija dostupnosti javnih usluga na Internetu za e-Hrvatska – Završno izvješće* [online] http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/Studija_dostupnosti.pdf
- Capgemini US LLC (2005) *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?* [online] europa.eu.int/information_society/soccul/egov/egov_benchmarking_2005.pdf
- CARNET (2005) Stranice HR-DNS službe – Hrvatske Internet adrese [online] <http://www.dns.hr/asp/trazidomenu.asp>
- Čular, G. (2000) "Political Development in Croatia 1990-2000: Fast Transition – Postponed Consolidation" *Politička misao: Croatian Political Science Review* 37 (V): 30-46
- Dunleavy, P. i Hood, C. (1994) "From public administration to new public management", *Public Money and Management*, srpanj-rujan, str. 9-16
- Dunleavy, P. i Margetts H. (2002) *Progress in Implementing E-Government in Britain: Supporting evidence for the National Audit Office Report Government on the web II* [online] http://www.governmentontheweb.org/downloads/derloitte/Final_Draft_Section_1_Forward_and_Introduction_240402.pdf
- eSEE Initiative (2003) *National Information Society Policies – eSEEUrope Initiative Common Guidelines* [online] http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/eSEE_NISPGuidelines.pdf
- European Commission (2001) *European Governance: A White Paper* [online] europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm
- European Commission (2002a) *eEurope 2005: An information society for all* [online] europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm
- European Commission (2002b) *Common list of basic public services for e-Europe 2005 benchmarking* [online] http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/basicpublicservices.doc
- European Communities (2003) *Towards a knowledge based Europe* [online] <http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/36/en.pdf>
- GfK Hrvatska (2005) *Vjerujete li državnim institucijama?* [online] <http://www.gfk.hr/press/povjerenje2.htm>
- Gilbert Riley, C. (2003) *E-governance to E-democracy: Examining the Evolution* [online] http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptJune03no.5.doc
- Hague, B. N., Loader, B. D. (ur.) (1999) *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age* (London and New York: Routledge)
- Hrvatski sabor (2003) "Zakon o pravu na pristup informacijama" *Narodne novine* 172/2003
- Internet World Statistics (2005) Top 24 Countries With the Highest Internet

- Penetration Rate [online] <http://www.internetworldstats.com/top25.htm>
- Krastev, I. (2002) "The Balkans: Democracy without Choices," *Journal of Democracy* 13 (3): 39-53
- Lacko Vidulić, L. (2003) "The Role of the Internet in the Democratization Process of Croatian Society" u: Spassov, O. i Todorov Ch. (ur.) *New Media in South-east Europe*. SOEMZ, European University "Viadrina" (Frankfurt – Oder) and Sofia University "St. Kliment Ohridski" [online] http://soemz.eu-frankfurt-o.de/media-see/newmedia/main/articles/l_vidulic.htm
- Leftwich, A. (2000) *States of Development – On the Primacy of Politics in Development* (Malden: Blackwell Publishers Inc.)
- LSE Public Policy Group (2001) *Detailed Information for the 2001 Website Census – Government on the web II Project* [online] http://www.governmentontheweb.org/downloads/derloitte/Final_Draft_Survey_Document_240402.pdf
- March J. G. i Olsen, J. P. (1995) *Democratic Governance* (New York: The Free Press)
- Margetts, H. i Dunleavy, P. (2002) *Cultural Barriers to e-government* [online] www.governmentontheweb.co.uk/downloads/papers/Cultural_Barriers.pdf
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (2003) Prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama s konačnim prijedlogom zakona [online] <http://www.vlada.hr/Download/2003/09/25/065-5.pdf>
- Ministarstvo znanosti i tehnologije (2003) Nacionalno izvješće o provedbi strategije Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću, od 2002. do 2003. godine [online] <http://www.zamirnet.hr/icnl/pdf/izvjesce.pdf>
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (2004) *Plan provedbe strategije razvitka Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću za 2004. godinu* http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/plan_provedbe ICT_Strategije_2004.pdf
- Norris, Pippa (2001) *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide* (Cambridge: University Press)
- Okot-uma, R. (2000) *Electronic Governance: Re-inventing Good Governance* [online] <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf>
- Oxford Internet Institute (2005) *Breaking Barriers to e-Government: Overcoming obstacles to improving European public services* [online] <http://www.oii.ox.ac.uk/research/?rq=e-government/index>
- Riley, T. B. (2003) *E-government vs. E-governance: Examining the Differences in a Changing Public Sector Climate* [online] www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4.pdf
- Središnji državni ured za e-Hrvatsku (2004) *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004. godinu*, [online] http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/operativni_plan_eHR2004.pdf
- Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Središnji državni ured za upravu, FINA (2004a) *Strategija programa One Stop Shop* [online] http://www.vlada.hr/Download/2004/12/16/Plan_provedbe_POSS_V1.pdf

- Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Središnji državni ured za upravu, FINA (2004b) *Plan provedbe Programa One Stop Shop* [online] http://www.vlada.hr/Download/2004/12/16/Plan_provedbe_POSS_V1.pdf
- Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Središnji državni ured za upravu, FINA, Gradski zavod za automatsku obradu podataka, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarstva (2004c) *Plan provedbe projekta prve usluge Programa One Stop Shop* [online] http://www.vlada.hr/Download/2004/12/16/Plan_provedbe_projekta_prve_usluge_POSS_V1.pdf
- Središnji državni ured za upravu (2005) *Izvešće o provedbi zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu* [online] <http://www.sabor.hr/Download/2005/03/22/IZVJESCE.pdf>
- Stability Pact (2002) *Joint Statement of Intent* [online] <http://www.stabilitypact.org/e-see/020604-intent.gif>
- Transparency International (2003) *Corruption Perceptions Index 2003* [online] http://www.icgg.org/downloads/CPI_2003.xls
- Transparency International (2004) *Corruption Perceptions Index 2004* [online] <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004>
- Transparency International Hrvatska (2005) Istraživanje TIH: Građani smatraju da Hrvatska gubi bitku s korupcijom [online] <http://www.transparency.hr/>
- UN (2003a) *Global e-Government Survey 2003* [online] unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf
- UN (2003b) World Summit on the Information Society – Declaration of Principles [online] http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-E.pdf
- UN (2004) *Global e-Government Readiness report 2004: Towards access for opportunity* [online] www.unpan.org/egovment4.asp
- UNDP (2004) *Essentials: E-governance* [online] www.undp.org/eo/documents/essentials/En-egov-essential-No-15.pdf
- Ured za strategiju razvitka RH (2001) Hrvatska u 21. stoljeću: Informacijska i komunikacijska tehnologija [online] <http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/ICTStrategija.pdf>
- Van Dijk, J. (1996) Models of Democracy: Behind the Design and Use of New Media in Politics, (Communication Institute for Online Scholarship, Inc.) [online] http://www.cios.org/getfile%5CDijk_V6N296
- Van Dijk, J. (2000) “Models of Democracy and Concepts of Communication” u: Hacker, K. L. i van Dijk, J. (ur.) *Digital Democracy: Issues of Theory & Practice* (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications), str. 30-53
- Vjesnik, Zagreb, 3. 3. 2005, str. 3
- Vjesnik, Zagreb, 16. 5. 2005, str. 11
- Vlada Republike Hrvatske (2003) *Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2004.-2007.* [online] www.vlada.hr/zakoni/programVRH/index.htm
- Vlada Republike Hrvatske (2005) *HITRO.HR* [online] <http://www.hitro.hr>
- Vučetić, S. (2004) “From Southern to Southeastern Europe: Any Lessons for Democratisation Theory?”, *Southeast European Politics V* (2-3): 115-141

Zakošek, N. (2005) "Transparentnost i demokracija političkih procesa" u: *Otvoreno društvo – Hrvatska 2005: Interpretacije rezultata istraživanja* [online] <http://www.soros.hr/material/06.06%20politicki%20proces.pdf>

How Much 'Good Governance' in Croatian e-Governance

SUMMARY Through an analysis of the relationship between the concepts of *governance*, *good governance* and *e-governance*, and democracy, the article deals with the issue of whether and to what extent the Croatian authorities use the Internet to strengthen democracy in Croatia, that is, whether they use the Internet as a means of communication and as a means of informing citizens in order to overcome the lack of citizens' trust towards government institutions. The initial assumption is that the principles of good governance are identical to the practical modes of democratic governance, while e-governance boils down to an effort to achieve good governance through the use of information and communication technology in order to increase the effectiveness, availability and democratic accountability of civil service bodies.

KEYWORDS governance, good governance, e-governance, e-governance in Croatia, public management