

Šiljeg, Marinela

Undergraduate thesis / Završni rad

2015

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:143:521628>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported / Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 3.0](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-03**

Repository / Repozitorij:

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

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

Marinela Šiljeg

**ELEKTRONSKA UPRAVA**

**Završni rad**

**Šibenik, 2015.**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**ELEKTRONSKA UPRAVA**

**Završni rad**

**Kolegij:** Nova javna uprava

**Mentor:** Ivan Rančić, mag. iur.

**Studentica:** Marinela Šiljeg

**Matični broj studenta:** 138271251

**Šibenik, lipanj 2015.**

## **ELEKTRONSKA UPRAVA**

**MARINELA ŠILJEG**

### Sažetak rada:

Elektronska uprava je način organiziranja i mogućnosti odgovora na zahtjeve građana, intenzivnim i strateškim korištenjem informacijsko – komunikacijskih tehnologija u unutrašnjem menadžmentu javnog sektora kao i u svakodnevnim odnosima sa građanima i drugim korisnicima javnih usluga. Iz perspektive tehnologije, pojam e-uprave odnosi se na uporabu informacijskih tehnologija od strane javne uprave, a koje imaju moć promijeniti odnose s građanima, poduzećima i drugim granama javne uprave.

Elektronički potpis znači skup podataka u elektroničkom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani s drugim podacima u elektroničkom obliku i koji služe za identifikaciju potpisnika i vjerodostojnosti potpisanoga elektroničkog dokumenta. Potpisnik je osoba koja posjeduje sredstvo za izradu elektroničkog potpisa kojim se potpisuje, a koja djeluje u svoje ime ili u ime fizičke ili pravne osobe koju predstavlja.

Politika informacijskog društva usmjerena je na razvoj i usavršavanje korištenja informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT) u svrhu bolje kvalitete života te stimuliranja rasta, kompetitivnosti i radnih mjesta u EU. Politika informacijskog društva počinje se kao cjelovita politika razvijati u EU sredinom 1990-ih, s tim da se pojedini elementi razvijaju i ranije, posebno u području telekomunikacija te istraživanja i razvoja IKT.

Problem digitalne podjele uočen je kao jedan od temeljnih prepreka na putu razvoja u cjelovito informacijsko društvo, kako na globalnom nivou, tako i u Europskoj uniji.

Ključne riječi: elektronska uprava, elektronski potpis, informacijsko-komunikacijska tehnologija, digitalna podjela

## BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

### **E-GOVERNMENT**

MARINELA ŠILJEG

#### Abstract:

E-government is a way of organizing and responsiveness to citizens' demands, intensive and strategic use of information - communication technology in the internal management of the public sector as well as in everyday relations with citizens and other users of public services. From the perspective of technology, the concept of e-government refers to the use of information technology by the public administration, which have the power to change the relationship with the citizens, businesses and other sectors of public administration.

Electronic signature is a set of data in electronic form which are attached to or logically associated with other data in electronic form which are used to identify the signer and the authenticity of the signed electronic document. Signer is the person who possesses the means to create an electronic signature that is signed and which acts in its own name or in the name of a natural or legal person he represents.

Privacy Information Society is aimed at the development and improvement of the use of information and communication technologies (ICT) in order to better quality of life and stimulating growth, competitiveness and jobs in the EU. Privacy Information Society begins as an integrated policy development in the EU in mid-1990.

The problem of the digital divide has been noted as one of the main obstacles to the development of the integrated information society, both globally and in the European Community.

Keywords: e-government, electronic signature, information and communication technology, digital divide

# SADRŽAJ

UVOD.....	1
1.ELEKTRONSKA UPRAVA.....	2
2.NASTANAK E-UPRAVE.....	4
2.1 Tehnološka evolucija.....	4
2.2 Evolucija uprave.....	5
2.3 Utjecaj e-uprave na javnu upravu.....	5
3.SLUŽBA USMJERENA NA GRAĐANE.....	6
4.ELEKTRONIČKI POTPIS.....	7
4.1 Što je potrebno za elektronički potpis?.....	7
5. ULOGA INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE U UPRAVI.....	8
5.1 Utjecaj IKT-a na učinkovitost javne uprave.....	9
5.2 Uloge sudionika u elektronički podržanoj upravi i elektroničkom poslovanju.....	10
5.3 Sigurnost transakcija.....	12
5.4 Zakonski i normativni okvir.....	13
5.5 Obrazovanje djelatnika.....	14
6.EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR.....	15
6.1 Politika informacijskog društva i e-uprava.....	15
6.2 Hrvatska.....	17
7.PROBLEM DIGITALNE PODJELE.....	19
7.1 Potencijali e-uprave.....	19
7.2 Razina informatiziranosti javne uprave.....	20
7.3 Preduvjeti za kvalitetnu e-upravu.....	20

7.4 Nejednakosti u pristupu i korištenju interneta.....	22
7.5 Faktori digitalne podjele.....	23
7.6 Aktivnosti na smanjenju digitalne podjele.....	24
7.7 Republika Hrvatska-djelatnosti usmjerene na smanjivanje digitalne podjele.....	24
7.8 Zaključna razmatranja.....	26
8. GRAĐANI I JAVNA UPRAVA NA PRIMJERU GRADA ZAGREBA: SUDIONICI U DEMOKRATSKOM PROCESU ILI KORISNICI USLUGA.....	27
8.1 Okolina upravne organizacije.....	27
8.2 Suvremene koncepcije u odnosima javne uprave i građana.....	27
8.2.1 Javna vrijednost.....	27
8.2.2 Razlike između javnog i privatnog sektora.....	28
8.2.3 Koncept javne vrijednosti.....	31
8.2.4 Upravljanje odnosima s korisnicima.....	31
8.3 Grad Zagreb i njegova društvena okolina.....	32
8.3.1 Složenost odnosa na relaciji građani – uprava.....	32
8.3.2 Mikstura odnosa u odnosima Grada Zagreba i njegove društvene okoline.....	33
8.4 Grad Zagreb i odnos s građanima.....	34
8.4.1 Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju.....	34
8.4.2 Pravilnik o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću.....	35
8.4.3 Mogućnosti elektroničke participacije građana.....	35
ZAKLJUČAK.....	37
LITERATURA.....	38



## UVOD

E-uprava predstavlja poseban segment informacijskog društva usmjeren na korištenje informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT) za učinkovitiju i efikasniju javnu upravu, u svrhu pružanja boljih usluga građanima i stvaranja okvira za gospodarski rast. Područje e-uprave uključuje kako pružanje različitih usluga javne uprave i javnog sektora online, tako i pitanja javnih nabava, zaštite podataka, pružanja informacija od javnog značaja i slično. [3]

Iz perspektive tehnologije, pojam e-uprave odnosi se na uporabu informacijskih tehnologija od strane javne uprave, a koje imaju moć promijeniti odnose s građanima, poduzećima i drugim granama javne uprave. E-uprava je termin čije definicije variraju od “upotrebe informatičke tehnologije kako bi se olakšao promet informacija i savladale fizičke prepreke tradicionalnih sistema” do “korištenja tehnologije kako bi se povećala dostupnost i olakšalo izvršenje javnih službi u korist građana, privrednika, kao i zaposlenih u tim službama.” Ustaljeno viđenje stvari iza ovih definicija je da je e-uprava zapravo automatizacija, odnosno kompjuterizacija postojećeg “papir sistema”, koja će dovesti do novih stilova upravljanja, novih načina raspravljanja i određivanja strategija, obavljanja poslova, kao i organiziranja i dostavljanja informacija. [8]

U današnjim nesigurnim vremenima elektroničko je poslovanje postalo iznimno važan, siguran i nezamjenjiv način komunikacije. U isto vrijeme, bez napredne elektroničke zaštite i platforme povjerenja, elektroničko poslovanje uz sve prednosti koje donosi, može biti izvor brojnih rizika. Ključ sigurnosti i povjerenja u elektroničkom poslovanju je elektronički potpis, neizostavan dio elektroničkog poslovanja.

Napredni elektronički potpis ima istu pravnu snagu kao vlastoručni potpis i otisak pečata na papiru, ako je izrađen u skladu s odredbama Zakona o elektroničkom potpisu, a povezan je isključivo s potpisnikom te ga nedvojbeno identificira. [8]

E-uprava treba omogućiti:

- jednokratno i točno prikupljanje svih relevantnih informacija na mjestu njihova nastanka,
- adekvatno čuvanje svih prikupljenih informacija do trenutka njihove uporabe,
- odgovarajući protok informacija koji omogućava da se prava informacija nađe na pravom mjestu. [8]

# 1. ELEKTRONSKA UPRAVA

U znatnoj mjeri, termin elektronske uprave nastaje iz analogije sa konceptom i praksom elektroničke trgovine primijenjenoj na javni sektor, a odnosi se na 'on line' (u pravilu putem interneta) pružanje javnih usluga javnosti ili na tehnološku infrastrukturu potrebnu za pružanje tih usluga. [1]

Šire shvaćanje e-uprave odnosi se na čitav niz uloga i aktivnosti uprave koje se oblikuju i koriste informacijsko-komunikacijskom tehnologijom. Naziv za ovakvo shvaćanje jest uprava temeljena na znanju u ekonomiji i društvu temeljenom na znanju (*knowledge-based government in the knowledge-based economy and society*). Konkretnije, e-uprava spaja dva elementa koja nisu bila prirodno spojena u prošlosti. Jedan je okolina, unutar uprave i šireg društva, stvorena korištenjem elektroničke tehnologije kao što je računarstvo, e-mail, *World Wide Web*, *wireless* i drugi ICT, kombinirano sa modelima menadžmenta kao što su usmjerenost na klijente/građane i *single-window* (sve na jednom mjestu) usklađivanje. Drugi je temeljni model države i javne uprave koji unutar toga povezuje dinamiku demokracije, vladavine i javnog menadžmenta. Ovaj širi pogled situira e-upravu u četiri domene na koje vladavina i javna uprava mogu biti podijeljene. [1]

