

# PRIBLIŽAVANJE NACIONALNIH UPRAVA

---

Čulina, Mateja

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:547910>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-10**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**ODJEL UPRAVNO PRAVO**

**UPRAVNI STUDIJ**

**Mateja Čulina**

**PRIBLIŽAVANJE NACIONALNIH UPRAVA**

**Završni rad**

**Šibenik, 2016 godina**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**ODJEL UPRAVNO PRAVO**

**UPRAVNI STUDIJ**

**PRIBLIŽAVANJE NACIONALNIH UPRAVA**

**Završni rad**

**Kolegij:** Nova javna uprava

**Mentor:** mag.iur. Ivan Rančić

**Studentica:** Mateja Čulina

**Matični broj studenta:** 139611253

**Šibenik, rujan 2016 godina**

## Sadržaj

1	UVOD .....	2
2	POVIJESNI RAZVOJ EUROPSKE UNIJE .....	3
	2.1.Nastanak Europske zajednice .....	3
3	INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE.....	4
	3.1 Europsko vijeće .....	5
	3.2.Vijeće Europske unije .....	6
	3.3 Europski parlament.....	6
	3.4. Europska komisija .....	7
	3.5. Europski sud.....	7
4	TEORIJSKI PRISTUPI I UPRAVLJANJE EUROPSKOM UNIJOM.....	8
	4.1 Teorije europske integracije .....	8
	4.2 Teorije Europskog upravljanja .....	9
5	VRIJEDNOSTI U JAVNOJ UPRAVI UPRAVNE DOKTRINE I UPRAVNE REFORME .....	10
	5.1 Vrijednosti u javnoj upravi.....	10
	5.2 Suvremene upravne doktrine .....	11
	5.3 Utjecaj vrijednosti i upravnih doktrina na upravne reforme.....	14
6	POJAM EUROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA.....	15
7	UTJECAJ EUROPSKE UNIJE NA RAZVOJ JAVNE UPRAVE I JAVNIH POLITIKA U NACIONALNIM DRŽAVAMA .....	18
	7.1. Europska regulacija službi od općeg interesa i njihova regulacija putem nezavisnih regulacijskih agencija.....	18
8	E- UPRAVA I DIGITALNA PODJELA .....	20
9	ZAKLJUČAK .....	25
10	LITERATURA:.....	26

# 1 UVOD

Posljednjih godina pažnju znanstvene javnosti koja se bavi izučavanjem javne uprave i upravnog prava te Europske unije sve više zaokuplja koncept i pojam europskog upravnog prostora . U najopćenitijem smislu, o nastajanju europskog upravnog prostora može se govoriti ako upravni sustavi europskih zemalja konvergiraju prema zajedničkom upravnom modelu. Nacionalnim upravnim sustavima, koji su jedan od glavnih prerogativa državne vlasti, u pravilu je svojstvena jedinstvenost i divergencija te ih se zbog njihova svojstva da odražavaju temeljne društvene, političke i kulturne vrijednosti zemlje čak naziva i utvrdama nacionalizma. Posebice se razvoj upravnog prava u 19. stoljeću očituje kao izraz suverenosti te različitih kulturnih, političkih, pravnih i socioloških tradicija. Međutim, kao posljedica internacionalizacije i globalizacije, međunarodnih integracija, posebice Europske unije, te stvaranja međunarodnih organizacija (npr. Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda), od 1970-ih počinje intenzivnija razmjena iskustava na području javne uprave. Za međusobno 'inficiranje' i utjecaj javnih uprava u prvoj je fazi karakteristična spontana i neformalna razmjena iskustava i uvođenje zajedničkih ili sličnih koncepata u praksi, dok se u posljednjih petnaestak godina usvajanje »najbolje prakse« smatra procesom koji treba aktivno potpomagati i usmjeravati. Važnost javne uprave za funkcioniranje političkih, ekonomskih i društvenih procesa posebno je izražena u vezi s pripremom tranzicijskih zemalja za pristupanje Europskoj uniji. Aktivnosti institucija Europske unije u tom su smislu posebno usmjerene na podupiranje reformi kojima bi se kapaciteti i funkcioniranje uprave tranzicijskih zemalja kvalitativno osnažili, a u tu su svrhu europske institucije i organizacije. U ovom radu ću pisati o Europskim upravnim prostorima, te približavanju nacionalnim uprava, kao i o institucijama Europske unije. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB Pojmovnik, Institut za javne financije, Zagreb UDK 331 (4-67 EU:497.5)  
JEL H72 file:///C:/Users/Asus/Downloads/zb201202\_351%20(3).pdf

## **2 POVIJESNI RAZVOJ EUROPSKE UNIJE**

Europska unija (EU) je jedinstvena nadnacionalna integracija europskih demokratskih država koje su okupljene s jednim ciljem promicanje mira i blagostanja. Ona je nastala kao rezultat procesa suradnje i integracije koji je započeo 1951. godine između šest država Francuske, Belgije, Njemačke, Italije, Luksemburga i Nizozemske. Europska unija nije federalna država kao što su to Sjedinjene Američke Države, niti je međunarodna organizacija za suradnju između vlada, kao Ujedinjeni narodi (UN). Europska unija danas broji 28 država članica koje dijele zajedničke vrijednosti kao što su poštivanje ljudskog dostojanstva, demokracije, slobode jednakosti vladavine prava i zaštitu ljudskih prava.

### **2.1.Nastanak Europske zajednice**

Razlozi za nastanak i osnivanje EU je stvaranje uvjeta za trajni mir na europskom prostoru, te da se onemogućuje stradanja koja su na europskom kontinentu prouzročili I. i II. svjetski rat. Tijekom povijesti javljale su ideje o ujedinjenoj Europi u različitim oblicima.

Na temelju ideje jedinstvene Europe, britanski državnik Winston Churchill gdje je 1946. Godine u rujnu održao svoj govor u Zurichu te je pozvao na savezništvo između Francuske i Njemačke, te stvaranje Ujedinjenih država Europe, koje bi osigurale mir, sigurnost, i slobodu europskim državama. Godine 1948. Na Europskom kongresu okupilo se nekoliko stotina zapadnoeuropskih političara intelektualaca i javnih osoba gdje je narodima Europe upućen poziv za stvaranje ekonomske i političke unije, nakon čega je odmah 1949 godine osnovano Vijeće Europe što bi značilo- međunarodna organizacija država članica šire europske regije čiji su glavni zadaci jačanje demokracije zaštite ljudskih prava i vladavine prava na europskom kontinentu. Zatim imamo europsku zajednicu za ugljen i čelik koja je osnovana u okviru tehnokratskog gospodarskog pristupa ujedinjavanju, koji je zagovarao francuski ekonomist Jean Monnet. Prijedlog J.Monnetta stavljanje Francuske i Njemačke proizvodnje ugljena i čelika pod zajedničku upravu bio je jedini način za sprječavanje sukoba između Francuske i Njemačke uspostavljanjem kontrole nad Ruhrskom oblasti, središtem njemačke teške i vojne industrije. <sup>2</sup>Prijedlog je po prvi put javno izložio francuski ministar vanjskih poslova

---

<sup>2</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

Robert Schuman 9. Svibnja 1950 god., te je taj datum odabran kao 'rođendan' EU i svake godine se na gore narečeni datum održava Dan Europe.

