

# ZAJEDNIČKI INFORMACIJSKI SUSTAV ZEMLJIŠNIKA I KATASTRA

---

**Grubišić, Nada**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:901422>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-24**

*Repository / Repozitorij:*

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



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

**Nada Grubišić**

**ZAJEDNIČKI INFORMACIJSKI SUSTAV ZEMLJIŠNIKA I  
KATASTRA**

**Završni rad**

**Šibenik, 2022.**





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

**ZAJEDNIČKI INFORMACIJSKI SUSTAV ZEMLJIŠNIKA I  
KATASTRA**

**Završni rad**

**Kolegij: Zemljišnoknjižno pravo**

**Mentor(ica): Vesna Jurin Bakotić, mag.iur., v.pred**

**Student(ica): Nada Grubišić**

**Matični broj studenta(ice): 0018163929**

**Šibenik, kolovoz 2022.**



### IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, NADA GRUBIŠIĆ, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 0018163929 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom/specijalističkom diplomskom stručnom studiju UPRAVNI STUDIJ pod naslovom: ZASEDNIČKI INFORMACIJSKI SUSTAV ZEMLJIŠNIKA I KATASTRA

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 29. kolovoza 2022. godine

Student/ica:

*Nada Grubišić*

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Odjel: Upravni studij

Preddiplomski stručni studij

## **ZAJEDNIČKI INFORMACIJSKI SUSTAV ZEMLJIŠNIKA I KATASTRA**

NADA GRUBIŠIĆ

Mostarska 58, 21000 Split, [grubisicnada2411@gmail.com](mailto:grubisicnada2411@gmail.com)

Sažetak:

U ovom radu govori se o važnosti zemljišnih knjiga i katastra, kao glavnim knjigama kojima se uređuju nekretnine i katastarske čestice. Daje se uvid u postupak digitalizacije i modernizacije javne uprave primjenom informacijsko-komunikacijske tehnologije te se njenim uvođenjem mijenja pristup katastru i zemljišnim knjigama kao glavnim knjigama.

Katastar i zemljišne knjige povezuju se u jedan sustav, nazvan “Zajednički Informacijski sustav” (ZIS), kojim se nastoji omogućiti jednak pristup podacima ZIS-a, svim korisnicima. Istaknuta je uloga koju bi takva modernizacija imala na ostvarivanje općeg interesa kao i interesa građana. Prikazana su važeća zakonska rješenja iz Zakona o zemljišnim knjigama i Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina.

(30 stranica / 1 slika / 0 tablica / 13 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: osnivanje i obnova zemljišnih knjiga, katastarska izmjera

i tehnička reambulacija, katastar, zajednički informacijski sustav, digitalizacija javne uprave

Mentor: Vesna Jurin Bakotić, mag.iur., v.pred

Rad je prihvaćen za obranu dana:

**Šibenik, 2022.**

## BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik  
Department of  
Professional Undergraduate

Bachelor/Graduation Thesis

### **INFORMATION SYSTEM OF LAND AND CADASTRE**

NADA GRUBIŠIĆ

Mostarska 58, 21000 Split, [grubisicnada2411@gmail.com](mailto:grubisicnada2411@gmail.com)

#### Abstract:

This research paper discusses the importance of land registers and cadastrals as the primary books regulating real estate and cadastral parcels. An insight into the process of digitization and modernization of public administration with the help of information and communication technology is given, the introduction of which will change the treatment of cadastral and land register as the main ledgers. Cadastre and land register are linked in a system called "Common Information System" (CIS) which aims to provide all users with equal access to CIS data. The role of such modernization is in realizing the interests of the general public as well as those of citizens was emphasized. Valid legal solutions from the Land Registry Act, Land Survey Act and Real Estate Cadastre are presented.

(30 pages / 1 figures / 0 tables / 13 references / original in Croatian language)

Thesis deposited in Polytechnic of Šibenik Library digital repository

Keywords: Creation and update of land registry, cadastral survey and technical review, cadastral, common information system, digitization of public administration

Supervisor: Vesna Jurin Bakotić, mag.iur., v.pred

Paper accepted:



## SADRŽAJ

<b>1. UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2. POJMOVNO ODREĐENJE INFORMACIJSKIH SUSTAVA I DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE.....</b>	<b>2</b>
2.1. Javna uprava i digitalizacija poslovanja .....	2
2.2. Uloga moderne tehnologije kao preduvjet razvoja informacijskih sustava.....	7
2.3. Primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije u javnoj upravi .....	9
2.4. Prednosti i nedostaci automatizacije sustava .....	12
<b>3. DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ 14</b>	
3.1. Sustav javne uprave u Republici Hrvatskoj.....	14
3.2. Digitalizacija i razvoj javne uprave u RH.....	15
3.3. Nužnost digitalne transformacije uslijed pandemije bolesti COVID-19.....	17
<b>4. KONCEPT ZAJEDNIČKOG INFORMACIJSKOG SUSTAVA ZEMLJIŠNIKA I KATASTRA .....</b>	<b>19</b>
4.1. Problematika zemljišnih knjiga i katastra .....	19
4.2. Nastanak i razvoj zajedničkog informacijskog sustava .....	23
4.3. Istraživanje stavova zaposlenika javne uprave o zajedničkom informacijskom sustavu katastra i zemljišnika .....	27
4.4. Prednosti i nedostaci zajedničkog informacijskog sustava zemljišnika i katastra 28	
<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>30</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>31</b>

## 1. UVOD

U radu se obrađuje digitalizacija javne uprave, odnosno primjena novih tehnologija u procesu funkcioniranja prema građanima kroz formiranje zajedničkog informacijskog sustava zemljišnika i katastra. Ovakav oblik sustava učinak je većih procesa ekonomskog i društvenog razvoja današnjice. Ono se generira kroz tehnologijski napredak, razvoju misli o menadžmentu, novom pristupu menadžmentu javne uprave od strane obnašajućih dužnosnika te željom i voljom za što boljim i efikasnijim sustavom koji je na usluzi građanima.

Zemljište kao i nekretnine kako ide vrijeme dobivaju sve veći značaj, a da bi se njima moglo rukovoditi neophodna je njihova pravilna evidencija. Katastar zemljišta, predstavlja evidenciju položaja, oblika i površine zemljišta kao i pripadajućih objekata na njemu. Iako se katastar danas razvija, u bližoj prošlosti bio je zapostavljen te se čak raspravljalo i o njegovom ukidanju. Razvitak geodetskih i informatičkih tehnologija pridonio je razvitku zemljišnih informacijskih sustava, baziranim na podacima koji su do sada bili prikupljeni i nadzirani u sklopu katastra zemljišta. Da bi zemljišni informacijski sustav postigao željeni uspjeh neophodno ga je pravilno koristiti što se posebno uočava prilikom uređenja i upravljanja nekretninama. Samo funkcionalni sustavi s trenutnim podacima mogu predstavljati podlogu za uređenje i upravljanje zemljištem.

Zajednički informacijski sustav katastra i zemljišnika u svom modalitetu primjenjuje i koristi nove tehnologije koje se ogledavaju kroz informacijsko i komunikacijske elemente u sustavu, nadalje primjenom ovakvih sustava dolazi do promjena u radu struktura javne uprave. Primjenom ovog sustava za rezultat se javlja smanjenje administracije i papirologije u sustavu, smanjenje moguće korupcije te je veća transparentnost i vidljivost od strane javnosti. Razvoj ovog sustava nije samo važno lokalno, već i globalno što pokazuje i Europska unija kroz svoje inicijative i agende kojima želi unaprijediti rad javne uprave na svom teritoriju.

Kroz inicijative upućuje države članice da napreduju u pozitivnom smjeru, na odgovornima je teret da predložene inicijative prihvate i implementiraju u svoj državni sustav. Razvitak zajedničkog informacijskog sustava katastra i zemljišnika je važan čimbenik u funkcioniranju europskog sustava javne uprave, što je vidljivo iz slučaja Republike Hrvatske.

## 2. POJMOVNO ODREĐENJE INFORMACIJSKIH SUSTAVA I DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE

### 2.1. Javna uprava i digitalizacija poslovanja

Pojam uprave, koji je vrlo složen, može se definirati u teorijskom i pozitivno-pravnom smislu, koji se ponekad ne podudaraju. Suvremeni teorijski koncept uprave, sistemski gledano, podrazumijeva upravu kao složen i dinamičan upravni sustav društvenog uređenja države i uprave i njihovu ulogu u ostvarivanju općeg interesa i društvenog blagostanja (*bono publico*), što je bitna društvena osnova društveni razvoj u svim područjima državnog djelovanja.

Kako bi se odredio opći pojam uprave, moguće je odrediti:<sup>1</sup>

1. suvremeni teorijski koncept uprave u funkcionalnom smislu, odnosno pojam upravne djelatnosti, upravne funkcije (upravna djelatnost uključuje obavljanje javnih usluga kao skup autoritarnih i neupravnih usluga).
2. suvremeni teorijski pojam uprave u organizacijskom smislu, odnosno pojam upravnog tijela, upravne organizacije (obavljanje upravne djelatnosti dobiva svoj institucionalni i organizacijski okvir formiranjem upravne organizacije, čiji je glavni cilj obavljanje administrativnih poslova). S druge strane, pozitivno pravni pojam uprave polazi od pozitivnih (važećih) propisa koji su važni za praktičnu primjenu pojedinih pravnih normi o radu i organizaciji uprave.

Dakle, pozitivno pravni pojam uprave može biti i u:<sup>2</sup>

1. funkcionalnom smislu koji podrazumijeva određivanje konkretnih upravnih poslova i
2. u organizacijskom smislu koji se odnosi na određivanje određenih vrsta i oblika upravnih tijela.

Organizaciju uprave, uz upravno pravo, posebno proučavaju javna uprava, znanstvena uprava, javni menadžment i javna politika, kao srodne, specijalizirane upravne discipline.

Danas se za definiranje teorijskog pojma uprave u organizacijskom smislu najviše koristi pojam javne uprave, a pojam državne uprave karakterističan je za stajališta koja definiraju organizacijski pojam uprave kao organski pojam uprave, koji uključuje samo državnu upravu

---

<sup>1</sup> Pusić, E. (2002) Nauka o upravi. Zagreb. Školska knjiga, str. 42

<sup>2</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2014.) Upravna znanost-Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, str. 16

tijela kao izvršne vlasti. U anglosaksonskoj, francuskoj i njemačkoj stručnoj literaturi koristi se izraz javna uprava, odnosno javna uprava, koja u tim zemljama obuhvaća stručni dio državne upravne organizacije (različit od tzv. poslovne uprave trgovačkih korporacija), a koja se u ovim državama ubraja u stručni dio državne upravne organizacije. ali i nedržavne izvršne vlasti i lokalne samouprave.

