

KLJUČNI ELEMENTI DIGITALNIH POLITIKA EUROPSKE UNIJE: ŠTO SE TO UOPĆE TRANSFORMIRA?

Paško Bilić

Sažetak

Cilj je ovog pregleda kritička evaluacija javnih politika europske digitalne transformacije. Diskurzivna očekivanja, legitimirana projekcijama i statističkim pokazateljima, mobiliziraju političke procese, javna i privatna ulaganja. Međutim, proces društvene transformacije je neizvjestan i rizičan i ne može se svesti na tehnološka rješenja i ekonomska predviđanja. Potrebno ga je sagledati u kontekstu europskih interesa u međunarodnoj političkoj ekonomiji, privatnih i javnih interesa u europskom i nacionalnom prostoru, promjena rada i suvremene svakodnevice.

Uvod

Društvena, ekonomska i politička uloga interneta i naprednih digitalnih tehnologija razvijala se paralelno sa širenjem financijskog sektora i neoliberalne globalizacije. Razvojni model silicijske doline, odnosno ranih državnih subvencija (Abbate, 1999; Kenney & Florida, 2000) i ulaganja rizičnog kapitala kopiran je diljem svijeta, ali bez uspjeha u stvaranju odgovarajuće konstelacije interesa koja bi dovela do ekonomije razmjera (Rothstein, 2022). Globalnim dosegom i ekonomskom moći američkim

kompanijama konkuriraju jedino kineske tehnološke kompanije pod direktnom kontrolom države i Kineske komunističke partije. Komercijalni uspon američkih tehnologija nije isključivo vezan za strateške investicije ili tehnološke inovacije, nego i za kontinuirano pružanje tehnoloških usluga ključnim klijentima, uključujući državne i javne institucije (Greenstein, 2015). Konsolidaciji američkog digitalnog oligopola doprinose snažni učinci monopolizacije (Bilić et al., 2021; Pagano, 2014; Rikap, 2021) odnosno kontrola velikih količina osobnih i neosobnih (industrijskih) podataka. Iako osobni podatci nisu u zakonskom smislu imovina jer ne podliježu pravima intelektualnog vlasništva (Bilić & Žitko, 2024; Cohen, 2020), kontrola pristupa takvim podacima jedan je od ključnih izvora ekonomske i društvene moći. Niska razina kontrole protoka tehnologije, podataka i kapitala jedan je od razloga zašto je Europska unija (EU) promijenila smjer razvoja digitalnog sektora od otvorene liberalizacije do digitalnog intervencionizma (Heidebrecht, 2024; Lavery, 2024; Seidl & Schmitz, 2023).

Tržišno orijentirana Europska komisija u posljednjih nekoliko godina sve više balansira normativne pretpostavke slobodnog natjecanja s interesima digitalnog suvereniteta (Pohle & Thiel, 2020). Sigurnosne ranjivosti digitalnih politika izašle su na vidjelo otkrićima američkog zviždača Edwarda Snowdena koji je 2013. godine razotkrio sustavni nadzor koji je provodila američka sigurnosna agencija (*engl.* National Security Agency - NSA) u suradnji s kompanijama poput Googlea. Tijekom 2018. kineskoj multinacionalnoj kompaniji Huawei zabranjeno je prijavljivanje na javne natječaje za razvoj telekomunikacijskih mreža zbog sumnji u komunikacijski nadzor i narušavanje privatnosti. Cambridge Analytica skandal iz 2018. razotkrio je informacijske ranjivosti korisnika Facebooka i njihove političke preferencije o presudnim političkim temama kao što je britansko napuštanje Europske unije. Usprkos značajnim kaznama (više od 6,5 milijardi eura u samo dvije presude) za nepošteno tržišno natjecanje izrečenim Googleovoj matičnoj kompaniji Alphabet Inc., ti su mehanizmi istaknuli nedostatke regulacije EU-a jer nisu rezultirali adekvatnom korekcijom dominacije na digitalnim tržištima i smanjenjem negativnih učinaka na društvene i političke procese.

Počevši od ranih izvještaja o informacijskom društvu s početka devedesetih godina prošlog stoljeća do Digitalne Agende za Europu iz 2010. godine, većina je europskih digitalnih politika bila liberalno i tržišno orijentirana.

1 [https://www.euronews.com/next/2024/02/12/most-eu-members-not-implementing-huawei-zte-5g-ban-data-shows#:~:text=Almost%20all%20member%20states%20have,issued%20today%20\(12%20February\).](https://www.euronews.com/next/2024/02/12/most-eu-members-not-implementing-huawei-zte-5g-ban-data-shows#:~:text=Almost%20all%20member%20states%20have,issued%20today%20(12%20February).)