Pariškim ugovorom potpisanim 18. travnja 1951., a stupila na snagu 23. Srpnja 1952. Osnovana Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ). Države osnivačice bile su Belgija, Francuska, Italija, Luksenburg, Nizozemska i Njemačka, a prvim Visokim povjerenikom imenovan je Monnet.<sup>3</sup>

### **3 INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE**

Struktura, ovlasti i međusobni odnosi institucija političkog sustava Europske unije prikazuju njezinu dvojnu prirodu međunarodne i transnacionalne političke organizacije, te usmjeravaju i pomiruju višestrukost interesa koji se očituju u procesima političkog odlučivanja, europskog interesa, brojnih nacionalnih interesa kao i interesa pojedinih društvenih skupina i regija.<sup>4</sup> Europska unija udruženje je država članica koje su dio suvereniteta prenijele na europske institucije kako bi se mogle donositi odluke u zajedničkom, europskom interesu. Proces donošenja zajedničkih odluka obuhvaća tri temeljne institucije: Vijeće europske unije, Europsku komisiju i Europski parlament. Iako u Europskoj uniji djeluju još mnoga tijela, agencije ili odbori osobito važni za funkcioniranje Unije jesu i Europsko vijeće i Europski sud pravde. Pet navedenih institucija čine temeljne institucije EU.<sup>5</sup> Različite institucije i tijela koja djeluju u okviru Unije međusobno se razlikuju u odnosu na svoju svrhu i funkciju koju obavljaju. Osim temeljnih političkih institucija Unije (Europsko vijeće, Vijeće EU, Parlament, Komisija i sud EU), naime institucionalna struktura obuhvaća i druga tijela sa savjetodavnom financijskom i nadzornom funkcijom. Savjetodavna tijela unije su Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija. Financijska tijela EU su Europska investicijska banka i Europska središnja banka.<sup>6</sup>

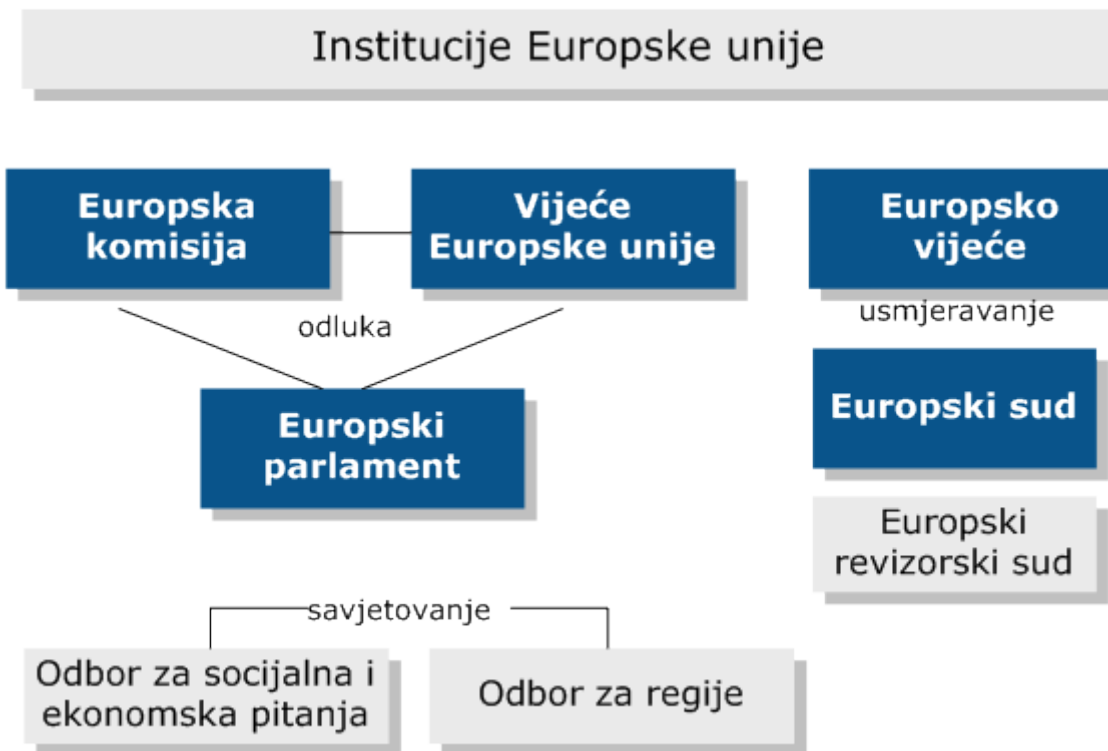
---

<sup>3</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

<sup>4</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

<sup>5</sup> mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB Pojmovnik, Institut za javne financije, Zagreb UDK 331 (4-67 EU:497.5) JEL H72

<sup>6</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor



Slika 1. Institucije Europske unije izvor: [http://www.dadalos-europe.org/kr/Images\\_neu/gk4\\_sb02%20kro.gif](http://www.dadalos-europe.org/kr/Images_neu/gk4_sb02%20kro.gif)

### 3.1 Europsko vijeće

Europsko vijeće sastoji se od čelnika država ili vlada država članica EU i predsjednika Europske komisije, a institucije postaju od stupanja na snagu lisabonskog ugovora. Europsko vijeće je politički motor Unije te ima ključnu ulogu u usuglašavanju interesa i stajališta država članica.<sup>7</sup> Donosi glavne smjernice europske politike vezane za proširenje, proračun ili ključne reforme pojedinih aspekata politike EU. Iako Europsko vijeće nema formalnu ulogu u zakonodavnom procesu, kako se sastoji od čelnika država članica, ono je najutjecajnije tijelo u procesu odlučivanja u Uniji. Sastanci se održavaju najmanje dva puta u godini (u lipnju i prosincu) kako bi se raspravljalo o bitnim pitanjima za EU. Političke odluke Europskog vijeća moraju proći standardnu zakonodavnu proceduru, koja uključuje Europsku komisiju, Vijeće EU i Europski parlament. U kolokvijalnom govoru Vijeće EU i Europsko vijeće često se kratko nazivaju Vijećem. Štoviše, treba razlikovati Vijeće EU i Europsko vijeće od Vijeća Europe koje je međunarodna organizacija nevezana za Europsku uniju. Vijeće Europe je međuvladina organizacija sa sjedištem u Strasbourgu, koja u državama članicama potiče razvoj

<sup>7</sup>I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor



demokracije, poštovanje ljudskih prava i načela pravne države te promiče europsko kulturno naslijeđe.<sup>8</sup>

### **3.2. Vijeće Europske unije**

Vijeće Europske unije je poznato također kao Vijeće ministara ili, skraćeno kao Vijeće, a predstavlja pojedinačne države članice. Vijeće EU ustanovljeno je Pariškim ugovorom pod nazivom posebno vijeće ministara kao svoje visokoj vlasti (danas Europska komisija).<sup>9</sup> Ono je glavna zakonodavna institucija EU, pa gotovo svaki zakonodavni dokument mora biti usvojen na Vijeću EU. Glavni je zadatak Vijeća EU usvajanje novih propisa (direktiva, uredbi i pravila) koji se odnose na primjenu osnivačkih ugovora, ali i mjera koje se odnose na proračun EU, te na međunarodne sporazume u koje je uključen EU. Članove Vijeća EU čine po jedan predstavnik svake države članice, uglavnom ministar. Budući da je sastavljeno od ministara iz nacionalnih vlada država članica, u toj su instituciji na europskoj razini zastupljeni nacionalni interesi. Sastav Vijeća EU mijenja se ovisno o području o kojemu se odlučuje. Kada je to, primjerice, zajednička poljoprivredna politika, u Vijeću EU sjede ministri poljoprivrede država članica, a kada se odlučuje o uređenju transeuropskih željezničkih mreža, u Vijeću EU raspravljaju ministri prometa ili drugoga odgovarajućeg resora nacionalne vlade. Zavisno o predmetu o kojemu se raspravlja.<sup>10</sup>

### **3.3 Europski parlament**

Europski parlament predstavničko je tijelo stanovnika EU čija je temeljna zadaća dijeljene zakonodavne ovlasti s Komisijom i Vijećem EU, te nadgledanje svih institucija EU, a posebno Komisije. Njegove su konkretne ovlasti: razmatranje prijedloga Europske komisije, sudjelovanje u donošenju propisa, imenovanje i razrješavanje članova Europske komisije, pravo upita vezanih za rad Europske komisije i Vijeća EU, podjela ovlasti u donošenju godišnjeg proračuna i nadzor (zajedno s Vijećem EU) njegove provedbe, i sl. Zastupnici za