Riječ "organ" je starogrčkog porijekla i znači sredstvo, oruđe. Ovaj se izraz koristi u biologiji i medicini za označavanje dijelova živog organizma koji nose određene funkcije. U društvenim znanostima to znači institucije i institucije koje ostvaruju različite društvene ciljeve; to su i nazivi pojedinih listova ili stranaka itd. Pojam organ uvijek označava dio veće cjeline i kojemu organ ima određeno mjesto i kroz koji se obavlja odgovarajuća funkcija.<sup>3</sup>

U teoriji države riječ tijelo označava dio državne organizacije, subjekt koji u ime i za račun države kao pravne osobe obavlja određene državne poslove i za to je organizacijski, tehnički, kadrovski i materijalno osposobljen. Pravni poredak svake države određuje funkcije državnih tijela. Država djeluje samo preko svojih organa.

Javna uprava sastoji se od tijela državne uprave i upravnih organizacija, s jedne strane, i nedržavnih subjekata, s druge strane. Državna uprava, kojoj je obavljanje upravnih i stručnih poslova osnovna djelatnost, obuhvaća: upravna tijela i upravne organizacije.

Mjesto vlasti u političkom i ustavnom sustavu definirano je pojmovima položaja i uloge vlasti, polazeći od načela podjele vlasti, parlamentarizma i političkog pluralizma. Tijela državne uprave mogu obavljati i poslove izvan svog sjedišta, za što se obrazuju upravni okruzi. Aktom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta utvrđuje se unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Te poslove obavljaju državni službenici koje treba razlikovati od političkih i upravnih dužnosnika, a oni predstavljaju osnovni supstrat uprave.

Riječ organ može se promatrati u subjektivnom, objektivnom i normativnom smislu. U subjektivnom smislu pojam tijelo izjednačava se s osobama koje obavljaju određenu državnu funkciju koja predstavlja njeno osnovno i pravno isključivo zanimanje. U tom smislu tijela države su sami zaposlenici, odnosno tijelo je izjednačeno s kadrovima u upravi. No, tijelo postoji i neovisno o kadrovskim promjenama. U objektivnom smislu tijelo se promatra kao

---

<sup>3</sup> Castells, M.(2000) Uspon umreženog društva. Zagreb. Golden marketing, str. 30

organizacija, pa se uz osoblje (osoblje) uzimaju u obzir resursi, ciljevi, poslovi i zadaci, oblik povezanosti, određeni stupanj samostalnosti i sl. kao sastavni elementi organa.<sup>4</sup>

U normativnom (pravnom) smislu tijelo je mjesto vezanja određenog svojstva prava i obveza (nadležnosti) koje pravni poredak uključuje određenom nositelju. Vlast i jurisdikcija postaju ista stvar.

Organi javne uprave su posebna vrsta državnih tijela. Oni su dio organizacijske strukture državnih tijela. Organi su "entitet" koji nosi sva obilježja organizacije, ali je i njezin dio. Ima zajednička obilježja koja imaju sva državna tijela, ali ima i posebne, bitne značajke koje ga razlikuju od ostalih državnih tijela. Važna značajka tijela uprave proizlazi iz njegove funkcije, posebne djelatnosti koja mu daje pozitivno pravo. Ova specifična djelatnost je administrativna djelatnost koju obavljaju kao svoju glavnu djelatnost. Tijelo (državne) uprave je posebna vrsta državnog tijela koje na temelju zakona obavlja upravnu djelatnost kao svoju osnovnu djelatnost.

U tom smislu postoji razlika između javne (državne) uprave i nedržavne uprave (poduzeća, ustanove i druge organizacije) koja upravnu djelatnost obavlja kao sporednu (dodatnu) djelatnost, odnosno samo ako upravne (javne) ovlasti obavlja određeni upravni poslovi povjereni su zakonu. S druge strane, upravnu djelatnost mogu obavljati ne samo tijela državne uprave nego i druga državna tijela (sudovi, Vlada, Sabor, pa i sam predsjednik).<sup>5</sup>

Međutim, oni nisu upravna tijela jer obavljaju samo određene upravne poslove i dužnosti na temelju upravnih ovlasti povjerenih zakonom, a drugo, upravna djelatnost nije njihova temeljna državno-pravna funkcija, već dopunska i sporedna. Konačno, činjenica da je upravna djelatnost upravnih tijela glavna djelatnost pokazuje da upravna tijela obavljaju i druge poslove i poslove (normativne, stručne i sl.), tzv. obavljali poslove, koji nisu upravni poslovi i nisu u njihovoj izvornoj nadležnosti.

Tijela i organizacije koje obavljaju upravne poslove mogu se podijeliti u dvije velike skupine: jednu čine javna tijela državne uprave i upravne organizacije u sustavu uređenja državne uprave, a drugu, organizacije izvan sustava organizacije državne uprave kojima su povjerene javne ovlasti (javne službe), tijela lokalne samouprave koja su ovlaštena za obavljanje

---

<sup>4</sup> Pusić, E. op.cit., str. 45

<sup>5</sup> Klarić, M. i Lozina, D. (2010.) Nova javna uprava, Pravni fakultet sveučilišta u Splitu, Zbornik radova, str. 49

upravnih (izvornih i povjerenih) poslova, a posljednjih godina intenzivno se u upravnom sustavu inaugurira treći oblik upravne uprave - Regulatorna tijela (tzv. regulatorna tijela).<sup>6</sup>

Dakle, drugu skupinu čine poduzeća, ustanove i druge organizacije koje obavljaju prvu, različite osnovne (primarne) djelatnosti, bilo iz područja gospodarstva (komunalne, elektroprivredne, prometne organizacije i sl.) bilo društvenih djelatnosti (škole, bolnice, televizija, pošta) i dr.), ali su uz primarnu djelatnost ovlašteni obavljati i određene vrste upravnih poslova, koji su vezani uz njihovu osnovnu, primarnu djelatnost.

Ove gospodarske i društvene organizacije (poduzeća i ustanove) imaju pravni položaj javne službe, jer "menadžeri", odnosno sadašnja politička i državno-pravna vlast, na različite načine ostvaruju kontrolu nad tim javnim službama jer su djelatnosti koje obavljaju od "posebnog društvenog interesa" i "općeg interesa", pa je potrebno osigurati sve uvjete da se te djelatnosti obavljaju kontinuirano i trajno, jer bi i najmanji prekid njihovog rada doveo do društvenog kaosa.<sup>7</sup>

Ti su predmeti vrlo različiti jer su različite i brojne gospodarske i društvene djelatnosti pa ih je teško sistematizirati. Mogu se klasificirati prema djelatnostima: zdravstvena, društvena itd. Također, nisu klasificirana sva državna tijela koja uz osnovnu djelatnost obavljaju i određene upravne poslove (npr. tijela izvršne vlasti, sudovi, pa čak i zakonodavna vlast). Stoga se klasifikacije najčešće odnose na određene vrste tijela državne uprave.

Također, drugu skupinu čine tijela lokalne samouprave, kojima država, osim svojih poslova, povjerava i obavljanje određenih državnih poslova. Posljednjih godina, pod utjecajem anglosaksonskog prava, u upravnom sustavu ove skupine inaugurirane su nove skupine, takozvana regulatorna tijela s vrlo važnim upravnim, normativnim, pa i kvazisudskim funkcijama.

U teoriji upravnog prava postoje različita shvaćanja što se podrazumijeva pod vrstom, a što pod oblikom upravnog tijela. Podrazumijeva se da vrste označavaju podjele organa koje postoje u većini administrativnih sustava (univerzalna ili opća klasifikacija), a oblici se nazivaju organi u unutarnjem (nacionalnom) upravnom sustavu (lokalna ili posebna klasifikacija).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Koprić, I., Marcetić, G. (2002) Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi. U: Hrvatska javna uprava br.3, str. 12-20

<sup>7</sup> Blažević, R. (2004) Upravna znanost. Rijeka. Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, str. 77

<sup>8</sup> Rajko, A. (2010) Zakon o upravnim sporovima, Naklada Ljevak, Zagreb, str. 99

No, postoje i percepcije koje zagovaraju potpuno suprotno stajalište od činjenice da se radi o odnosu općeg i posebnog. Smatramo prihvatljivim stajalište da se obilježe opće podjele tijela s obzirom na njihov međusobni odnos, teritorijalni položaj, nadležnost, prirodu i sadržaj rada itd.

Usljed globalizacije došlo je do brzog kretanja robe i ljudi, odnosno trgovina je postala olakšana i ubrzana, pa se roba iz jednog kraja svijeta brzo prosljedi na drugi. Kod globalizacije dolazi do smanjenja carinjenja robe i usluga što za učinak ima brži gospodarski rast i trgovinsku razmjenu. U ovom slučaju govori se o utjecaju na digitalnu transformaciju koja se posljednje tri godine događa u RH.

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku Uniju po prvi put je došlo do različitog načina funkcioniranja države i poduzeća, te su se ona morala prilagoditi nastaloj situaciji na svjetskom tržištu, a tijekom godina počela su se primjenjivati pravila koja vrijede na globalnom tržištu. Globalizacija nudi velike mogućnosti i izazove za sve sudionike u njoj.

Podaci o digitalnoj javnoj upravi glavni su izvor podataka o svim pitanjima vezanim uz digitalnu javnu upravu i interoperabilnost u Europi. Od svog osnutka 2014. godine, informativni časopisi pružaju stanje digitalne transformacije javnih uprava diljem Europe, prateći na taj način njezin razvoj tijekom vremena.

Svake godine dostupan je i namjenski informativni list za EU koji analizira i daje pregled svih pitanja vezanih uz digitalnu javnu upravu i interoperabilnost na razini Europske unije.

Iako se značajan dio trgovine odnosi na trgovinu između zemalja regije, veći dio te razmjene ima unutargranski tip, dok su na tržištu EU zemlje u konkurenciji s istim proizvodima. Drugim riječima, malo što se može ponuditi na trećim tržištima i nastupa se konkurentski, pa se iz toga može zaključiti da će kratkoročni učinci liberalizacije trgovine u regiji biti prilično skromni.

Može se reći kako je Republika Hrvatska ulaskom u Europsku uniju prosperirala, i svatko tko tvrdi drukčije zasigurno je u krivu. Posljednja pandemija koja je uzrokovala ekonomsku krizu na globalnoj razini pokazana je mehanizme pomoći iz Europske unije.