Međutim, od Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR) iz 2016.² do komunikacije o Oblikovanju Europske budućnosti iz 2020.³ te Akta o digitalnim tržištima⁴ i digitalnim uslugama⁵ iz 2022. godine, digitalne se politike okreću prema javno-intervencionističkom smjeru (Heidebrecht, 2024, p. 211) i *ex ante* regulaciji digitalnih tržišta (Cini & Czulno, 2022). Digitalne politike prate šire trendove industrijske i trgovinske politike kao što su mehanizmi nadzora stranih ulaganja, okvir za Važne projekte zajedničkog europskog interesa (VPZEI), stvaranje pan-europskih industrijskih saveza, regulacija stranih subvencija, itd. (Lavery, 2024, str. 340).

Niz povezanih strategija i akata detaljizira ulogu digitalnih infrastruktura i podataka u društvenom razvoju Europske unije: Strategija za računarstvo u oblaku (2019.),⁶ Direktiva o otvorenim podacima (2019.),⁷ Europska strategija za podatke (2020.),⁸ Akt o umjetnoj inteligenciji (2021.),⁹ Uspostava zajedničkih podatkovnih prostora (2022.),¹⁰ Akt o upravljanju podacima (2022.),¹¹ Akt o podacima (2023.)¹² i Europski akt o interoperabilnosti (2024).¹³ Krovni strateški dokumenti su Digitalni kompas 2030 (2021.)¹⁴ i Politika digitalnog desetljeća (2022.)¹⁵ u kojima je digitalna transformacija operacionalizirana u četiri područja: (1) stanovništvo s digitalnim vještinama i visokokvalificirani digitalni stručnjaci; (2) sigurna, učinkovita i održiva digitalna infrastruktura; (3) digitalna transformacija poduzeća; (4) digitalizacija javnih usluga. Iz Plana oporavka i otpornosti te kroz Višegodišnji financijski okvir, odnosno proračun Europske unije za razdoblje od 2021. do 2027. oko 20 % sredstava odnosi se na digitalnu komponentu. Usto, samo u radnom programu Digitalna Europa za 2024.

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>

3 https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf&prefLang=hr

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R1925>

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>

6 https://commission.europa.eu/document/download/3bb440ec-f777-484c-8802-baf08ebb87c0_en?filename=ec_cloud_strategy.pdf

7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024>

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0066>

9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>

10 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/staff-working-document-data-spaces>

11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0868>

12 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302854&qid=1709733425842

13 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400903

14 https://commission.europa.eu/document/download/9fc32029-7af3-4ea2-8b7a-4cd283e8e89e_en?filename=cellar_12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02_DOC_1.pdf&prefLang=hr

15 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2481>

predviđeno je 762,7 milijardi eura za financiranje digitalne transformacije i kibernetičke sigurnosti.¹⁶ Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine¹⁷ također ističe četiri područja digitalne transformacije odnosno digitalne kompetencije i digitalna radna mjesta, razvoj širokopojsnih elektroničkih komunikacijskih mreža, digitalnu tranziciju gospodarstva i digitalizaciju javne uprave.

Strateške infrastrukture kao pokretač transformacije

Europski tehnološki suverenitet počinje osiguranjem integriteta i otpornosti naše podatkovne infrastrukture, mreža i komunikacija. Zahtijeva stvaranje pravih uvjeta za razvoj Europe i vlastitih ključnih kapaciteta, čime se smanjuje naša ovisnost o drugim dijelovima svijeta za najvažnije tehnologije. Sposobnost Europe da definira vlastita pravila i vrijednosti u digitalnom dobu bit će ojačana takvim kapacitetima.

Europski tehnološki suverenitet nije definiran protiv bilo koga drugoga, nego usredotočen na potrebe Europljana i na Europski društveni model. Europska unija će ostati otvorena za svakoga tko je spreman igrati po europskim pravilima i europskim standardima, bez obzira gdje se nalazili.

(Oblikovanje Europske digitalne budućnosti, 2020.)

U posljednjih su četrdesetak godina liberalizacija i tržišno natjecanje bili glavna nit vodilja Europske komisije. U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i člancima 107. i 108.¹⁸ mehanizmi državnih potpora u ključnim ekonomskim sektorima često su ograničavani i interpretirani kao nedozvoljene intervencije u tržišno natjecanje. Geopolitički uvjeti dominacije američkih kompanija u području digitalnih usluga poput oglašavanja ili računalstva u oblaku te kineske dominacije u razvoju naprednih telekomunikacijskih mreža doveli su do preispitivanja i drugačije interpretacije navedenih mehanizama u kontekstu razvoja tzv. europskih podatkovnih prostora (Prug & Bilić, 2024). Državne se potpore sada koordinirano koriste u strateškim područjima važnim za stvaranje europskog digitalnog suvereniteta.