---

<sup>8</sup> mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB Pojmovnik, Institut za javne financije, Zagreb UDK 331 (4-67 EU:497.5) JEL H72

<sup>9</sup> I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

<sup>10</sup> mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB Pojmovnik, Institut za javne financije, Zagreb UDK 331 (4-67 EU:497.5) JEL H72

Parlament biraju se izravnim glasovanjem u državama članica Državama članicama EU osnivačkim je ugovorima dodijeljen određen broj zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu. Taj broj odražava veličinu stanovništva država članica. Danas Parlament ima 732 zastupnika, a sjedište Parlamenta je u Strasbourgu, iako se neka zasjedanja i sastanci parlamentarnih odbora održavaju u Bruxellesu, a dio je administrativnih službi smješten u Luxembourg.<sup>11</sup>

### **3.4. Europska komisija**

Europska komisija političko je tijelo koje predstavlja interese cijelog EU, te čini središte institucijske strukture Unije. Ona je jedno od najvažnijih regulatornih tijela unije, uz Parlament i Vijeće.<sup>12</sup> To tijelo, čije je sjedište u Bruxellesu, ima tri glavne zadaće: predlaže zakone i propise Parlamentu i Vijeću EU, provodi politike EU te, u suradnji s Europskim sudom, osigurava provođenje europskih zakona. Do pristupanja novih članica bila je sastavljena od 20 članova (po dva iz Francuske, Njemačke, Italije, Španjolske i Ujedinjenog Kraljevstva, te po jedan član iz ostalih zemalja). Nakon pristupanja novih članica Komisija u novom mandatu (2004-2009. godine) ima 25 članova. Članove Komisije sporazumno dogovaraju države članice, a potvrđuje ih Europski parlament, kojemu je Komisija odgovorna. Mandat članova Komisije traje pet godina. Članovi Komisije nisu predstavnici država članica i ne smiju tražiti njihovo mišljenje ili zastupati njihove interese. Svaki član Komisije zadužen je za jedno posebno područje, pa je svaki od njih na čelu tijela koje je slično ministarstvu u nacionalnim državama.

### **3.5. Europski sud**

Europski sud pravde tijelo je koje je jedini ovlašten tumač osnivačkih ugovora. Osim toga, njegova je zadaća rješavanje sporova između država članica, između EU i država članica, između institucija EU, te između pojedinaca i EU. On omogućuje istovjetno tumačenje zakona EU na cijelom njegovom području putem tijesne suradnje s nacionalnim sudovima.

---

<sup>11</sup> mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB Pojmovnik, Institut za javne financije, Zagreb UDK 331 (4-67 EU:497.5) JEL H72

<sup>12</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

Sjedište Europskog suda pravde je u Luxembourg. Sud se sastoji od po jednog suca kojega je izabrala vlada svake države članice, a mandat mu je šest godina.<sup>13</sup>

## **4 TEORIJSKI PRISTUPI I UPRAVLJANJE EUROPSKOM UNIJOM**

Izučavanje europskih integracija može se podijeliti u tri faze koje se poklapaju s intezitetom i širinom europskog povezivanja. Radi se o klasičnim teorijama integracije koje nastoje objasniti proces i razloge integriranja europskih zemalja u ekonomsku i političku zajednicu na koju prenose dio svog suvereniteta i moći. U drugoj fazi, od sredine 1980-tih, gdje se javljaju teorije europskog upravljanja kojima je fokus na europskoj političkoj zajednici u nastajanju, njezinim obilježjima, strukturi i funkcioniranju. U okviru teorije europeizacije od početka 1990-tih nadalje, problematiziraju se učinci europske integracije na države članice, ali i na nedržavne nacionalne aktere, kao i na države koje nisu članice EU.<sup>14</sup>

### **4.1 Teorije europske integracije**

Interes europskih integracija su usmjerene na odnos država članica s jedne i europske međunarodne organizacije s druge strane, kao glavnih aktera međunarodnih odnosa. Dva temeljna pravca koja europske zajednice promatraju kao sustav ravnoteže moći su neofunkcionalizam, koji se koncentrira na ulogu društva i ekonomije, te intergovernmentalizam koji se bavi interesima i političkom moći glavnih aktera (Carporaso, 2007; Borzel i Risse, 2007). Intergovernmentalizam je realistička teorija međunarodnih odnosa, glavni akteri su države, njihove vlade te su događaji na međunarodnom planu rezultat interesnih igara i raspodjele moći (S. Hoffman). Europska integracija treba se promatrati u globalnom kontekstu, ovisna je o međunarodnim kretanjima. Europska integracija samo je jedan oblik regionalne suradnje koja nije nužno progresivna, već ritam i smjer kontroliraju nacionalne vlade s ciljem zaštite i ostvarenja nacionalnih interesa. Neofunkcionalizam je prilično dobro mogao objasniti stvaranje triju europskih zajednica, od povezivanja u EZUČ 1952., kada se integracija odnosila samo na sektor energenata, pa do europske zajednice i EURATOMA nekoliko godina kasnije, a li događaji od sredine 1960-ih do 1980-ih.

---

<sup>13</sup> mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB Pojmovnik, Institut za javne financije, Zagreb UDK 331 (4-67 EU:497.5) JEL H72

<sup>14</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

(mračno doba) europske integracije, pokazali su da efekt prelijevanja nije dovoljan uvjet, već da konačnu riječ imaju akteri države.<sup>15</sup>

## 4.2 Teorije Europskog upravljanja

*Nadnacionalno upravljanje* tvrdi da se EU treba pristupiti kao međunarodnom režimu, i to ne jedinstvenom režimu, već nizu režima za različite sektore javnih politika u kojima j intezitet nadnacionalnog upravljanja različit.(A. Stone Sweet,W. Sandholz). Ključni elementi pristupa su koncept razvoja transnacionalnog društva, uloga nadnacionalnih organizacija koje imaju autonomnu sposobnost promicati integracijsku agendu, kao što je komisija te fokus na donošenje europskih pravila kako bi se smanjivale neželjene posljedice politike u jednoj državi na drugu državu.

*Višerazinsko upravljanje* je teorijski pristup koji se bavi prirodom EU, višerazredno upravljanje kao i varijabilna geometrija su dva termina koja se koriste za označavanje promjene teritorijalne politike EU, suprotno državnom centrizmu ekonomske promjene povezne s globalizacijom, uvođenjem jedinstvenog tržišta, procesima deregulacije i sl. postavile su pred europske regije i gradove promjenjive i različite izazove , mogućnosti i zapreke. Višerazredno upravljanje odlikuje sve veće sudjelovanje nedržavnih aktera, sudjelovanje teritorijalnih stupnjeva u isprepletenim mrežama odlučivanja transformacija uloge države u smislu razvoja strategija koordinacije, upravljanja i umrežavanja kako bi se zaštitila njezina autonomija Dva su tipa višerazinskog upravljanja, prvi tip je sličan federalizmu sistemskog je karaktera ovlasti su ograničene na određen broj jasno određenih teritorijalnih vlasti opće nadležnosti, koje se ne poklapaju i nalaze se na ograničenom broju razina, od kojih je svaka nadležna za niz funkcija. Višerazinsko upravljanje drugog tipa je fleksibilnijeg i promjenjivog dizajna, nadležnost je definirana određenim zadatkom, one djeluju na više teritorijalnih razina.<sup>16</sup>Pojam višerazinskog upravljanja označava proces donošenja odluka koji karakteriziraju specifični odnosi između višestrukih teritorijalnih razina. Marks tvrdi kako su dva faktora odigrala ključnu ulogu u stvaranju strukture višerazinskog upravljanja u Europi tijekom druge polovice prošlog stoljeća. Europska integracija uzdignula je pravac političkog odlučivačkog procesa od nacionalnih država