Europska unija je Republici Hrvatskoj izravno uplatila preko 380 milijuna kuna kao pomoć gospodarstvu, Republika Hrvatska je dobila 7 milijardi eura nepovratnih sredstava kroz idućih 7 godina, te mogućnost povlačenja još 14 milijardi eura iz raznih europskih fondova

kroz projekte. Usporedbe radi, zemlje iz bivše Jugoslavije sve skupa nisu dobile 3 % od ovoga što je Hrvatska dobila u prvoj pomoći.

Zaključno se može reći da je ulaskom u Europsku uniju došlo do digitalizacije većinu sustava, iz razloga što je Republika Hrvatska primijenila strategiju Europske unije koja se tiče digitalizacije i zelene reforme.

## **2.2. Uloga moderne tehnologije kao preduvjet razvoja informacijskih sustava**

Moderne tehnologije su najvažniji čimbenik u procesu razvoja informacijskih sustava, bez tehnološkog razvoja i napretka ne bi došlo do njihove primjene i implementacije u javnoj upravi. Informacijsko-komunikacijska tehnologija je postala neizostavan čimbenik u funkcioniranju mnogih administrativnih ureda.<sup>9</sup>

U ovom dijelu rada definirat će se funkcioniranje informacijskog sustava i komunikacijske tehnologije, odnosno zašto i zbog čega je važna za funkcioniranje i generiranje modernih načina odnosa unutar javne uprave. Informatizacija danas omogućava brže, kvalitetnije i sigurnije poslovanje svake ustanove, te je poželjno što veća razina digitalizacije u njihovom poslovanju.

Digitalizacija i automatizacija u funkcioniranju javne uprave ima pozitivne učinke, kao takva pridonosi efikasnije poslovanje i bolje funkcioniranje. Sustav svake ustanove mora konstantno poboljšavati i povećavati razinu digitalizacije kako bi postigla što uspješnije poslovanje unutar svog poslovanja, ali izvan na tržištu prema građanima.

Opća deficija digitalizacije jest, proces pretvaranja analognog signala u digitalni oblik. Moguće je digitalizirati sve vrste gradiva, od teksta, preko audio i video zapisa, sve do trodimenzionalnih objekata.<sup>10</sup>

Automatizacija procesa također podrazumijeva prihvaćanje novih trendova na tržištu, odnosno prihvaćanje novih tehnoloških aspekata koji se pojavljuju koje ne treba zanemariti, nego konstantno implementirati u sustav javne uprave kako bi stalno nadograđivali i poboljšavali, što će za rezultat na kraju imati bolje i učinkovitije procese unutar javne uprave i prema klijentima-građanima.

---

<sup>9</sup> Boban, M. Klarić, M. (2021) Impact of Covid 19 Pandemic on Digital Transformation of Public Administration in European Union, 44th International Convention on Information, Communication and Electronic Technology, str. 6

<sup>10</sup> Panian, Ž.: Elektroničko poslovanje druge generacije, Kolo 1., svezak 1., Biblioteka Informatika, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2011., str.46.



Proces digitalizacije javne uprave dio je strategije koja ima za cilj poboljšati pristup robama i uslugama diljem Europe, kako za građane tako i za poduzeća, ali također ima za cilj iskoristiti potencijal ICT tehnologija za promicanje inovacija, održivosti, gospodarskog rasta i napredak.<sup>11</sup>

Zahvaljujući promicanju prava digitalnog građanstva i usvajanju modela otvorene vlade, digitalna tehnologija nudi nebrojene mogućnosti kako za organizaciju uprave tako i za odnose među građanima, poduzećima i upravama.

Nekoliko uprava već koristi registre ugovora i ima digitalizirane natječajne postupke. Uporaba elektroničkog potpisa, digitalna objava dokumenata i informacija ili elektroničko fakturiranje (i u javnom i u privatnom sektoru) više nisu novost. U današnje vrijeme građani mogu aktivno sudjelovati u životu društva putem online alata, a to predstavlja digitalnu transformaciju građanstva. S obzirom na važnost ove problematike, potrebno je educirati ljude za digitalno građanstvo.

„Digitalno građanstvo“, skup prava i dužnosti povezanih s digitalnim područjem, ima za cilj pojednostaviti odnos između građana, poduzeća i javne uprave putem digitalne tehnologije. Digitalnim građanstvom utvrđuje se pravo građana i poduzeća na pristup svim podacima, dokumentima i uslugama koji ih zanimaju u digitalnom načinu rada, kako bi se zajamčilo pojednostavljenije pristupa uslugama. Elementi koji razlikuju digitalno građanstvo su sljedeći:<sup>12</sup>

- digitalni pristup: prije svega, za digitalno građanstvo potrebno je podržati slobodan pristup tehnologijama
- digitalna prava i dužnosti: s jedne strane postoje prava povezana, između ostalog, s privatnošću, obradom podataka i slobodom izražavanja, s druge strane postoje dužnosti i odgovornosti koje uključuju odgovarajuću upotrebu tehnologije, u pogledu zakonodavstva
- digitalne vještine: tehnologija se neprestano razvija i tržište rada sve više zahtijeva inovativne digitalne vještine
- digitalna komunikacija: zahvaljujući novim tehnologijama svatko ima priliku komunicirati i surađivati s bilo kim, s bilo kojeg mjesta i u bilo koje vrijeme

---

<sup>11</sup> Boban, M. Klarić, M. op.cit. str. 6

<sup>12</sup> Shkarlet, S., Oliychenko, I., Dubyna, M., Ditkovska, M. and Zhovtok, V. (2021) Comparative Analysis of Best Practices in E-Government Implementation and Use of This Experience by Developing Countries', *Administrație și Management Public*, vol. 34, str. 118–136.

- digitalna trgovina: sada je tržište digitalno i online kupnja je sve češća, stoga je potrebno uspostaviti pravila za zaštitu digitalnih potrošača
- digitalno zdravlje i dobrobit: nove tehnologije mogu donijeti dobrobiti i u zdravstvenom sektoru (na primjer elektronički karton pacijenata ili digitalni recept)

Za postizanje digitalnog građanstva nužna je informatizacija javne uprave, što se naziva e-government (što znači digitalna uprava).

Lokalne vlasti u Europi uvode nove politike i usluge za poboljšanje upotrebe podataka za javni interes, alternativne modele upravljanja podacima i digitalne usluge usmjerene na čovjeka. Mnoge vlade također implementiraju digitalna rješenja, kao što su analiza podataka i kognitivna automatizacija (kognitivne tehnologije, kao što su strojno učenje, računalni vid, strojno prevođenje i prepoznavanje govora, koje se koriste za repliciranje ljudskih radnji).

Kreiranje politika podržano strojnim učenjem može simulirati i identificirati koji pristupi daju najbolje rezultate i poboljšati politike kroz samoispravljanje. Također može održavati digitalne platforme za grupno i distribuirano kreiranje politika, u kojima građani doprinose svojom stručnošću i iskustvom.

### **2.3. Primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije u javnoj upravi**

Europska komisija u priopćenju od 26. rujna 2003. (pod naslovom “Uloga e-uprave za budućnost Europe”), definirala je e-upravu kao: “upotrebu informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi u kombinaciji s organizacijskim promjenama i novim vještinama kako bi se poboljšale javne usluge i demokratski procesi te ojačala podrška javnim politikama.”<sup>13</sup>

U drugoj komunikaciji, br. 179/2016 od 19. travnja 2016., Europska komisija je utvrdila osnovna načela na kojima se mora temeljiti djelovanje za e-upravu za razdoblje 2016./2020. Akcijski plan definiran je na sljedeći način: „Do 2020. javne uprave i javne institucije u Europskoj uniji trebale bi biti otvorene, učinkovite i uključive, pružajući digitalne javne usluge bez granica, prilagođene korisniku, end-to-end svim građanima i poduzeća u EU. Inovativnim pristupima osmišljavaju se i pružaju bolje usluge u skladu s potrebama i zahtjevima građana i poduzeća. Javne uprave koriste mogućnosti koje nudi novo digitalno okruženje kako bi olakšale svoju interakciju s dionicima i međusobno”.

---

<sup>13</sup> Boban, M. Klarić, M. op.cit.

Godine 2050. oko 2/3 stanovništva živjet će u urbanim područjima i stoga će biti potrebno zajamčiti integrirane usluge povezivanja, pametne infrastrukture i smanjen utjecaj na okoliš u tim područjima.

Procesi inovacija i digitalizacije državnog sustava i lokalnih zajednica zadiru u tehnološke, ekonomske, društvene, etičke, upravljačke i aspekte logike suradnje. Urbana infrastruktura trebala bi, primjerice, imati učinkovit prometni sustav; jamčiti univerzalni pristup pouzdanoj i jeftinoj električnoj mreži; osigurati sigurnu vodu i kanalizaciju; osigurati održivo upravljanje sustavom prikupljanja i recikliranja otpada; nude brzu, širokopojasnu i jeftinu povezanost za podršku poduzećima i pružanje javnih usluga.<sup>14</sup>

Danas su vlade sve više predane digitalizaciji javnih usluga i njihove administracije, s ciljem da administrativne procedure budu jednostavnije i dostupnije. Sve u svemu, ova digitalna transformacija javne uprave može imati posljedice koje nadilaze jednostavnu modernizaciju države, transformirajući tradicionalne modele upravljanja, tako što će biti instrument otvorene vlade.

Doista, digitalna transformacija uprava može omogućiti državama da se razviju prema horizontalnijem modelu upravljanja koji se oslanja na transparentnost i otvorenost javnih podataka, kao i promicanje suradnje s civilnim društvom u oblikovanju javnih politika.

E-uprava je proces ponovnog otkrivanja javnog sektora kroz digitalizaciju i nove tehnike upravljanja informacijama, kako bi se povećalo političko sudjelovanje građana i pojednostavio administrativni aparat

Prihvatanjem novih tehnoloških dostignuća, poslovanje i funkcioniranje javne uprave je jednostavnije i učinkovitije. Mogu na jednostavniji način primjenjivati i kreirati procese unutar svojih ureda. Nadalje, digitalizacija olakšavanja i obavještanje građana o promjenama koje se događaju.

Informacijsko-komunikacijska tehnologija je temeljna infrastruktura društva znanja. Ono što je razvitak prometne i energetske infrastrukture značio za gospodarski uspon tijekom XX. stoljeća, to će ICT<sup>15</sup> značiti za konkurentnost i gospodarski uspjeh u XXI. stoljeću. Informacijska i komunikacijska tehnologija osnovica su društva znanja ali umrežena tehnologija i komunikacije same po sebi nisu dovoljne. Njihov razvoj i primjena zahtijevaju nove načine rada isto kao i inovativnu i produktivnu primjenu znanja. Potrebno je neprekidno

---

<sup>14</sup> Shkarlet, S., Oliychenko, I., Dubyna, M., Ditkovska, M. and Zhovtok, op.cit., str. 118–136.

