

## **E-UPRAVA I PROBLEM DIGITALNE PODJELE: AKTIVNOSTI USMJERENE NA POBOLJŠANJE PRISTUPA INTERNETU U EUROPSKOJ UNIJI I REPUBLICI HRVATSKOJ**

**Sažetak.** *E-uprava usmjerena je na povećanje učinkovitosti, brzine, otvorenosti i kvalitete javne uprave. Problem digitalne podjele, u smislu sve većeg jaza između onih koji imaju i koji nemaju pristup internetu, postavlja ozbiljan problem za ostvarenje punog potencijala e-uprave. Smanjenje digitalne podjele postavljeno je kao cilj u mnogim dokumentima i aktivnostima na razini međunarodnih organizacija i Europske unije, te pojedinih država. Glavne akcije usmjeravaju se na poboljšanje tehnološke infrastrukture, jačanje ekonomske moći zemalja i pojedinaca, obrazovne politiku i politiku e-inkluzije. Posebno se ističe povjerenje u vlast i informaciju od javnog značaja. Razvijaju se politike e-inkluzije i pledira za uspostavu e-prava kao prava građanina. Republika Hrvatska u okviru strategije razvoja informacijskog društva provodi niz aktivnosti na smanjenju digitalne podjele, usmjerenih na poboljšanje tehnološke osnove (širokopolasni pristup internetu i dr.) te povećanja korisničkih kapaciteta (edukacija građana).*

**Ključne riječi:** *e-uprava, digitalna podjela, informacijsko društvo, Europska unija, e-Hrvatska*

### **1. UVOD**

Upotreba moderne informacijske i telekomunikacijske tehnologije (dalje: ICT), a posebno interneta, transformirala je način života ljudi u posljednjih petnaestak godina. Ubrzanje transakcija na globalnom tržištu, preoblikovanje tijeka investicija, dobara i usluga, promjene u svakodnevnom društvenom i profesionalnom životu ljudi, povećanje količine dostupnih informacija, kako u privatnom tako i u javnom sektoru, posljedice su ubrzanog širenja i korištenja ICT-a. Danas se nova ICT smatra temeljem razvoja ekonomije (društva) znanja, a mogućnost pristupa ICT i njezinog korištenja smatra se ključnim za osobni i društveni napredak. Umjesto kapitala, informacija i *know-how* postaju osnovna jedinica individualnog i društvenog rasta.

Posebna uloga u društvenom razvoju u tom smislu pripada e-upravi (*e-government*) koja podrazumijeva upotrebu informacijske tehnologije u javnoj upravi sa svrhom poboljšanja efikasnosti, učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti. Svrha je e-uprave osigurati građanima pristup informacijama i uslugama od javnog značaja na ugodan način i sa što većom uštedom vremena i sredstava. Prema nekoliko studija EU iz 2005. godine, usluge e-uprave zaista pružaju konkretne koristi građanima, privatnom sektoru i samoj upravi EU, posebno u smislu uštede vremena i povećane fleksibilnosti. Procjenjuje se da samo online prijave poreza na prihoda donose europskim građanima uštedu od 7 milijuna sati godišnje, dok bi potencijalna opća dostupnost i korištenje e-usluga uštedile građanima EU preko 100 milijuna sati godišnje.

Međutim, da bi brojne aktivnosti na informatizaciji uprave i omogućavanju njezinog djelovanja '*online*' bile svrhovite, nije dovoljno umrežiti javnu upravu u pojedinoj državi ili čitav javni sektor, ponuditi građanima brojne informacije i pružiti mogućnost interakcije ili čak transakcije. Ono što se javlja kao primarni problem jest mogućnost samih građana da uopće koriste blagodati e-uprave, odnosno pitanje jednakog pristupa i mogućnosti korištenja ponuđenih informacija i usluga. U novije vrijeme taj se problem naziva digitalnom podjelom (*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. 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 (UN, 2003:25). 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. Postoje li mogućnosti za premošćivanje digitalnog jaza i razvoja globalnog društva u kojemu korisnik interneta (i e-uprave) neće biti deteminiran socio-ekonomskim varijablama kao što su spol, rasa, mjesto i država življenja, i sl? Može li se spriječiti nastajanje e-elite i e-potklase? Postoji li mogućnost da se jaz između visokorazvijenih i zemalja u razvoju u pogledu korištenja interneta i pristupa e-upravi smanji ili će se on još više produbljivati?

U tekstu se analizira pojam e-uprave i koncept digitalne podjele te predstavljaju neki od važnijih dokumenata donesenih u okviru Organizacije ujedinjenih naroda i Europske unije

usmjerenih na smanjenje digitalne podjele i izgradnju informacijskog društva. Poseban se osvrt daje na aktivnosti na smanjenju digitalne podjele u okviru strategije razvoja informacijskog društva u Republici Hrvatskoj.

## 2. POTENCIJALI E-UPRAVE

Ideja e-uprave i njene praktične implikacije našle su svoje mjesto u obje suvremene doktrine javne uprave (v. opširnije o upravnim doktrinama Koprić, 2004). 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 (3E) 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.<sup>1</sup> 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. Slično tome, navodi se da se e-uprava temelji na sva tri moderna koncepta javne uprave: naglasku na bolju tehnologiju, menadžerskim konceptima te konceptu vladavine (*governance*) (Brown(2005)).

U tom smislu e-uprava ima neposredan ili posredan utjecaj na četiri domene vladavine i javne uprave (Brown, 2005): ekonomske i socijalne programe koje država provodi, njezin odnos s građanima i vladavinu prava (prvenstveno razvijanjem e-demokracije), unutarnje funkcioniranje upravnih i političkih procesa te odnos s okolinom.

Mnogi autori definiraju razvoj e-uprave kroz četiri kvalitativno i kvantitativno različite faze. West (2004:17) tako ističe:

---

<sup>1</sup> Slično tome, koncept Europske vladavine definiran u Bijeloj knjizi o Europskoj vladavini (*White paper on European governance*) iz 2001. godine ističe načela otvorenosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti te usklađenosti javnih politika, potpomognuto načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti kao stupove suvremenog vladanja u EU.

1. fazu oglasnog prostora (*the billboard stage*) u kojoj se web stranice upravnih organizacija doživljavaju kao statički mehanizmi za prikaz informacija čiji su građani pasivni promatrači, a dvosmjerna interakcija je gotovo nepostojeća;
2. fazu djelomičnog pružanja usluga (*the partial-service-delivery stage*) u kojoj građani mogu dobiti dio usluga putem interneta, ali u ograničenom opsegu i sporadično;
3. fazu portala (*the portal stage*) koji podrazumijeva one-stop shop portal s integriranim uslugama kojeg odlikuje lako korištenje, zaštita privatnosti i sigurnost podataka;
4. fazu interaktivne demokracije (*interactive democracy*) koju odlikuje pružanjem usluga i brojnim mjerama usmjerenim na jačanje odgovornosti; web stranice se koriste za sistemsku političku transformaciju. Posjetitelji mogu personalizirati web stranice, dobiti odgovor, davati primjedbe i iskoristiti mnoge sofisticirane mehanizme namijenjene poticanju demokratske odgovornosti.