---

<sup>15</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

<sup>16</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

prema europskim institucijama, ali isto je tako regionalizacija u nekoliko europskih država spustila pravac odlučivačkog procesa prema subnacionalnim razinama upravljanja (Hooghe i Marks, 2001). Teorija višerazinskog upravljanja kritički je usmjerena u prvom redu prema intergovernmentalizmu. Moravcsikov liberalni intergovernmentalizam temelji se na dvorazinskom modelu nacionalnoj i europskoj razini. Prema Moravcsiku, interesi koji se stvaraju na nacionalnoj razini u procesu se međudržavnih pregovora nastoje ostvariti na europskoj razini. “Višerazinsko upravljanje osporava takvu interpretaciju”.<sup>17</sup>

## **5 VRIJEDNOSTI U JAVNOJ UPRAVI UPRAVNE DOKTRINE I UPRAVNE REFORME**

### **5.1 Vrijednosti u javnoj upravi**

Vrijednosti u javnoj upravi imaju povezivajući, motivacijsku i orijentacijsku ulogu. One su povezujući elementi suvremenih sustava javnog upravljanja, koje integriraju jer se akteri javnog upravljanja u dovoljnoj mjeri slažu oko njihovog postojanja i važnosti. Vrijednosti imaju orijentacijsku ulogu jer akteri javnog upravljanja smatraju da postoji potreba njihovog poštivanja. Vrijednosti su izvor očekivanja u odnosu na ponašanje aktera u političko –upravnom sustavu, pa se prema vrijednostima ustanovljenim opažanjem, istraživanjem ili na kakav drugi način to ponašanje u nekoj mjeri može i predvidjeti. Vrijednost je skup normativnih očekivanja koja po usuglašenoj ocijeni relevantnih aktera ili ocjenjivača. Također vrijednosti u društvenim znanostima označavaju „mjeru redoslijeda, preferencije“.

*Demokratske vrijednosti* političke po naravi, ali značajno drukčije od političkih vrijednosti koje su nespojive s demokratskim političkim porecima.

*Pravne vrijednosti* relevantne za javnu upravu su vladavina prava, zakonitost (u materijalnom, proceduralnom, organizacijskom pogledu), zaštita prava čovjeka i građanina, pravna odgovornost uprave (za štetu, disciplinska odgovornost upravnih službenika) pravna

---

<sup>17</sup> file:///C:/Users/Asus/Downloads/Anali\_2007\_08\_NIKIC\_CAKAR\_143\_170.pdf

sigurnost , jednakost svih pred upravom i jednako postupanje , konkretnost u postupku , nepristranost, sudska kontrola uprave .<sup>18</sup>

*Socijalne vrijednosti* koje javna uprava treba poštivati i ostvarivati su društvena pravednost, solidarnost, zaštita i poštivanje nacionalnih i drugih društvenih manjina, očuvanje društvene i kulturne raznolikosti.

*Ekološke su vrijednosti* novijeg vremena a obuhvaća zaštitu prirodnog okoliša , zaštita prirodne raznovrsnosti, pažnja u upravljanju prirodnim resursima i njihova štedljiva upotreba, potpora kvalitetnom životu i radu u suglasju s prirodom.

*Europske upravne vrijednosti* kao često spominjana kategorija , specifična su kombinacija određenih vanjskih vrijednosti koje se mogu razvrstati u neku od spomenutih skupina(demokratske, pravne , socijalne, ekološke, ekonomske), kao i unutarnjih upravnih vrijednosti čije se ostvarenje smatra potrebnim da bi se postigla ona razina sposobnosti odnosno kapaciteta javne uprave neke zemlje. Javna se uprava razlikuje od privatnog sektora po mnogim složenijim vrijednostima.

Vrijednosti čine temeljni građeni element upravne kulture. Upravna kultura utječe na djelovanje javne uprave, njezino strukturiranje, regrutaciju upravnog osoblja.<sup>19</sup>

## **5.2 Suvremene upravne doktrine**

Upravna doktrina je logički usklađen skup ideja o poželjnim, vrijednim načinima organiziranja i djelovanja javne uprave. Upravna doktrina sadrži standarde organiziranja, postupanja i djelovanja, regulacije, brige o osoblju, menadžmenta, komuniciranja i izvještavanja, financiranja, nadzora uprave i drugih upravnih funkcija. Upravna doktrina nema znanstvene ambicije i nije teorija, njezin je horizont upravna praksa koju nastoji unaprijediti. Ona se razvija pod utjecajem društvenih, ekonomskih, demografskih, ekoloških, političkih i drugih okolnosti nekog prostora i vremena te se uspostavljaju kao neka vrsta standarda za ocjenu uspješnosti javnog upravljanja. Kao i doktrine u drugim područjima , upravne su doktrine plod potrebe upravne prakse za orijentacijom i standardizacijom.

---

<sup>18</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

<sup>19</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

Prostor za razvoj upravnih doktrina proizlazi iz nedostatnog znanja, tj. Iz okolnosti da nema dovoljno znanstvenim metodama empirijskim provjerenih teorijskih postavki o organizaciji, upravljanju i djelovanju u javnoj upravi. Znanstvena provjera teorijskih hipoteza daje pouzdano znanje koje se može izravno transponirati u efikasnu upravnu tehnologiju.

Upravne doktrine obilježene su geografskim prostorom i vremenom. E. Pusić razlikuje opisni i filozofsko-spekulativni smjer početnog proučavanja uprave. Opisni smjer sistematizira upravna iskustva, najprije u okviru nauke o policiji, a kasnije u kameralističkim djelima na francuski i germanskim područjima. Svrha takve sistematizacije bila je edukacija profesionalnih upravnih službenika. Filozofski smjer se bavi ulogom uprave u zajednici i naslanja na filozofska razmatranja kojima je svrha legitimirati vlast monarha u tada nastajućim europskim apsolutističkim monarhijama.

Jedna od prvih i utjecajnih upravnih doktrina koja je bila zastupana i na hrvatskom području bio je kameralizam. Kameralizam je bio najpoznatija europska modernizacijska 18. i 19. stoljeća s efikasnošću kao glavnom vrijednošću državne uprave. Temeljna postavka je bila efikasnija uprava troši manje, te da je dobra ekonomija solidna osnova za ubiranje poreza i za javne financije općenito. Upravna nauka pojavljuje se pod nazivom „nauke o policiji” kao i u širem sklopu kameralnih disciplina izraz policija pokrivaio je današnje značenje izaza državna uprava, a trgovina današnju ekonomiju tj. Gopodarstvo. Najznačajniji predstavnici kameralizma bili su J. J. Becher, Philipp Wilhelm von Hornigk, Wilhelm Freiherr von Schröder, Veit Ludwig von Seckendorff, J. H. G. von Justi i J. von Sonnenfels. Kameralizam je upravna doktrina, nastavna disciplina nastala oko unapređenja praktičkih vještina upravljanja državom, poboljšanja i povećanja tehničkog kapaciteta državne uprave za rješavanje državnih i društvenih problema u zemlji. Izraz kameralizam potječe od „camera”, riznice vladara, kasnije obuhvaća sve institucije upravljanja i novčanim poslovima nekog teritorijalnog političkog sistema. Kameralizam i kameralisti specifična njemačko austrijska pojava sam izraz uvezen je iz burgundsko-francuskog sistema.<sup>20</sup>

Doktrina nove javne uprave ( New Public Administration ) bila je utjecajan u SAD- u do kraja 1960-ih do 1980 ih. Naglašava socijalne i demokratske vrijednosti kao što su društvena pravednost, etičnost, participacija odazivnost, zaštita manjina i njihova

---

<sup>20</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

zastupljenost u upravi, legitimitet, politička odgovornost itd. Bila je inspirirana progresivnim idejama nastalima u kriznim situacijama i društvenim suprotnostima SAD druge polovine 1960 –ih i početka 1970-ih suprostavljanje ratu u Vijetnamu , hipijevski pokret, afera Watergate. Glavni predstavnici su H.G. Frederickson, D. Waldo, F. Marini , J. Rohr, R. Chandler i drugi. Cilj nove javne uprave je ojačati kapacitet za promjene u upravi i ojačati promjene javnih politika koje će doprinijeti društvenoj jednakosti te efikasno, ekonomično i koordinirano upravljanje javnim službama, fokus na top- down upravljanje (pr. upravljanje gradom), težnja javne uprave za boljim (efikasnijim) upravljanjem. Doktrina nove javne uprave nije raširila kao kasnija doktrina novog javnog menadžmenta.