<sup>15</sup> ICT – Informacijsko-komunikacijska tehnologija.

stvarati uvjete za nesmetano širenje i primjenu te za istraživanje i razvoj ove tehnologije i na njoj zasnovanih proizvoda i usluga.<sup>16</sup>

Informacijska i komunikacijska tehnologija (ICT) je ekstenzivni izraz za informacijsku tehnologiju (IT) koji naglašava ulogu objedinjenih komunikacija i integraciju telekomunikacija (telefonske linije i bežični signali) i računala, kao i potrebnog poslovnog softvera, međuprograma, pohranu i audiovizualni, koji korisnicima omogućuju pristup, pohranjivanje, prijenos, razumijevanje i manipulaciju informacijama.<sup>17</sup>

ICT se također koristi za označavanje konvergencije audiovizualnih i telefonskih mreža s računalnim mrežama putem jednog kablenskog ili poveznog sustava. Veliki su ekonomski poticaji za spajanje telefonske mreže sa sustavom računalne mreže korištenjem jedinstvenog jedinstvenog sustava kabliranja, distribucije signala i upravljanja.

ICT je krovni pojam koji uključuje bilo koji komunikacijski uređaj, uključujući radio, televiziju, mobitele, računalni i mrežni hardver, satelitske sustave i tako dalje, kao i razne usluge i uređaje s njima kao što su video konferencije i učenje na daljinu. ICT također uključuje analognu tehnologiju, kao što je komunikacija na papiru, i bilo koji način prijenosa komunikacije.

U vrlo pojednostavljenom smislu, ICT se koristi za razgovor o svim tehnologijama koje olakšavaju komunikaciju. Imajući to na umu, pojam ICT ima nekoliko različitih definicija primijenjenih na njega. Općenito se povezuje s konsolidacijom i upravljanjem telekomunikacijskom infrastrukturom i konvergirajućim tehnologijama koje imaju zajedničke dalekovode.

U nekim slučajevima, ICT je također povezan s pružanjem telekomunikacijskih usluga nedovoljno opskrbljenim područjima ili promicanjem živahnijih telekomunikacijskih i IT mreža i usluga kako bi se olakšao razvoj karijere.

U tradicionalnijem primjeru, konvergirajuće tehnologije koje predstavljaju primjer ICT-a mogu uključivati spajanje audiovizualnih, telefonskih i računalnih mreža putem zajedničkog kablenskog sustava.

---

<sup>16</sup> Sang Keon Lee, Heeseo Rain Kwon, HeeAh Cho, Jongbok Kim i Donju Lee (2016), Internacionalne studije slučaja pametnih gradova: Orlando United States of America, raspoloživo na:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7725/International-Case-Studiesof-Smart-Cities-Orlando-United-States-of-America.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>17</sup> Panian, Ž., op.cit., str.48

## 2.4. Prednosti i nedostaci automatizacije sustava

Prednosti uvođenja automatizacije u procesu su:<sup>18</sup>

- Trošak formiranja i održavanja usluga,
- Usluge su dostupne 24 sata na dan, 365 dana godišnje i nude precizne informacije,
- Dobivanje povratne informacije o kvaliteti usluge, cijeni i problemima samog sustava.

Ustanove danas ulažu velika financijska sredstva kako bi inovirala nove mogućnosti unutar svog funkcioniranja i poslovanja, kako bi bile sa svojim uslugama konkurentni.

Razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologija i primjenom same tehnologije u poslovanju i funkcioniranju administracijedošlo je do mnogih pozitivnih promjena. Kao što smo gore naveli, došlo je do lakšeg funkcioniranja sustava i poslovanja.

Također primjenom raznih softvera došlo je do uštede vremena, odnosno racionalizacije posla jer se primjenom novih tehnologija uštedilo dosta vremena koje se prije trošilo na sasvim „obične“ procese. Pa su se određeni zadatci i manevri, umjesto u nekoliko sati obavili u nekoliko minuta korištenjem interneta i raznih aplikacija koje su razvijene.

Glavne prednosti primjenom informacijske tehnologije su:<sup>19</sup>

- automatizacija procesa i veća povezanost,
- povećanje prihoda s pomoću pametnog raspolaganja vremenom,
- prioritet na zadovoljavanju klijenata,
- pružanje novih i personaliziranih ponuda.

Automatizacija procesa koristi tehnologiju za automatizaciju složenih poslovnih procesa. Obično ima tri funkcije: automatiziranje procesa, centraliziranje informacija i smanjenje zahtjeva za unosom od strane ljudi. Dizajniran je za uklanjanje uskih grla, smanjenje pogrešaka i gubitak podataka, a sve uz povećanje transparentnosti, komunikacije između odjela i brzine obrade.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ejersbo, N. and Greve, C. (2017) Digital Era Governance Reform and Accountability: The Case of Denmark. Christensen, T. and Læg Reid, P. (Eds). The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe, Routledge, str. 267-279,

<sup>19</sup> Ejersbo, N. and Greve, C., op.cit.

<sup>20</sup> Panian, Ž., op.cit., str.49

Iako je vrlo jednostavna automatizacija, ovaj je proces onaj s kojim je većina ljudi upoznata, te neprimjetno integrira digitalnu transakciju i unos od kupca te ga pretvara u mehaničku seriju automatizacije koristeći softver, hardver i komunikaciju s računovodstvenim sustavom.

Automatizacija procesa pojednostavljuje sustav uklanjanjem ljudskih inputa, što smanjuje pogreške, povećava brzinu isporuke, povećava kvalitetu, minimizira troškove i pojednostavljuje poslovni proces. Uključuje softverske alate, ljude i procese za stvaranje potpuno automatiziranog tijeka rada.

Tradicionalna automatizacija procesa mnogo je šira u svojim primjenama i integracijama. Uključuje korištenje strojeva za obavljanje zadataka, softvera, sustava podataka i pohrane te integracijske aktivnosti. Međutim, robotska automatizacija procesa usredotočena je na front-end aktivnosti i oponaša rad na isti način na koji bi to radili i ljudi.

Automatizacija procesa često zahtijeva veliki doprinos IT inženjera i programera, dok robotska automatizacija procesa koristi robote koji se mogu obučiti ili su sami obučeni. RPA se općenito koristi za IT funkcije kao što su odgovori e-pošte, ekstrakcija podataka i drugi osnovni zadaci sustava koje bi inače čovjek obavljao.<sup>21</sup>

U tom kontekstu izdvaja se:<sup>22</sup>

- Nedostatak sigurnosti pri obavljanju usluga;
- Rizici od nastanka štete,
- Nedostatak zakonske regulative i privatnosti,
- Otuđenost i odbojnost građana prema inovacijama.

U lokalnoj javnoj upravi digitalizacija i digitalna transformacija doprinose povećanju dostupnosti, transparentnosti i učinkovitosti te smanjenju birokracije i korupcije. Postoji izravna korelacija između digitalizacije i učinkovitosti, kako za javne institucije tako i za druge dionike.

Iako u prvoj fazi digitalizacija podrazumijeva javnu potrošnju za digitalna ulaganja i obuku državnih službenika, srednjoročno i dugoročno ona generira učinkovitost smanjenjem javne potrošnje na birokraciju i optimizacijom radnog vremena te poboljšanjem komunikacije i kvalitete javnih usluga.

---

<sup>21</sup> Panian, Ž., op.cit., str.53

<sup>22</sup> Ejersbo, N. and Greve, C., op.cit., str. 267-279,

Digitalizacija donosi dobrobiti u lokalnoj javnoj upravi kako za javne ustanove tako i za državne službenike i druge dionike. Ovdje su predstavljene neke od najvažnijih prednosti.

### **3. DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

#### **3.1. Sustav javne uprave u Republici Hrvatskoj**

Tijelo javne uprave spada u kategoriju državnih tijela, pa ima sva obilježja koja su zajednička svim državnim tijelima. Osim toga, postoje karakteristike koje su karakteristične samo za upravna tijela, a proizlaze iz upravne prirode i prirode poslova koje obavljaju i koje čine njihove temeljne zadaće.

Organizaciju javne uprave ne čine samo tijela i organizacije državne uprave, već i organizacije izvan sustava državne uprave, i to: trgovačka društva, ustanove i druge organizacije koje obavljaju javne ovlasti (javne službe) te tijela lokalne samouprave. Organi državne uprave i upravne (posebne) organizacije čine organizacijski ustroj državne uprave.<sup>23</sup>

Imaju puno više zajedničkog od nevladinih organizacija koje imaju javna ovlasti (javne službe). Međutim, sva ta tijela i organizacije imaju određene zajedničke značajke, ali i razlike, koje ukazuju na posebnost pojedinih tijela i organizacija. Zajedničko im je obilježje obavljanje upravnih poslova, ali postoji razlika u djelatnostima i djelatnostima koje obavljaju, načinu i sredstvima obavljanja djelatnosti, organizaciji i sl.

Glavna zajednička obilježja tijela državne uprave su: djelokrug i nadležnost, autoritativno djelovanje, izravna primjena fizičke prisile, neovisnost, zaštita javnog interesa, nedostatak pravne osobnosti (nepravne osobe), sredstva rada, monokratsko načelo, kadrovski i cilj organizacije.<sup>24</sup>

Javna uprava u RH sastoji se od tijela državne uprave i upravnih organizacija, s jedne strane, i nedržavnih subjekata, s druge strane. Državna uprava, kojoj je obavljanje upravnih i stručnih poslova osnovna djelatnost, obuhvaća: upravna tijela i upravne organizacije.

Mjesto vlasti u političkom i ustavnom sustavu definirano je pojmovima položaja i uloge vlasti, polazeći od načela podjele vlasti, parlamentarizma i političkog pluralizma. Tijela državne uprave mogu obavljati i poslove izvan svog sjedišta, za što se obrazuju upravni okruzi. Aktom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta utvrđuje se unutarnje

---

<sup>23</sup> Klarić, M. i Lozina, D. (2010.) Nova javna uprava, Pravni fakultet sveučilišta u Splitu, Zbornik radova, str. 44

<sup>24</sup> Rajko, A. (2010) Zakon o upravnim sporovima, Naklada Ljevak, Zagreb, str. 60

ustrojstvo tijela državne uprave. Te poslove obavljaju državni službenici koje treba razlikovati od političkih i upravnih dužnosnika, a oni predstavljaju osnovni supstrat uprave.