Digitalni kompas do 2030. (2021.) predviđa gigabitnu internetsku vezu za sve građane, udvostručenje udjela Unije u svjetskoj proizvodnji najsuvremenijih poluvodiča, 10.000 vrlo sigurnih i klimatski neutralnih rubnih čvorova

16 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/over-eu760-million-investment-digital-europe-programme-europes-digital-transition-and-cybersecurity>

17 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_01_2_17.html

18 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM:state_aid

računalstva na rubu mreže i oblaku te prvo računalo s kvantnim ubrzanjem. Jedna od najranijih inicijativa za razvoj neovisne infrastrukture francusko-njemački je projekt Gaia-X koji je pokrenut 2019. godine s ciljem povezivanja postojećih sustava u zajedničku i otvorenu podatkovnu infrastrukturu u oblaku utemeljenu na "europskim vrijednostima" i načelima podatkovnog suvereniteta, zaštite podataka i interoperabilnosti (Autolitano & Pawlowska, 2021). Pokretači su inicijative 11 njemačkih i 11 francuskih kompanija.¹⁹ S vremenom je proširena na tristotinjak aktera privatnog i javnog sektora iz različitih zemalja.²⁰

Da bi se oslobodile državne potpore i državna ulaganja bez narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu Europske unije, Komisija je 2021. donijela posebna pravila za korištenje državnih potpora (*engl.* state aid) u tzv. Važnim projektima zajedničkog europskog interesa (VPZEI). Zajednički europski forum (*engl.* Joint European Forum) identificira ključna strateška područja u skladu s Industrijskom strategijom Europske unije.²¹ U lipnju 2023. godine odobren je VPZEI projekt u iznosu od 8,1 milijarde eura uz koji se očekuje dodatnih 13,7 milijardi privatnih ulaganja.²² Projekt će razvijati inovativna mikroelektronička rješenja, energetske učinkovite elektroničke sustave i proizvodne metode. Zajedno ga je pripremio 14 država članica, uz sudjelovanje 56 kompanija koje će razvijati 68 potprojekata. Krajem 2023. odobrene su 1,2 milijarde eura za VPZEI projekt razvoja računalstva u oblaku i rubnih mreža²³ u kojem sudjeluju Francuska, Njemačka, Mađarska, Italija, Nizozemska, Poljska i Španjolska i niz indirektnih partnera, uključujući hrvatski Infobip kojemu se u pregovorima s hrvatskom vladom predviđa financiranje od 80 milijuna eura.²⁴

Telekomunikacijske mreže i digitalne infrastrukture važan su čimbenik inicijative za uspostavom tzv. zajedničkih europskih podatkovnih prostora (2022.)²⁵ u područjima kao što su poljoprivreda, kulturna baština, energija, financije, okoliš, zdravstvo, jezik, proizvodnja, mediji, mobilnost, javna administracija, istraživanje i razvoj, vještine, i turizam. Cilj je podatkovnih

19 Amadeus, Atos, Beckhoff, Bosch, BMW, DE-CIX, Deutsche Telekom, Dicaposte, EDF, Fraunhofer-Gesellschaft, German Edge Cloud, Institut Mines Telecom, International Data Spaces Association, Orange, 3DS Outscale, OVHcloud, PlusServer, Safran, SAP, Scaleway i Siemens.

20 <https://gaia-x.eu/>

21 https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/joint-european-forum-ipcei_en#objectives

22 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3087

23 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6246

24 <https://www.poslovnih.hr/domace/infobip-pokrenuo-novi-projekt-od-velikog-znacaja-suradivat-ce-s-uglednim-europskim-partnerima-4436913>

25 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/staff-working-document-data-spaces>

prostora stvaranje zajedničkih interoperabilnih prostora koji će prevladati pravne i tehničke prepreke dijeljenju podataka, a od kojih se očekuje poticanje inovacija te stvaranje međusobno povezane i konkurentne europske podatkovne ekonomije.²⁶ Poduzeća, javne uprave i pojedinci kontrolirat će podatke koje generiraju.