UN DPEPA (prema Rose, 2005) također ističe postojanje četiri faza korištenja interneta za pružanje informacija i usluga građanima od strane vlasti: (1) minimalna razina – daju se osnovne informacije, web stranice se ponekad zastarjele; (2) poboljšana razina – veći broj informacija, odgovori na važna pitanja (FAQ), stranice se redovito noveliraju; (3) razina interakcije – građanin kao aktivni korisnik, mogućnost 'skidanja' dokumenata, komunikacije e-mailom; (4) razina transakcije – mogućnost izražavanja mišljenja i odlučivanja, obavještanje o poduzetim akcijama, slanje obrazaca, itd.

Razina informatiziranosti javne uprave definira se najčešće prema parametrima određenim Bangemannovim izvještajem<sup>2</sup> 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);

---

<sup>2</sup> Vidi eEurope 2005: Benchmarking Indicators, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, November 2003.

- 4 – Transakcija (cijela usluga je dostupna na mreži, popunjavanje formulara, autentikacija, plaćanje i isporuka potvrda, narudžbe ili drugi oblici potpune usluge putem mreže).

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 ICT 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 (UN, 2003: 1,7). Naravno, postoje posebni preduvjeti koji omogućavaju stvaranje kvalitetne e-uprave i tako ostvarenje navedenih potencijala (UN, 2003:8-9):

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
10. nadzor i evaluacija

U samoj javnoj upravi posljedice uvođenja i korištenja informacijskih tehnologija očituju se u četiri glavne dimenzije (Brown, 2005): (1) usluge se orijentiraju prvenstveno na građane (izbjegavanje birokratske zaokupljenosti procedurama, ali i opsjednutosti rezultatima per se); (2) informacija dobiva značaj javnog resursa; (3) razvijaju se nove vještine zaposlenih u javnoj upravi (ali i građana koji koriste njezine usluge); (4) mrežne strukture, timski rad te trajna virtualna povezanost kako unutar same upravne organizacije tako i otvaranjem informacijskih kanala prema okolini organizacije utječe na 'ublažavanje' strukturne hijerarhičnosti i posljedično dovodi do kvalitativno drugačijih radnih uvjeta i radnih odnosa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O među utjecaju organizacijske strukture i komunikacija vidi opširnije Koprić (1999).

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.

Navedeni Izvještaj OUN-a proveo je istraživanje stanja e-uprave u 191 zemlji svijeta, i to s dva aspekta: e-spremnosti (*e-readiness*) definirane kao opći kapacitet javnog sektora da koristi ICT, te e-participacije (*e-participation*), kao nastojanje da se građanima pruži visokokvalitetna informacija i učinkovita sredstva kako bi mogli sudjelovati u konzultacijama i odlučivanju. Opći zaključak izvještaja jest da (1) nijedna grupa zemalja nema monopol na e-upravu te se originalni i napredni sadržaji mogu naći u svim dijelovima svijeta; (2) samo manji dio zemalja koristi mogućnosti transakcijskih usluga; (3) još manji broj zemalja koristi e-upravu za istinsku participaciju građana u politici (UN, 2003:13). Indeks e-spremnosti javne uprave pokazuje jasno da se zemlje grupiraju na ljestvici slično svom općem ekonomskom i socijalnom napretku.

**Tablica 1. Globalni poredak e-spremnosti javne uprave 2003.**

1. SAD	0.927	16. Estonija	0.697
2. Švedska	0.840	17. Irska	0.697
3. Australija	0.831	18. Japan	0.693
4. Danska	0.820	19. Francuska	0.690
5. UK	0.814	20. Italija	0.685
6. Kanada	0.806	21. Austrija	0.676
7. Norveška	0.778	22. Čile	0.671
8. Švicarska	0.764	23. Belgija	0.670
9. Njemačka	0.762	24. Izrael	0.663
10. Finska	0.761	25. Luksemburg	0.656
11. Nizozemska	0.746	28. Slovenija	0.631
12. Singapur	0.746	36. Češka	0.542
13. Rep.Koreja	0.737	<b>39. Hrvatska</b>	<b>0.531</b>
14. Novi Zeland	0.718	44. Mađarska	0.516
15. Island	0.702	88. Kuba	0.372

116. Zimbabve	0.304
146. Sudan	0.206

171. Somalija	0.049
---------------	-------

Izvor: UN, 2003:186-188

Glavni rezultati Izvještaja pokazuju slijedeće trendove (UN, 2003:135):

1. odvija se brzi napredak u uključivanju ICT tehnologije u javnu upravu i funkcioniranje e-governmenta
2. ne postoji određeni model e-uprave koji bi bio općeprihvaćen niti njegovi evolucijski stupnjevi
3. javlja se trend prema nacionalnim portalima, specijalnim portalima i *one-stop* servisima
4. postoji jaka veza između postojanja formalne politike e-uprave i visokog ranga na ljestvici e-spremnosti
5. prosječni indeks e-spremnosti je 0.402
6. stanje e-uprave u nekoj zemlji određeno je tehnološkim i ekonomskim razvojem te razvojem ljudskih potencijala
7. samo 17 zemalja koristi pun potencijal e-uprave (transakcijsku razinu)
8. većina zemalja u razvoju je na početnim stupnjevima razvoja e-uprave
9. postoje znatne mogućnosti za širenje digitalne podjele jer nejednakosti u telekomunikacijskom i ljudskom kapitalu postavljaju ozbiljne zapreke razvoju e-uprave

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 (v. Rose, 2005). 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.

### 3. DIGITALNA PODJELA – 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 (Norris, 2001; Wilson i dr, 2003; Rose, 2005). 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.

Prema P. Norris (2001:4) 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.

Norris (2001) ističe da je utjecaj digitalne tehnologije na globalno tržište i svakodnevni život 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 (Norris, 2001). 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.

**Tablica 2: Broj stanovnika online, 1997**

	Stanovništvo, 1997	Br. država	Br. ljudi <i>online</i>
Industrijalizirane zemlje	1.098.620.000	29	339.259.000
Neindustrijalizirane zemlje	4.672.773.000	150	66.237.7000
Visoko razvijene	1.011.650.000	43	340.810.500
Srednje razvijene	4.102.603.000	89	57.762.500
Nerazvijene	583.250.000	35	422.200
ukupno	5.771.393.000	179	405.496.700

Izvor: Norris (2001:43)

Slične pozicije mogu se nazrijeti i u pogledu društvene podjele. Činjenica je da s porastom važnosti Interneta u društvenom životu, neke društvene grupe mogu biti sistematski isključene uslijed nemogućnosti pristupa ili korištenja ICT-a. Brojna istraživanja pokazuju da su socioekonomske varijable, kao što su spol, dob, rasa, urbano/ruralno stanovništvo, od velikog utjecaja na korištenje interneta. Na primjer, istraživanje provedeno u Sjevernoj Karolini u SAD-u pokazalo je da su značajne varijable ruralna područja, pripadnost manjini te spol – tako su ispitanici iz ruralnih područja, afro-američkog porijekla te žene rjeđe imali pristup Internetu i manje ga koristili (Wilson i dr., 2003:174). Problem društvene podjele povezan je s općim nejednakostima unutar svakog društva i inicijative za njegovo rješavanje trebaju prvenstveno doći od strane pojedinih država te EU (koja je socijalnu inkluziju u pogledu IT navela kao jedan od glavnih ciljeva u stvaranju informacijskog društva). Iako mnoge studije pokazuju da se taj jaz smanjuje posljednjih godina, ne može se sa sigurnošću tvrditi da je društvena podjela privremeni problem, slično ranijim problemima vezanim uz druge komunikacijske tehnologije, kao što je telefon, TV i sl. Ono što razlikuje internet i moderne ICT od starih tehnologija jest njegova sofisticiranost i nužnost postojanja aktivnog korisnika. U tom smislu, edukacija, razvijanje vještina, motivacije i sl. postavljaju se kao presudni faktori za smanjenje društvene podjele, što treba biti potaknuto međudjelovanjem tehnološkog napretka, tržišnih mehanizama i javnih politika.