Zato je vrlo važno kako funkcionira službenički sustav i poštivanje brojnih uvedenih europskih standarda pravne regulative ovog sustava. Zapošljavanje i zapošljavanje zaposlenika, njihova prava i dužnosti, kao i odgovornost, način prestanka službe glavna su zadaća kadrovske sustava. Sastoji se od: kadrovske plana, službe za upravljanje ljudskim potencijalima i višeg službeničkog vijeća. Povećanje profesionalne razine i ljudskih kvaliteta administrativnog osoblja način je postizanja krajnjih pozitivnih rezultata upravne organizacije.

### **3.2. Digitalizacija i razvoj javne uprave u RH**

U političkim, poslovnim, trgovinskim, industrijskim i medijskim diskursima digitalizacija se definira kao 'tehnički postupak' "pretvaranja analognih informacija u digitalni oblik" (tj. Numerički, binarni format, kao nule i jedinice). U elektrotehnici se u tom smislu još uvijek javlja stariji pojam digitalizacija, što je izvorno značenje tog pojma. Najčešće se koristi električni uređaj koji se naziva analogno-digitalni pretvarač, na primjer za skeniranje slika ili uzorkovanje zvukova (npr. Uzorkovanje glazbe) i mjernih podataka.<sup>25</sup>

Pojam se također može odnositi na ručnu digitalizaciju informacija, na primjer ilustracije pomoću tablete digitalizatora. Digitalizacija se tehnički objašnjava kao predstavljanje signala, slika, zvukova i predmeta generiranjem niza brojeva, izraženih u diskretnoj vrijednosti i predstavljenih binarnim brojevima. Na primjer, digitalizacija je uvedena u telekomunikacijske mreže od 1970-ih, s ciljem poboljšanja kvalitete zvuka telefonskog poziva, vremena odziva, mrežnog kapaciteta, isplativosti i održivosti.

Digitalizacija je 'organizacijski proces' ili 'poslovni proces' tehnološki izazvan promjenama unutar industrija, organizacija, tržišta i grana. Digitalizacija proizvodne industrije omogućila je nove proizvodne procese i većinu fenomena danas poznatih kao Internet stvari, Industrijski Internet, Industrija 4.0, komunikacija od stroja do stroja, umjetna inteligencija i strojni vid.<sup>26</sup>

Digitalizacija javne uprave i povezanih javnih usluga predstavlja dugoročni proces i zahtjeva kontinuiranu aktivnost. Digitalizacija je potaknula je nove poslovne modele, nove usluge

---

<sup>25</sup> Pors, A. S. (2015) Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2), str. 177-192.

<sup>26</sup> Bawden, D. (2001). Information and digital literacies: a review of concept. *Journal of documentation*. 52 (2), 218 – 259.



eUprave, elektroničko plaćanje, automatizaciju ureda i uredske procese bez papira, koristeći tehnologije kao što su pametni telefoni, web aplikacije, usluge u oblaku, elektronička identifikacija, blockchain, pametni ugovori i kriptovalute, a također i poslovnu inteligenciju koristeći Big Data. Digitalizacija obrazovanja potaknula je e-učenje i MOOC tečajeve.

Digitalizacija je postala jedna od najvažnijih gospodarskih tema budućnosti, koja utječe ne samo na gospodarstvo, već i na društvo u cjelini. Zbog neprekidnog gospodarskog okruženja i promjenjivih procesa digitalizacije, organizacije se mogu suočiti s velikim izazovom.

Digitalizacija se može definirati kao pretvorba signala i medijskih objekata (npr. dokumenata, slika ili zvukova) u digitalni oblik koji se obrađuju, pohranjuju i prenose putem digitalnih uređaja i mreža usvajanjem digitalnih tehnologija i korištenjem na njima izgrađenih sustava.<sup>27</sup>

Proces digitalizacije javne uprave dio je strategije koja ima za cilj poboljšati pristup robi i uslugama diljem Europe, kako za građane tako i za poduzeća, ali također ima za cilj iskoristiti potencijal informacijsko-komunikacijskih tehnologija za promicanje inovacija, održivosti, gospodarskog rasta i napredak. Digitalizacija mora zadovoljiti načela učinkovitosti i ekonomičnosti.

Zahvaljujući promicanju prava digitalnog građanstva i usvajanju modela otvorene vlasti, digitalna tehnologija nudi nebrojene mogućnosti kako za organizaciju uprava tako i za odnose među građanima, poduzećima i upravama.

Učinkovita i inovativna javna uprava mora građanima osigurati brze i kvalitetne usluge. Digitalizacija javne uprave trebala bi omogućiti rješavanje upravnih stvari na što jednostavniji način, u što kraćem roku i uz minimalne troškove. To znači preispitivanje i redefiniranje postupaka i usluga u digitalnoj perspektivi i osigurvanje slobodnog pristupa podacima i uslugama drugim upravama i koliko je to moguće, civilnom društvu.<sup>28</sup>

Spremnost implementacije digitalnog sustava, ne ovisi samo o državnoj infrastrukturi već i o edukaciji građana kao i o popularizaciji samih usluga tzv. „e-governmenta“ među krajnjim korisnicima.

Nekoliko uprava već koristi registre ugovora i digitalizirane su natječajne procedure. Korištenje elektroničkih potpisa, digitalno objavljivanje dokumenata i informacija ili elektroničko fakturiranje (kako u javnom tako i u privatnom sektoru) više nisu novosti. Danas građani mogu aktivno sudjelovati u životu društva putem internetskih alata, a predstavlja

---

<sup>27</sup> Bawden, D., op.cit.

<sup>28</sup> Maciejewski, M. (2017). To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), str. 120–135.

digitalnu transformaciju građanstva. S obzirom na važnost ovog pitanja, potrebno je educirati ljude za digitalno građanstvo.

### **3.3. Nužnost digitalne transformacije uslijed pandemije bolesti COVID-19**

U kontekstu pandemije uzrokovane virusom SARS-CoV-2 postalo je evidentno da digitalna transformacija nije samo poželjna, već i apsolutno neophodna za učinkovit i funkcionalan javni sektor. Tijekom protekle godine učinjeni su pozitivni koraci u području digitalizacije i e-uprave za učinkovitiju, inkluzivniju i transparentniju upravu i javne usluge.

Kroz poglavlje se daje pregled utjecaja pandemije nastale virusom SARS-CoV-2 na digitalnu transformaciju javne uprave i razvoj e-uprave u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji, odnosno definiraju se najbolje prakse u digitalnoj transformaciji kao korak prema poboljšanju postojećih procesa i sustava, brza implementacija inovativnih rješenja u prevladavanju ove i buduće krize, korištenje tehnologije za generiranje pozitivnih rješenja i strategija za uspješnu digitalizaciju vlasti, gospodarstva i digitalnog društva u cjelini.

Kriza je snažno utjecala na pružanje javnih usluga licem u lice. Kako je rad na daljinu bio norma, a nacionalne mjere izolacije uvedene na nekoliko tjedana ili mjeseci odjednom, građani i tvrtke jednostavno nisu mogli osigurati fizičke sastanke s državnim službenicima i osobno pristupiti javnim uslugama.<sup>29</sup>

U tom smislu, digitalna rješenja su postajala sve važnija, pomažući premostiti jaz između javne uprave, građana i poduzeća. Kako javne usluge postoje u nizu različitih sektora i tema, upotreba digitalnih rješenja je relevantnija u određenim sektorima i ovisi o mogućnosti pružanja usluga na daljinu.

Digitalna javna uprava skup prava i dužnosti povezanih s digitalnim područjem, ima za cilj pojednostaviti odnos između građana, poduzeća i javne uprave putem digitalne tehnologije. Digitalnom javnom upravom uspostavlja se pravo građana i poduzeća na pristup svim podacima, dokumentima i uslugama koji ih zanimaju u digitalnom načinu rada, kako bi se zajamčio pojednostavljenje pristupa uslugama.<sup>30</sup> Promjene unutar digitalne javne uprave građani najlakše osjete jer su direktno povezane s ostvarivanjem svakodnevnih potreba građana te kao takve predstavljaju revoluciju javnih usluga.

Promjene koje su nastale:<sup>31</sup>

- digitalni pristup: prije svega, za digitalno građanstvo potrebno je podržati slobodan pristup tehnologijama

---

<sup>29</sup> Ejersbo, N. and Greve, C., op.cit.

<sup>30</sup> Pors, A. S., op.cit. str. 177-192.

<sup>31</sup> Maciejewski, M., op.cit.

- digitalna prava i obveze: s jedne strane postoje prava povezana, između ostalog, s privatnošću, obradom podataka i slobodom izražavanja, s druge strane postoje dužnosti i odgovornosti koje uključuju odgovarajuću upotrebu tehnologije, u skladu sa zakonodavstvom
- digitalne vještine: tehnologija se stalno razvija i tržište rada sve više zahtijeva inovativne digitalne vještine
- digitalna komunikacija: zahvaljujući novim tehnologijama, svatko ima priliku komunicirati i surađivati s bilo kim, s bilo kojeg mjesta i u bilo koje vrijeme
- digitalno zdravlje i dobrobit: nove tehnologije mogu donijeti prednosti i u zdravstvenom sektoru (na primjer, elektronički karton pacijenta ili digitalni recept)

Za postizanje digitalnog građanstva nužna je informatizacija javne uprave koja se zove e-uprava.

## 4. KONCEPT ZAJEDNIČKOG INFORMACIJSKOG SUSTAVA ZEMLJIŠNIKA I KATASTRA

### 4.1. Problematika zemljišnih knjiga i katastra

U Republici Hrvatskoj postoje dva skupa evidencija o nekretninama (dualni sustav evidencije nekretnina). S jedne strane postoji zemljišna knjiga koja predstavlja evidenciju nadležnu za promet nekretninama, a s druge strane katastar koji vodi podatke o katastarskim česticama i ti podaci su temelj zemljišne knjige o posjedovnom listu A. Većina podataka iz tih evidencija nije međusobno usklađena, a problem je i aktualnost podataka iz evidencija u odnosu na stvarno stanje odnosno to što podaci nisu adekvatno ažurirani.