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

Druga domena e-uprave je legitimitet države i njezin odnos sa građanima i vladavinom prava, ulazak u područje e-demokracije i e-vladavine. Jedan set problema tiče se demokratskog donošenja odluka korištenjem elektroničke tehnologije, uključujući eglasanje i elektroničke kanale za javne konzultacije o vladinim odlukama i akcijama. Sa tim usko povezana pitanja tiču se odnosa građana i države. E-uprava pruža nova sredstva za usluge javnosti, naglašavajući samoposlugu i jačanje položaja građana. Do višeg stupnja nego u prošlosti, ovo također stvara direktan odnos građana i državnih pružatelja usluga, vršeći pritisak na tradicionalnu ulogu političara kao posrednika između vlasti i podčinjenih. [1]

Treća domena su unutarnje operacije državnih institucija, otvaranje pitanja elektroničke javne uprave. Središnje pitanje je utjecaj ICT-a na upravne operacije, u rasponu od kreiranja umrežene interne radne okoline do zahtijeva za novim vještinama u državnoj službi i novih administrativnih procesa. ICT ima značajan utjecaj na sve državne aktere, uključujući zakonodavno tijelo, izvršnu vlast i sudove. Upregnut menadžerskom filozofijom u pružanju usluga klijentima, ICT ima duboki utjecaj na odnos između države i njezinih građana kao i zaposlenika. Državna ovisnost o privatnom sektoru da razvije nove tehnologije, a često i da upravlja njima u ime države, stvara međuovisnost između javnog i privatnog sektora dok fokus na građana dovodi do konvergencije između različitih razina uprave i između javnog i privatnog sektora. [1]

Četvrta domena e-uprave je država u međunarodnoj okolini: njezin odnos sa ostalim državama, međunarodnim institucijama i međunarodnim privatnim i nevladinim akterima. Ponovno, ovaj odnos je promijenjen sa ICT-om. U elektroničkom okruženju, vlade imaju pristup ne samo jedne drugima, na svim razinama uprave i bez obzira na formalnosti međudržavnih odnosa, nego i svojim uvažanim građanima. Na isti način, institucije transnacionalnog javnog sektora proširile su svoj doseg unutar konstitutivnih država, a transnacionalni privatni i nevladini akteri dolaze u kontakt sa vladama i zainteresiranim građanima u svijetu. Nacionalni suverenitet ostaje kamen temeljac međunarodnog sustava, ali kontekst u kojem djeluje i instrumenti kojima ga (suverenitet) izražava su izmijenjeni. [1]

## 2. NASTANAK E-UPRAVE

Dok je termin e-uprava bio samo u općenitoj upotrebi prošlih 15 godina, fenomen se razvija od sredine 1980-ih. E-uprava se može opisati kao nastajanje od interakcija između tri odvojena skupa snaga od kojih je svaki prošao vlastitu evoluciju: komunikacije i informacijske tehnologije, pojmovi menadžmenta i sama uprava. Osobita značajka je ta da većina tehnoloških inovacija i novih mišljenja u praksi menadžmenta se dogodila izvan vlade, dok su 4 na vladu značajno utjecale vanjske snage, osobito potrebe i kapaciteti javnosti. U tom smislu, e-uprava je još rastući koncept; dok se uprava upoznaje s karakteristikama i instrumentima e-uprave, prolazi istovremeno i značajnu evoluciju. [1]

### 2.1 Tehnološka evolucija

U posljednjih 15 god, nagli se napredak tehnoloških promjena uvukao u upravu i sve više u svakodnevni život. Sažeti pregled bi uključivao pola tuceta glavnih razvoja. Rana faza bila je približavanje računalstvu i telekomunikacijama koje je rezultiralo rasprostranjenim prihvaćanjem dijeljenog računalstva preko modela klijent-poslužitelj. [1]

To je imalo utjecaj na stavljanje osobnih kompjutera na radne stolove i u prtljage širokog kruga javnih službenika i na pretvaranje istih u njihove osobne tipkače i službenike za dokumente. To je bilo praćeno uvođenjem interneta-osobito elektroničke pošte- izvan akademskih i vojnih krugova. 1994. konzorcij svjetske računalne mreže je bio lansiran korištenjem tehnologija uključujući široku primjenu grafičke i tekstualne materije i nudeći mogućnosti za jednostavan pristup internetu. Nedugo nakon toga slijedio je razvoj vladinih Internet stranica, te zaštita mrežnih informacija i dostava usluga, čineći mogućim dvosmjernu transakciju između vlade i građana i vanjskih pristupa vladinim bazama. [1]

## 2.2 Evolucija uprave

Druge snage koje su svojstvene javnom sektoru imale su važan utjecaj na razvoj e-uprave. Prvo je bila potreba za odgovaranjem na zahtjeve i kapacitete javnosti, ekonomije i zajednice. Političari su također faktor: iako oprezni u političkom procesu, bili su privučeni štednjom novčanih sredstava, djelotvornim potencijalom tehnologija i vjerojatnošću da će približiti upravu bliže građanima. Drugi bitni pokretač je sama javna usluga, sa popunjavanjem tehnološki osposobljenog osoblja i odnošenjem tehnoloških vještina od svakodnevnog života. [1]

Naposljetku, važna karakteristika uprave u elektroničkom okolišu je njena općenito velika skala i kompleksnost uspoređena sa privatnim sektorom i potrebom za donošenjem odluka i pružanjem vodstva sa bitnim tehnološkim komponentama od strane menadžera laika. [1]

## 2.3 Utjecaj e-uprave na javnu upravu

E-uprava je imala značajan utjecaj na javnu upravu, mijenjajući okolinu u kojoj službe djeluju, dodajući nove koncepte i metode u njen način rada, te mijenjajući razmjerno opterećenje i odnose između utvrđenih elemenata javne uprave. Kao i s vladom kao cjelinom, promjene još uvijek traju i teško je predvidjeti do kuda će ići. [1]

### 3. SLUŽBA USMJERENA NA GRAĐANE

Vjerojatno jedan od najjačih koncepata implementiranih u e-upravi je pružanje usluge usmjerene strankama. Uzet iz privatnog sektora, nastao prije interneta, ovaj koncept je došao na svoje s World Wide Web-om. Prema ovom viđenju, upravne usluge bi od početka trebale biti oblikovane tako da ispunjavaju potrebe građanima ili da im pomažu ispuniti njihove građanske dužnosti. Formalna organizacija uprave je od sekundarne važnosti – umjesto toga se različiti dijelovi uprave ili iste razine uprave ujedinjuju i zajednički nastupaju prema određenim skupinama unutar šire populacije. U elektroničkom okolišu, sposobnost građana je faktor kao i potreba građana, i javna uprava je primorana nastupati tamo gdje se građani nalaze, fizički i na internetu. [1]

Pristup je, znači, takav da treba biti oblikovan izvana prema unutra. Takvo usredotočenje na građanina/klijenta također naglašava krajnju svrhu usluge (službe) koja se pruža i postupke uprave koji nakon toga slijede da bi se ostvarile te svrhe. Tehnologija to omogućava.

Međutim, kako logika, tako i cijena elektroničkih tehnološki snažnih sustava (*electronic technology-intensive systems*) traže pojednostavljenje koraka uključenih u pružanje usluge, fokusirajući se na krajnje rezultate umjesto na sredstva. To je dovelo do naglaska na promjenu usluge, koristeći metodologije i izučavanje poduzetničkih procesa, ponovnu izgradnju te konstantna poboljšanja. [1]

Sastavni dio modela usmjerenog građanima je samoposluživanje, u kojem klijent prisvaja mnoge upravne postupke koje inače izvršava pružatelj usluga. U kontekstu mnogih usluga koje su dostupne na internetu, ovi postupci se mogu izvršavati bilo kad u danu, cijeli dan. Zajedno, ta dva elementa mnogo štede na izdatcima. Međutim, praksa je pokazala da nisu sve upravne usluge pogodne za izvršenje na internetu, te da nisu svi građani voljni ili sposobni tražiti ih samo elektroničkim putem. Iz toga su proizašli obnovljeni naponi za pružanjem integriranog pružanja usluga, spajajući razne „kanale“ interakcije između uprave i javnosti, uključujući osobne, telefonske, mailom, preko kioska kao i preko interneta. Usmjerenje na klijenta i svrhu su također obnovili naglasak na prijedlog da se javni ciljevi ne moraju nužno ispunjavati javnim sredstvima, što je dovelo do razvoja alternativnih instrumenata za pružanje javnih usluga, uključujući druge razine uprave, pa čak i preko neupravnih čimbenika. [1]

## 4. ELEKTRONIČKI POTPIS

Elektronički potpis znači skup podataka u elektroničkom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani s drugim podacima u elektroničkom obliku i koji služe za identifikaciju potpisnika i vjerodostojnosti potpisanoga elektroničkog dokumenta. Potpisnik je osoba koja posjeduje sredstvo za izradu elektroničkog potpisa kojim se potpisuje, a koja djeluje u svoje ime ili u ime fizičke ili pravne osobe koju predstavlja. [7]

Dodatna vrijednost potpisanog elektroničkog dokumenta postiže se primjenom **naprednog elektroničkog potpisa**. Napredni elektronički potpis ima istu pravnu snagu kao vlastoručni potpis i otisak pečata na papiru, ako je izrađen u skladu s odredbama Zakona o elektroničkom potpisu, a povezan je isključivo s potpisnikom te ga nedvojbeno identificira. [6]