Demokratska podjela vezana je uz utjecaj digitalne tehnologije na distribuciju moći i utjecaja u političkim sistemima. Navodi se da Internet olakšava mogućnost aktiviranja građana u političkim procesima te omogućava dobivanje brze i kvalitetne informacije i u tom smislu, njegova je uloga slična utjecaju tradicionalnih oblika masovnih medija (Norris, 2001:22). Dok optimisti ističu neslućene mogućnosti interneta kao foruma za uključivanje građana procese odlučivanja, kao svojevrsnog medija direktne demokracije, pesimisti smatraju da će digitalna tehnologija samo produbiti nejednakosti u moći te povećati jaz između onih kojima su informacije dostupne i onih kojima nisu. Na taj način internet zapravo ide u prilog postojećoj eliti. Skeptici pak ističu da, barem dosad, internet nije imao značajnijeg utjecaja na političke procese, čak ni u zemljama koje su vodeće po upotrebi IT, već se samo adaptirao na postojeću raspodjelu moći u društvu i političke procese.

### 3.1. Neki indikatori digitalne podjele

Međunarodna telekomunikacijska unija<sup>4</sup>, organizacija u okviru UN-a, izradila je 2003. godine indeks digitalnog pristupa na kojem je utemeljena globalna ljestvica informacijske i komunikacijske tehnologije. Indeks uključuje 8 varijabli iz 5 područja: dostupnost infrastrukture, mogućnost pristupa, stupanj obrazovanja, kvaliteta ICT usluga te korištenje interneta. Ljestvica dijeli zemlje u 4 skupine – zemlje visokog pristupa, višeg pristupa, srednjeg pristupa i niskog pristupa. Najviši indeks ima Švedska (0.85), a slijede je Danska (0.83) i Island (0.82). U grupu zemalja visokog pristupa ulaze zemlje s indeksom 0.70-0.85, a to su visokorazvijene zapadnoeuropske zemlje, SAD, Austrija, Novi Zeland, Južna Koreja, Japan, Tajvan, Hong Kong, Izrael i Slovenija. U kategoriju višeg pristupa (0.50-0.69) ulaze neke zapadnoeuropske zemlje (Irska, Španjolska, Portugal), gotovo sve istočnoeuropske zemlje, neke arapske, pacifičke i većina južnoameričkih zemalja. U zemlje srednjeg pristupa (0.30-0.49) ulaze neke istočnoeuropske zemlje (Rumunjska, Srbija, BiH), južnoameričke zemlje i neke zemlje Srednjeg i Bliskog istoka. U posljednjoj skupini su uglavnom afričke i neke azijske zemlje (indeks 0.13-0.29). Hrvatska prema tom indeksu zauzima 45. mjesto, s jednakim indeksom kao Poljska i Slovačka (0.59).

### 3.2. Faktori digitalne podjele

---

<sup>4</sup> Vidi stranicu International Telecommunication Union  
[http://www.itu.int/newsarchive/press\\_releases/2003/30.html](http://www.itu.int/newsarchive/press_releases/2003/30.html)

Rose (2005) umjesto statičkog modela i podjele na one koji imaju i koji nemaju pristup internetu i ICT, predlaže 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 Roseov model digitalne difuzije prvenstveno odnosi na globalnu podjelu (jer smatra da su globalna i društvena podjela sasvim različite stvari koje su uvjetovane različitim faktorima) i u tom smislu potencijalni doseg e-uprave, on 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 (v. tablicu 3).

Glavne determinante digitalne podjele s aspekta e-uprave su zapreke koje nastaju na strani ponude i nuspojava su postojećih nacionalnih problema. Stoga su razlike u kapacitetu zemalja da ostvare standardne usluge e-uprave posljedica stanja modernih resursa i otvorenosti zemlje. Moderni resursi obuhvaćaju 5 indikatora: BNP per capita, stupanj urbanizacije, broj osobnih računala, broj telefonskih linija (na 1000 stanovnika) te stupanj korupcije (prema Transparency International). Otvorenost je determinirana slobodom medija i stupnjem građanskih sloboda. Upravo je na tako utvrđene i

**Tablica 3: Čimbenici korištenja interneta**

<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

Izvor: Rose, 2005

konkretizirane uzroke digitalnog zaostajanja moguće djelovati javnim politikama, zajedničkim akcijama vlade, privatnog sektora, nevladinih organizacija te znanstveno-istraživačke zajednice, što u konačnici treba imati za posljedicu napredak zaostalih zemalja na strani ponude. Posebno važan efekt e-uprave u siromašnijim zemljama, ističe Rose (2005), jest mogućnost smanjenja korupcije i povećanje birokratizacije.

Rose (2005) predviđa daljnji nastavak trenda porasta korisnika interneta, čija je stopa zasada najveća kod zemalja u sredini procesa, i to do razine od 80 do 85% korisnika u svakoj zemlji (u preostalih 15% ulaze djeca, vrlo stari i nesposobni). Vodećim zemljama bit će najskuplje dosegnuti taj plafon, dok će siromašnije profitirati od njihovih tehnoloških dostignuća i *know-how*. U tom trenutku značajno će postati pitanje potražnje, kao što je to već sada slučaj u vodećim zemljama – pitanje digitalnog izbora i pitanje individualne sposobnosti i motivacije determinirat će opseg korištenja uslugama e-uprave. Rose (2005) predviđa da i tom smislu postoji plafon – dio građana ne želi koristiti internet, dio onih koji ga koriste ne zanima politika ili uprava, a dio će ostati *proxy*-korisnici (oko 22% nekorisnika zapravo koriste neke modalitete e-uprave preko neformalne društvene mreže).

U najopćenitijem smislu, glavni faktori koji određuju opseg pristupa i korištenja interneta, posebice e-uprave, jest ekonomska razvijenost zemlje te socio-ekonomski status pojedinca. Činjenica je da oko 87% ljudi koji koriste Internet živi u bogatim, postindustrijskim društvima (Norris, 2001:15). U tom smislu, nejednakosti u pristupu i korištenju interneta u najvećoj su mjeri odraz postojećih socijalno-ekonomskih nejednakosti. Makroekonomskim mjerama i drugim aktivnostima usmjerenim na jačanje ekonomske osnove zemlje, smanjenje socijalnih nejednakosti, obrazovnom politikom i sl. moguće je utjecati na faktore digitalne podjele i na njezino smanjenje.