Prema članku 21. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, katastar nekretnina definira se kao upisnik zemljišnih čestica, zgrada i drugih objekata koji su trajno prisutni na zemljištu ili pod njegovom površinom, kao i posebnog pravnog statusa zemljišta ako nije drugačije propisano zakonom.<sup>32</sup>

22. člankom Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina propisano je da poslovi katastra nekretnina uključuju određivanje katastarskih prostornih jedinica, katastarsku izmjeru i tehničku sanaciju, izradu i održavanje katastarske dokumentacije katastra nepokretnosti, održavanje katastra zemljišta i njegovo postupno prilagođavanje katastru nekretnina, kao i postupnu transformaciju katastarskih čestica katastarskih zemljišta u katastar nekretnina.<sup>33</sup>

„Zemljišna knjiga se sastoji od glavne knjige i zbirke isprava, a uz vođenje zemljišne knjige vode se i potrebni dodatni popisi i katastarske karte.“<sup>34</sup> Sve to, u širem smislu, predstavlja zemljišnu knjigu, dok matična knjiga i zbirka isprava predstavljaju zemljišne knjige u užem smislu. Glavna knjiga je dio zemljišne knjige u koju se upisuju nekretnine, kao i sve promjene nastale na nekretninama, zatim stvarna prava na nekretninama, kao i sve promjene tih prava.

Prema članku 17. Zakona o zemljišnim knjigama, za sva zemljišta jedne katastarske općine vodi se jedna glavna knjiga.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Narodne Novine (2018): Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, u daljnjem tekstu ZDIK, Hrvatski sabor, Narodne Novine d.d., Zagreb, br. 112/2018, čl. 21.

<sup>33</sup> ZDIK, čl. 22.

<sup>34</sup> Narodne Novine (2019): Zakon o zemljišnim knjigama, u daljnjem tekstu ZZK, Hrvatski sabor, Narodne Novine d.d., Zagreb, br. 63/2019, čl. 13.

<sup>35</sup> ZZK, čl. 17.

U članku 14. Zakona o zemljišnim knjigama navedeno je da sve one glavne knjige koje su ručno vođene radi njihova daljnjeg korištenja prenose se u elektronički oblik i pohranjuju u ZIS. Nakon pohranjivanja u ZIS sve ručno vođene glavne knjige trajno se čuvaju u središnjoj arhivi.<sup>36</sup>

Prema 18. članku Zakona o zemljišnim knjigama, glavnu knjigu čine zemljišnoknjižni ulošci u koje se upisuje zemljišnoknjižno tijelo i promjene na njemu, stvarna i druga knjižna prava i druge činjenice određene Zakonom.<sup>37</sup> Prema članku 19. Zakon o zemljišnim knjigama jedan zemljišnoknjižni uložak ima samo jedno zemljišnoknjižno tijelo. Zemljišnoknjižno tijelo se sastoji od jedne katastarske čestice ili više čestica, ali je imperativ da se te zemljišne čestice nalaze u istoj katastarskoj općini i da imaju isti pravni položaj u pravnom prometu.<sup>38</sup>

Što se tiče zemljišnoknjižnog tijela, važno je navesti da je osnovno obilježje zemljišnoknjižnog tijela načelo pravne cjeline, stoga je u 4. stavku članka 19 propisano da je zemljišnoknjižno tijelo pravna jedinica čiji se sadržaj može mijenjati samo kroz zemljišnoknjižni otpis ili dopunu katastarskih čestica.<sup>39</sup>

Svaki zemljišnoknjižni uložak sastoji se od tri dijela: posjedovnog dijela (list A ili popisni list), odjeljak o vlasništvu (list B ili vlasnički list) i odjeljak o teretima (list C ili teretni list). Posjedovni list sastoji se od dva dijela. U posjedovni list upisuju se sve katastarske čestice koje čine jednu zemljišnoknjižnu cjelinu, kao i sve katastarske promjene koje se odnose na promjenu broja, površine, građenja ili naziva katastarske čestice. Također, u posjedovnom listu vidljivi su svi postupci za promjenu ovih podataka. Jednako tako, sva javna i pravna ograničenja u pravnom prometu u vezi s pojedinim zemljišnoknjižnim tijelom upisana su u posjedovni list.<sup>40</sup>

Vlasnički list sadrži podatke o vlasniku nekretnine, suvlasnicima, sve promjene vezane uz vlasništvo, kao i sva ograničenja vlasnika nekretnine, npr. maloljetnik ili skrbnik, stečajna situacija i slično, ukoliko brigu, upravljanje i odgovornost snosi Republika Hrvatska, to se neće posebno upisivati u vlasnički list odnosno vlastovnicu.

Vlasnički list sadrži i evidenciju o nositelju prava građenja. U listi tereta ili teretovnici se vrši evidencija stvarnih i drugih prava koja terete nekretnine, zatim prava stečena na temelju tih

---

<sup>36</sup> ZZK, čl. 14.

<sup>37</sup> ZZK, čl. 18.

<sup>38</sup> ZZK, čl. 19.

<sup>39</sup> ZZK, čl. 19.

<sup>40</sup> ZZK, čl. 21.

prava, kao i stvarna i pravna ograničenja u raspolaganju s zemljišnoknjižnim tijelom koja utječu na svagdašnjeg vlasnika (npr. hipoteka, služnosti, stvarni tereti, pravo građenja, privremene mjere i sl.).

Zbog elektroničkih unosa svih navedenih podataka u sustav ZIS, omogućen je pristup i uvid u glavnu knjigu i ispis zemljišnoknjižnih izvadaka (neslužbena kopija).

Zbirka isprava je dio zemljišne knjige koji se sastoji od svih isprava na temelju kojih je dopušten zemljišnoknjižni upis.<sup>41</sup> Naime, prilikom odlučivanja o prijedlozima za upis, u slučajevima kada je upis odobren, zemljišnoknjižni ured zadržava barem ovjerenu kopiju isprava koja se potom pohranjuje u svezak uvezanih prijepisa temeljem čega nastaje zbirka prijepisa.

Za donošenje odluka u zemljišnoknjižnom postupku relevantno je stanje u zemljišnim knjigama u trenutku podnošenja prijedloga za upis, odnosno u trenutku kada je rješenje o zemljišnoknjižnom upisu dostavljeno zemljišnoknjižnom sudu i kad je odluku donio drugi sud ili tijelo u okviru svoje nadležnosti. Rješenje o upisu donosi ovlaštenu zemljišnoknjižni referent koji odlučuje o prijedlogu za upis.<sup>42</sup>

Također, rješenje može donijeti i zemljišnoknjižni sudac, a ako je to slučaj, prijedlog rješenja o upisu donosi zemljišnoknjižni referent koji nema dozvolu za samostalno odlučivanje.

Uvodno je spomenuto kako su zemljišne knjige u Republici Hrvatskoj sustavno zanemarivane 50 godina. U ovom razdoblju veliki broj imovinsko pravnih poslova nije evidentiran u zemljišnim knjigama, već samo u katastru. Katastar zemljišta imao je prvenstveno fiskalnu ulogu vezanu uz naplatu poreza, a nije ga brinulo je li stvarni vlasnik upisan u katastar ili ne. Takvo stanje izazvalo je pravnu nesigurnost i onemogućavalo ulaganja (domaća i strana), točnije, zemljišne knjige nisu prikazale stvarno pravno stanje nekretnina nadležnih za pravni promet.

Sve je to dovelo do izrade Nacionalnog programa za uređenje zemljišnih knjiga i katastra. Program se provodi od 2003. godine. Financijski izvori samog projekta su sredstva zajma Svjetske banke, Europske banke za obnovu i razvoj, državnog proračuna Republike Hrvatske, te bespovratnih sredstava mnogih drugih zemalja.

---

<sup>41</sup> ZZK, čl. 29.

<sup>42</sup> ZZK, čl. 122.

Najvažniji rezultat ovog Projekta je da su zemljišne knjige (koje vode sudovi u organizaciji Ministarstva pravosuđa RH) i katastar (na čelu s Državnom geodetskom upravom) počeli djelovati kao partneri, budući da ovise jedni o drugima. Naime, već je spomenuto da podaci o nekretninama nisu izvorni podaci iz zemljišnih knjiga, već iz katastra, dok su podaci o vlasnicima i drugim nositeljima prava na nekretninama isključivo podaci iz zemljišne knjige koje preuzima katastar.

Od 2003. godine do danas provedene su brojne aktivnosti poput edukacije sudaca i zaposlenika u zemljišnoknjižnom i katastarskom sustavu.

Zatim je donesen niz zakonskih i podzakonskih akata koji reguliraju ovu oblast, uspostavljene su mnoge nove zemljišne knjige i u tijeku je čitav niz novih katastarskih izmjera.

Mnogi razlozi se mogu smatrati uzrokom trenutnog stanja evidencija. To predstavlja konkretnu teškoću u različitim aktivnostima važnim za poduzetništvo, gospodarstvo, za moguće investicije u javni i privatni sektor, kao i za potrebe običnih građana, pravnih osoba i drugih korisnika evidencija.

Nadležne službe uložile su i još uvijek ulažu znatne napore da se poboljša stanje evidencija što je dalo rezultata, ali je evidentno da problem još uvijek postoji. Nadležna tijela nastavljaju poduzimati mjere u svrhu modernizacije, efikasnosti i usklađivanja poslovanja s evidencijama, što je bitno i u interesu svih korisnika evidencija.

U području zemljišnih knjiga jedan od najznačajnijih rezultata je smanjenje broja neriješenih predmeta za oko 75% u odnosu na stanje u kolovozu 2004. godine. Jednako je važno da je prijepis i ovjera ručno vođenih zemljišnih knjiga provedeni u digitalnom obliku. Time je uvelike smanjeno vrijeme potrebno za izdavanje zemljišnoknjižnih izvadaka.

Krajnji cilj reforme uknjižbe nekretnina i katastra je razvoj Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra. U ovom će se sustavu povezivati dva seta evidencije nekretnina na informatičkoj razini, ali će svaka institucija, sudovi i katastar (državna uprava) zadržati svoje jasno propisane ovlasti.

Postoje dva načina razvoja jedinstvene baze podataka o zemljištu u kojoj će zemljišne knjige i katastarski podaci biti u potpunosti usklađeni. Prvi zahtijeva sustavni pristup kojim bi se katastarske općine organizirale i uređivale jedna za drugom. Takav pristup zahtijeva velika financijska sredstva, kao i kadrovske kapacitete u sudovima i državnoj upravi. Drugi pristup

je sporadičan, što znači da bi se zemljišne knjige i katastar organizirali na zahtjev vlasnika nekretnine i na inicijativu i trošak vlasnika, za nekretninu za koju je vlasnik zainteresiran.

Smatra se da bi trebao prevladati drugi pristup, jer je on jedini izvediv u sadašnjim recesijskim (financijskim) okolnostima u kojima se Republika Hrvatska nalazi.