Doktrina novog javnog menadžmenta (*New Public Managment*) je nastao 1980-ih. Prihvaćen je u anglosaksonskog kruga kao što su Novi Zeland, Velika Britanija, SAD, Australija i Kanada, te je poduprta od međunarodnih organizacija kao što su Svjetska banka , organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj i Međunarodni monetarni fond. Najpopularnija je među političarima , upravnim praktičarima i istraživačima , ali nije svugdje ostavila isti utjecaj. Novi javni menadžment na sto je na temelju ekonomske krize, konzervativne političke ideologije neoliberalizma i sve većih problema legitimacije vlasti. Javnu upravu žele smanjiti i usmjerit je na ekonomske vrijednosti kao što su ekonomičnost, efikasnost-djelotvornost i efektivnost tj. učinkovitost , te je cilj prenijeti u nju tehniku privatnog sektora, te razviti poduzetničko ponašanje i kulturu u javnoj upravi. Razvilo se niz mjera na osnovi te doktrine ,a to su strukturne, tehnološke, personalne financijske i druge naravi , ali loši učinci minimizirajućih i tržišnih reformi javne uprave potaknuli su traženje alternativnih upravnih koncesija u nekim zemljama.

Doktrina dobrog upravljanja (good governance) popularnost je stekla 2000-i, najprije pod utjecajem organizacije ujedinjenih naroda, nekih njezinih specijaliziranih agencija poput UNDP-a Program za razvoj UN-a, te Europske unije, a kasnije i drugih međunarodnih organizacija.<sup>21</sup> Načela dobrog upravljanja po EU su otvorenost, participacija, odgovornost, djelotvornost i koherentnost. Naglašavaju se uloge građana i civilnog društva, transparentnost, legitimitet, prava čovjeka, kvaliteta javnih usluga, vladavina prava, informatizacija, bolje upravljanje resursima i efikasnost. Dobro upravljanje je kombinacija demokratske i efikasne uprave

---

<sup>21</sup> Nova javna uprava- nastavni materijal( Lozina,Klarić)



Neoweberijanska država je jedna od novih upravnih koncepcija koja se pokušava formulirati također naspram novog javnog menadžmenta. Ona naglašava potrebu koja je izražena u zemljama postsocijalističke tranzicije da se ojača uloga upravnog prava, a da se javna uprava učini efikasnijom i urednom pri funkcioniranju. Poželjne su karakteristike klasičnog weberijanskog birokratskog modela uprave kao što su zakonitost, pisane komunikacije, profesionalnost i edukacija službenika, neosobni odnosi itd..<sup>22</sup>

### **5.3 Utjecaj vrijednosti i upravnih doktrina na upravne reforme**

Upravne reforme su značajnije, veće i izraženije institucionalne inovacije u javnoj upravi neke zemlje koje se odvijaju periodično zbog promjena u strukturi moći u političko-upravnom sustavu. Upravne reforme mogu biti tradicionalne, modernizacijske, tržišne i minimizirajuće. Tradicionalne reforme idu za usavršavanjem javne uprave prema tradicionalnom, weberijanskom modelu uređene, profesionalne i učinkovite uprave. Modernizacijskim reformama se mijenja struktura i funkcioniranje uprave, tako da se uvode proračuni orijentirani na rezultate, kreiranja autonomne agencije čiji se izvršni poslovi razdvajaju od policy poslova u ministarstvima. Tržišne reforme primjenjuju tržišna načela i metode u javnoj upravi te grubim mjerama podvrgavaju dijelove javne uprave djelovanju tržišnih zakonitosti. Minimizirajuće reforme sužavaju javnu sferu i proširuju područje privatnog poduzetništva radikalnim mjerama privatizacije i ukidanjem poslova i organizacija, otpuštanjem službenika. Za razliku od tradicionalnih ostale reforme su manje više inspirirane različitim varijantama doktrine novog javnog menadžmenta. Upravne reforme mogu se klasificirati prema temeljnim vrijednostima kojima su orijentirane reformske mjere. Tako se razlikuju upravne reforme zasnovane na novom javnom menadžmentu. Neoweberijanska država usavršava tradicionalni model profesionalne, hijerarhijski organizirane uprave. Upravne reforme često ne postižu službeno proklamirane, očekivane i poželjne rezultate.<sup>23</sup>

Pored ili umjesto njih postižu različite druge učinke od kojih su neki neočekivani, a neki očekivani ali prekriveni, kao što su ponovna raspodjela moći među akterima političko-upravnog sustava. Reforme utemeljene na doktrini novog javnog menadžmenta, naročito one

---

<sup>22</sup> Nova javna uprava- nastavni materijal( Lozina, Klarić)

<sup>23</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

tržišne i minimizirajuće, pored pozitivnih imaju i negativne učinke, kao što su zamućivanje linija političke odgovornosti, loši kontakti s javnošću, smanjenje transparentnosti, korupcija, novi troškovi, ponovno snaženje regulacije, zanemarivanje prava građana.

Mnoge nove vrijednosti, tehnike i vještine omogućile su i još uvijek omogućuju veću efikasnost i poboljšanje kvalitete javnih usluga na dobrobit zajednice i građana. To su kao tehnike preciznijeg mjerenja učinka službenika i upravnih organizacija, kao i druge mjere upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi, upravljanje spisima, elektronska podrška, jedinstveno mjesto kontakta i pružanje javnih usluga građanima.<sup>24</sup>

## 6 POJAM EUROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

Države članice EU uživaju veliku samostalnost na upravnom polju i njihovo se upravno pravo primjenjuje isključivo na njihovu području. EU pak je, po prirodi svojih djelatnosti oskudna propisima o javnoj upravi. Pri tome treba naglasiti da Unija raspolaže vlastitom, ali samo “središnjom” upravom, ali ne i dekoncentriranom upravom. Stoga se EU u provođenju svojih politika i u primjeni i svog materijalnog prava, te su nadzorna nad provođenjem politika i prava EU kao i glede sporova u svezi s time mora u cijelosti oslanjati na javne uprave zemalja članica.<sup>25</sup> Rasprava o europskom upravnom prostoru odvija se već duže vrijeme, a teme se kreću od pitanja njegovog postojanja, i posljedica, do perspektiva i drugih pitanja. Autori se razlikuju u odgovorima. Razlikuju se optimistični, realistični i skeptični stavovi o postojanju i perspektivama tog prostora. Autori ovisno o svojim polaznim disciplinama te teorijskim i metodološkim opredjeljenjima zauzimaju različita polazišta, imaju različite pristupe te načine konceptualiziranja i dokazivanja. Europski upravni prostor je kao realna društvena pojava suvremene Europe u stalnom razvoju. U temeljima koncepta europskog upravnog prostora je misao o upravnoj konvergenciji, svojevrsnom približavanju različitih modela javne uprave u Europi, njihovom rastakanju i taljenju, obogaćivanju drukčijim i novim rješenjima učenju i mijenjanju, rezultatima i učincima koji su slični za građane u različitim europskim zemljama (europizacija kao učinak). Autori koji tvrde da je europski upravni prostor neko konačno stanje uniformnosti, jednoobraznosti

---

<sup>24</sup>I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

<sup>25</sup> file:///C:/Users/Asus/Downloads/zb201202\_351%20(3).pdf

struktura(europeizacija kao homogenost) nerijetko zauzimaju pesimistični stav o postojanju tog prostora.<sup>26</sup>

Najvažniju ulogu u konvergenciji na polju zajedničkih principa, tj. na stvaranju izvora općeg upravnog prava ima, kako smo već rekli Sud pravde EU, iako on pojedina načela utvrđuje u svezi s konkretnim slučajevima. Međutim Sud pravde EU je do sada odlučivao samo o malom broju tzv. horizontalnih upravnih pitanja. Te odluke Suda odnose se posebice na javne natječaje, slobodnu konkurenciju i natjecanja tvrtka na čitavom području Unije, kao i na državne subvencije, koje institucije Unije strogo nadziru i u svim slučajevima trebaju posebno odobriti. Sud se pritom inspirira pravom zemalja-članica. Treba reći još i to da se u prvo vrijeme Sud najvećim dijelom inspirirao francuskim upravnim pravom, a zatim su se njegovi pravni izvori proširili i na prava drugih država- članica, kontinentalna i anglosaksonska, pa tako njegova jurisprudencija postaje mješavina raznih pravnih utjecaja.<sup>27</sup>Upravna konvergencija je dokumentirana i dokazana u mnogim upravnim područjima, elementima i institucijama, kao što su ujednačavanje prava na pristup informacijama javnog sektora, organizacije, organizacije i funkcioniranja centra vlade regionalne politike, upravnog sudovanja, politike razvoja službi od općeg interesa.