Usprkos stvaranju institucionalnih i financijskih mehanizama, u Bijeloj knjizia – Kako savladati potrebe europske digitalne infrastrukture? (*engl. White Paper - How to master Europe's digital infrastructure needs?*)²⁷ (2024.) navode se sumnje u mogućnost dostizanja potpune pokrivenosti optičkim kablovima. U 2022. godini europski je prosjek bio 56 % što je više od SAD-a (48,8 %) te znatno manje od Japana i Sjeverne Koreje (99,7 %). Hrvatska je prema podacima indeksa digitalne ekonomije i društva (*engl. Digital Economy and Society Index - DESI*) u 2022. zauzela 24. mjesto u EU-u u području povezivosti sa znatnim zaostatkom u području korištenja nepokretnog širokopojsnog pristupa velikih brzina (100 Mbit/s i 1 Gbit/s), indeksu cijena širokopojsnog pristupa i pokrivenosti naseljenih područja 5G mrežama.

Prema studiji o potrebama za investicijama u području infrastrukture u Europskoj uniji, objavljenoj 2023. godine,²⁸ predviđa se potrebni iznos od 114 milijardi eura kako bi se dosegla gigabitna povezivost te dodatnih 33,5 milijardi kako bi se postigla potpuna 5G usluga, uz dodatak između 26 i 79 milijardi eura, ovisno o načinu implementacije. Prioriteti su Strategije digitalne Hrvatske osigurati preduvjete za prostorno planiranje i bržu gradnju mreža, regulirati troškove utjecaja korištenja nekretnina na razvoj mreža, podupirati razvoj mreža u područjima u kojima ne postoji dodatan komercijalni interes za ulaganja te poticati korištenje usluga velikih brzina.

Europska komisija je 2024. godine donijela akcijski plan (*engl. Strategic Technologies for Europe Platform - STEP*)²⁹ za povećanje ulaganja i koordinaciju resursa za razvoj digitalnih tehnologija i dubinsko-tehnološke inovacije, čiste i resursno učinkovite tehnologije i biotehnologije. Projekti koji doprinose STEP ciljevima te uvode inovativne tehnologije i smanjuju strateške zavisnosti dobivaju pečat suvereniteta³⁰ - svojevrsni dokaz vrijednosti za geopolitičke i ekonomske interese Unije.

26 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/staff-working-document-data-spaces>

27 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/library/white-paper-how-master-europes-digital-infrastructure-needs>

28 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/investment-and-funding-needs-digital-decade-connectivity-targets>

29 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/strategic-technologies-europe-platform_en

30 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/strategic-technologies-europe-platform/sovereignty-seal_en

Podatci u privatnom i javnom sektoru

Cilj je stvoriti jedinstveni europski podatkovni prostor, odnosno stvarno jedinstveno tržište podataka, otvoreno podacima iz cijelog svijeta, u kojem su osobni, ali i neosobni podaci (uključujući osjetljive poslovne podatke) sigurni, a poduzećima je usto lako dostupna gotovo neograničena količina visokokvalitetnih industrijskih podataka kojima se potiče rast i stvara vrijednost uz smanjenje ugljičnog i okolišnog otiska ljudi. To bi trebao biti prostor u kojem se zakonodavstvo EU-a može djelotvorno provoditi, a svi proizvodi i usluge utemeljeni na podacima usklađeni su s relevantnim standardima jedinstvenog tržišta EU-a. EU bi zbog toga trebao kombinirati zakonodavstvo i upravljanje prilagođene svrsi kako bi se osigurala dostupnost podataka, s ulaganjima u standarde, alate i infrastrukture, ali i kompetencije za upravljanje podacima.

(Europska strategija za podatke, 2020.)

U Digitalnom kompasu Europske komisije (2021) transformacija privatnog sektora i transformacija javne administracije promatraju se kao odvojeni ciljevi. Za transformaciju gospodarstva do 2030. postavljeni su ciljevi prema kojima 75 % poduzeća u Uniji koristi računarstvo u oblaku, umjetnu inteligenciju ili veliku količinu podataka, postoji udvostručeni broj poduzeća jednoroga u Uniji, a više od 90 % malih i srednjih poduzetnika (MSP) ima osnovnu razinu intenziteta digitalnog poslovanja. Očekuje se da će ključne javne usluge biti univerzalno dostupne na internetu, da će 100 % građana imati pristup medicinskoj dokumentaciji i digitalnim identifikacijskim sredstvima. Dostizanje tih ciljeva ovisi o razvoju potrebne europske infrastrukture i usluga u oblaku u situaciji u kojoj već postoje dominantna tržišna rješenja. Vrijednost tržišta usluga u oblaku u 2023. godini u Europskoj uniji bila je 110 milijardi eura. Amazon Web Services, Microsoft Azure i Google Cloud imali su tržišni udio od 65 %. Najveći europski pružatelji usluga su Deutsche Telekom, OVHcloud i Orange.³¹ Razvoj novih digitalnih proizvoda i usluga ima prioritet u skladu s ovlastima Europske komisije za uređivanje unutarnjeg tržišta. Digitalni suverenitet pritom igra ulogu legitimacije europskih privatnih interesa te nametanja posebnih uvjeta poslovanja na unutarnjem tržištu. Od javnog sektora očekuje se interoperabilnost i korekcija tržišnih nedostataka te stavljanje na raspolaganje podataka u definiranim uvjetima i situacijama.