### 4.1 Što je potrebno za elektronički potpis?

Za elektroničko potpisivanje dokumenata potrebno je imati digitalne certifikate te aplikativno rješenje koje će omogućiti implementaciju potpisa na dokumente. Financijska agencija je za sada jedini registrirani izdavatelj digitalnih certifikata pri Ministarstvu gospodarstva. [6]

- **Autentifikacijski (normalizirani) certifikat** - koristi se za autentifikaciju, odnosno enkripciju (zaštitu tajnosti podataka), te za njihovu kombinaciju. Taj certifikat i uporaba ključa od strana uključenih u e-poslovanje osigurava autentičnost, cjelovitost, izvornost i tajnost. Može se izdati na FINA e-kartici ili USB tokenu ili kao certifikat za aplikacije koji se instalira na serveru na kojemu se nalazi aplikacija.
- **Potpisni (kvalificirani) certifikat** koristi se za elektroničko potpisivanje dokumenata ili transakcija naprednim elektroničkim potpisom u skladu sa Zakonom o elektroničkom potpisu. Jamči autentičnost, cjelovitost i izvornost te priskrbljuje i neporecivost zamjenjujući u cijelosti vlastoručni potpis ili vlastoručni potpis i otisak pečata. Obzirom da je vezan za osobu, izdaje se na FINA e-kartici ili USB tokenu. [6]

## 5. ULOGA INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE

### TEHNOLOGIJE U UPRAVI

Informacijska i komunikacijska tehnologija (IKT) postje nedjeljiv dio suvremenog društva i njezin utjecaj mora se uključiti u svako cjelovito promišljanje razvoja. Upravo zbog toga njezina primjena mora se razmatrati vrlo pažljivo kako bi ostvareni učinci ispunili očekivanja. Europska je unija (EU) u ožujku 2000. godine usvojila Lisabonsku strategiju, čiji su opći ciljevi ubrzanje ekonomskog rasta, povećanje zaposlenosti na poslovima visoke složenosti te participacija svih društvenih slojeva u razvoju europskog društva i korištenju rezultata tog razvoja. Pri tome je utvrđeno da suvremene informacijske i komunikacijske tehnologije mogu i moraju imati odlučujuću ulogu u postizanju tih općih ciljeva. Takvo snažno usmjerenje na izgradnju informacijskog društva za sve građane posebno je naglašeno na zasjedanju Europskog vijeća 2014. godine. Ti su događaji dali odlučujući politički poticaj za promišljanje o načinima izgradnje informacijskog društva u zemljama EU-a i potaknuli Europsku komisiju (EK) na izradu velikog broja praktičnih provedbenih smjernica. [2]

Za daljnji kontinuiran i osmišljen razvoj informacijskog društva u Europskoj uniji posebno značenje imaju dva dokumenta:

*-Challenges for the European Information Society beyond 2005*, Brussels, COM (November 2004)

*-i2010 – A European Information Society for growth and employment*, Brussels, SEC (June, 2005)

Dokumente je izradila Europska komisija za potrebe Vijeća ministara, Europskog parlamenta, Europskog odbora za ekonomska i socijalna pitanja i Odbora regija. [2]

U prvom dokumentu razmatra se doprinos IKT-a ostvarenju ciljeva Lisabonske strategije i utvrđuje:

- da je IKT sektor u zemljama EU-a sam po sebi snažna gospodarska djelatnost jer zapošljava 6% ukupnog broja zaposlenih i stvara 8% društvenog bruto proizvoda te apsorbira oko 18% ukupnih ulaganja u istraživanje i razvoj,



- da rast IKT sektora potiče rast ukupne gospodarske produktivnosti, tako da je oko 40% porasta produktivnosti ostvareno zahvaljujući utjecaju IKT sektora,
- da je veća produktivnost u SAD-u, u odnosu na europsku, posljedica većih američkih ulaganja u IKT sektor te
- da primjena suvremenih IKT-a poboljšava kvalitetu života, jer informacije omogućuju transparentnost, otvorenost i bolju povezanost građana s organima državne uprave, potiču europsku raznolikost i pomažu očuvanju kulturnog naslijeđa. [2]

Drugi dokument razrađuje smjernice za izgradnju takvog europskog informacijskog društva i društva znanja koje će podržati rast gospodarstva i povećanje zaposlenosti. Pri tome se postavljaju tri opća cilja:

- razvoj jedinstvenog europskog informacijskog prostora,
- povećanje ulaganja u razvoj i istraživanje u IKT sektoru, uz istovremeno bolje korištenje rezultata tih istraživanja za rješavanje problema u gospodarstvu i društvu i
- korištenje IKT-a na dobrobit svih građana te za potporu održivom razvoju kvalitetnim javnim uslugama i povećanje kvalitete života općenito. [2]

## 5.1 Utjecaj informacijsko-komunikacijske tehnologije na učinkovitost javne uprave

Informacijska i komunikacijska tehnologija omogućuje javnoj upravi da bolje ispunjava svoju ključnu misiju, odnosno pružanje servisa i usluga građanima i gospodarstvu radi zadovoljavanja njihovih potreba, ostvarenja prava ili omogućavanja podmirjenja obveze prema državi, odnosno prema drugim građanima (npr. porez) u što kraćem roku i sa što manjim troškovima. Vrlo je važno uočiti da u toj interakciji sudjeluje značan broj subjekata i da odabir tehnologije mora odgovarati vrsti podatkovne razmjene i značajkama poslovnih procesa. Parcijalan pogled ne samo jednog od njih (npr. gospodarstvo-ePoslovanje, državna uprava-eUprava) može dovesti do pogrešnih prosudbi. Riječ je o složenoj mreži sudionika koji su u trajnoj interakciji. [2]

## 5.2 Uloge sudionika u elektronički podržanoj upravi i elektroničkom poslovanju

### **Vlada RH, Sabor RH i ministarstva:**

- definirati jasan zakonski okvir;
- nadzirati uređenje poslovnih procesa;
- definirati način i uvjete razmjene informacija između Vlade (ministarstva), Predsjednika i Sabora RH.

### Javne službe:

- definirati smjernice i naloge državnih organa agencijama i javnim službama.

### Gospodarski subjekti:

- definirati uvjete, prava i obveze za e-poslovanje s gospodarskim subjektima, odnosno izraditi zakone, odluke i norme za gospodarstvo te obveze gospodarstva prema državi.

### Krajnji korisnici proizvoda i usluga poslovnih subjekata ili javnog sektora:

- definirati uvjete, prava i obveze vezane uz elektroničku razmjenu s građanima, odnosno izraditi zakone, odluke i norme koje se odnose na građane te neposrednu komunikaciju države s građanima. [2]

### **Javne službe:**

- urediti vlastite poslovne procese;
- dogovoriti uvjete i pravila interoperabilnosti s drugim organima državne uprave i javnim službama.

### Vlada RH, Sabor RH i ministarstva:

- predlagati unapređenje e-uprave i e-poslovanja prema iskustvima iz odnosa s gospodarstvom i građanima.

### Gospodarski subjekti:

-operacionalizirati provedbu zakona kroz modele, upute i scenarije;

-razvijati i pružati usluge i servise koje trebaju gospodarskim subjektima.

### Krajnji korisnici proizvoda i usluga poslovnih subjekata ili javnog sektora:

-operacionalizirati provedbu zakona kroz modele, upute i scenarije;

-razvijati i pružati usluge i servise koje trebaju krajnji korisnici proizvoda i usluga poslovnih subjekata ili javnog sektora. [2]

U takvom okruženju uz izrazitu primjenu IKT-a i globalnu umreženost moguće je izvući smjernice o ulozi javne uprave u informacijskom društvu koje nisu suštinski nove, ali imaju drukčiji kontekst:

- *Rad državne uprave i javnih službi mora biti transparentan, učinkovit i djelotvoran.*
- *U informacijskom društvu rad državne uprave mora izrazito biti orijentiran prema zadovoljenju potreba građana i gospodarstva.*
- *Rad državne uprave i javnih službi mora biti mjerljiv.*
- *Rad državne uprave i javnih službi mora se bazirati na interoperabilnosti i one-stop-shop pristupu.*
- *Elektronički dokument mora preuzeti ulogu papirnatog.*
- *Rad državne uprave i javnih službi mora biti otvoren za povezivanje, integraciju i interoperabilnost prema drugim sustavima. [2]*

### 5.3 Sigurnost transakcija

Primjena IKT-a u suvremenoj javnoj upravi povezuje dva kontradiktorna zahtjeva. S jedne strane, informacijski sustavi moraju biti maksimalno otvoreni prema građanima, poslovnim subjektima i drugim organima državne uprave, a s druge je potrebno ostvariti visoku razinu sigurnosti i pouzdanosti elektroničkih transakcija kako sustav ne bi izgubio na vjerodostojnosti. Stoga je posebnu pažnju potrebno posvetiti razini sigurnosti cjelokupnog sustava te pridruženih transakcija. Područje sigurnosti i zaštite organizacijskih resursa obuhvaća pristup fizičkim komponentama sustava i poslovnom prostoru, komunikacijskim uređajima, bazama podataka te izdvojeno nalazimo tehnike i metode kriptozastite poruka i dokumenata u procesu njihove razmjene i pohrane kao i određene mehanizme identifikacije pravnih i fizičkih subjekata. [2]

U sustavu zaštite i sigurnosti elektronički podržanih poslovnih transakcija poseban značaj imaju identifikacija i autentičnost pravnih i fizičkih osoba. Identifikacija se temelji na informaciji koja omogućava sigurno otkrivanje izvora transakcije. Pojam autentičnosti odnosi se na sredstva koja će se koristiti za sigurno utvrđivanje da je određeni subjekt stvarno inicirao određenu elektroničku transakciju. Autentičnost ima više aspekata:

