

# Jedinstveno upravno mjesto (*one-stop shop*) u europskom i i hrvatskom javnom upravljanju

Znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu  
*Građani, javna uprava, lokalna samouprava:  
jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora*

Zagreb, 16. veljače 2017.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić

# Što je europski upravni prostor

- ✓ Skup *upravnih načela i standarda* organizacije i funkcioniranja javne uprave te pružanja javnih usluga građanima / od strane *tijela* EU i tijela zemalja članica, kao i drugih europskih zemalja / *propisanih* pravom, odn. *ustaljenih* sudskom i upravnom praksom, / a poduprtih legitimnim *očekivanjima* europskih građana, civilnog sektora, ekonomskih i drugih društvenih subjekata
- ✓ Tri linije u oblikovanju EUP:
  - **Zajedničko oblikovanje europskih javnih politika** (ojačano nakon 1. 12. 2009. Lisabonski ugovor); zajednica stvaranja javnih politika, protofederacija, regionalne, regulacijske i druge mreže, uloga lokalnih jedinica jača, itd.
  - **Europeizacija provedbe javnih politika**: usprkos ideji o “izvršnom federalizmu”, stvara se “integrirana europska uprava” utemeljena na upravnim mrežama s vertikalnom vezom EK-agencije EU-nacionalne agencije i horizontalnim vezama; mreže informiranja, planiranja, provedbe, regulacije; javne uprave zemalja članica a) provode europsku pravnu regulativu, b) EU ih sili da mijenjanje i odustajanje od nekih elemenata i instrumenata javnih politika, struktura, postupaka, c) uključuje u oblikovanje europskih politika i donošenje političkih odluka na razini EU; europska uprava je rezultanta utjecaja s nacionalne razine – melting pot tradicionalnih modela; uloga IT u širenju sličnih rješenja
  - **Očekivanja raširena u zajednici europskih građana**: konzultiranje i participacija građana
- ✓ Upravna konvergencija u fazama: diskurzivna, k. odlučivanja, k. djelovanja, k. rezultata (Ch. Pollitt, 2002)

# Kontekst

- ❑ Integrirano javno upravljanje: integrirano, čvrsto po ljestvici višerazinske uprave usklađeno oblikovanje javnih politika + integrirano pružanje javnih usluga građanima, poslovnim, civilnim i drugim subjektima
- ❑ Jedinствeno upravno mjesto: točka fizičkog ili digitalnog kontakta; više javnih usluga bez obzira na resorne podjele (problem silosne organizacije javne uprave); pojedini sektori, korisnici, službe; često se razdvajaju JUM za građane od onog za poduzetnike
- ❑ Vanjska jedinica za pružanje usluga (front office) + pozadinski ured u kojem više tijela državne uprave u interakciji obavljaju sve potrebno da bi se usluga pružila – još je bolje ako je to samo jedno tijelo koje ima ovlasti (općeupravno tijelo); formirati samo prvi dio, ured za komuniciranje na jednom mjestu, može dodatno birokratizirati pružanje upravnih usluga
- ❑ JUM je temeljito unaprjeđenje upravne tehnologije i u razvijenoj varijanti vodi k promjeni tradicionalnog, vertikalnog i jednosmjernog upravnog modela
- ❑ Četiri koraka u razvoju e-uprave i digitalnog JUM: a) informiranje, b) preuzimanje obrazaca, c) dvosmjerna komunikacija, d) puna e-transakcija, s e-rješenjem, e-plaćanjem pristojbi, itd.