Europski upravni prostor je skup upravnih načela i standarda organizacije i funkcioniranje javne uprave te pružanja javnih usluga građanima od strane tijela EU i zemlja članica, kao i drugih europskih zemalja propisanih pravom, odnosno ustaljenih sudskom i upravnom praksom. Nekoliko je temeljnih pristupa europeizaciji javne uprave: geografski, normativni, kulturološki, politički sociološki i komparativno upravni.

Geografski pristup temelje određenih upravljačkih rješenja i sličnosti upravnih trendova u specifičnom institucionalnom i povijesnom nasljeđu Europe traži u sličnim uvjetima i idejama o upravnim rješenjima i institucijama. U geografskom prostoru međusobno se uči te se posuđuju i preuzimaju institucije, počevši od konstrukcije apsolutističke monarhije, preko izgradnje lokalne samouprave, do određenih institucija socijalne države. Prostor, bliskost, razmjena i komunikacija temelj su te vrste europeizacije ili „obične“ upravne konvergencije. Za nju nije bitno da je neka zemlja članicom EU, već da je geografski smještena u Europi te na takav način izložena razmjeni i učenju. Ako u tom smislu postoji

---

<sup>26</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

<sup>27</sup>file:///C:/Users/Asus/Downloads/zb201202\_351%20(3).pdf

europski upravni prostor, onda je on neovisan o EU, te je u krajnjoj liniji može nadživjeti, tj. Trajati i duže nego li sama EU.

Normativni pristup je u najvećoj mjeri pravni. On se temelji na određenim pravnim načelima, te od europske pravne stečevine koja čini najčvršći dio – normativnu jezgru europskog upravnog prostora, ali uzima u obzir i upravne standarde te naročito sudsku praksu europskih sudova koja je obavezujuća za zemlje članice i za tijela EU.<sup>28</sup>

Kulturološki pristup polazi od očekivanja građana kao normativne okosnice svake društvene institucije, bez obzira nastaju li norme kao plod svjesne regulacijske djelatnosti u društvu ili temeljem ponavljanja sličnog ponašanja. Vrijednosti i očekivanja čine važnu komponentu kulture. Pod varijanta pristupa bavi se organizacijskom i upravnom kulturom te ispituje stupanj internalizacije vrijednosti i načela europskog upravnog prostora kod upravnih službenika zemlja članica EU.

Politički pristup je jedan od pristupa europskom upravnom prostoru, koji zaključuje temeljem činjenice da postoji forma interesno-političkog formalnog organiziranja dijela europskih zemalja. Europski upravni prostor u smislu prirepak političkih razmatranja, pa ako postoji EU onda smatraju zagovornici tog pristupa valjda postoji i europski upravni prostor, kao prostor sličnosti u implementaciji europskih politika. EU tijekom procesa pristupanja novih zemalja svoje izvještaje o napretku pojedinih zemalja kandidatkinja strukturirala tako da se stanje javne uprave razmatralo pod političkim kriterijima. Činjenica da postoje političke institucije EU utječe na razvoj zajedničkog upravnog prostora, budući da, kao i na razini nacionalnih država, nema provedbe ni valjane pripreme političkih odluka i javnih politika bez javne uprave.

Sociološki pristup gradi na stvarnom a ne na normativnom stanju, te se pita o empirijskim dokazima postojanja europskog upravnog prostora. Takva su empirijska istraživanja naročito onog šireg obuhvata i značenja još vrlo rijetke. Ona bi mogla ići u barem dva temeljna smjera. Jedan bi smjer utvrđivao sličnosti pozicije građana naspram javne uprave u različitim zemljama. Kada bi građanin bio u sličnoj poziciji, uživajući ne samo slična prava i snoseći slične obveze, nego i živeći u sličnoj faktičnoj situaciji spram javnog sektora bez obzira u kojoj konkretnoj zemlji to bilo. Poziciju građanina valjalo bi utvrđivati

---

<sup>28</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

ponajprije anketom građana, usporedbom drugih empirijskih podataka, ali i pravnom i pravno –sociološkom analizom pozicije građana.

Drugi smjer empirijskih istraživanja sastoji se u komparaciji i utvrđivanju sličnosti upravnih sustava različitih zemalja, pri čemu nije jednostavno naći metar za mjerenje tih sličnosti, a pri tome se manifestiraju i sve druge poteškoće komparativnih upravnih analiza tako zvana komparativno upravni pristup.<sup>29</sup>

## **7 UTJECAJ EUROPSKE UNIJE NA RAZVOJ JAVNE UPRAVE I JAVNIH POLITIKA U NACIONALNIM DRŽAVAMA**

### **7.1. Europska regulacija službi od općeg interesa i njihova regulacija putem nezavisnih regulacijskih agencija**

Socijalna država nastala je krajem 19. Stoljeća ta institucija počinje preuzimati sve veći broj javnih službi tj. Financijske, organizacijske, personalne i druge. Javnim službama je u prvom redu interes stanovnika a ne države. Javne službe pružaju javnopravni pružatelji, organizacije tipa neprofitnih javnih ustanova ili profitnih javnih poduzeća koje osniva država i u vlasništvu su države. Građani su korisnici usluga javnih službi. Javne službe obavljaju se u općem interesu, a regulirane su javnim pravom.

Socijalna država obilježena je društvenim službama, kao što su javno obrazovanje, zdravstvo, kultura, socijalna skrb i zaštita, te različitim vrstama osiguranja( za slučajeve bolesti, starosti, nezaposlenosti, invaliditeta i dr. ) . Također je preuzela službe koje povećavaju kvalitetu života , a to su komunalne, informacijske, tehničke i druge službe. U 20 stoljeću obilježili su rast i širenje javnih službi i socijalne države sve do ekonomske krize sredinom 1970-ih.

Nakon krize sve češće se javljaju liberalizacija, privatizacija, komercijalizacija, deregulacije i supsidijarnosti u javnim službama.

*Liberalizacija* je stvaranje sektore tržišta na kojem se određena vrsta javnih usluga osigurava temeljem tržišnog natjecanja s jedne i kupnje s druge strane npr. Tržište

---

<sup>29</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor

zdravstvenih usluga, tržište telekomunikacijskih usluga, građanin postaje kupac javnih usluga, a javnu uslugu pored javnih organizacija mogu pružiti i privatnici.

*Privatizacija* ranije javna organizacija, najčešće neki državni monopolist, kupoprodajom iz državnog prelazi u privatno vlasništvo. Nakon privatizacije na sektorskom tržištu o kojem je riječ natječu se privatni akteri a njihovo tržišno ponašanje regulira i nadzire nezavisna regulacijska tijela, s pratećim agencijama.<sup>30</sup>

*Komercijalizacija* je naplata pune tržišne cijene javnih usluga, čime njihovi korisnici postaju konzumenti.

Europska unija je prihvatila ideje, te je razradila koncept službi od općeg interesa i te službe proglasila jednim od stupova europskog modela društva.