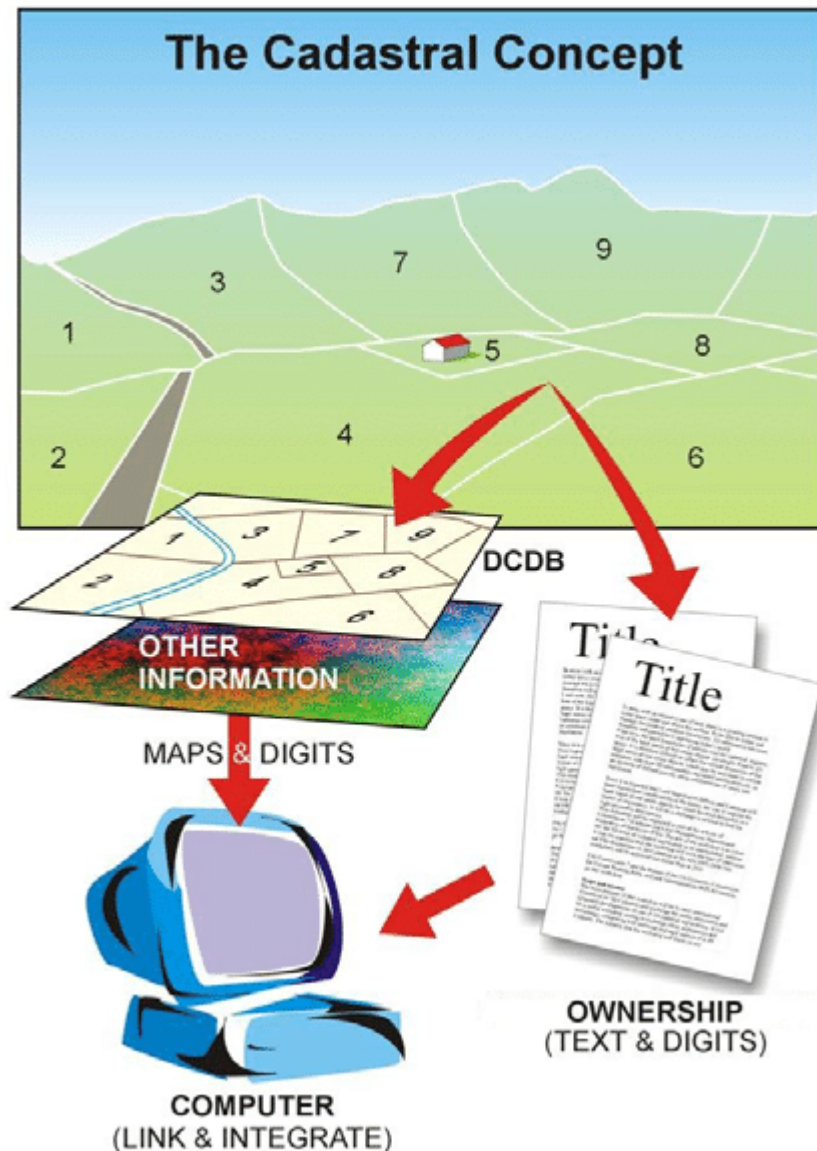
Uvođenjem suvremenih informacijskih tehnologija zemljišnoknjižni sustav Republike Hrvatske nalazi se na raskrižju. Ipak, moderne tehnologije nikada ne bi smjele sasvim zamijeniti pisani oblik zemljišnih knjiga, te je važno u budućem suvremenom sustavu osigurati prvenstveno sigurnost imovinsko-pravnog prometa. Nastoji se osigurati da zemljišne knjige predstavljaju jedini nadležni registar za promet nekretninama i da jamče vlasništvo i druga stvarna prava. Zato su iskustva drugih europskih zemalja vrlo važna za budući razvoj zemljišnih knjiga jer mogu pomoći Republici Hrvatskoj u procesu ustroja zemljišnih knjiga i katastra prilikom stvaranja jedinstvene baze podataka o zemljištu.

#### **4.2. Nastanak i razvoj zajedničkog informacijskog sustava**

Pojam ovog sustava je evoluirao, zbog brzih promjena u području informacijske tehnologije. Europska komisija u priopćenju od 26. rujna 2003. (s naslovom “Uloga e-Vlade za europsku budućnost”) definirala je e-vladu kao: “upotrebu informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi u kombinaciji s organizacijskim promjenama i novim vještine u cilju poboljšanja javnih usluga i demokratskih procesa te jačanja potpore javnim politikama.” U drugom priopćenju, br. 179/2016 od 19. travnja 2016., Europska komisija utvrdila je temeljna načela na kojima se mora temeljiti djelovanje za e-vladu za razdoblje 2016./2020. Akcijski plan definiran je na sljedeći način: do 2020. godine javne uprave i javne institucije u Europskoj uniji trebale bi biti otvorene, učinkovite i uključive, pružajući svim građanima i građankama i građanima prilagođene, personalizirane, prilagođene korisnicima, sveobuhvatne digitalne javne usluge i poduzeća u EU. Koriste se inovativni pristupi za osmišljavanje i pružanje boljih usluga u skladu s potrebama i zahtjevima građana i poduzeća. Javne uprave koriste mogućnosti koje nudi novo digitalno okruženje kako bi olakšale svoju interakciju s dionicima i međusobno.



Slika 1: Koncept katastra, Izvor: [https://www.researchgate.net/figure/Cadastral-Concept-from-Williamson-2002\\_fig8\\_228957019](https://www.researchgate.net/figure/Cadastral-Concept-from-Williamson-2002_fig8_228957019)



Ovaj projekt pokrenula je Vlada RH kako bi modernizirala, pojednostavila i ubrzala komunikaciju građana i javne uprave te povećala transparentnost javnog sektora u pružanju javnih usluga.

Zajednički informacijski sustav je također olakšavaju i bržu komunikaciju između ljudi i vlasti. Izgrađen je sa sigurnošću i transparentnošću na umu.

Svi građani Republike Hrvatske stariji od 15 godina mogu koristiti web aplikaciju, nadalje mogu koristiti i građani Europske unije, EGP-a i trećih zemalja s boravištem (privremena adresa) ili prebivalištem (stalna adresa) u Hrvatskoj, iako im je pristup uslugama ograničen.

U sklopu sustava zemljišnika i katastra nekretnina pokrenut je niz aktivnosti u cilju uređivanja sustava uknjižbe nekretnina i usklađivanja zemljišnoknjižnih podataka s podacima katastra nekretnina.

Jedan od bitnih preduvjeta za uspjeh zakonske reforme zemljišne uprave je usklađivanje zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka, te je stoga uspostava i obnova zemljišnih knjiga važna aktivnost. U sklopu zemljišnoknjižne reforme, jedna od aktivnosti je uspostava novog sustava zemljišne knjige i katastra koji podrazumijeva novi način rada za sve zaposlenike. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama (NN 100/04) propisano je da ovlašteni referenti LR samostalno obavljaju poslove vezane za zemljišnoknjižni postupak.

Prijenos ovlasti u zemljišnoknjižnim postupcima, kao i proces donošenja odluka o zemljišnoknjižnim poslovima na ovlaštene zemljišnoknjižne službenike uvelike je rasteretio zemljišnoknjižne suce i povećao učinkovitost rada u zemljišnim knjigama općinskih sudova. Od dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama Ministarstvo pravosuđa provodi intenzivnu pravnu obuku ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenta.

Na početku zemljišnoknjižne reforme, broj neriješenih zemljišnoknjižnih predmeta na kraju 2003. godine bio je 314.243, dok je njihov broj na kraju 2005. godine iznosio 214.528. Uslijed organizacijskih promjena u radu zemljišnih knjiga općinskih sudova, te prijenosa ovlasti na ovlaštene zemljišnoknjižne službenike za samostalno donošenje odluka vezanih uz zemljišnoknjižni postupak, ubrzana je obrada sudskih predmeta i smanjen broj neriješenih predmeta.<sup>43</sup>

U cilju stvaranja novog sustava zemljišnoknjižnog prava i katastra te nove organizacije rada, Ministarstvo pravosuđa posebnu pozornost posvećuje edukaciji zaposlenika u svrhu razvoja upravljačkih vještina, te informatičkoj obuci. U sklopu provedbe zemljišnoknjižne reforme, Ministarstvo pravosuđa je informatičkom opremom opremilo zemljišne knjige općinskih sudova i započelo informatičku edukaciju zaposlenih zemljišnoknjižnih službenika.

U sadašnjoj fazi provedbe projekta uknjižbe nekretnina, sve zemljišne knjige općinskih sudova informatički su opremljene te je pokrenut proces digitalizacije zemljišnih knjiga. Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, zemljišnoknjižnom vođenju i obavljanju ostalih poslova u zemljišnim knjigama na sudovima (Zemljišnoknjižni

---

<sup>43</sup> Further digitalization of land registry in the Republic of Croatia, Izvor: <https://mpu.gov.hr/highlights/projects/eu-projects/further-digitalization-of-land-registry-in-the-republic-of-croatia/25418>

poslovnik) stvoreni su zakonski preduvjeti za provedbu postupka prepisa podataka iz ručno vođenih zemljišnih knjiga u njihov elektronički oblik, te zatvaranje ručno vođenih zemljišnih knjiga.

Ukupan broj zemljišnoknjižnih uložaka u Republici Hrvatskoj iznosi 4.245.507, odnosno 14.664.043 zemljišne čestice koje je potrebno prepisati iz ručno vođenih zemljišnih knjiga u njihov elektronički oblik. Zemljišne knjige općinskih sudova do sada su prepisale podatke iz ručno vođenih zemljišnih knjiga u elektronički oblik u iznosu od 2.337.449 zemljišnoknjižnih uložaka.

Broj prepisanih zemljišnoknjižnih uložaka, iako predstavlja 55,06% od ukupnog broja zemljišnoknjižnih uložaka koje je potrebno prepisati, zadovoljavajući je jer je prije početka prepisa u elektronički oblik bilo potrebno informatički opremiti zemljišne knjige, implementirati Osposobljavanje za informatiku i zapošljavanje dodatnog osoblja kako bi se postupak prepisivanja mogao provesti.<sup>44</sup>

Ministarstvo pravosuđa je poduzelo niz aktivnosti vezanih za reformu zemljišnoknjižnog stanja koje služe kao temelj za implementaciju sustava uknjižbe nekretnina:

1. dovršavanje zemljišnoknjižnih postupaka i donošenje rješenja u predmetima koji se vode kao sudski postupci
2. skraćivanje postupak upisa podataka o nekretnini u zemljišne knjige za nekretninu koja je evidentirana u katastarskim knjigama
3. upis privatnog vlasništva na objektima koji su prethodno upisani u zemljišne knjige kao zajednička imovina.
4. osiguravanje informatičke opreme za zemljišne knjige na općinskim sudovima
5. digitalizacija (pretvorba) ručnih zemljišnih knjiga u elektronički oblik
6. pravna i informatička obuka zemljišnoknjižnog referenta
7. uspostavljanje novog sustava upisa nekretnina i upisa nekretnina baza podataka.

Ministarstvo pravosuđa svjesno je svih izazova i promjena koje je potrebno provesti kako bi se uspostavila zemljišnoknjižna baza podataka te ulaže mnogo truda u pripremu zajedničkog sustava registracije nekretnina.

---

<sup>44</sup> Further digitalization of land registry in the Republic of Croatia, op.cit.

### **4.3. Istraživanje stavova zaposlenika javne uprave o zajedničkom informacijskom sustavu katastra i zemljišnika**

Državni zaposlenici igraju ključnu ulogu u usvajanju i korištenju novih tehnologija u vladi, a njihov stav i spremnost da ih koriste bitni su u stvaranju održive i smislene digitalne transformacije. Isto tako trebalo je proći određeno vrijeme i edukacija zaposlenika kako bi na kvalitetan način koristili sam sustav katastra i zemljišnika.

Dok nove tehnologije umjetne inteligencije sugeriraju nove potencijale za vladu i proširuju njezinu sferu tehnoloških mogućnosti, očekuje se da će percepcije i stavovi državnih službenika prema novim tehnologijama igrati važnu ulogu u ostvarivanju svojih punih potencijala.<sup>45</sup>

Oni su ključni igrači koji će biti izravno uključeni u planiranje, implementaciju i evaluaciju korištenja različitih tehnologija umjetne inteligencije i njihova percepcija će utjecati na način na koji će se nove tehnologije koristiti i regulirati. Pozitivna percepcija i razumijevanje novih tehnologija može olakšati uspješnu integraciju i korištenje novih tehnologija, dok visoka razina sumnji i zabluda može spriječiti usvajanje i punu upotrebu digitalizacije.

Međutim, malo se zna o tome kako oni koji rade u javnom sektoru percipiraju nove tehnologije.

Drugi znanstvenici upravljanja promjenama istaknuli su da je implementacija 'e-usluga' djelomično izazvana potrebom da se istovremeno mijenjaju strukture i granice unutar javnog sektora.

Međutim, ono što se događa s profesionalnim identitetima u vezi s fenomenom digitalizacije ostaje uglavnom neistraženo, kao i učinci na osjećaj smisla i zadovoljstva poslom zaposlenika.

Neke studije analiziraju kako su odnosi između javnih stručnjaka i građana izmijenjeni digitalizacijom i raspravljaju o implikacijama na profesionalnu praksu. Na primjer, u svojoj studiji o općinskoj službi za građane, autor pokazuje kako se modus profesionalizma promijenio od načina pružanja usluge u način podrške nakon uvođenja digitalne samoposluge. Velik dio posla oko pristupanja ili unosa informacija prepušten je građanima, a uloga zaposlenika je postala da to usmjerava ili olakšava.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Maciejewski, M. op.cit. str. 120–135.

<sup>46</sup> Ejersbo, N. and Greve, C., op.cit.

Dakle, proučavanje transformacije rada nije pitanje procjene razlike od 'prije digitalizacije' do danas, već pitanje kako se zaposlenici u javnom sektoru nose s aktualnim imperativom digitalizacije u svojim radnim praksama.

#### **4.4. Prednosti i nedostaci zajedničkog informacijskog sustava zemljišnika i katastra**

Zajednički informacijski sustav zemljišnika i katastra se može definirati kao primjena komunikacijske i informacijske tehnologije za pružanje državnih usluga, razmjenu informacija, transakcije, integraciju prethodno postojećih usluga i informacijskih portala.

Prednosti sustava e-građani su:<sup>47</sup>

- Brzina: Tehnologija čini komunikaciju bržom. Internet, pametni telefoni omogućuju trenutni prijenos velikih količina podataka diljem svijeta.
- Ušteda troškova: Velik dio državnih izdataka ide na troškove kupnje tiskanice za službene svrhe. Pisma i pisani zapisi troše puno tiskanice. Međutim, njihova zamjena pametnim telefonima i internetom može uštedjeti milijarde novca u troškovima svake godine.
- Transparentnost: korištenje e-uprave pomaže da sve funkcije poslovanja budu transparentne. Sve državne informacije mogu se učitati na internet. Građani pristupaju isključivo informacijama koje žele, kad god to žele, kada im odgovara.
- Odgovornost: Transparentnost je izravno povezana s odgovornošću. Kada su funkcije vlade dostupne, možemo ih smatrati odgovornima za svoje postupke.

Nedostaci sustava su:<sup>48</sup>

- Gubitak međuljudske komunikacije: Glavni nedostatak e-uprave je gubitak međuljudske komunikacije. Međuljudska komunikacija je aspekt komunikacije koji mnogi ljudi smatraju vitalnim.
- Visoki troškovi postavljanja i tehničke poteškoće: Tehnologija također ima svoje nedostatke. Točnije, cijena postavljanja je vrlo visoka i strojeve je potrebno redovito održavati. Često se računala i internet također mogu pokvariti i umanjiti rad i usluge vlade.
- Nepismenost: Velik broj ljudi u je informatički nepismeno i ne zna upravljati računalima i pametnim telefonima.

---

<sup>47</sup> Boban, M. Klarić, M. op.cit. str. 7

<sup>48</sup> Boban, M. Klarić, M. op.cit. str. 8.

- Cyber kriminal/curenje osobnih podataka: Uvijek postoji opasnost da privatni podaci građana pohranjeni u državnim službama budu ukradeni. Cyber kriminal je ozbiljan problem, zbog povrede podataka javnost može izgubiti povjerenje u sposobnost Vlade da upravlja ljudima.

Konačni cilj ovog sustava je moći građanima ponuditi povećani portfelj javnih usluga na učinkovit i isplativ način. Omogućuje transparentnost vlade jer omogućuje javnosti da bude informirana o tome na čemu vlada radi, kao i o politikama koje pokušavaju provesti.

Društvo se kreće prema mobilnim vezama i mogućnost da usluga sustava bude dostupna građanima bez obzira na lokaciju u cijeloj zemlji donosi sljedeću i potencijalno najveću korist usluge sustava jer živimo u onome što se danas naziva era radnika znanja.

Očekivane prednosti zajedničkog informacijskog sustava uključuju učinkovitost, poboljšane usluge, bolju dostupnost javnih usluga te veću transparentnost i odgovornost, ako se provodi na pravi način.

Glavni cilj sustava je pojačana integracija građana vezana za zemljišne knjige i katastar, internetska povezanost omogućuje većem broju ljudi da sudjeluju u mnogim procesima koji su prije bili ograničeni na fizički dolazak u ustanovu. Digitalizacija sudjelovanja usmjerena je na povećanje transparentnosti i legitimnosti svih procesa građana prema javnoj upravi.

## 5. ZAKLJUČAK

Digitalizacija javne uprave i dalje je jedna od ključnih pretpostavki revitalizirane javne uprave, a kao njezin najveći izazov predstavlja vertikalnu i horizontalnu modulaciju komunikacije i poslovanja, kako između opće države i državne uprave tako i unutar ljudskih potencijala samog upravnog aparata.

U radu je definirana problematika digitalizacije javne uprave i to na primjeru zajedničkog informacijskog sustava zemljišnika i katastra. Sam projekt je pokrenula Vlada RH kako bi modernizirala, pojednostavila i ubrzala komunikaciju građana i javne uprave te povećala transparentnost zemljišnika i katastra.

Cilj digitalizirane javne uprave je učinkovito funkcioniranje vlade i promicanje transparentnosti te uvođenja reda u zemljišne knjige i katastar. To se postiže digitalizacijom usluga i procesa te povećanom upotrebom i objavljivanjem državnih podataka. Gdje je više podataka dostupno javnosti i drugim državnim odjelima, veća je odgovornost.

Digitalna transformacija u javnoj upravi dobra je za državu i njene građane. Zapravo, implementacija digitalne tehnologije unutar državnih institucija prilika je koja se mora iskoristiti što je prije moguće.

Unatoč implementiranom sustavu, građani u Republici Hrvatskoj rijetko koriste usluge ovog informacijskog sustava jer su često neinformirani. Samo svaka četvrta osoba kaže da ih je probala ili da im je na bilo koji način koristila.

## LITERATURA

1. Bawden, D. (2001) Information and digital literacies: a review of concept. *Journal of documentation*. 52 (2), str. 218 – 259.
2. Boban, M. Klarić, M. (2021) Impact of Covid 19 Pandemic on Digital Transformation of Public Administration in European Union, 44th International Convention on Information, Communication and Electronic Technology
3. Castells, M.(2000) *Uspon umreženog društva*. Zagreb. Golden marketing
4. Ejersbo, N. and Greve, C. (2017) Digital Era Governance Reform and Accountability: The Case of Denmark. Christensen, T. and Læg Reid, P. (Eds). *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, Routledge, str. 267-279,
5. Klarić, M. i Lozina, D. (2010) *Nova javna uprava*, Pravni fakultet sveučilišta u Splitu, Zbornik radova
6. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2014) *Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb,
7. Maciejewski, M. (2017) To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), str. 120–135.
8. Narodne Novine (2018): *Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina*, Hrvatski sabor, Narodne Novine d.d., Zagreb, br. 112/2018
9. Narodne Novine (2019): *Zakon o zemljišnim knjigama*, Hrvatski sabor, Narodne Novine d.d., Zagreb, br. 63/2019
10. Panian, Ž.: *Elektroničko poslovanje druge generacije*, Kolo 1., svezak 1., Biblioteka Informatika, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2011.
11. Pors, A. S. (2015) Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2), str. 177-192
12. Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb. Školska knjiga
13. Rajko, A. (2010) *Zakon o upravnim sporovima*, Naklada Ljevak, Zagreb
14. Shkarlet, S., Oliychenko, I., Dubyna, M., Ditkovska, M. and Zhovtok, V. (2021) Comparative Analysis of Best Practices in E-Government Implementation and Use of This Experience by Developing Countries’, *Administrație și Management Public*, vol. 34, pp. 118–136.

Internetski izvori:



1. e-Građani, Izvor: [Naslovna - gov.hr](#)
2. Further digitalization of land registry in the Republic of Croatia, Izvor: <https://mpu.gov.hr/highlights/projects/eu-projects/further-digitalization-of-land-registry-in-the-republic-of-croatia/25418>

## **PRILOZI**

### **Popis slika**

Slika 1: Koncept katastra.....	24
--------------------------------	----