# One-stop shop

## Jedinstveno mjesto za upravne usluge

- ✓ One-stop-shop (point of single contact) nudi različite upravne usluge na jednom mjestu, čime štedi vrijeme, napore građana i službenika, novac itd.)
- ✓ Porijeklo mu je u poslovnoj praksi američkih firmi, koje se primjenjivalo i za neke posebne kategorije ljudi (mlade, penzionere, itd.) ili pojedine službe (porezna, željeznice, carine, itd.)
- ✓ Ovakvu organizacijsku, komunikacijsku i pravnu inovaciju koriste mnoge javne uprave u svijetu i u Europi; vrlo je popularna u lokalnim samoupravama u UK; australski Centrelink, Digital Austria, Government Windows (Mađarska), etc.
- ✓ Otvara daljnja pitanja: razdvajanje front office od back office; decentralizacija odlučivanja; orijentacija na rezultat; sigurnost i povjerenje; središnje baze podataka-registri; ljubaznost, obrasci i formalizam koji slijedi logiku pružanja usluge a ne tijek papira
- ✓ User-friendly public administration

# Point of single contact, EU

- ❖ Upravno pojednostavljenje
- ❖ Directive 1999/93/EC on a Community framework for electronic signatures
- ❖ The Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS Regulation), 23. 7. 2014., sigurne i kvalitetne e-transakcije poslovnih subjekata, građana i uprave
- ❖ The Directive 2006/123/EC on Services in the Internal Market
  - ❖ Redukcija barijera razvoju usluga koje prelaze granice zemalja članica, a posebno upravnih tereta (autorizacije, procedure...) koje uvode nacionalne vlasti a koji pogađaju posebno male i srednje poduzetnike (fokus je na odnosu B2G, firme naspram vlade, a ne C2G, građani naspram vlade)
  - ❖ Posebno se ističe problem birokracije (red tape), dugih procedura itd.
  - ❖ Zahtijeva se upravno pojednostavljenje koje uključuje pored ostaloga: presumpcija pozitivne odluke po proteku roka za odlučivanje, točke jedinstvenog kontakta, objava svih informacija o nadležnim tijelima i upravnim procedurama, te elektronsku komunikaciju u postupku i ispunjavanju formalnosti (komuniciranje i transakcije putem interneta)

# Jedinstveno upravno mjesto za poduzetnike

- The points of single contact (PSCs) su ustanovljeni u svim državama članicama te još nekim zemljama: [ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm) (28 + Island, Lihtenštajn, Norveška)
- To su specijalizirani digitalni portali za poduzetnike aktivne u sektoru usluga. Pravna je obveza ustanoviti PSC u svakoj zemlji članici od prosinca 2009. Porezni i postupci u području socijalne sigurnosti ne moraju, pravno, biti ukomponirani u PSC. Mnogi su dostupni na nacionalnom jeziku i na engleskom. Neke zemlje imaju više takvih digitalnih PSCs (Austrija savezni i 9 u državama; Njemačka dodatnih 16 u zemljama, Češka 15 u velikim gradovima, itd.)
- Te nacionalne točke / mjesta dio su EUGO mreže
- U Hrvatskoj je organiziran kod HGK na <http://www.psc.hr/>

# Razvoj PSC

- SPOCS je projekt sljedeće, poboljšanje generacije PSC ([www.eu-spocs.eu](http://www.eu-spocs.eu)); Simple Procedures Online for Cross-Border Services
- U početku je u projektu sudjelovalo 7 zemalja članica u prvoj fazi (koja počinje u svibnju 2009.), a sada ih je 16 (susjedna Slovenija je u njemu). U projektu sudjeluju i drugi partneri, kojih je par desetaka. Riječ je o trogodišnjem projektu koji je formalno završio 2012.
- Do njega su doveli neki problemi sa PSC, koje se nastojalo prevladati:
  - Neki PSC nisu omogućavali popunjavanje obrazaca s udaljenosti i elektronički (nego se moralo doći fizički)
  - Nisu bili dovoljno user-friendly (komplicirani, nepregledni, sa slabom pozadinskom podrškom-back offices; i sl.)
  - Samo su neki dopuštali popunjavanje u bar još jednom jeziku, drugi su bili isključivo na domaćem jeziku
  - Slaba transpozicija na regionalnu i lokalnu razinu
  - Nisu bili poznati jer nije bilo javnih kampanja ni informiranja

# Mađarska

- Po formi slični kao singapurski centri za građane (Citizens Center) koji su jedan od najranijih primjera
- Razdvojen front office od pozadinskih ureda koji su prošli značajno restrukturiranje
- Čitav sustav fizičkih ureda za građane počeo je funkcionirati od siječnja 2011 – Government Windows (280 u jesen 2013), a poduprt je nacionalnim elektroničkim sustavom (od 2005.)
- Promijenjen Zakon o općem upravnom postupku (na snazi od travnja 2012.)
- Za pravnu regulaciju nadležno je Ministarstvo javne uprave i pravosuđa, dok Središnji ured za upravu i elektronske javne usluge brine za registre, izdavanje službenih dokumenata, osiguravanje podataka, održavanje web portala i web stranica i druge provedbene poslove u vezi one-stop shopa
- Korisnički ulaz (The Client Gate) je službeni središnji elektronički upravni web portal u Mađarskoj
- Građani mogu otvoriti svoj korisnički račun u svakom uredu Porezne i carinske službe, bilo kojem fizičkom uredu, ili online ako imaju kvalificirani digitalni potpis
- Oko 300 različitih postupaka može se pokrenuti putem Korisničkog ulaza, od kojih je 8 potpuno online
- 2015. je bilo oko 2 milijuna korisnika koji su se u prethodne tri godine ulogirali oko 250 miliona puta
- Preko 2.000 obrazaca dostupno je online
- Druga e-gov rješenja: e-statement (godišnje financijske izjave poduzetnika); e-registar kompanija; e-pravosuđe, e-file, e-dostava sudskih dokumenata, itd.



# Austrija

- Digital Austria – digitalno jedinstveno upravno mjesto, uspostavljeno 2005., radi usklađenog pružanja usluga savezne i državnih uprava te lokalne samouprave i nekih drugih subjekata javnog sektora
- E-usluge koristi preko 93% poslovnih subjekata i preko 50% građana
- Još uvijek velik dio građana (1/4) navodi da nisu upoznati sa sustavom digitalnih javnih usluga
- Portal HELP.gv.at uz identifikaciju elektroničkom karticom (može se staviti i u mobitel, itd., vrlo jednostavni pristup)
- Uključuje i plaćanje naknada i taksi
- U upotrebi od 2001., a do 2013. broj korisnika je dosegao 12,5 milijuna
- Izvjesni otpor jedinica lokalne samouprave, naročito manjih
- ELAK sustav elektroničkog upravljanja zapisima poboljšava efikasnost
- Digitalnim uslugama je zadovoljno čak 59% ispitanika koji ih koriste
- U novije vrijeme raste strah za sigurnost osobnih podataka što destimulira daljnje širenje ovog načina pružanja javnih usluga

# Hrvatska

- Premda je struka predlagala uvođenje i prije, tek je ZUP 2009. donio prvu regulaciju jedinstvenog upravnog mjesta (čl. 22.), a i ta je ostala manjkava i nije dovela do nikakvih rezultata
- Nešto ranije je, u okviru opće politike Vlade, bio formiran one-stop shop za poduzetnike, hitro.hr, kod Financijske agencije (FINA), ali rudimentarnog zahvata (komunikacija)
- Razvijaju se pojedini digitalni portali, od kojih najveći potencijal, u smislu digitalnog one-stop shopa, ima e-Građani
- Nema međutim fizičkog JUM, a pokušaj da ga se na mala vrata uvede reorganizacijom prvostupanjskih ureda državne uprave 2014. nije uspio
- Uredi državne uprave, 20 s mjesnom nadležnošću koja se poklapa s područjima županija, imaju ispostave u 91 mjestu te 302 matična ureda – moguća mreža fizičkih one-stop shops?
- Velika fragmentiranost državne uprave, javnih ustanova i lokalne uprave onemogućuje primjenu načela pružanja upravnih usluga na jednom mjestu
- Pokušava se uspostaviti neke vrste jedinstvenog mjesta za informiranje pojedine kategorije korisnika (npr. izvoznici)
- E-Poslovanje 2015. probni projekt (kritike iz EK)