U Strategiji o podacima (2020.), podatci su definirani kao pokretač gospodarskog razvoja i veće učinkovitosti. Akt o upravljanju podacima

31 <https://www.statista.com/topics/8472/cloud-computing-in-europe/#topicOverview>

(2022) kao jedan od primarnih ciljeva definira poboljšanje uvjeta za razmjenu podataka na unutarnjem tržištu. Očekuje se ključna uloga podatkovnog posredovanja u gospodarskim aktivnostima. Definiraju se uvjeti za ponovnu uporabu podataka, naknade, nadležna tijela, jedinstvene informacijske točke, postupak povodom zahtjeva za ponovnu uporabu, usluge podatkovnog posredovanja, uvjeti za pružanje usluga podatkovnog posredovanja, nadležna tijela za usluge podatkovnog posredovanja i tako dalje.³² Posebnom su uredbom (2022.) definirani takozvani Visokovrijedni skupovi podataka.³³ Odnose se na javne podatke s najvećim društveno-gospodarskim potencijalom koji trebaju biti besplatno dostupni za ponovnu uporabu uz minimalna pravna i tehnička ograničenja. Utvrđeno je šest tematskih kategorija visokovrijednih skupova podataka: (1) geoprostorni podatci; (2) promatranje zemlje i okoliš; (3) meteorološki podatci; (4) statistički podatci; (5) trgovačka društva i vlasništvo nad trgovačkim društvima; (6) mobilnost. Zahtjevi da se skupovi podataka stave na raspolaganje besplatno ne primjenjuju se na podatke koji su zaštićeni intelektualnim vlasništvom, knjižnice, muzeje i arhive. Države članice mogu pojedinačna tijela javnog sektora izuzeti iz zahtjeva da visokovrijedne skupove podataka besplatno stave na raspolaganje na najviše dvije godine od stupanja na snagu Provedbene uredbe.³⁴

Akt o podacima iz 2023.³⁵ uređuje dijeljenje podataka između poduzeća i potrošača, među poduzećima, prema tijelima javnog sektora i institucijama EU-a, itd. Predmet i područje primjene akta su stavljanje podataka na raspolaganje, olakšavanje promjene usluga podataka, uvođenje zaštitnih mjera i razvoj interoperabilnosti. Svaka država članica može osnovati jedno ili više tijela za provođenje Akta. Europski nadzornik za zaštitu podataka (*engl.* European data protection supervisor) odgovoran je za praćenje primjene Akta u mjeri u kojoj se ona odnosi na Komisiju, Europsku središnju banku ili tijela Unije. Europski odbor za inovacije u području podataka (*engl.* European Data Innovation Board - EDIB) savjetuje Komisiju i pomaže joj u koordinaciji nacionalnih praksi i politika o temama obuhvaćenima ovim Aktom te u ostvarivanju njezinih ciljeva u vezi s tehničkom normizacijom radi poboljšanja interoperabilnosti. Europski akt o interoperabilnosti donesen 13. ožujka 2024. dalje razrađuje razmjenu podataka, osobito

32 Akt se primjenjuje od 24. rujna 2023.

33 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12111-Open-data-availability-of-public-datasets_en

34 Uredba se primjenjuje od 21. travnja 2024.

35 Primjenjivat će se od 12. rujna 2025.

javnog sektora.³⁶ Ističe se kao jedan od glavnih mehanizama za digitalnu transformaciju javnog sektora.³⁷

Navedeni akti opsegom daleko nadmašuju prethodne inicijative Europske unije u području regulacije i zaštite osobnih podataka poput GDPR-a. Razvoj unutarnjeg tržišta i interoperabilnost glavni su adresirani elementi novog regulatornog zahvata, a također su najavljene odredbe za dijeljenje podataka privatnog sektora.³⁸ Koordinacija privatnih i javnih interesa može značajno utjecati na regulatorne kapacitete za demokratskoupravljanje, kontrolu građana nad protokom osobnih podataka i posljedično na kvalitetu i dostupnost javnih usluga. Strateški ciljevi, javne i privatne investicije te regulatorni zahtjevi stvaraju velik pritisak za realizacijom i stvaranjem europskih usluga i proizvoda. Uz realnu mogućnost neuspjeha, koji je po definiciji sastavni dio inovacijskog procesa (Beckert, 2016, str. 177), kratak je korak do korištenja već postojećih usluga konsolidiranih tržišnih aktera. Države i javna administracija lako mogu prihvatiti ekonomske i političke ovisnosti u zamjenu za učinkovitost koju pružaju infrastrukture velikih razmjera (Taylor et al., 2023), poput ranije spomenutih usluga računalstva u oblaku Googlea, Amazona i Microsofta. Istovremeno, strategije i akti EU-a usmjeravaju najveću pozornost na pristup i interoperabilnost podataka, a zanemaruju ključni segment vlasništva, odnosno patentiranja sustava za obradu tih podataka. Na koji će se način regulirati vlasništvo nad novim uslugama koje su nastale obradom podataka javnog sektora može postati ozbiljno političko pitanje.

U želji da osigura zaštićeno unutarnje tržište, Europska komisija prekraja granice javnog i privatnog sektora. Politika je to koja se, u usporedbi s dominantno tržišnim modelom SAD-a i kineskim državno-upravljačkim modelom čini kao balansiran sustav. Njegova mana je, međutim, što istovremeno pokušava ostvariti više različitih ciljeva, od kojih neki povremeno mogu biti u potpunoj suprotnosti. Međutim, to nije novost u kontekstu politika Europske komisije koje često pokušavaju balansirati dvojne ciljeve (Bradford, 2023). Na primjer, svrha je GDPR-a osnažiti osnovna prava zaštite privatnosti ali i poboljšati protok podataka među državama članicama. Akt o digitalnim uslugama osigurava transparentnost moderiranja sadržaja tehnoloških kompanija na unutarnjem tržištu i sprječava fragmentiranost zbog posebnih nacionalnih zakona. Takvim strategijama Europska komisija nastoji osigurati istovremenu potporu aktera koji se zalažu za trgovinu i aktera koji se zalažu za regulaciju (Bradford, 2023).

36 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400903

37 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_1970

38 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/private-sector-data-sharing>

Digitalna prava i digitalne vještine

Vizija digitalne transformacije EU-a u službi je čovjeka, jača položaj pojedinca i potiče inovativna poduzeća. Odlukom o programu politike za digitalno desetljeće do 2030. utvrđuju se konkretni digitalni ciljevi koji se temelje na četiri glavne točke (na digitalnim vještinama, digitalnoj infrastrukturi te na digitalizaciji poduzeća i javnih usluga). Pristup EU-a digitalnoj transformaciji naših društava i gospodarstva osobito obuhvaća otvorenu digitalnu suverenost, poštovanje temeljnih prava, vladavinu prava i demokraciju, uključenost, pristupačnost, jednakost, održivost, otpornost, sigurnost, poboljšanje kvalitete života, dostupnost usluga te poštovanje prava i težnji svih osoba. Trebao bi doprinijeti dinamičnom, resursno učinkovitom i pravednom gospodarstvu i društvu u EU-u.

(Europska deklaracija o digitalnim pravima i načelima za digitalno desetljeće, 2023.)

U Digitalnom kompasu i Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava za 2030. predviđa se cilj od 80 % odraslih osoba s barem osnovnim digitalnim vještinama. Očekuje se da će pristup obrazovanju za stjecanje osnovnih digitalnih vještina biti pravo svih građana EU-a, a cjeloživotno učenje stvarnost. Cilja se na 20 milijuna zaposlenih stručnjaka u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) uz podjednak udio žena i muškaraca. Strategija razvoja digitalne Hrvatske postavlja cilj ulaska u top pet država EU-a u području ljudskog kapitala, dostizanje prosjeka EU-a u broju zaposlenih IKT stručnjaka (porast s 3,6 % u 2021. na 8 % 2032. godine), te ulazak u top pet članica EU-a u području digitalnih vještina pojedinaca (sa 63 % na više od 80 %). Prioritetna područja provedbe javnih politika su povećanje broja IKT stručnjaka na tržištu rada, razvoj digitalnih kompetencija građana za život i rad uz uporabu IKT-a te digitalna tranzicija kao potpora razvoju obrazovnog i istraživačkog sustava. Od digitalnih se vještina, dakle, očekuje bolja adaptacija tržištu rada te digitalnim uslugama i proizvodima u svakodnevici. Izvjesno je da će se u tom procesu produbiti i promijeniti dinamika društvene stratifikacije što će utjecati na različite životne šanse i uključenost u / isključenost iz digitalne transformacije.

Deklaracija o digitalnim pravima ističe da se Europska unija temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti. Glavna se poglavlja dokumenta odnose na digitalnu transformaciju u službi čovjeka, solidarnost i uključenost, slobodu izbora, sudjelovanje u digitalnom javnom prostoru, sigurnost, zaštitu i osnaživanje, te održivost. Demokracija, drugim riječima, uživa epistemičku dimenziju (Habermas, 2006). Potrebno ju je, za razliku od drugih strateških ciljeva i

pokazatelja uspješnosti, promatrati kao kontinuirano pitanje demokratskog dosega i angažmana država članica. Slično kao što je rano širenje interneta pojačalo društvene nejednakosti zbog distribucije pristupa (Hargittai, 2008; Norris, 2001) i vještina korištenja digitalnih tehnologija (Laar et al., 2019; van Deursen & van Dijk, 2019), za očekivati je da će digitalna transformacija u mnogim segmentima pojačati probleme zaštite ljudskih i radničkih prava. Taj je problem osobito izražen u slučajevima platformskog rada. U hrvatskom kontekstu takav tip rada često obavljaju niskokvalificirani radnici iz različitih netradicionalnih manjinskih skupina u ovom dijelu Europe. U tom kontekstu, Deklaracija definira normativni alat za zaštitu ljudskih prava svih društvenih skupina i pojedinaca u digitalnoj transformaciji.

Zaključak: digitalna transformacija čega?

Svi su strateški dokumenti jezično performativni, a učinkovitost direktiva i zakona uvijek ovisi o legitimaciji razvojnih ciljeva, imlementaciji i nadzoru primjene. Geopolitički impuls za europskom integracijom od početka je bio motiviran strahom od međunarodnog zaostajanja (Seidl & Schmitz, 2023). Integracijski je proces usmjeravan diskurzivnim idealnim tipovima "atlantske Europe", odnosno približavanja američkom modelu razvoja, nasuprot "tvrđavi Europi", odnosno razvoju europskih kapaciteta. Potonja opcija postaje sve izraženija u kontekstu nove industrijske politike (Lavery, 2024), nanovo promišljenog odnosa države i kapitala (Alami & Dixon, 2020), a uslijed dominacije američkih i kineskih tehnoloških korporacija. Ključni su elementi digitalnih politika Europske unije učinkovitije gospodarstvo, učinkovitija javna administracija, naprednija infrastruktura i više digitalnih vještina. Usmjerava ih geopolitičko pozicioniranje koje utječe na mehanizme financiranja strateških projekata te prekrajanje granica privatnog i javnog, osobito u kontekstu digitalizacije javnih usluga. Balansiranje suprotstavljenih interesa, da bi se osigurala što šira potpora raznolikih aktera i država članica, u kontekstu digitalne politike postaje izrazito kompleksno. Normativne pretpostavke tržišnog natjecanja, zaštite ljudskih prava, zaštite okoliša i razvoja ljudskih sposobnosti često su dijametralno suprotne. U tom smislu, mimo deklariranih četiriju ciljeva Digitalnog kompasa, nije do kraja eksplicitno što se društveno transformira. Transformacija društva je zavisna varijabla koji bi se trebala odvijati onkraj i između tih ciljeva. Također nije jasno na koji se način digitalna transformacija razlikuje od "obične" digitalizacije, odnosno uvođenja IKT-a radi povećanja učinkovitosti različitih sektora, koja se primjenjuje već desetljećima (Heeks, 2017; Heeks et al., 2023). Ako su naprednija infrastruktura i bolja

regulacija protoka podataka na unutarnjem tržištu ciljevi sami po sebi, društveni se razvoj svodi na međusektorske politike u kojima društvo podrazumijeva individualne digitalne vještine, a razvoj ljudskih kapaciteta zaštitu individualnih digitalnih prava. Vakuum strategije šireg društvenog razvoja u konačnici će oblikovati interesi moći, međunarodne i nacionalne nejednakosti. Što će se pritom zaista transformirati teško je predvidjeti.