#### **4. 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.

UN Milenijska deklaracija (*United Nations Millennium Declaration*)<sup>5</sup> kao jedan od osnovnih ciljeva za novo tisućljeće postavlja osiguravanje koristi od novih tehnologija za sve stanovnike zemlje. Svjetski *summit* o informacijskom društvu (WSIS, Geneva 2003-Tunis 2005)<sup>6</sup> 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;
- (3) potpomognu međunarodne inicijative na području e-uprave kako bi se povećala transparentnost, odgovornost i učinkovitost na svim razinama vlasti.

U okviru Europske Unije, već je Lisbonska strategija iz ožujka 2000. godine postavila za cilj u desetljeću koje slijedi stvoriti Europsku Uniju koja će biti 'najkompetitivnija i najdinamičnija ekonomija svijeta utemeljena na znanju, sposobna za održivi ekonomski rast, s više radnih mjesta i boljim radnim mjestima te većom društvenom kohezijom'. Upotreba ICT te jačanje e-uprave smatraju se važnim sredstvima za ostvarenje tih ciljeva jer će veća upotreba novih tehnologija imati pozitivan utjecaj na produktivnost i kompetitivnost te na društvo kao cjelinu. Na razini EU u tom je smislu od važnosti za razvoj informacijskog društva i premošćivanje digitalne podjele nekoliko dokumenata.

---

<sup>5</sup> <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

<sup>6</sup> <http://www.itu.int/wsisis/docs/geneva/official/poa.html>

U prvoj fazi donesen je Akcijski plan *eEurope 2002 An Information Society for All*<sup>7</sup> s tri glavna cilja: (1) jeftiniji, brzi i sigurniji internet, (2) ulaganje u ljude i razvijanje njihovih vještina te (3) stimuliranje korištenja interneta. U drugoj fazi Akcijski plan *eEurope 2005*<sup>8</sup> predvidio je da se do 2005. godine u Europi stvore (1) moderne e-javne usluge (e-uprava, e-učenje, e-zdravstvo), (2) dinamično okruženje za e-poslovanje, (3) raširenost širokopojsnog interneta po konkurentnim cijenama te (4) sigurna informacijska infrastruktura. U oba dokumenta kao ključan faktor za ostvarenje navedenih ciljeva navodi se pozitivna akcija i čvrsta predanost vlada država članica razradi i provođenju aktivnosti usmjerenih na postizanje izraženih ciljeva te se kao posebno važne ističu aktivnosti usmjerene na smanjenje digitalnog jaza. U tom smislu, Program *eEurope 2005*. obvezuje države članice da donesu nacionalne strategije širokopojsnog pristupa internetu s ciljem ubrzavanja razvoja širokopojsnih mreža, te istovremeno poticanja korištenja tih mreža, prvenstveno putem novih internet usluga za kućanstva, te za mala i srednja poduzeća. Razvoj širokopojsnog pristupa internetu ističe se kao glavna element smanjivanja digitalnog jaza kao jaza u dostupnosti i iskorištavanju razvojnih potencijala ICT-a. Takvu je strategiju donijela i Republika Hrvatska (v. poglavlje 5).

Dokument Europske komisije *Izazovi za europsko informacijsko društvo nakon 2005*<sup>9</sup> istaklo je potrebu povećanja transparentnosti i otvorenosti u odnosima između vlasti i građana te posebno naznačilo potrebu donošenja javnih politika e-inkluzije kako bi se osigurao jednak pristup i dostupnost ICT uslugama uz prihvatljive troškove te pozabavilo pitanjem digitalne pismenosti kako bi se osiguralo da građani imaju nužne vještine kako bi mogli u potpunosti i učinkovito koristiti ICT.

Najnovija inicijativa pokrenuta u lipnju 2005. godine – *i2010 – A European Information Society for Growth and Employment*<sup>10</sup> i njezin *Akcijski plan i2010*,<sup>11</sup> ističe slijedeće ciljeve EU i država članica na području razvoja informacijskog društva:

- Poticanje uključivanja građana u korištenje e-upravom kako bi do 2010.g. svi građani imali koristi i lak pristup

---

<sup>7</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/index_en.htm)

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)

<sup>9</sup> Communication from the Commission (2004) Challenges for the European Information Society beyond 2005

<sup>10</sup> Commission of the European Communities (2005) *i2010 – A European Information Society for Growth and Employment*. COM (2005) 229 final, Brussels, 1.6.2005.

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm)

- Ostvarenje efikasnosti i učinkovitosti – doprinos visokom stupnju zadovoljstva korisnika, transparentnosti i odgovornosti, lakšem teretu uprave te većoj efikasnosti
- Primjena ključnih servisa za građane i poduzeća – do 2010. postupci javnih nabava bit će u 100% iznosu dostupni elektronskim putem
- Realizacija dostupnosti – prigodan, siguran pristup javnim uslugama u cijeloj Europi
- Jačanje participacije i demokratskog odlučivanja – do 2010. trebaju biti predstavljeni modeli za uključivanje građana u javne debate i demokratsko odlučivanje

Inicijativa i2010 (COM(2005) 229 final) definira i razrađuje tri temeljne komponente informacijskog društva u EU:

1. **zajednički informacijski prostor** - stvaranje otvorenog i kompetitivnog jedinstvenog tržišta za informacijsko društvo i medije unutar EU (*Single European Information Space*)<sup>12</sup>
2. **inovativnost i istraživanja** - povećanje investicija u istraživanja i informacijsko-komunikacijske tehnologije (ICT) za 80%.<sup>13</sup>
3. **uključivost** - promoviranje uključivog europskog informacijskog društva čime bi se smanjio nastali jaz (*digital divide*), povećanje kvalitete, učinkovitost i pristupačnost javnih usluga te povećanje kvalitete života.<sup>14</sup>

U tom se smislu digitalna podjela prepoznaje i na razini EU kao jedan od osnovnih problema s kojima se suočava europsko društvo te koje postaje brana za ostvarenje blagodati i svrha korištenja informacijskih tehnologija, te se Inicijativa i2010 posebno obraća pitanju digitalne podjele, i to kako po pitanju geografske pokrivenosti širokopojsnim pristupom internetu (broadband), tako i po pitanju društvene i ekonomske podjele. Štoviše 'poticanje društvene, ekonomske i teritorijalne kohezije tako što će se proizvodi i usluge ICT-a učiniti pristupačnijima, uključujući i regije koje zaostaju, postaje ekonomski, društveni, etički i

---

<sup>12</sup> Komisija je izrazila namjeru u tu svrhu predložiti efikasne smjernice za upravljanje spektrom u Europi, modernizaciju regulative u audiovizualnim medijskim uslugama, usavršavanje regulatornog okvira za elektroničke komunikacije, strategiju za sigurno informacijsko društvo te opsežan pristup efektanom i interoperabilnom upravljanju digitalnim pravima.