Neekonomske službe od općeg interesa su obrazovanje, kultura, zdravstvo, socijalna zaštita i skrb. Neekonomske službe, a naročito socijalne i zdravstvene službe od općeg interesa smatraju se okosnicom europskog socijalnog modela koji se nastoji sačuvati kao ostatak europske socijalne države. Sve neekonomske službe od općeg interesa podvrgnute su temeljnim načelima europske pravne stečevine. Također neekonomske službe mogu obavljati privatnopravni i javnopravni pružatelji, organizacije civilnog društva i drugi subjekti. Postoje opća europska načela te neki temeljni elementi domaće državne pravne regulacije. Nezavisna regulacijska tijela nisu svojstvena kontinentalno europskoj upravnoj tradiciji već su razvijene po uzoru na nezavisne regulacijske komisije i agencije u SAD-u. Regulacijska tijela izdvojena su iz sustava državne uprave, ali ostaju u širem području javne uprave. Također imaju svoje dobre i loše strane. Nedostaci su: razvijaju ekstenzivnu i masovnu regulacijsku djelatnost i stvaraju mnogo novih detaljnih i slabo poznatih propisa. Često je upitna njihova politička nezavisnost, a upitno je imaju li u dovoljnoj mjeri autonomije. Također može izbjegavati društveni, politički, financijski sudski nadzor te bilo kakav oblik odgovornosti. Prednost nezavisnih regulatora su: jačaju ulogu profesionalca i promoviraju profesionalne standarde, omogućuju kvalitetu, dostupnost, pouzdanost službi od općeg interesa. Isto tako omogućuju prikladniju i precizniju regulaciju pojedinog sektorskog tržišta. Bolji nadzor usluga od općeg interesa i pouzdanija pravna zaštita potrošača. Zaštita tržišta i slabijih tržišnih aktera tj. Sprječavanje stvaranje monopola i zaštita tržišnog mehanizma od zloupotreba najjačih

---

<sup>30</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor, Nova javna uprava –nastavni materija

tržišnih aktera. Hrvatska je dužna kao i sve druge europske zemlje osigurati mogućnost da nezavisna regulacijska tijela efikasno obavljaju svoje zadaće te da zaštiti opći javni interes, a posebno potrošače usluga te istodobno izbjeći rizike koje takva tijela sa sobom donose.<sup>31</sup>

## **8 E- UPRAVA I DIGITALNA PODJELA**

E-uprava usmjerena je na povećanje učinkovitosti, brzine, otvorenosti i kvalitete javne uprave. Problem digitalne podjele javlja se između onih koji imaju i koji nemaju pristup internetu, postavlja problem za ostvarenje potencijala e-uprave. Smanjenje digitalne podjele postavljeno je kao cilj u mnogim dokumentima i aktivnostima na razini međunarodnih organizacija i Europske unije. Glavna pitanja usmjeravaju se na poboljšanje tehnološke infrastrukture, jačanje ekonomske moći zemalja i pojedinaca, obrazovne politiku i politiku e-inkluzije. Razvijaju se politike e-inkluzije i pledira za uspostavu e-prava kao prava građanina. Republika Hrvatska provodi niz aktivnosti na smanjenju digitalne podjele razvoja informacijskog društva, usmjerenih na poboljšanje tehnološke osnove i povećanja edukacije građana. Posebna uloga u društvenom razvoju u tom smislu pripada e-upravi koja podrazumijeva upotrebu informacijske tehnologije u javnoj upravi sa svrhom poboljšanja efikasnosti, učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti. Svrha je e-uprave osigurati građanima pristup informacijama i uslugama od javnog značaja na ugodan način i sa što većom uštedom vremena i sredstava.

Prema nekoliko studija EU iz 2005. godine, usluge e-uprave pružaju konkretne koristi građanima, privatnom sektoru i samoj upravi EU, posebno u smislu uštede vremena i povećane fleksibilnosti. Međutim, da bi brojne aktivnosti na informatizaciji uprave i omogućavanju njezinog djelovanja 'online' bile svrhovite, nije dovoljno umrežiti javnu upravu u pojedinoj državi ili čitav javni sektor, ponuditi građanima brojne informacije i pružiti mogućnost interakcije ili čak transakcije. Ono što se javlja kao primarni problem jest mogućnost samih građana da uopće koriste blagodati e-uprave, odnosno pitanje jednakog pristupa i mogućnosti korištenja ponuđenih informacija i usluga. U novije vrijeme taj se problem naziva digitalnom podjelom u smislu nastalog jaza između onih koji imaju i koji nemaju pristup internetu, a on je vidljiv kako na globalnom nivou, između pojedinih država i dijelova svijeta, tako i unutar pojedinih zemalja. Tipični korisnik interneta i usluga e-uprave

---

<sup>31</sup> I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor, Nova javna uprava –nastavni materijal

jest građanin zapadnoeuropske ili sjevernoameričke zemlje, zaposleni muškarac bijele rase, višeg imovinskog statusa, nastanjen u velikom gradu.<sup>32</sup>

Proizlazi da faktori spola, rase, zaposlenosti, mjesta stanovanja uvelike određuju mogućnost i modalitete korištenja internetom.

U tekstu se analizira pojam e-uprave i koncept digitalne podjele te predstavljaju neki od važnijih dokumenata donesenih u okviru Organizacije ujedinjenih naroda i Europske unije usmjerenih na smanjenje digitalne podjele i izgradnju informacijskog društva. Poseban se osvrt daje na aktivnosti na smanjenju digitalne podjele u okviru strategije razvoja informacijskog društva u Republici Hrvatskoj. Digitalna podjela jest koncept koji označava jaz koji je nastao između onih koji koriste prednosti nove tehnologije i onih koji to ne čine, kako na globalnom nivou, tako i u okviru pojedine države (Norris, 2001. Wilson i dr, 2003. Rose, 2005). Koncept se prvenstveno odnosi na pitanje pristupa ICT, ali i o mogućnostima njezinog iskorištavanja ukoliko je pristup na neki način osiguran. Tako se u literaturi javlja i razlikovanje između dva aspekta digitalne podjele prva digitalna podjela odnosi se na različite mogućnosti pristupa internetu, što je funkcija prvenstveno socio-ekonomskog razvoja i tehnološke infrastrukture, dok druga digitalna podjela nastaje uslijed različitih mogućnosti korištenja interneta, koja je prvenstveno povezana s obrazovnim statusom i osobnom motivacijom. Kompjuterizirana uprava pomaže ne samo porastu stupnju transparentnosti već ujedno tradicionalnu srž birokratskih procesa. Procesom decentralizacije lokalne su vlasti preuzele odgovornost za pružanje usluga i razvoj lokalne demokracije. Nagla primjena moderne informacijske tehnologije (IT) pruža bezgranične mogućnosti u razvoju novih oblika komuniciranja i usluga između građana i uprava. Međutim informacijska tehnologija stvara strah da idemo prema „automatiziranom društvu „. Neuspjesi političke vlade često su jedan od razloga da prednosti informacijske tehnologije u javnim službama ostanu neprimijećene. Bliske i kompleksne veze između IT i javne uprave su u centru istraživanja u javnoj upravi, ponašanju u organizaciji, informativne nauke i tehnoloških reformi., kompjuterizaciju u javnom sektoru prati nekoliko prioriteta i zahtjeva, koja zahtjeva

---

<sup>32</sup> [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Anamarija\\_Musa\\_E-uprava\\_i\\_problemi\\_digitalne\\_podjele\\_2006%5B1%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Anamarija_Musa_E-uprava_i_problemi_digitalne_podjele_2006%5B1%5D.pdf)



odgovarajuću specijalizaciju . Imamo kompjuterizirane javne službe kao što su Elektronske usluge, elektronska demokracija, menadžerske i elektronske trgovine.<sup>33</sup>

*Elektronske usluge* obuhvaćaju elektronsku poštu za informacije, programe, strategije i različite usluge. Takvi podaci su dostupni 24 sata online , Također takve elektronske službe su dobre za uključivanje građana i pružaju usluge koje demonstriraju vrijednost kao klijenta administracije. S ciljem veće produktivnosti i efikasnosti elektronska pošta omogućila je napredak u izvršavanju mnogih usluga prelaskom s manualnog na elektronski proces. Elektronske usluge mogu se definirat kao izbor individualnih usluga, koje se pružaju putem elektronske mreže.<sup>34</sup>

Glavni ciljevi kojima se teži putem kompjuterizacije javne uprave su:sve prioritetne usluge trebaju biti u elektronskom obliku kao i elektronsko potpisivanje svi nalozi za plaćanje trebaju biti prosljeđeni u elektronskom obliku. Elektronske usluge omogućuju veću produktivnost jer smanjuju troškove, veću efikasnost administrativnih procedura, pružanje kvalitetnih usluga i bolje rezultate.

*Elektronski menadžment (e-menadžment)* odnosi se na sistem informacija koje potpomažu menadžment i vladine upravne funkcije obuhvaćanjem podataka i menadžerskih informacija. Glavni cilj elektronskog sistema menadžmenta je stvaranje kapaciteta za izvršavanje poslova u svako vrijeme i na svakom mjestu. Elektronski menadžment predstavljan nekakve organizacije koje su u mogućnosti da realiziraju napredne strateške planove da na višu razinu podignu odnose sa potrošačima, povećaju poduzetničku efikasnost, smanje troškove transakcija i optimaliziraju iskorištavanje ljudskih resursa. Elektronski menadžment je metoda planiranja, praćenja i automatizacija rada. Isto omogućuje menadžerima da prate rad svojih službenika, te da provedu elektronsku podjelu rad, indetificiraju prepreke i prate ispunjavanje radnih zadaća.

---

<sup>33</sup> [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Anamarija\\_Musa\\_E-uprava i problem digitalne podjele 2006%5B1%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Anamarija_Musa_E-uprava_i_problem_digitalne_podjele_2006%5B1%5D.pdf)

<sup>34</sup> [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf)

### ***Elektronski menadžment rada obuhvaća:***

- Elektronsku registraciju dokumenata
- Redizajniranje elektronskog sistema arhiviranja
- Funkcionalne analize, dizajniranje i razvoj sistema
- Obuku onih koji se koriste sistemima

Prednosti elektronskog oblika menadžmenta rada sastoje se od fleksibilnosti procesa, redukciji opsega koji pripada arhiviranju kontroli dokumentacije u elektronskom registru i neodložnom uvidu u dokumente. Rješavanje problema elektronskog menadžmenta

odnosi se na implementaciju usluga koje su dizajnirane u vezi sa životnim događajima, adaptacijom integracijom zaostalih procesa u uredu.<sup>35</sup>

***Elektronska demokracija*** je uporaba elektronske mreže s ciljem da se ljudi tj. građani približe vladi. Putem elektronskih informacija građani imaju bolju sliku o radu vlade, s ciljem da se stvori bolja komunikacija i veća odgovornost vlade. Elektronski sistem omogućuje građanima da se uključe u demokratske procese. Elektronska demokracija ima cilj da poveća transparentnu i politički legitimitet vlade. Elektronsko glasanje je proces koji je povezan sa elektronskom demokracijom, to je oblik glasanja građana na elektronski način. Glasanje daje mogućnost komunitetu da bira svoje zastupnike. Problem koji se javlja kod elektronskog glasanja je taj što cjelokupan sistem zavisi od konkretnosti, snage i sigurnosti softvera u glasačkom terminalu.

***Elektronska trgovina*** je kao elektronski proizvod putem javne ili privatne mreže kao elektronsko bankarstvo i elektronska transakcija. Elektronska trgovina se može definirati kao kupovina i prodaja putem digitalnog oblika. Razvoj sistema elektronske trgovine predstavlja pozitivnu evoluciju tržišta, koji vodi transparentnosti i sigurnosti u ovom važnom procesu. Tehnologije su pružile nove načine za informiranje i savjetovanje građana.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf)

<sup>36</sup> [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf)

Također postoje tri vrste digitalne podjele: globalna, društvena i demokratska. Dok se globalna podjela odnosi se na različite mogućnosti pristupa i korištenja interneta između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, društvena podjela označava jaz između onih koji imaju pristup internetu i onih koji ga nemaju unutar neke zemlje. Na kraju, demokratska podjela odnosi se na razlikovanje između onih koji koriste digitalne izvore kako bi se mobilizirali i sudjelovali u javnom životu, te onih koji to ne čine.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Anamarija\\_Musa\\_E-uprava\\_i\\_problem\\_digitalne\\_podjele\\_2006%5B1%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Anamarija_Musa_E-uprava_i_problem_digitalne_podjele_2006%5B1%5D.pdf)

## 9 ZAKLJUČAK

Na osnovi provedene analize povijesnog razvoja Europske unije, nastanak Europske zajednice, institucije Europske unije, europskog vijeća, vijeće Europske unije, Europski parlament, Europske komisije, Europski sud, teorijski pristupi i upravljanje Europskom unijom, teorije europske integracije, teorije europskog upravljanja, vrijednosti u javnoj upravi, upravne doktrine i upravne reforme, vrijednosti u javnoj upravi, suvremene upravne doktrine, utjecaj vrijednosti i upravnih doktrina na upravne reforme, pojam Europskog upravnog prostora, utjecaj Europske unije na razvoj javne uprave i javnih politika u nacionalnim državama, E-Uprave i digitalna podijele možemo zaključiti da je europski upravni prostor kao realna društvena pojava suvremene Europe u stalnom razvoju, te da članice europske unije dijele zajedničke vrijednosti kao što su poštivanje ljudskog dostojanstva, demokracije, slobode jednakosti vladavine prava i zaštitu ljudskih prava također se građane gleda kao partnere javne uprave koji trebaju biti prikladno informirani i konzultirani, te bi trebali sudjelovati u oblikovanju javnih politika u upravnim i drugim javnim procesima. Mnoge nove vrijednosti, tehnike i vještine omogućile su i još uvijek omogućuju veću efikasnost i poboljšanje kvalitete javnih usluga na dobrobit zajednice i građana. To su kao tehnike preciznijeg mjerenja učinka službenika i upravnih organizacija, kao i druge mjere upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi, upravljanje spisima, elektronska podrška, jedinstveno mjesto kontakta i pružanje javnih usluga građanima. Možemo iz svega zaključiti da je europski upravni prostor skup načela i standarda organizacije i funkcioniranje javne uprave te pružanja javnih usluga građanima od strane tijela EU i zemlja članica.

## 10 LITERATURA:

Knjige i članci:

- Anamarija Musa, dr.sc, asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu, Katedra za upravnu znanost
- I.Koprić, A.Musa, G. Lalić Novak- Europski upravni prostor
- [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=200410](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=200410)
- mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB Pojmovnik, Institut za javne financije, Zagreb UDK 331 (4-67 EU:497.5) JEL H72
- : [http://www.dadalos-europe.org/kr/Images\\_neu/gk4\\_sb02%20kro.gif](http://www.dadalos-europe.org/kr/Images_neu/gk4_sb02%20kro.gif)
- [file:///C:/Users/Asus/Downloads/Anali\\_2007\\_08\\_NIKIC\\_CAKAR\\_143\\_170.pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/Anali_2007_08_NIKIC_CAKAR_143_170.pdf)
- [file:///C:/Users/Asus/Downloads/zb201202\\_351%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/zb201202_351%20(3).pdf)
- [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Anamarija\\_Musa\\_E-uprava\\_i\\_problem\\_digitalne\\_podjele\\_2006%5B1%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Anamarija_Musa_E-uprava_i_problem_digitalne_podjele_2006%5B1%5D.pdf)
- Nova javna uprava- nastavni materijal(Lozina,Klarić)
- [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2008-2%2009%20Batalli.pdf)
- Javna uprava nastavni materijal Zagreb, 2006. god.