- autentičnost sadržaja elektroničke transakcije-vezana je za tehnike i postupke kojima se osigurava da će informacije ostati nepromijenjene od izvora do odredišta kroz sve komunikacijske procese, i to na način koji je vidljiv i razumljiv,
- autentičnost i neporecivost transakcije-odnosi se na oblikovanje razumljivog skupa informacija koje jasno obavještavaju zainteresirane stranke o poslovnim transakcijama te osiguravaju sustav od naknadnih izmjena ili poricanja provedenih poslovnih radnji,
- autentičnost dokumentacije-odnosi se na zaštitu sustava prijenosa i pohrane dokumentacije u elektroničkom obliku od fizičkog i elektroničkog pristupa,
- zaštita podataka/informacija/sadržaja-kao i zaštita privatnosti subjekata elektroničkih transakcija-čini zasebno područje sigurnosti i zaštite informacijskih sustava;organizacije se moraju štititi od bilo kojeg oblika neovlaštenog pristupa podacima i informacijama te od moguće zlouporabe informacija;uz taj vid zaštite pojavljuje se i zaštita osobnih podataka kao posebno osjetljivog resursa. [2]

## 5.4 Zakonski i normativni okvir

Kako bi primjena IKT-a u državnoj upravi bila učinkovita, neophodno je stvoriti odgovarajući regulatorni okvir koji će određivati dozvoljene uvjete korištenja suvremenih tehnoloških rješenja. U tom smislu potrebno je uskladiti četiri različita aspekta: pravnu regulativu, tehničke norme, telekomunikacijske uvjete i interoperabilnost. Cjelovitim sagledavanjem te četiri komponente moguće je stvoriti okružje u kojem će primjena IKT-a postupno zamijeniti tradicionalno poslovanje. [2]

Potvrđivanje izvornosti, autentičnosti i pristanka izdavatelja ili korisnika elektroničkog dokumenta povezano je s potpisom koji u pravnom okruženju ima jasno značenje. Otvoreni informacijski sustavi i njihova primjena u javnoj upravi teško se mogu razvijati bez adekvatnog pravnog instrumenta priznavanja i zaštite potpisa (potvrde) elektroničkih dokumenata. [2]

Republika Hrvatska, sukladno Strateškom okviru za razvoj 2006.-2013., mora se požuriti sa širim uvođenjem IKT-a u gospodarstvo i upravu želi li pratiti europske trendove kao i konkretne projekcije Europske komisije koje za 2010. godinu predviđaju otvoreno jedinstveno informacijsko tržište i medijsku industriju. Europskim su programom *i2010 – A European Information Society for growth and employment* objavljene tri temeljne odrednice za ostvarenje takvog društva:

- otvoreno jedinstveno tržište usluga informacijskog društva i medijske industrije,
- razvojna istraživanja, odnosno inovacije u području IKT-a te
- razvitak cjelovitoga europskoga informacijskog društva. [2]

Temeljni principi zakonodavnog djelovanja:

- Neutralnost – u odnosu na klasično poslovanje,
- Ekonomičnost – smanjivanje prigovora na pravnu normu i administrativnih troškova,
- Razumljivost i jednostavnost – jasna i jednostavna pravila,
- Efikasnost – pravila moraju djelovati na pravi način i u pravo vrijeme,
- Fleksibilnost – usklađenost s tehnološkim razvitkom elektroničkog poslovanja.

Primjer ugradnje tih temeljnih principa u postojeću zakonsku regulativu u Republici Hrvatskoj vidljiv je u sljedećim zakonima:

Izravni zakoni:

- Zakon o elektroničkom potpisu, Narodne novine
- Zakon o elektroničkoj ispravi, Narodne novine
- Zakon o elektroničkoj trgovini, Narodne novine
- Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine
- Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine

Neizravni zakoni:

- Zakon o telekomunikacijama,
- Zakon o zaštiti potrošača i
- Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima. [2]

## 5.5 Obrazovanje djelatnika

Razvoj uprave u kontekstu IKT-a nije moguć bez usvajanja novih znanja. Novi obrazovni iskorak neophodan je kako bi korištenje tehnologije bilo učinkovito i potpuno ukljopljeno u procese u organizaciji. Fond znanja koji je potrebno usvojiti zaista je širok. Današnje vlade, pa tako i naša, ulažu velike napore i sredstva u informatizaciju javne uprave te u implementaciju e-uprave kako bi država postala transparentan, brz i učinkovit servis građana i poslovnih subjekata. Upravo zbog toga nikako se ne smije ispustiti iz vida obrazovanje. Složeni projekti modernizacije javnog sektora traže paralelno djelovanje u najmanje tri komplementarna smjera, a to su:

- a) pravni okvir, privatnost i zaštita podataka,
- b) upravljanje organizacijom,
- c) razvoj i upravljanje informacijskim sustavima. [2]

## 6. EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR

### 6.1 Politika informacijskog društva i e-uprava

Politika informacijskog društva usmjerena je na razvoj i usavršavanje korištenja informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT) u svrhu bolje kvalitete života te stimuliranja rasta, kompetitivnosti i radnih mjesta u EU. Politika informacijskog društva počinje se kao cjelovita politika razvijati u EU sredinom 1990-ih (dokument Europski put u informacijsko društvo donesen je 1994.), s tim da se pojedini elementi razvijaju i ranije, posebno u području telekomunikacija te istraživanja i razvoja IKT. [3]

Glavno obilježje politike informacijskog društva u EU u cjelini te njezinih segmenata, kao što je e-uprava, je razvoj temeljem OMC, uz postavljanje ciljeva i mjera za njihovo ostvarenje te uspostavu koordinacijskog mehanizma, u kojem sudjeluju institucije EU, države članice i drugi dionici. U tom smislu, ona je tipičan primjer područja u kojem tradicionalni regulacijski mehanizmi temeljeni na hijerarhijskom odlučivanju i preuzimanju modela nisu pogodni. K tome, stalni razvoj tehnologije zahtjeva stalni razvoj novih online proizvoda, razvoj infrastrukture i razvoj vještina i znanja, što je primarno zadatak društva, a ne države. Ona djeluje prvenstveno kroz stvaranje pogodnog okvira i poticanje razvoja, a dominantnu ulogu ima u pružanju online usluga privatnom sektoru, tj. e-upravi. Pritom e-uprava obuhvaća organizacijske i funkcionalne promjene u javnoj upravi kako bi se korištenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije postigla veća efikasnost i učinkovitost te povećala transparentnost i odgovornost njezinog rada. [3]

Politike informacijskog društva u razdoblju 2005.-2010. oblikovane su strateškim dokumentom Inicijativa i2010 kao okvirom za ključne razvojne pravce informacijskog društva EU, promovirajući otvorenu i kompetitivnu digitalnu ekonomiju, istraživanja u području IKT i njihovu primjenu u svrhu poboljšanja javnih usluga, društvene uključenosti i kvalitete života. U tom smislu, politika informacijskog društva u EU obuhvatila je tri ključna segmenta:

- (a) reguliranje tržišta usluga u području IKT i elektroničkih komunikacija,

(b) razvoj novih IKT, proizvoda i usluga, uključujući istraživanja, razvoj infrastrukture (npr. regulacijskog okvira za autorska prava, sigurnost podataka i sl.) te razvoj novih sadržaja i usluga informacijskog društva (uključujući pružanje informacija javnog sektora),

(c) iskorištavanje prednosti informacijskog društva, koje uključuje unaprjeđenje korištenja IKT za pružanje usluga u javnom sektoru (e-uprava, e-carinske usluge, e-javne usluge u području zdravstva, obrazovanja itd.), privatnom sektoru (IKT sektor, financijske usluge i sl.) te u svrhu poboljšanja kvalitete života (e-uključenost, zaštita okoliša). [3]

Ta je inicijativa 2010. zamijenjena Digitalnom agendom za Europu 2010, kao jednom od sedam ključnih dijelova Strategije Europa 2020 koja bi trebala omogućiti izlazak iz krize i pripremiti gospodarstvo EU za novo desetljeće. Digitalna agenda ima za cilj povećati društveni i ekonomski potencijal IKT, posebice interneta, kroz bolje e-usluge i razvoj tehnologije, rješavajući ključne probleme informacijskog društva, kao što su fragmentirano digitalno tržište, nedostatak interoperabilnosti, porast cyber- kriminala i niskog povjerenja u mreže, nedostatak investicija u mreže, kao i istraživanja i inovacije u području IKT, i posebno slabu digitalnu pismenost i vještine te propuštene prilike u rješavanju društvenih problema (zdravstvo, starenje, obrazovanje, inkluzija i javne usluge). Ključni je cilj Digitalne agende prionuti rješavanju navedenih problema zajedničkim naporima EU, država članica i subnacionalnih razina, posebno regionalne. [3]

Napredak u ostvarenju digitalne agende mjeri se godišnje objavom *scoreboarda* koji sadrži informacije o razvoju po pojedinim indikatorima te poduzimanju odgovarajućih mjera javnih politika za ostvarenje ciljeva strategije. Neke od mjera su 100% pokrivenost širokopojsnim internetom za sve grane do 2013., smanjivanje udjela građana koji nikada nisu koristili Internet na 15% ukupne populacije do 2015., a 50% građana treba koristiti e-upravu do 2015. Indikatori su definirani Okvirom za benchmarking 2011.-2015. [3]