<sup>13</sup> Navodi se da Europa investirajući samo 80€ po stanovniku zaostaje u ulaganjima u ICT istraživanja za SAD (400€.) i Japanom (350€).

<sup>14</sup> U tu svrhu Komisija će predložiti Plan akcije e-Uprava za usluge orijentirane građanima, tri ICT inicijative za poboljšanje 'kvalitete života' (tehnologije za starije društvo, inteligentna vozila, digitalne knjižnice) te akcije za prevladavanje geografske i socijalne digitalne podjele koje će obuhvatiti europska inicijativa za e-Uključivost.

politički imperativ' te se stoga posebna važnost pridaje 'potpunoj participaciji i pružanjem osnovnih digitalnih znanja i vještina za građane' (COM(2005) 229 final:9-10).

Posebnu važnost za smanjenje digitalnog jaza osim omogućavanja i ollašavanja tehničke osnove pristupa (razvoja širokopojasnog interneta) ima i program eUključivost (*eInclusion*) koji je usmjeren omogućavanje sudjelovanja u društvu znanja (*knowledge society*) svim društvenim skupinama odnosno na suzbijanje onog tipa digitalne podjele kojeg Norris naziva društvenom podjelom. To se posebno odnosi na grupe stanovništva kojima su iz nekog osobnog ili geografskog razloga usluge i sadržaji slabije dostupni, prvenstveno:

- (1) ljudima sa smanjenim mogućnostima korištenja (zbog spola, etničkog porijekla, životne, dobi, nedostatnog obrazovanja, itd...);
- (2) osobama s posebnim potrebama (za koje je predviđen program *eDostupnost – eAccessibility*);<sup>15</sup>
- (3) osobama koje žive u različitim regijama, pa tako također i regijama u kojima pružanje usluga širokopojasnog pristupa internetu nije komercijalno isplativo.

Dokument Europske komisije *Digital divide forum report: Broadband access and public support in under-served areas*<sup>16</sup> nastao je na temelju analiza Foruma za digitalnu podjelu (Digital divide forum – DDF)<sup>17</sup> posebno se obraća pitanju teritorijalne digitalne podjele (pokrivenost širokopojasnim internetom) u EU te mogućnostima rješavanja toga problema (DDF Report, 2005: 4).<sup>18</sup> Izvještaj ističe da su udaljena područja i ruralne regije slabije pokrivene širokopojasnim internetom,<sup>19</sup> ali se razvoj pokrivenosti povećava, s time da je potrebna znatna intervencija država na tom području kako bi se reguliralo tržište, ali i riješilo pitanje oko 4.7% potencijalnih korisnika širokopojasnog interneta koji niti do 2013. godine

---

<sup>15</sup> Dokument Europske komisije *eAccessibility* iz rujna 2006. (COM(2005)425 final) detaljnije se pozabavio pitanjem socijalne inkluzije i nedostatka jednakih mogućnosti pristupa za osobe s posebnim potrebama ističući ePristupačnost (*eAccessibility*) kao dio šireg koncepta eInkluzije koja se bavi raznim barijerama informacijskom društvu, bile one financijske, geografske ili obrazovne prirode. Istice se velika važnost uključivanja svih segmenata društva u nove ICT tokove, posebice s obzirom na činjenicu da osobe s posebnim potrebama čine oko 15% europskog stanovništva.

<sup>16</sup> Commission of the European Communities (2005) Digital divide forum report: Broadband access and public support in under-served areas'. Brussels, 15.07.2005.

<sup>17</sup> DDF koordinira Savjetodavna grupa eEurope (eEurope Advisory group) koja je nadležna za nadzor napretka u implementaciji Akcijskog plana eEurope 2005.

<sup>18</sup> Kako se ističe u samom Dokumentu, izvještaj se ne bavi drugim pitanjima digitalne inkluzije (kao pojma suprotnog digitalnoj podjeli), npr. razvoj vještina, društveno-ekonomske varijable i sl, već ostavlja ta pitanja rješavanju u okviru inicijative i2010, kao inicijative koja slijedi nakon programa eEurope (v. str. 6).

<sup>19</sup> Dok je 90% urbane populacije dostupan širokopojasni internet, tu istu mogućnost uživa samo 62% ruralnog stanovništva. S obzirom na nedostatne podatke za nove članice Unije, Izvještaj se temelji na podacima za 15 'starih' članica EU te Norvešku i Island.



neće imati takav pristup. Javna intervencija trebala bi se stoga temeljiti na iskorišavanju strukturnih fondova, javno-privatnom partnerstvu, razmjeni najbolje prakse te paneuropskoj inicijativi za osiguranje pokrivenosti putem satelita za vrlo rijetko naseljena područja (DDF Report, 2005:5). Izvještaj ističe dvije *policy* orijentacije: jačanje nacionalnih strategija razvoja širokopojasnog interneta i uspostavljanje web stranice za prikupljanje informacija o ponudama i poduzetim projektima kako bi se unaprijedila razmjena najbolje prakse.

Najnoviji dokument EU, *Ministarska deklaracija iz Rige*<sup>20</sup>, koju su potpisale sve zemlje članice i zemlje kandidati za članstvo u lipnju 2006. godine pozabavio se upravo digitalnom podjelom i kao svoje specifične ciljeve do 2010. godine istaknuo je slijedeće:

- (1) prepoloviti jaz u korištenju interneta za sve grupe s rizikom ekskluzije (stariji ljudi, invalidne osobe, nezaposleni),
- (2) povećati pokrivenost širokopojasnim internetom na najmanje 90%),
- (3) osigurati dostupnost svih javnih web stranica;
- (4) pokrenuti akcije na području jačanja digitalne pismenosti i vještina već 2008. godine;
- (5) procijeniti nužnost zakonskih mjera u području e-dostupnosti. Navodi se da su nedostatak pristupa i dostupnosti, vještina i motivacije glavne prepreke za otprilike 30-40% Europljana koji tako ne uživaju koristi informacijskog društva. Također, samo 10% osoba preko 65 godina starosti koristi internet, a poseban je problem osigurati dostupnost za osobe s invaliditetom koje čine 15% EU-stanovništva.

S obzirom na postojeće socijalne nejednakosti unutar svake zemlje, pitanje pristupa ICT-u, posebice internetu i e-upravi postavilo se i s aspekta ljudskih prava (Demczuk i Pawłowska, 2005). Europski gradovi su na konferenciji u Portu 2003. godine, usvojili Europsku povelju prava građana u društvu znanja (*European Charter of Rights of Citizens in the Knowledge Society, Porto, 2003*) kojom se pokušalo postaviti temelje e-pravu građana koje bi obuhvatilo:

- pravo na pristup – pravo na Internet i pravo na garanciju sigurnosti i privatnosti osobnih podataka putem online javnih usluga
- pravo na obrazovanje i usavršavanje – pravo na edukaciju za učinkovito korištenje usluga i informacija putem ICT i pravo na cjeloživotno e-učenje
- pravo na online informaciju javne uprave

---

<sup>20</sup><http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/769&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

- pravo na online participaciju – pravo sudjelovanja u procesima odlučivanja i savjetovanja putem ICT

Ideja o e-pravu još se ipak čini preuranjenom, posebno s obzirom na manjkavost ICT strukture (čijem poboljšanju teže i akcije usmjerene na smanjenje digitalne podjele odnosno e-inkluzije), ali postavljanje standarda vezanih uz pristup internetu, e-upravu te obrazovnih standarda već je postalo realnost, ukoliko se želi izbjeći tzv. informacijski apartheid (vidi Demczuk i Pawłowska, 2005).