Izvor financiranja

Ovaj rad je financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom [HRZZ-IP-2022-10-2780] 'Digitalne infrastrukture, podatci i razvoj [DEVELOPER]'

LITERATURA

- Abbate, J. (1999). *Inventing the Internet*. MIT Press.
- Alami, I., & Dixon, A. D. (2020). State capitalism(s) redux? Theories, tensions, controversies. *Competition & Change*, 24(1), 70–94. <https://doi.org/10.1177/1024529419881949>
- Autolitano, S., & Pawlowska, A. (2021). Europe's Quest for Digital Sovereignty: GAIA-X as a Case Study. *IAI Papers*, 21(14). <https://doi.org/978-88-9368-188-9>
- Beckert, J. (2016). *Imagined Futures: Fictional Expectations and Capitalist Dynamics* (Illustrated edition). Harvard University Press.
- Bilić, P., Prug, T., & Žitko, M. (2021). *The Political Economy of Digital Monopolies: Contradictions and Alternatives to Data Commodification* (1st edition). Bristol University Press.
- Bilić, P., & Žitko, M. (2024). Personal data as pseudo-property: Between commodification and assetisation. *European Journal of Communication* (Forthcoming).
- Bradford, A. (2023). *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*. Oxford University Press.
- Cini, M., & Czulno, P. (2022). Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change. *Journal of European Integration*, 44(1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.2011260>
- Cohen, J. E. (2020). Property and the construction of the information economy: A neo-Polanyian ontology. In *Routledge Handbook of Digital Media and Communication*. Routledge.

- Greenstein, S. M. (2015). *How the Internet became commercial: Innovation, privatization, and the birth of a new network*. Princeton University Press.
- Habermas, J. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, 16(4), 411–426. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x>
- Hargittai, E. (2008). The Digital Reproduction of Inequality. In D. B. Grusky (Ed.), *Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective* (3rd ed., pp. 936–943). Westview Press.
- Heeks, R. (2017). *Information and Communication Technology for Development* (1st edition). Routledge.
- Heeks, R., Ezeomah, B., Iazzolino, G., Krishnan, A., Pritchard, R., Renken, J., & Zhou, Q. (2023). *The Principles of Digital Transformation for Development (DX4D): Systematic Literature Review and Future Research Agenda* (SSRN Scholarly Paper 4607264). <https://doi.org/10.2139/ssrn.4607264>
- Heidebrecht, S. (2024). From Market Liberalism to Public Intervention: Digital Sovereignty and Changing European Union Digital Single Market Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(1), 205–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13488>
- Kenney, M., & Florida, R. (2000). Venture Capital in Silicon Valley: Fueling New Firm Formation. In M. Kenney (Ed.), *Understanding Silicon Valley: The anatomy of an entrepreneurial region* (pp. 98–123). Stanford University press.
- Laar, E. van, Deursen, A. J. A. M. van, Dijk, J. A. G. M. van, & Haan, J. de. (2019). The Sequential and Conditional Nature of 21st-Century Digital Skills. *International Journal of Communication*, 13(0), Article 0.
- Lavery, S. (2024). Rebuilding the fortress? Europe in a changing world economy. *Review of International Political Economy*, 31(1), 330–353. <https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2211281>
- Norris, P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press.
- Pagano, U. (2014). The crisis of intellectual monopoly capitalism. *Cambridge Journal of Economics*, 38(6), 1409–1429.
- Pohle, J., & Thiel, T. (2020). Digital sovereignty. *Internet Policy Review*, 9(4). <https://policyreview.info/concepts/digital-sovereignty>
- Prug, T., & Bilić, P. (2024). Unlocking public infrastructures: State aid and the common European data space. *European Journal of Communication* (Forthcoming).

- Rikap, C. (2021). *Capitalism, Power and Innovation: Intellectual Monopoly Capitalism Uncovered* (1st edition). Routledge.
- Rothstein, S. A. (2022). Toward a discursive approach to growth models: Social blocs in the politics of digital transformation. *Review of International Political Economy*, 29(4), 1211–1236. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1895278>
- Seidl, T., & Schmitz, L. (2023). Moving on to not fall behind? Technological sovereignty and the 'geo-dirigiste' turn in EU industrial policy. *Journal of European Public Policy*, 0(0), 1–28. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2248204>
- Taylor, L., Martin, A., de Souza, S. P., & Lopez-Solano, J. (2023). Why are sector transgressions so hard to govern? Reflections from Europe's pandemic experience. *Information, Communication & Society*, 0(0), 1–5. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2264919>
- van Deursen, A. J., & van Dijk, J. A. (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New Media & Society*, 21(2), 354–375. <https://doi.org/10.1177/1461444818797082>

Nakladnik:

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2
10000 Zagreb
www.irmo.hr

Za nakladnika:

Sanja Tišma, ravnateljica

Uredništvo:

Ana-Maria Boromisa,
Sanja Maleković,
Jakša Puljiz,
Sanja Tišma,
Aleksandra Uzelac

Lektura:

Snježana Ivanović

Grafičko uređenje:

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).