E-uprava predstavlja poseban segment informacijskog društva usmjeren na korištenje IKT za učinkovitiju i efikasniju javnu upravu, u svrhu pružanja boljih usluga građanima i stvaranja okvira za gospodarski rast. U tu svrhu periodično se donose akcijski planovi koji služe kao putokaz državama članicama za ostvarenje ciljeva politike te održavaju ministarske konferencije i donose deklaracije koje ističu ključne smjerove reforme u području e-uprave. To područje uključuje kako pružanje različitih usluga javne uprave i javnog sektora online,



tako i pitanja javnih nabava, zaštite podataka, pružanja informacija od javnog značaja i slično. Za ostvarenje ciljeva e-uprave EU je donijela čitav niz dokumenata i akcijskih planova, koristeći benchmarke za mjerenje uspjeha. Indikatori za mjerenje napretka u razvoju e-uprave odnose se na postotak osnovnih usluga javne uprave koje se pružaju *online*, i to na razini potpune transakcije, bez dodatnih aktivnosti slanjem dokumentacije i slično; postotak stanovništva i postotak poduzeća koji koristi usluge e-uprave u cjelini i za slanje ispunjenih obrazaca; postotak poduzeća koji koristi usluge e-javne nabave i dr. [3]

## 6.2 Hrvatska

Hrvatska je u posljednjem desetljeću pokrenula niz aktivnosti u svrhu razvoja informacijskog društva i, unutar te politike, izgradnje e-uprave. Od 2003., kad je osnovan Središnji državni ured za e-Hrvatsku, pokrenute su različite inicijative i poduzete mjere za korištenje IKT-a u mnogim segmentima, posebno e-javnim uslugama te nešto manje e-upravi, uključujući projekte elektroničkog uredskog poslovanja, uvođenje e-javnih registara, rada na uspostavi sustava interoperabilnosti i slično. Orijentacija na korisnike i jačanje kvalitete e-javne usluga u srži su politike e-uprave i Strategije razvoja elektroničke uprave za razdoblje 2009.-2012. Najnovija mjera u sklopu Strategije je uvođenje oznake kvalitete za rješenja u e-upravi 'kvaliteta e-uprave', kako bi se potakao razvoj rješenja u e-upravi i označila dobra praksa koja jamči kvalitetnu uslugu građanima, u skladu s nacionalnim, europskim i svjetskim standardima te potaklo razvijanje IKT usluga u ovom segmentu. Usprkos naporima Hrvatska i dalje zaostaje za državama članicama EU te članicama EEA u razvoju informacijskog društva i to posebno u uspostavi e-uprave. [3]

Razvoj e-uprave pretpostavlja izrazitu političku podršku, stvaranje infrastrukturnih preduvjeta (pokrivenost širokopojsnim internetom, dostupnost i pristup interneta, računala i mobilnih telefona), ali i razvoj upravnih kapaciteta za uvođenje e-uprave – prije svega koordinacijskih kapaciteta javne uprave, profesionalnih službenika s odgovarajućim vještinama, regulaciju upravnih postupaka i uredskog poslovanja te posebnih elemenata e-uprave (elektronički potpis, okvir za interoperabilnost i sl.) te promjene upravne paradigme prema upravi orijentiranoj na korisnike i uprave koja je na usluzi društvu - građanima, privatnom sektoru i civilnom društvu. [3]

Pomaci su učinjeni primjerice novim *Zakonom o općem upravnom postupku* (2009.) kojim je uvedena mogućnost elektroničke komunikacije između tijela i stranaka, ali i potaknut razvoj interoperabilnih rješenja i izgradnje back-officea koji trebaju opslužiti jedinstvena upravna mjesta, kao mjesta u kojima stranke mogu obaviti sve formalnosti postupka (osobno ili online) iako sam postupak zahtjeva prikupljanje podataka ili odlučivanje više različitih upravnih tijela. [3]

## 7. PROBLEM DIGITALNE PODJELE

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 (digital divide) u smislu nastalog jaza između onih koji imaju i koji nemaju pristup internetu i drugim ICT, a on je vidljiv kako na globalnom nivou, između pojedinih država i dijelova svijeta, tako i unutar pojedinih zemalja. [4]

Oko 90% korisnika interneta živi u industrijaliziranim zemljama, a u njih 14, preko 50% populacije koristi internet. Također, preko 80% sve internetske komunikacije u svijetu danas odvija se unutar i između 20 najvećih gradova u tim zemljama. Tipični korisnik interneta i usluga e-uprave jest građanin zapadnoeuropske ili sjevernoameričke zemlje, zaposleni muškarac bijele rase, višeg imovinskog statusa, nastanjen u velikom gradu. Proizlazi da faktori spola, rase, zaposlenosti, mjesta stanovanja uvelike određuju mogućnost i modalitete korištenja internetom. [4]

### 7.1 Potencijali e-uprave

Ideja e-uprave i njene praktične implikacije našle su svoje mjesto u obje suvremene doktrine javne uprave. Doktrina Novog javnog menadžmenta (*new public management*), izvorno nastala 80-ih godina u tradiciji anglosaksonskih zemalja i poduprta od strane nekih međunarodnih organizacija (MMF, Svjetska banka, OUN, EU) ističe potrebu uvođenja tržišnih kriterija u djelovanje javne uprave kako bi se postigle tri temeljne vrijednosti: efikasnost, ekonomičnost i efektivnost te na taj način poboljšalo funkcioniranje i kvaliteta javne uprave. S druge strane, koncept dobre vladavine (*good governance*), propagiran 90-ih godina od strane EU i OUN i dr. prvenstveno kao reakcija na nedostatke NJM, stavlja težište na ulogu građana u demokratskom procesu i demokratsku osnovu javne uprave te kao osnovne vrijednosti ističe otvorenost uprave, sudjelovanje građana, vladavinu prava, odazivnost javne vlasti, orijentaciju na konsenzus, pravičnost i uključivost, odgovornost,

učinkovitost javnih politika. Tako se s aspekta NJM e-uprava može smatrati dragocjenim sredstvom za ubrzanje i olakšavanje upravnog djelovanja te postizanje triju e-vrijednosti, dok s aspekta dobre vladavine ona omogućava otvorenost, jača odgovornost i učinkovitost te potiče sudjelovanje građana. [4]

## 7.2 Razina informatiziranosti javne uprave

Razina informatiziranosti javne uprave definira se najčešće prema parametrima određenim Bangemannovim izvještajem prema kojem se ljestvica izrađuje prema slijedećem načinu bodovanja:

- 0 - Nema informacije (informacija o usluzi nije dostupna na mreži);
- 1 - Informacija (na mreži je dostupna samo informacija o usluzi, npr. opis postupka, pravilnici i sl.);
- 2 – Jednosmjerna interakcija (dostupnost formulara u elektroničkom 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 usluga je dostupna na mreži, popunjavanje formulara, autentikacija, plaćanje i isporuka potvrda, narudžbe ili drugi oblici potpune usluge putem mreže). [4]

## 7.3 Preduvjeti za kvalitetnu e-upravu

Jedan od najznačajnijih dokumenata o implikacijama i problemima e-uprave jest *World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads*, izrađen u okviru OUN koji ističe ulogu IKT u javnoj upravi kako bi se transformirali njezini unutrašnji i vanjski odnosi, te omogućilo postizanje brzine, preciznosti, jednostavnosti, dostupnosti usluga, što u konačnici dovodi do smanjenja troškova i povećane učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti. Naravno, postoje posebni preduvjeti koji omogućavaju stvaranje kvalitetne e-uprave i tako ostvarenje navedenih potencijala:

1. dostupnost početnih investicija
2. odgovarajuća kultura javnih službenika i potrebne vještine
3. sveobuhvatna koordinacija
4. odgovarajući pravni okvir
5. ICT infrastruktura
6. političko vodstvo i trajna politička volja
7. uključivanje javnosti
8. planiranje razvoja ljudskog kapitala i tehničke infrastrukture
9. partnerstvo, posebno s privatnim sektorom i civilnim društvom, nadzor i evaluacija [4]

Međutim, kao preduvjeti za funkcioniranje e-uprave u punom smislu, potrebni su određeni preduvjeti i na strani potražnje:

1. građani moraju imati dojam postizanja javne vrijednosti odnosno koristi,
2. građani trebaju imati pristup i vještine za korištenje, te je
3. potrebno osigurati privatnost i sigurnost podataka. [4]

Za razvoj javne uprave su od presudne važnosti podrška najviših razina vlasti te suradnja s privatnim sektorom, a jedan od važnih čimbenika uspjeha e-uprave je i postojeća razina birokratizacije uprave. Zemlje koje su uspostavile tradicionalnu birokratsku upravu i u kojima se upravni postupci odvijaju prema neosobnim pravilima, te koje u tom smislu imaju nizak stupanj korupcije imaju veću mogućnost razviti e-upravu. U tom su smislu odsustvo korupcije i e-uprava međusobno uvjetovane pojave pa odlučnost vlasti da se podredi pravnim pravilima i zaista usmjeri na potrebe građana direktno proizlazi iz želje da se spriječi korumpirano ponašanje službenika i političara. Izvještaj zaključuje da su 3 osnovna preduvjeta za e-upravu tehnološka infrastruktura, ljudski kapital te e-povezanost za sve, a osnovni izazov e-governmenta jest postići uključivanje svih stanovnika neke zemlje, što ovisi o digitalnoj pismenosti i edukaciji. [4]

## 7.4 Nejednakosti u pristupu i korištenju interneta

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. Koncept se prvenstveno se 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 (Attewell, 2001) – 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. U ovome radu pod pojmom digitalne podjele prvenstveno ćemo podrazumijevati podjelu nastalu uslijed različitih mogućnosti *pristupa* internetu. [4]

Prema P. Norris 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. [4]

Utjecaj digitalne tehnologije na globalno tržište i svakodnevni život je ogroman. Također, ogromne su i razlike između zapadnih, postindustrijskih zemalja i zemalja u razvoju (globalna podjela). Kakva će biti budućnost u pogledu nastalog jaza između razvijenog i nerazvijenog svijeta može se razabrati iz tri tipa razmišljanja. Pesimisti smatraju da će se jaz još više produbljivati jer ako investicije u digitalne tehnologije imaju kapacitet potaknuti proizvodnju, napredne zemlje će još više napredovati, a zaostale još više relativno zaostajati. S druge strane, optimisti smatraju da ukoliko se postigne jačanje tehnološke osnove u zemljama u razvoju (što je prilično velik problem čije rješavanje uključuje zajedničke napore države, privatnog sektora, tržišnih mehanizama i tehnološkog napretka), internet u tom slučaju pruža brojne mogućnosti za njihov društveni napredak u smislu proširenja pristupa informacijama, jačanja demokratskih procesa, edukacije, pružanja javnih usluga, jačanja ekonomske snage, itd. Na kraju, skeptici smatraju da nove tehnologije nemaju bitnog utjecaja na društvene i ekonomske procese. [4]

## 7.5 Faktori digitalne podjele

Umjesto statičkog modela i podjele na one koji imaju i koji nemaju pristup internetu i IKT, predlaže se model digitalne difuzije – postoje samo oni koji su vodeći i oni koji zaostaju, odnosno zemlje koji su pri vrhu ljestvice i one koje su na dnu. Kako se model digitalne difuzije prvenstveno odnosi na globalnu podjelu (jer smatra se da su globalna i društvena podjela sasvim različite stvari koje su uvjetovane različitim faktorima) i u tom smislu potencijalni doseg e-uprave, Rose ističe da su faktori koji utječu na rasprostranjenost i stupanj korištenja interneta kolektivni nacionalni i lokalni kapital koji opskrbljuje IT usluge te neformalni socijalni i ljudski kapital koji stvara potražnju za e-upravom. [Tablica 1] [4]

**Tablica 1: Čimbenici korištenja interneta [4]**

<b>Ponuda</b>	
<i>Kolektivni nacionalni kapital</i>	Nacionalni prihod per capita
	Razina i vrsta telekomunikacija
	Otvorenost i cenzura
<i>Lokalni kapital</i>	Urbano vs. ruralno stanovništvo
	Dostupnost u javnim ustanovama (knjžnice, škole, Internet kafe, itd.)
<b>Potražnja</b>	
<i>Neformalni društveni kapital</i>	Računalo u kućanstvu ili prijatelj koji ima računalo
	Prijatelji s e-mail adresama
<i>Ljudski kapital</i>	Obrazovanje i godine života
	Posao i prihod
	Psihološka otvorenost prema novim tehnologijama

## 7.6 Aktivnosti na smanjenju digitalne podjele

Pitanje socijalne nejednakosti, poticanja digitalne pismenosti, suzbijanje potencijalnog informacijskog apartheida te definiranje politike e-inkluzije i e-prava sve su češće predmet razmatranja i aktivnosti kako u međunarodnim organizacijama, tako i u pojedinim državama, i to ne samo na razini političkih pamfleta nego konkretnih razvojnih ciljeva poduprijetih akcijskim programima. [4]

UN Milenijska deklaracija (*United Nations Millennium Declaration*) kao jedan od osnovnih ciljeva za novo tisućljeće postavlja osiguravanje koristi od novih tehnologija za sve stanovnike zemlje. Svjetski *summit* o informacijskom društvu ističe da je budući glavni izazov svih država u svijetu iskoristiti potencijal informacijske i komunikacijske tehnologije kako bi se promovirali razvojni ciljevi Milenijske deklaracije. U tom smislu, svaka bi država trebala poduzeti odgovarajuće akcije za poticanje nužnih investicija u ICT infrastrukturu i razvoj novih usluga, razviti odgovarajuće javne politike i strategije za ostvarenje univerzalnog pristupa, poboljšati umreženost javnih ustanova, te razviti i ojačati nacionalnu, regionalnu i internacionalnu širokopojasnu mrežu, a sve to kako bi se izašlo u susret potrebama građana. S obzirom na javnu upravu, od država se očekuje da:

- (1) primjene strategije javne uprave usmjerene na aplikacije koje trebaju povećati inovativnost i transparentnost u javnoj upravi te demokratske procese, poboljšavajući učinkovitost i odnose s građanima;
- (2) razviju nacionalne inicijative i usluge na svim razinama koje su prilagođene potrebama građana i privatnog sektora kako bi se osigurala učinkovitija raspodjela resursa i javnih dobara; potpomognu međunarodne inicijative na području e-uprave kako bi se povećala transparentnost, odgovornost i učinkovitost na svim razinama vlasti. [4]

## 7.7 Republika Hrvatska – djelatnosti usmjerene na smanjivanje digitalne podjele

Razvoj informacijskog društva postavljen je kao jedan od strateških ciljeva Vlade RH za mandatno razdoblje 2003.-2004. 'Vlada RH smatra da je potrebno poduzeti koordiniranu, sveobuhvatnu i dinamičnu akciju radi bržeg iskoraka Hrvatske u informacijsko društvo, kako bi se, u skladu s preporukama Europske unije iz programa e-Europe 2005, građanima i gospodarstvu Hrvatske omogućila najkvalitetnija i najšira moguća uporaba i razmjena



informacija i time otvorio prostor aktivnog sudjelovanja u globalnim tokovima.' U tom su smislu temeljni ciljevi projekta e-Hrvatska 'omogućiti građanima pravodobno primanje informacija i njihovo aktivno sudjelovanje u društvu kroz umreženi informacijski sustav, snaženje i povezivanje hrvatskog gospodarstva, sveobuhvatna razmjena informacija i iskustva u poslovnome svijetu i poduzetništvu, te opremanje države da postane transparentan, brz i učinkovit servis građana.' [4]

Glavni nalazi *Studije razvoja informacijskog društva u Hrvatskoj u 2005. Godini*, s obzirom na razvoj informacijskog društva u Hrvatskoj i stanje tog razvoja u usporedbi sa zemljama EU pokazuju da:

1. građani Hrvatske ne zaostaju značajno u korištenju interneta za zemljama EU (zaostatak 4% u općem korištenju, ali 17% u širokopojasnom pristupu);
2. hrvatska poduzeća ('nefinancijski' sektor) relativno rano prihvaćanju nove ICT, ali efektivno korištenje još nije u punom zamahu, iako je veće od prosjeka EU (39% u RH u odnosu na 35% u EU); korištenje internetskih sustava (unutarorganizacijska komunikacija) ispod prosjeka je EU;
3. hrvatske financijske i bankarske tvrtke prednjače po korištenju ICT;
4. usluge e-uprave još su u ranom stadiju razvoja i prihvaćanja, kako od strane građana tako i od privatnog sektora, ali se na tom planu vide značajniji pomaci;
5. e-obrazovanje relativno dobro kotira s obzirom na pristup Internetu i korištenje širokopojasnih tehnologija, ali ICT oprema u školama zaostaje;
6. e-zdravstvo ne pokazuje napredak. [4]

Posebno važno za temu ovoga teksta jest da se kao poseban strateški cilj u okviru razvoja informacijskog društva u RH ističe smanjivanje zaostatka u širokopojasnom pristupu internetu za zemljama. 'Smanjivanje digitalnog jaza i ostvarivanje uvjeta za ujednačenu participaciju svih društvenih skupina u informacijskom društvu' jedno je od glavnih područja provođenja aktivnosti i pojedinačnih mjera na temelju *Strategije razvoja širokopojasnog pristupa internetu do 2008. godine* i *Akcijskog plana provedbe Strategije za 2007. godinu*. Načelno, dva glavna smjera aktivnosti koje se provode s ciljem smanjenja digitalne podjele jest poboljšanje tehnološke osnove u smislu omogućavanja pristupa internetu poticanjem i razvojem širokopojasnog (broadband) interneta te aktivnosti usmjerene na tzv. potražnju – edukacija stanovništva i u ponuda javnih usluga putem interneta. [4]

## 7.8 Zaključna razmatranja

Problem digitalne podjele uočen je kao jedan od temeljnih prepreka na putu razvoja u cjelovito informacijsko društvo, kako na globalnom nivou, tako i u Europskoj uniji. Brojni dokumenti, programi i konkretne akcije usmjerene su na smanjivanje nejednakosti u pristupu internetu i mogućnostima njegova korištenja. Europska unija posebno je aktivna u tom smislu s obzirom na ciljeve postavljene Lisabonskom strategijom 2000. godine kojom se postavljaju očekivanja u pogledu transformiranja EU u 'ekonomiju utemeljenu na znanju.' [4]

Nejednakosti u pristupu internetu i mogućnostima njegova korištenja vjerojatno će uvijek postojati iako se na smanjenje digitalne podjele može djelovati u smislu smanjenja ekonomskih razlika na globalnom nivou te unutar svake države te jačanjem tehnološke osnove. Taj je zadatak moguće postići zajedničkim naporima međunarodnih institucija, država, nevladinog sektora, privatnog sektora te znanstveno-istraživačkih institucija. Za ostvarenje potencijala e-uprave posebno su važne prepreke koje postoje na strani potražnje, a to su individualne sposobnosti za korištenje usluga e-uprave, pitanje osobne motivacije, povjerenje u vlast i informaciju koju pruža te realne koristi od korištenja e-uslugama i informacijama. Akcije za podizanje obrazovne razine stanovništva i sve brojnije usluge i informacije koje e-uprava pruža neki su od čimbenika koji će pojačati njezin potencijal. Posebno mjesto zauzima problem poticanja participacije građana i njihovog uključivanja u političke procese, što je povezano s općim stupnjem demokratizacije društva. [4]

## **8. GRAĐANI I JAVNA UPRAVA NA PRIMJERU GRADA ZAGREBA: SUDIONICI U DEMOKRATSKOM PROCESU ILI KORISNICI USLUGA**

### **8.1 Okolina upravne organizacije**

Među najvažnijima za upravnu organizaciju je odnos upravnih organizacija s građanima. Građani čine najbrojniju, a istodobno najslabije organiziranu skupinu okoline organizacije. Odnos s građanima na poseban način dolazi do izražaja u lokalnim jedinicama s obzirom na specifičnu narav lokalne samouprave. U njezinoj je osnovi orijentacija na građane i uspostava takvog oblika organizacije lokalnih institucija demokratskih političkih procesa koji građanima trebaju omogućiti sudjelovanje i istovremeno ih potaknuti na sudjelovanje u tim procesima. S druge strane, upravna tijela i službe jedinica lokalne samouprave kao i drugi subjekti koji su vezani uz određenu lokalnu jedinicu velikim su dijelom usmjereni na pružanje različitih javnih usluga odnosno službi građana. [5]

### **8.2 Suvremene koncepcije u odnosima javne uprave i građana**

#### **8.2.1 Javna vrijednost**

Suvremene tehnike upravljanja javnom upravom djelomično su sumjerene na promjenu uloge šire društvene okoline. Pod tom se okolinom u prvom redu misli na građane, njihove organizacije i udruženja te organizacije i udruženja poduzetnika i drugih subjekata koji djeluju na području određene lokalne jedinice. Građane se na drugačiji način nastoji uključiti u procese upravljanja i donošenja javnih odluka. Nastoji im se dati značajnija i ponešto ozbiljnija, a ne samo deklarativna uloga u procesu javnog odlučivanja. Pri tome se ističe kako je umjesto uobičajenih modela koji uglavnom stavljaju naglasak na puki proces razmjene

informacija potrebno razviti proces aktivnije obrade, tj. procesiranja informacija s obje strane. [5]

Koncept javne vrijednosti postupno je postao jedan od značajnijih koncepata u literaturi javne uprave sredinom 1990-ih. Jedno od najznačajnijih djela na tom području je knjiga Marka H. Moorea pod nazivom *Stvaranje javne vrijednosti* objavljena 1995. Temeljna je autorova postavka da je strateškim upravljanjem nekom organizacijom moguće stvoriti javnu vrijednost. Koncept javne vrijednosti Moore pokušava izgraditi na razlikovanju javnog i privatnog sektora odnosno na koncipiranju pojma javne vrijednosti koji je onda suprotstavljen pojmu privatne vrijednosti. Privatnu je vrijednost lako odrediti kroz mehanizam tržišta i mogućnost pojedinca da jasno izrazi svoje preferencije prema toj vrijednosti. Naime, ako je pojedinac spreman jedan dio vrijednosti stvorene vlastitim radom kompenzirati za vrijednost koju je stvorio neki gospodarski subjekt i ako je dovoljan broj pojedinaca spreman učiniti to isto, evidentno je stvorena određena vrijednost. Ta činjenica sama po sebi opravdava daljnje stvaranje takve vrijednosti sve dok broj onih koji su spremni platiti za tu vrijednost omogućuje profitabilno poslovanje. [5]

## 8.2.2 Razlike između javnog i privatnog sektora

### **Pojedinac**

Javni sektor:

- Građanin-aktivan član društvene zajednice sa specifičnim preferencijama
- Načelo jednakosti
- Ograničena mogućnost izbora

Privatni sektor:

- Potrošač, konzument, klijent, kupac
- Ekonomski čovjek
- Nejednakost proizlazi iz različite ekonomske moći
- Povećana mogućnost izbora [5]

## **Vrijednosti**

Javni sektor:

- Mješavina vrijednosti (političke, pravne, socijalne, ekonomske itd.)
- Javni interes, tj. opće dobro svih
- Odazivnost, otvorenost, prilagodljivost, participacija

Privatni sektor:

- Ekonomske vrijednosti (ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, profit)
- Privatni interes, tj. korist pojedinca i kompanije
- Konzumerizam

## **Legitimitet**

Javni sektor:

- Politički procesi (izbori, stranke, građanska inicijativa itd.)
- Mehanizmi predstavničke demokracije
- Stvaranje javne vrijednosti

Privatni sektor:

- Zakonitosti tržišta
- Privatno vlasništvo i profit
- Stvaranje privatne vrijednosti [5]

## **Okolina**

Javni sektor:

- Složena okolina (javnost, politika, uprava, privatni sektor)
- Posrednička uloga javne uprave
- Monopol javne vlasti
- Mehanizmi političke kontrole uprave

Privatni sektor:

- Neposredan odnos između proizvođača i kupca na tržištu
- Smanjena mogućnost monopola

- Konkurencija utječe na cijene i kvalitetu
- Razrađene tehnike praćenja i kontrole kvalitete

## **Radni odnosi**

Javni sektor:

- Javni službenik s ograničenom ulogom
- Ograničen vremenski raspon djelovanja
- Složena odgovornost (javnost, politika, profit)
- Odsutnost materijalnog stimulansa (demotivirajući položaj upravnog službenika)
- Veći utjecaj javnosti na odluke (mediji, tisak, interesna udruženja itd.)
- Posebno službeničko pravo

Privatni sektor:

- Menadžer privatnog sektora s većom slobodom djelovanja
- Mogućnost donošenja dugoročnih strateških odluka
- Odgovornost dioničarima za ostvarivanje profita
- Veliki materijalni stimulans (menadžerski ugovor)
- Privatno vlasništvo ograničava utjecaj javnosti na odluke kompanije
- Obično radno zakonodavstvo [5]

## **Financiranje**

Javni sektor:

- Javna sredstva (središnji i lokalni proračuni)
- Porezi – temeljni instrument financiranja

Privatni sektor:

- Tržište – zakon ponude i potražnje
- Ekonomska moć pojedinca [5]

### 8.2.3 Koncept javne vrijednosti

Koncept javne vrijednosti poprilično je dinamičan koncept koji dopušta promjene i modifikacije s obzirom na promjenu preferencija građana i njihov utjecaj na tijela javne uprave. S obzirom na činjenicu da se tako shvaćena javna vrijednost generira kroz proces interakcije između građana i uprave, upravo je to onaj element koji ovaj pristup čini fleksibilnim, ali ipak dovoljno stabilnim konceptom koji omogućuje prilagodbu različitim društvenim okolnostima. Ističe se kako je riječ o konceptu koji pomiruje dva, ponekad oprečna, zahtjeva koji se postavljaju pred suvremene sustave javne uprave. To su zahtjev za demokracijom i zahtjev za učinkovitim djelovanjem organa javne uprave. Čini se kako je upravo javna vrijednost koncept koji barem donekle omogućuje ispunjenje obaju spomenutih zahtjeva. [5]

### 8.2.4 Upravljanje odnosima s korisnicima

Jedna od brojnih metoda unaprjeđenja odnosa organizacije s građanima poznata je pod nazivom *upravljanje odnosima s korisnicima* (UOK). Pod UOK-om se podrazumijeva dosta široka kategorija koncepcija, alata i postupaka koji omogućavaju organizaciji da razumije i služi svakome s kim dođe u kontakt. U osnovi koncepcije upravljanja odnosa s korisnicima nalazi se nekoliko pretpostavki. Prije svega, potrebno je poduzeti niz aktivnosti za pravilno prepoznavanje korisnika usluga određene organizacije. Stoga se kao ključne pretpostavke za upravljanje odnosima s korisnicima postavljaju pitanja koja najstoje dati odgovore na to tko su korisnici usluga pojedine organizacije, kakva je njihova struktura, preferencije itd. Elementi koncepcije UOK imaju cilj da službenika u određenoj organizaciji osposobe za predviđanje potencijalnih pitanja i stajališta te želja i preferencija njihovih korisnika. Na taj se način treba omogućiti organizaciji da pripremi adekvatne strategije za pridobivanje i zadržavanje one grupe korisnika s kojim najčešće dolaze u kontakt. To je posebno značajno s obzirom na tržišnu utakmicu i potrebu da se kroz izvrsnost omogući tržišni opstanak i uspjeh. [5]

Veliku ulogu u poboljšanju odnosa s društvenom okolinom u konceptu UOK ima i intenzivan razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije. Među njima posebno mjesto pripada Internetu i mogućnostima koje iz njega proizlaze. Internet ne pruža samo mogućnost diseminacije relevantnih informacija zainteresiranim subjektima, već ima i niz drugih prednosti. Omogućuje brz i direktan kontakt s korisnikom, čime se štedi vrijeme i omogućuje da se usluge isporuče bez odgađanja, otvara mogućnost brzog dobivanja i bilježenja stajališta, želja i komentara korisnika itd. [5]

Prilikom promišljanja o primjeni UOK i drugih sličnih koncepcija treba imati na umu neka od spomenutih ograničenja kako bi se taj i drugi slični koncepti mogli uspješno primijeniti u djelovanju upravnih organizacija. Međutim, ne treba gajiti iluzije kako je UOK ili drugi sličan koncept magičan lijek za poboljšanje odnosa s korisnicima određene organizacije. Opravdano je zaključiti kako postoje mnogi primjeri neuspješne primjene dobrih inicijativa i koncepata. Stoga, da bi UOK mogao djelovati i polučiti dobre rezultate, potrebno je uložiti sustavan napor kako bi uslijedila promjena načina razmišljanja i pristup koji građanina stavlja u centar zbivanja. [5]

## 8.3 Grad Zagreb i njegova društvena okolina

### 8.3.1 Složenost odnosa na relaciji građani – uprava

Poslove koje obavljaju upravna tijela i službe Grada Zagreba moguće je s obzirom prema društvenoj okolini, a posebno s obzirom na građane kao najznačajniji dio te okoline, u vrlo grubim crtama, podijeliti u dvije temeljne skupine. Na jednoj strani su poslovi kojima se građanima pružaju određene usluge, dok su na drugoj strani poslovi strateškog planiranja i odlučivanja. Nadalje, poboljšanje odnosa uprave i građana moguće je promatrati kako iz perspektive samih građana, tako i iz perspektive gradske uprave. Građani prema upravi imaju izvjesne preferencije, dok uprava prema građanima također ima određene zahtjeve. Dvije dimenzije po kojima se promatra unaprjeđenje odnosa uprave s društvenom okolinom jesu dimenzija građani-uprava te dimenzija javne politike-usluge. [5]



### 8.3.2 Mikstura odnosa u odnosima Grada Zagreba i njegove društvene okoline

#### **Uprava**

Javne politike:

- osigurati provedbu i postići konsenzus
- smanjiti otpor i povećati razinu prihvaćanja
- realizirati programe za koje se dobio mandat na izborima

Javne usluge:

- ekonomičnost
- što je moguće manji angažman
- briga o političkim efektima odluka o javnim službama
- različiti interesi i skupine korisnika
- mirenje različitih vrijednosti [5]

#### **Građani**

Javne politike:

- upoznavanje s odlukama gradske uprave
- uvažavanje interesa
- utjecaj na javne politike i odluke

Javne usluge:

- ljubaznost
- kvaliteta
- brzina
- niska cijena

- efikasnost [5]

U pogledu obavljanja poslova kojima uprava pruža građanima različite usluge, naglasak je na pojedincu kao potrošaču tih usluga, a građani se izjednačuju s kupcima, konzumentima, klijentima odnosno potrošačima po uzoru na privatni sektor. Građani prvenstveno imaju interes da takve usluge dobiju na što je moguće većem stupnju kvalitete i uz što je moguće nižu cijenu. Pored toga, građani su zainteresirani za brzinu usluge pojedinog upravnog tijela, jasno uspostavljena pravila djelovanja u svakodnevnim situacijama, ljubaznost i susretljivost upravnih službenika te druge slične djelatnosti koje jačaju odnose povjerenja između građana i uprave. [5]

Pored poslova kojima upravna tijela pružaju usluge građanima, znatan dio poslova iz djelokruga gradskih upravnih tijela može se svrstati pod zajednički nazivnik strateškog planiranja i odlučivanja u različitim područjima iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. [5]

## 8.4 Grad Zagreb i odnos s građanima

### 8.4.1 Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju

Odredbe Statuta o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju od posebnog su značenja jer putem instituta neposrednog sudjelovanja građani direktno utječu na donošenje javnih odluka i izražavaju svoje preferencije. To je posebno važno za Grad Zagreb, ako se u obzir uzme njegova veličina zbog koje postoji realna opasnost da se neki od tih instituta uopće neće moći učinkovito primijeniti. Naime, s obzirom na veličinu Grada Zagreba koji, sukladno popisu stanovništva iz 2001., ima 779.145 stanovnika, zakonom propisan preduvjet od 20% birača upisanih u popis birača iznimno je velik broj za realizaciju prava na raspisivanje lokalnog referenduma. Jednako je i sa zahtjevom za 10% birača potrebnih za građansku inicijativu. Tome treba pridodati i da je mjesna samouprava u Zagrebu organizirana kroz prilično velike gradske četvrti. [5]

S druge strane, građani Grada Zagreba aktivni su u slanju različitih podnesaka (predstavki, pritužbi i prijedloga) gradskim upravnim tijelima. Grad najveći broj takvih oblika građanske

participacije prima preko područnih ureda gradske uprave osnovanih za područje jedne ili više gradske četvrti. Prema dostupnim podacima za šest dosta različitih gradskih četvrti, vidi se da građani u najvećem broju slučajeva djeluju individualno (41,55%), na drugom je mjestu djelovanje preko različitih građanskih udruga (29,43%), zatim skupno kao grupa građana (18,62%), a određeni broj podnesaka gradskim upravnim tijelima dolazi i od različitih ustanova (10,4%). [5]

#### 8.4.2 Pravilnik o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću

Odnose s građanima Grad Zagreb nastojao je urediti donošenjem nekih akata kojima je želio odrediti standarde u odnosima gradskih upravnih službenika i građana. Tako je Gradsko poglavarstvo 2001. donijelo *Pravilnik o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću* (dalje: Pravilnik). Pravilnik je temeljni propis Grada Zagreba kojim se postavljaju osnovna načela i smjernice za uspostavljanje kvalitetnijih odnosa gradske uprave s građanima. Gradski službenik je, u smislu odredaba Pravilnika, čelnik gradskog upravnog tijela te zaposlenik u gradskom uredu, zavodu i službi. Javnost, u smislu odredaba Pravilnika, čine građani, njihove udruge, tijela državne uprave, sredstva javnog priopćivanja, ustanove, trgovačka društva te druge pravne osobe i pravni subjekti i drugi pripadnici javnosti. Drugim riječima, Pravilnik ima općenitu primjenu na sve zaposlenike gradske uprave koji imaju bilo kakav kontakt s građanima. On zaposlenicima treba olakšati da budu na usluzi javnosti u ostvarivanju njezinih prava i pravnih interesa pružanje kvalitetnijih usluga koje je Grad Zagreb dužan osigurati svojim građanima. Pravilnikom su uređena temeljna načela odnosa gradskih službenika i javnosti. To su načela zakonitosti, nediskriminacije i ravnopravnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, primjerenosti, dosljednosti, objektivnosti i nepristranosti te dostupnosti informacijama (otvorenosti). [5]

#### 8.4.3 Mogućnosti elektroničke participacije građana

Jedna od najznačajnijih mogućnosti prema poboljšanju odnosa s građanima u Gradu Zagrebu je elektronička participacija građana, i to ponajprije korištenjem web stranicom Grada

Zagreba. Također, vrijedi napomenuti da posebnu web stranicu ima i zagrebački gradonačelnik, čime se omogućuje dodatna komunikacija građana s vodećim osobama. [5]

S obzirom na potrebu aktivnog uključivanja građana, opći nedostatak središnje web stranice, kao i stranica pojedinih gradskih upravnih tijela, ustanova i gradskih trgovačkih društava, jest taj što im nedostaje sadržaja putem kojih bi građani, njihova udruženja i druge zainteresirane stranke mogli participirati u oblikovanju javnih politika i tako dodatno jačati njihovu javnu vrijednost. [5]

## ZAKLJUČAK

Elektronska uprava, iako se razvija od sredine 1980-ih godina, u općoj je uporabi tek posljednjih 15 godina. Stoga nije još dovoljno razvijena, ni u Europskoj uniji, a ni u Hrvatskoj. Najveći problem u slabom razvoju je nejednakost u pristupu i korištenju Interneta diljem svijeta. Mnogi građani nemaju pristup Internetu ili ga imaju manje nego što je potrebno te se ne mogu upoznati s mogućnostima e-uprave.

Taj problem uočen je kao jedan od temeljnih prepreka na putu razvoja u cjelovito informacijsko društvo na globalnom nivou. Brojni dokumenti, programi i konkretne akcije usmjerene su na smanjivanje nejednakosti u pristupu internetu i mogućnostima njegova korištenja. Europska unija je posebno aktivna u tome.

Nejednakosti u pristupu internetu i mogućnostima njegova korištenja vjerojatno će uvijek postojati iako se na smanjenje digitalne podjele može djelovati u smislu smanjenja ekonomskih razlika na globalnom nivou te unutar svake države te jačanjem tehnološke osnove. Taj je zadatak moguće postići zajedničkim naporima međunarodnih institucija, država, nevladinog sektora, privatnog sektora te znanstveno-istraživačkih institucija. Za ostvarenje potencijala e-uprave posebno su važne prepreke koje postoje na strani potražnje, a to su individualne sposobnosti za korištenje usluga e-uprave, pitanje osobne motivacije, povjerenje u vlast i informaciju koju pruža te realne koristi od korištenja e-uslugama i informacijama. Akcije za podizanje obrazovne razine stanovništva i sve brojnije usluge i informacije koje e-uprava pruža neki su od čimbenika koji će pojačati njezin potencijal. Posebno mjesto zauzima problem poticanja participacije građana i njihovog uključivanja u političke procese, što je povezano s općim stupnjem demokratizacije društva.

# LITERATURA

## ***Knjige:***

- [1] Brown David, '*Electronic government and public administration*'; '*International Review of Administrative Sciences*', 2005. (e-verzija)
- [2] Vrčec N., '*Uloga informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravi*'; Pusić E., '*Hrvatska država i uprava*', Zagreb, 2008.
- [3] Koprić I., Musa A., Lalić Novak G., '*Europski upravni prostor*', Zagreb, 2012.
- [4] Musa A., '*E-uprava i digitalna podjela*', 2007. (e-verzija)
- [5] Đulabić V., '*Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga?*'; '*Hrvatska javna uprava*', god. 8, br 1.

## ***Internet:***

- [6] <http://www.fina.hr/Default.aspx?sec=960>
- [7] <http://www.zakon.hr/z/211/Zakon-o-elektroni%C4%8Dkom-potpisu>
- [8] <http://161.53.144.6/claroline111/index.php?cidReq=&gidReq> prezentacija iz kolegija Nova javna uprava