## **5. REPUBLIKA HRVATSKA NA PUTU U INFORMACIJSKO DRUŠTVO – 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.'<sup>21</sup>

*Studija razvoja informacijskog društva u Hrvatskoj u 2005. godini* koju je IDC Adriatics izradio za Središnji državni ured za e-Hrvatsku, koji je inače nadležan za koordinaciju provedbe programa e-hrvatska, pruža uvid u relativnu poziciju RH u pogledu stupnja razvoja informacijskog društva u odnosu na zemlje članice EU. Istraživanje stanja informacijskog društva u Republici Hrvatskoj<sup>22</sup> temelji se na metodologiji predstavljenoj u okviru *e-Europe 2005: Benchmarking Indicators*, dokumentu koji u svrhu uspostave procesa praćenja i

---

<sup>21</sup> Za konkretizaciju navedenih ciljeva Vlada namjerava postići informatizaciju školstva i razviti obrazovne e-programe, omogućiti online pristup zdravstvenim uslugama, izgraditi i opremiti znanstveno-poslovne parkove te informatizaciju javnih usluga općenito.

<sup>22</sup> U uvodnom dijelu dokumenta IDC se poziva na ograničeni budžet, kratak rok provođenja istraživanja, ali i problem prikupljanja podataka – podaci traženi od relevantnih tijela državne uprave i javnog sektora često su bili nepotpuni ili uopće nisu bili dostavljeni. Također, ističe se vremenski jaz između podataka prikupljenih za zemlje članice EU od strane Eurostata (kraj 2004.) i podataka na kojima se temelji hrvatsko istraživanje (kraj 2005.), što otežava usporedivost rezultata studije.

mjerenja razvoja informacijskog društva u EU definirao skupinu od 14 osnovnih i 22 dodatna komparativnih indikatora, zajedno s pripadajućom taksonomijom, metodologijom istraživanja, izvorima i frekvencijom prikupljanja podataka.<sup>23</sup>

Glavni nalazi Studije (2006:10-12)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<sup>24</sup>);
2. hrvatska poduzeća<sup>25</sup> ('nefinancijski' sektor) relativno rano prihvaćanju nove ICT, ali efektivno korištenje još nije u ponom zamahu, iako je veće od prosjeka EU (39% u RH u odnosu na 35% u EU); korištenje intranetskih sustava (unutarorganizacijska komunikacija) ispod prosjeka je EU;<sup>26</sup>
3. hrvatske financijske i bankarske tvrtke prednjače po korištenju ICT;<sup>27</sup>
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;<sup>28</sup>
5. e-obrazovanje relativno dobro kotira s obzirom na pristup Internetu i korištenje širokopojasnih tehnologija, ali ICT oprema u školama zaostaje;<sup>29</sup>
6. e-zdravstvo ne pokazuje napredak.

### ***Graf 1: Korištenje i pristup internetu – kućanstva***

---

<sup>23</sup> Na osnovi navedenih alata Eurostat, uz koordinaciju i suradnju s relevantnim tijelima u državama članicama EZ, redovito objavljuje aktualne godišnje vrijednosti navedenih pokazatelja, kao i odgovarajuće izvještaje o napretku e-Europe plana.

<sup>24</sup> Studija objašnjava taj zaostatak zakašnjelim uvođenjem širokopojasne tehnologija, njihovom relativno visokom cijenom te nedostatkom odgovarajućeg lokaliziranog sadržaja.

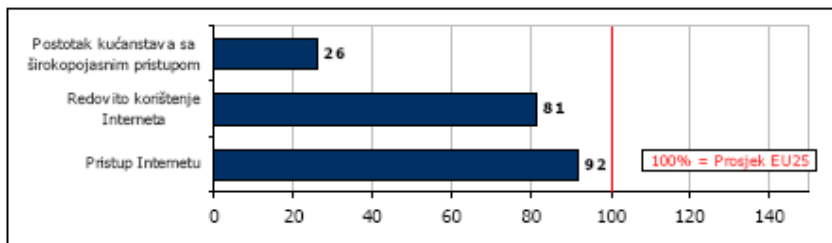
<sup>25</sup> 57% hrvatskih poduzeća ima širokopojasni pristup internetu (Studija, 2006:43).

<sup>26</sup> Uzorkom nije obuhvaćen veliki broj obrta i tvrtki s manje od 10 zaposlenih, što bi, smatraju u IDC Adriaticsu, još više pogoršalo sliku.

<sup>27</sup> Npr. usluge internetskog bankarstva te plaćanje parkiranja mobilnim telefonima široko su prihvaćene usluge.

<sup>28</sup> Proračunska sredstva za nabavu IT opreme i usluga u 2005. godini su se povećala za 56%, dok su u 2006. zabilježila rast od 47%, usporedo s brojnim IT projektima koji su pokrenuti u tom razdoblju (HITRO.HR, HITRONet, ePDV, e-REGOS, Integrirani informacijski sustav za upravljanje sudskim odlukama, i niz drugih). Ipak, ističe se kako stupanj korištenja ICT u javnoj upravi, kao i penetracija širokopojasnih tehnologija, u nešto većoj mjeri zaostaje za europskim standardima no što je to slučaj s poslovnim sektorom i kućanstvima, što je posebno vidljivo na razini lokalne uprave, bez obzira na uspješne projekte u pojedinim gradovima i županijama (Studija, 2006:11).

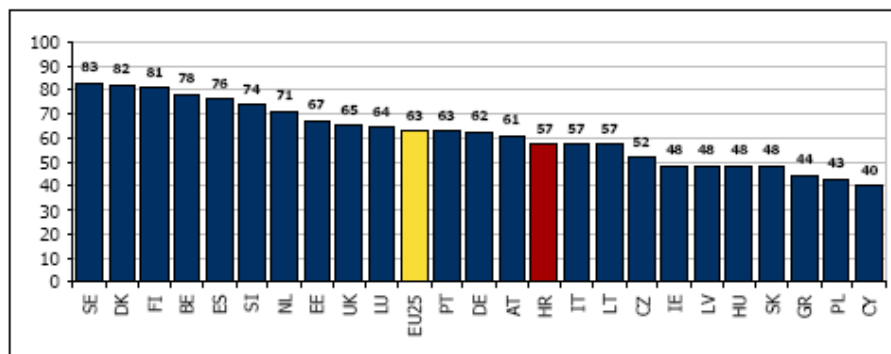
<sup>29</sup> Gotovo sve obrazovne institucije uvele su širokopojasnu vezu do jeseni 2006, a od rujna 2005. implementiran je niz CARNet-ovih *online* servisa za škole (*e-mail*, *LMS*, *online* sustav za testiranje znanja, i dr. S druge strane, broj računala na 100 učenika kao i efektivno korištenje tehnologije još uvijek zaostaju za europskim standardima. Kao značajni problemi u ovom segmentu ističu se nedovoljna educiranost nastavnika u korištenju ICT te još uvijek nedostatno pružanje edukativnog sadržaja putem navedenih infrastruktura (Studija, 2006:11-12).



Izvor: Studija razvoja informacijskog društva u Hrvatskoj u 2005. godini, Središnji državni ured za e-hrvatsku, 2006., str.11

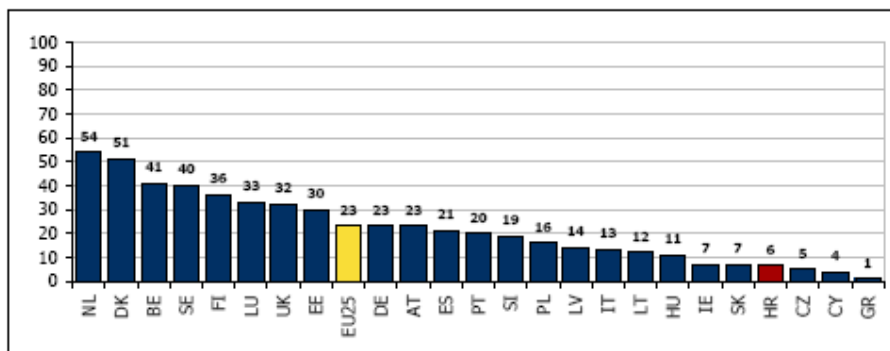
**Graf 2 : Postotak poduzeća sa širokopoljnim pristupom internetu u 2005. godini**

Stat 6.1 Postotak poduzeća sa širokopoljnim pristupom internetu u 2005. godini



Izvor: Studija razvoja informacijskog društva u Hrvatskoj u 2005. godini, Središnji državni ured za e-hrvatsku, 2006, str.49.

**Graf 3 : Postotak kućanstava sa širokopoljnim pristupom internetu u 2005. godini**



Izvor: Studija razvoja informacijskog društva u Hrvatskoj u 2005. godini, Središnji državni ured za e-hrvatsku, 2006, str.49

Sukladno zahtjevima Programa eEurope 2005, Republika Hrvatska izradila je strategiju informatizacije društva i predstavilo je svojim programima izraženima u dokumentima Operativni plan provedbe *Programa e-Hrvatska 2007. za 2004./2005. godinu* te *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006.godinu*.<sup>30</sup> Koordinaciju i provedbu aktivnosti Programa e-Hrvatska osigurava Središnji državni ured za e-Hrvatsku, osnovan 2003. godine.

Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006.godinu u ističe postignute rezultate u izgradnji e-Hrvatske do kraja 2005. godine te navodi daljnje potrebne aktivnosti, a oni se prvenstveno odnose na definiranje pravnog okvira, stvaranje institucionalnog okvira, razvoj infrastrukture, međunarodnu suradnju te provedbu programa HITRO-HR, kao one-stop-shop strategije (e-uprava, e-pravosuđe, e-obrazovanje, e-zdravstvo, e-poslovanje).

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.

*Strategija razvoja širokopojasnog pristupa internetu do 2008. godine* polazi od cilja EU utvrđenog Lisabonskom agendom, a to je stvaranje društva znanja te ističe važnost Inicijative i2010 usmjerene na stvaranje zajedničkog informacijskog prostora, inovativnost i istraživanja te uključivost (v. poglavlje 4). E-uključivost i dostupnost interneta ističu se kao glavni faktori za ostvarenje navedenih ciljeva. Akcijski plan Strategije započinje SWOT analizom<sup>31</sup> kojom se kao glavne slabosti postojeće razine razvoja širokopojasnog pristupa između ostalog ističu

---

<sup>30</sup> [http://www.e-hrvatska.hr/repozitorij/dokumenti/downloads/operativni\\_plan\\_eHR2004.pdf](http://www.e-hrvatska.hr/repozitorij/dokumenti/downloads/operativni_plan_eHR2004.pdf) i [http://www.e-hrvatska.hr/repozitorij/dokumenti/downloads/plan\\_provedbe\\_e-Hrvatska\\_za\\_2006.pdf](http://www.e-hrvatska.hr/repozitorij/dokumenti/downloads/plan_provedbe_e-Hrvatska_za_2006.pdf)

<sup>31</sup> SWOT analiza je strateško sredstvo planiranja koje obuhvaća evaluaciju prednosti, nedostataka, prilika i prijetnji (prepreka) u ostvarenju određenog akcijskog plana odnosno cilja.

relativni zaostatak u odnosu na prosjek EU, nedostatak poslovnih znanja i vještina malih i srednjih poduzetnika, slab razvoj alternativnih tehnologija (kabelska televizija i sl.), neusklađenost propisa s *acquisom* i liberalan pravni okvir ulaska na telekomunikacijska tržišta (Akcijski plan, 2006:6). Istovremeno, kao osnovne prilike u ostvarenju akcijskog plana ističu se trenutni rast i razvoj širokopojasnog pristupa i alternativnih tehnologija, razvoj elektroničkog poslovanja i društva znanja te dr.

Aktivnosti i mjere Akcijskog plana (2006:7-14) obuhvaćaju osam<sup>32</sup> područja koja su direktno ili indirektno usmjerena na smanjivanje digitalnog jaza tako što su orijentirane tri glavna elementa (tehnički, socijalni i funkcionalni):

- stvaranje kvalitetne (širokopojasne) osnove za pristup internetu
  - osiguravanje uvjeta za razvoj slobodnog tržišnog natjecanja i infrastrukturne konkurencije (t.1)
  - potpora usvajanju i razvoju novih širokopojasnih tehnologija (t.2)
  - uravnotežen pristup poticanju razvoja širokopojasnog pristupa internetu po regijama u RH (t.6)
  - sudjelovanje i aktivan doprinos u međunarodnim procesima važnima za razvoj širokopojasnog pristupa internetu (t.7)
- jačanje korisničkih kapaciteta za upotrebu interneta
  - smanjivanje digitalnog jaza i ostvarivanje uvjeta za ujednačenu participaciju svih društvenih skupina u informacijskom društvu (t.4)
- stvaranje i olakšavanje korištenja e-javnih usluga odnosno uklanjanje postojećih barijera za njihovo korištenje
  - potpora razvoju elektroničkog poslovanja (t.3)
  - zaštitu privatnosti komunikacije i sigurnosti podataka te jačanje povjerenja korisnika (t.5)

Pod točkom 4. koja se neposredno odnosi na smanjivanje digitalnog jaza obuhvaćeno je devet područja konkretnih aktivnosti koje možemo podijeliti u:

- (1) mjere usmjerene na jačanje tehnološke osnove (osiguravanje širokopojasnih priključaka u svim osnovnim školama, osiguravanje širokopojasnih priključaka u

---

<sup>32</sup> Osmo područje obuhvaća kontinuirano priklupljanje i evaluaciju pokazatelja izvršavanja ciljeva Strategije te aktivnosti i Mjera akcijskog plana.

- javnim kulturnim ustanovama, osiguravanje uvjeta za prihvat širokopojsnih priključaka u uredima državne uprave u županijama),
- (2) edukacijske mjere (obrazovanje stanovništva za korištenje usluga širokopojsnih komunikacija na svim razinama školstva (cjeloživotno obrazovanje); obrazovanje državnih službenika za korištenje usluga putem širokopojsnih priključaka; programi za obrazovanje malih i srednjih poduzetnika o korištenju širokopojsnih tehnologija i mogućnostima elektroničkog poslovanja i trgovine; uključivanje ECDL u državni stručni ispit)
  - (3) stvaranje e-usluga (digitalizacija najznačajnije arhivske, knjižnične i muzejske građe; provedba Nacionalnog projekta digitalizacije hrvatske kulturne baštine).

Vrste i sadržaj planiranih aktivnosti sukladne su onima koje se preporučaju i provode i u okviru Europske Unije iako valja napomenuti da je razvoj širokopojsnog interneta lakši zadatak u borbi protiv digitalne podjele. Onaj teži odnosi se na djelovanje na socio-ekonomske faktore koji se nalaze na strani potražnje, prvenstveno svijesti građana i privatnog sektora o potrebi i korisnosti upotrebe ICT u svakodnevnom životu i radu, razvoju odgovarajućih vještina i znanja (digitalna ili informatička pismenost), te podizanja osobne motivacije za korištenje internetom. Tako npr. najnovije istraživanje dostupnosti javnih usluga putem interneta (*Javne usluge putem interneta – prepreke za korištenje i prioriteta za informatizaciju, Kvantitativno istraživanje. GfK – Centar za istraživanje tržišta, rujna 2006.*) provedeno na uzorku od 102 poduzeća s više od 10 zaposlenih, pokazuje da su razlozi za nekorisćenje usluga putem interneta neinformiranost o mogućnostima korištenja, uhodanost tradicionalnog načina poslovanja te percepcija nedovoljnih tehničkih uvjeta u poduzeću za takvo poslovanje. Većina ispitanika smatra da javne službe nedovoljno informiraju poduzeća o svojim internet uslugama i ne pružaju dovoljnu podršku korisnicima.<sup>33</sup>

Kod takvog stanja u privatnom sektoru, kojem su javne usluge (e-poslovanje, e-uprava) pristupačnije i u skladu s njihovom orijentacijom na brzinu i poslovne rezultate, postavlja se pitanje eventualno još lošije slike među građanima. Njihova svijest o potrebi uključivanja u informacijsko društvo te informatičko obrazovanje postavlja se kao osnovni prioritet u smanjivanju digitalne podjele.

---

<sup>33</sup> Poseban problem je nedovoljna informiranost o elektroničkom potpisu.

## 6. 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 postavljenje Lisabonskom strategijom 2000. godine kojom se postavljaju očekivanja u pogledu transformiranja EU u 'ekonomiju utemeljenu na znanju.'

Nejednakosti u pristupu internetu i mogućnostima njegova korištenja problem je koji će obilježiti vrijeme koje dolazi i glavne aktivnosti razvoja informacijskog društva na globalnom i na državnom nivou bit će usmjerene na smanjenje ekonomskih razlika te jačanje 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 i članci:**

- (1) Brown, David (2005) 'Electronic government and public administration', *International Review of Administrative Sciences* 71:2, 241-254
- (2) Demczuk, Agnieszka, Agnieszka Pawłowska (2005) Right to ICT use and services – is it a third generation right of human rights? Paper for the EGPA conference *The Citizen and State in the Information Age*, Bern, August 31st – September 3rd 2005. [www.egpa2005.com](http://www.egpa2005.com)



- (3) Hague, Barry N., Brian D. Loader (1999) 'Digital democracy: an introduction', *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*, Hague, Barry N., Brian D. Loader (eds), Routledge
- (4) Norris, Pippa (2001) *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press
- (5) Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- (6) Koprić, Ivan (2004) *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive, X. Dnevi javnega prava – zbornik*. Portorož: Inštitut za javno pravo pri Pravni fakulteti u Ljubljani
- (7) Rose, Richard (2005) A Global Diffusion Model of e-Governance, *Journal of Public Policy* 25:1, 5-27
- (8) Thomas, John Clayton, Gregory Streib (2003) 'The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13:1, 83-102
- (9) United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2003) *World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads*. New York: United Nations.
- (10) West, Darrell M. (2004) 'E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes', *Public Administration Review* 64:1, 15-27
- (11) Wilson, Kenneth R., Jennifer S. Wallin, Christa Reiner (2005) *Social Stratification and the Digital Divide*. Garson, G. David (ur.) *Handbook of Public Information Systems*. Boca Ralton, London, New York, Singapore: Taylor & Francis.

### **Dokumenti:**

#### *Organizacija ujedinjenih naroda*

- United Nations Millennium Declaration
- OUN (2003) *World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads*

#### *Europska unija – dokumenti*

- Council of the European Union, Commission of European Communities (2000) *eEurope 2002 An Information Society for All*, Brussels, 14.6.2006.

- Council of the European Union (2003) Council Resolution on the Implementation of the eEurope 2005 Action plan, no.5197/03, Brussels, 28. January 2003
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions (2002) eEurope 2005: an Information Society for All, COM (2002) 263 final, Brussels, 28.5.2002.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (2002) “eEurope 2005: Benchmarking Indicators”, Brussels, 21.11.2002, COM(2002) 655 final
- Communication from the Commission (2004) Challenges for the European Information Society beyond 2005
- Commission of the European Communities (2003) The Role of eGovernment for Europe’s Future. COM (2003) 567 final, Brussels, 26.9.2003.
- Commission of the European Communities (2005) i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All. COM (2006) 173 final, Brussels, 25.04.2006.
- Commission of the European Communities (2005) i2010 – A European Information Society for Growth and Employment. COM (2005) 229 final, Brussels, 1.6.2005.
- Commission of the European Communities (2005) Digital divide forum report: Broadband access and public support in under-served areas'. Brussels, 15.07.2005.
- Commission of the European Communities (2005) eAccessibility. COM(2005)425 final, Brussels, 13.9.2005.
- European Charter of Rights of Citizens in the Knowledge Society, Porto, 2003

*Republika Hrvatska – dokumenti*

- Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004./2005. godinu
- Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006. godinu.
- Središnji državni ured za e-Hrvatsku (2006) Studija razvoja informacijskog društva u Hrvatskoj u 2006. godini
- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka (2006) Strategija razvoja širokopojasnog pristupa internetu u Republici Hrvatskoj do 2008. godine. Zagreb, rujan 2006.

- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka (2006) Akcijski plan provedbe Strategije razvoja širokopojasnog pristupa internetu u Republici Hrvatskoj za 2007 godinu. Zagreb, rujan 2006.
- Javne usluge putem interneta – prepreke za korištenje i prioritete za informatizaciju, Kvantitativno istraživanje. GfK – Centar za istraživanje tržišta, rujan 2006.

**Internet stranice:**

[www.e-hrvatska.hr](http://www.e-hrvatska.hr)

<http://www.itu.int>

<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/index_en.htm)

[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)

[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm)