

Javna uprava, informatika in vprašanja sinteznih dejavnosti v delu vlade

Tomaž Banovec

Prispevek obravnava vprašanja organizacije in informatizacije in koordinacije dela med vladnimi in drugimi izvršnimi telesi javnega sektorja s pomočjo informatike. Delovanje javnoupornih organizacij določa kot informacijski proces. Upošteva novo »Standardno klasifikacijo institucionalnih sektorjev«, ki velja od 1.1.1999. Pojem "administracija" uporablja kot delovanje vseh javnoupornih oseb v državi, ker je izraz upravne dejavnosti preozek vsaj za področja kot so: javno zdravstvo, pokojninsko zavarovanje, raziskovanje ipd. Informacijska podpora odločanju je v novih gospodarskih pogojih, ob zahtevah Evropske unije glede ureditve in zaradi razvoja globalne informacijske infrastrukture (GII) v javnoupornem sektorju še posebej pereča. Opisani so problemi informatizacije poslovanja med javnoupornimi subjekti in zasebnim sektorjem in nekateri potrebni koraki. Predstavljeni so primeri sinteznih dejavnosti iz drugih držav in nekateri predlogi za domače reševanje.

Uvod

K pisanju tega prispevka me je spodbudil prispevek Stanke Setnikar Cankar »Informatizacija je potreben, toda ne zadosten pogoj za celovito reformo javne uprave« [13]. Skušam ga dopolniti. Naš skupni problem je različno razumevanje upravnega procesa in potrebnih ali že gotovih in uporabnih klasifikacij za strukturiranje, poimenovanje, določanje in merjenja ter analize teh procesov.

Razen tega se je gradivo za ta prispevek oblikovalo skozi več let, ob razpravi in predlaganih dokumentih v zvezi z večkrat začeti reorganizacijami in informatizacijami javne uprave in z vprašanji pokrivanja delovnih področij, oziroma resorjev že v nekdanji republiški upravi (1983). S projektom PUMA (Public Management - 1981-1986), ki ga je finančno podpiral OECD, smo hoteli vedeti več o takratnem največjem uporabniku statističnih in drugih informatiziranih podatkov v državni in javni upravi. Vključili smo se v analize in predloge, ki jih je v februarju 1990 pripravil takratni Republiški sekretariat za pravosodje in upravo.

Novi razlogi so nastali ob osamosvojitvi in napovedanih bistvenih spremembah dela vlade v letih 1991 in 1992. Sledila so prizadevanja v letu 1994, ko smo raz-

pravljali o koordinacijski in sintezni funkciji vlade pred in po sprejemu "Zakona o delovanju in delovnih področjih ministrstev" [8][6]. Sedaj se vključujemo v projekt reforma javne uprave (PHARE 1997-2001), in analiziramo ocene iz Agende 2000 za Slovenijo ter kritično poročilo Komisije EU o napredku v Sloveniji prav za področje reforme javne in državne uprave (julij 1998) [7][10]. Skratka, obstaja precej »evropskih zahtev«, da bi okrepili koordinacijo kot horizontalno in sintezno strokovno funkcijo delovanja med ministrstvi, vladnimi službami in organi javne uprave v celoti.

Novo, zelo pomembne izkušnje so bile pridobljene pri koordinaciji evropskih zadev in približevanj; v povzetih opozorilih in predlogih v Agendi 2000 in tekočih pregledih (1998-99). Razvidne so tudi v sicer sprejetih, a materialno ter drugače tudi dokaj neuskkljenih strategijah in nacionalnih programih (Banovec 1997) [8][11].

Nov tehnični in organizacijski razlog je eksplozivni razvoj informacijske tehnologije ali globalne informacijske infrastrukture (GII), ki neposredno zadeva državno upravo tako navznoter kot tudi njeno komuniciranje z okoljem (zasebni sektor, gospodinjstva in nevladne organizacije¹). Država je v zvezi s tem sprejela konkretne obveznosti v okviru WTO-ja (World Trade Organization) in za Evropo v Bonnski deklaraciji in v okviru evropskega projekta IDA (Interchange of Data between Administrations). Vsesplošno elektronsko poslovanje med enotami vseh sektorjev je pogoj za razvoj in preživetje.

Najpomembnejše pri tem pa so potrebe prebivalstva in njegovih asociacij po racionalnem in skupnem določanju in izvajanju storitev države in celotnega javnega sektorja - ki naj bodo racionalne in informatizirane predvsem za njih [11]. Država je namreč samo storitveni servis za državljane, ki z volitvami določajo, kdo bo odgovoren za njene storitve.

POTREBNI ORGANIZACIJSKI UKREPI

Danes je po tolikih izkušnjah verjetno nekoliko bolj jasno, kako naj bi organizirali sodobno državno upravo in kako naj se izvajajo veliki "evropeizirani" projekti reforme državne in javne uprave.

Ocena v Poročilu Evropske Komisije 1998 za Slovenijo je za reformo javne in posebej državne uprave zlasti neugodna. Torej se je potreba po sinteznih dejavnostih v državni upravi pomembno zaostri. Morda je zdaj pravi čas, da ponovno opozorimo na rešitve in mnenja, ki so bila posredovana že tolikokrat (od 1983) in se niso bistveno spremenila.

Koordinacijo dela potrebujemo predvsem zaradi sebe - zaradi večje učinkovitosti slovenske države, a tudi zaradi zunanjih okvirov in zdaj že pritiskov. Sedaj še zaradi nalog

1 Ta klasifikacija uradno velja z 1. 1. 1999. Njeno pojasnjevanje zahteva več časa, vendar se je treba tega izrazja navaditi, ker je to tudi mednarodna obveznost.

SVEZ-a (Službe vlade RS za evropske zadeve), ki se na novo sooča s koordinacijo [3],[4] in se med drugim ukvarja z oblikovanjem informatiziranega informacijsko dokumentacijskega centra za podporo Evropskim integracijam.

Pomanjkanje horizontalne koordinacije med ministri je bilo ugotovljeno že pri harmonogramih v začetku leta 1998; nato pri pripravi podlag za postopno vključevanje v Evropsko monetarno unijo, kjer se ponovno zahteva nove koordinirane finančne in organizacijske ukrepe in ustrezne informatizirane metode dela v državi. Pripravlja se *evropeizirani plan razvoja države tudi po letu 2001*; to kar mora biti urejeno na novo za nas, kot za izkazovanje za IMF in Unijo, pa temelji na novo uvedenih definicijah oziroma na novi standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev ali podrobni klasifikaciji dejavnosti subjektov javne uprave [5].

Javni sektor se mora zato najprej opredeliti in istočasno evropeizirati ter globalizirati, če se hočemo primerjati, če hočemo odločitve podpreti s tujimi analitskimi izkušnjami in tako bolje razumeti preostali svet in Evropo. In seveda - če hoče biti država resnični nosilec racionalnih storitev za prebivalce in njihove asociacije².

Pomembno dejstvo je, da ima majhna država enak obseg metodološkega dela, kot je potrebno za reforme in omenjena približevanja velike države. Šele ob izvajanju dogovorjenega lahko govorimo o odvisnih potroških, povezanih s številom prebivalstva in z velikostjo ter ekonomsko močjo države na sploh³.

V nadaljevanju predstavljamo nekaj idej o tem, kako bi lahko delali doma in kako delajo drugi. Novo pa je dejstvo, da bo vlada v kratkem obravnavala dispozicijo za projekt "*Slovenija v EU - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)*"⁴. In da bomo sprejeli *DPP-PR2002*, nekaj novih zakonov in drugih aktov, pripravljajo se nov prostorski plan, revizije nacionalnih programov in strategij, vse pa seveda evropeizirano. Mogoče bo sedaj večji poudarek prav na medsebojni horizontalni odvisnosti in sinteznih prizadevanjih, poleg sektorskih in ministrskih pristojnosti [8].

Informacijske službe in javna uprava

Razmišljanja o položaju in vlogi informacijskih služb⁵ kot strokovnih pa tudi drugačnih dejavnosti v upravi smo si zastavili večkrat, na nekatera smo vsaj skušali odgovoriti, na večino pa ni bilo mogoče, saj tudi dialog za pravo novega ni vedno mogoč in praviloma tudi ne vedno produktiven. Vedno znova pa smo pridobivali strokovne preglede, kompilacije in nove projekte, ki naj bi z informacijsko tehnologijo podpirali odločanje v centralni in lokalni državi. Svet govori o vladni ali administrativni tehnologiji (Government Technology). Pravna varnost državljanov je seveda pomembna, vendar je država dolžna skrbeti še za splošne zadeve gospodarske rasti in zato potrebuje analize in makroekonomske statistike in informatizirane ali informacijsko podprte ukrepe v globalno odprtem svetu.

In to je tudi prava, če ne prva naloga državne in javne uprave. Torej to ni samo problem upravno pravne stroke ali upravnih znanosti in strokovnjakov s teh področij, kot ne samo problem ali naloga informatikov. Dejavnost javnega sektorja vključuje praktično vse stroke in posameznike, izobražene za različne naloge, povezane v resorje in agencije. Torej vse, kar je navedeno kot dejavnost v EKD-ju (Enotna klasifikacija dejavnosti) in po novem SKD (Standardna klasifikacija dejavnosti ali NACE Rev.1) in skoraj vse, kar je znanega kot dejavnost v upravnem okolju. Spet je problem koordinacija, povezovanje in sinteza pri velikih, med strokami razdeljenih, v koalicijah in drugje, vladnih projektih. Le malo stvari je rešljivih v posameznem resorju. Delna kadrovska in drugačna samozadostnost posameznih resorjev je draga, nesmotna in tudi samo navidezno⁶ mogoča pri dveh ali treh resorjih.

Take težave pozna ves svet, za veliko tega so krive tudi različne stroke, ki vsaka po svoje analizirajo in razumejo upravo in jo skušajo pojasniti s svojimi lastnimi znanji. Poglejmo naše stroke in njihovo »navijaško« obnašanje v tekoči šolski reformi.

V mednarodni makroekonomske definiciji in statistiki je delitev med sektorji [5] [8] metodološko dokončna.

2 Avtor se preseli v Ljubljani v letu 1997. Svoj novi naslov je moral prijaviti 150 krat na razne - tudi javnoupadne institucije - vsaki posebej in v različnih obdobjih na različne načine (MNZ, SPIZ, ZZS, davčni organ, druga zavarovanja in podobno). Za davčne potrebe in statistične potrebe naj bi po novem zakonu o računovodstvu pravni subjekti poročali ali pošiljali svoje računovodske izkaze najmanj dvema držanim organoma. Podobno je pri poročanju poslovnih subjektov, zaostankih pri zemljiški knjigi in zemljiškem katastru. To so samo primeri, ki so sicer podprti z uvajanjem IT-ja v javno upravo, organizacija in ostalo pa se zanemarija.

3 Majhne države imajo zato veliko težav. Luksemburg tudi s francoščino prevzema vse, kar velja za Benelux in frankofonski del Unije. Samo Estonija med državami v tranziciji in pridruženimi državami ima manj državljanov kot Slovenija in velike težave pri sprejemanju Acquila. Avstrija je za vstop v Unijo uspešno uporabila nemški jezik in njihove izkušnje. Švica ni članica, vendar se preko EEA-ja lahko priključuje ima vse na voljo za uporabo tri uradne jezike članic Unije.

4 Dokument v zvezi s tem je obravnavala Vlada RS v juliju 1998 in ga sprejela. Vsebina naj bi segla čez datum priključitve v Unijo, uredili naj bi nekatere neuskaljene strategije in bilančne zadeve in še dokaj neuskaljene Nacionalne programe ter druge akte. Ustanovi se tudi "Svet za razvoj", ki bo spremljal izvedbo tega projekta in aktivno sodeloval pri njem.

5 Informacijska služba je kot izraz uvedena z zakonom o družbenem sistemu informiranja. Institucije, ki so bile tako določene v tedanji državi so bile statistični zavod, SDK, geodetska služba, SDK in drugi, ki so zbirali podatke za več uporabnikov. Danes razumemo tako delo kot informacijsko javno službo s tem, da je pretežno usmerjena k podatkovni in analitski podpori drugih uporabnikov.

6 Ločevanje državnih notranjih oskrbnih funkcij posebej za takoimenovane državotvorne resorje je največkrat neproduktivno. Njihova javna naročila so tudi v razvojni funkciji. Kopičenje in podvajanja strokovnjakov po resorjih pa je neproduktivno in vodi v strokovne konflikte. To se kaže posebej in tudi na področju informatizacij raznih dejavnosti v ministrstvih in javnem sektorju na sploh.

Po sprejemu uredbe o Standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev je za leto 1999 znano, da imamo v Sloveniji okrog 3080 javnoupravnih oseb, uvrščenih v sektor centralne ali lokalne uprave. Ta razvrstitev se razlikuje od pojmovanj in definicij, ki jih pozna upravna stroka. Zato pa tudi ni ustrezne primerljivosti. Vendar so Maastrichtski kriteriji mednarodno povezanost in primerljivost tudi na numerični ravni zaostri do konca in to na statističnih podatkih. Tu veljajo kriteriji ESA (European System of Accounts). Čeprav se govori o kazalnikih uspešnosti javne uprave, je treba prevzeti statistične definicije in metode, čeprav imamo še vedno resorna »samomerjenja« [1] in samoanalize.

Delovanje javnoupravnih organizacij kot informacijska dejavnost.

V javni upravi povsod obstaja informacijski proces, ki upravljanje in analize⁷ sploh omogoča. Pripravljajo se podlage za odločanje, analize in prognoze, organizirajo se dialogi in vse potrebno, da bi bile odločitve boljše, kot jih pripravi in izvede politična konkurenca. V pluralnih ureditvah poznajo vladni resorji svojo konkurenco - opozicijo, ki stalno spremlja njegove dobre, še bolj pa slabe poteze in ki je strokovno usposobljena prav za tako delo in se neprestano pripravlja za prevzem oblasti.

Za pripravo podlag za odločanje si najprej zgradimo abstraktno predstavo o pojavu (-vih) in o predvidljivih medsebojnih vzročnih posledicah (relacijah) [8] [6]. Imamo torej predstavo o stvareh, konkretnih entitetah, pojavih, učinkih, ali njihovih medsebojnih relacijah in učinkih. Zaradi tega, pretežno informacijskega aspekta tudi državno upravo uvrščajo in merijo, tudi - statistično, kot temeljno sestavino *informatizirane družbe*, saj imajo pretežno vsa delovna mesta v tej dejavnosti izrazito informacijski značaj [11]. To pa je sprejemanje in obdelava sporočil in podatkov, analiza ter priprava osnov za nove odločitve in priprava dokumentov za odločanje, kasneje pa spremljanje učinka odločitev, merjenje rezultatov doseganja postavljenih ciljev.

Analiza je tudi izhodišče našega pristopa k pričakovani novi organiziranosti državne in javne uprave. Vse odločitve - tudi v javnem sektorju - sprejemajo posamezniki sami ali v skupini z neko delno usklajeno analitično predstavo, ki jo imajo ali si jo po potrebi zgradijo o stvareh, o katerih odločajo ali za njih samo pripravljajo podlage. Tako delo je predvsem razumevanje informatiziranih vsebin, način njihove evalvacije in iskanje sinteze.

Posameznik ima glede na predhodna znanja, motiv in svojo specializiranost tudi svojo predstavo o pojavu in predmetih odločanja. Zato gradi svet ustrezna sredstva,

kot so standardi, enotna merjenja, statistične metode, skupni modeli, definicije, terminologije. In prav sredstva državne statistike so lahko z bazami podatkov vrednosa za sporazumevanje med strokami, resorji in mednarodno razumevanje.

V šolah se učimo obveznih standardnih predmetov: jeziki, matematika itd., da bi se lažje razumeli, da bi se lažje upravljali stvari v celoti, da bi se skupaj zavedali posledic itd. Danes je vse to že informatizirano in podprto z medmrežjem - tudi v šolah. Elektronsko poslovanje se začne že v osnovnih šolah in bo izredno vplivalo na razvoj v državi [11].

Bistvena pri delu v administraciji je kombinacija specialističnih znanj in univerzalnosti. Vse je kot vezna posoda. Tako resorji v katerikoli odločitvi vplivajo na druge in obratno, le da ne vemo vedno za količino in kakovost vpliva. Posledic se premalo zavedamo, so pa težko predvidljive, s poslovniki hočemo vzpostaviti povezave.

Na človekove predstave vpliva več stvari: koliko že zna in za kaj je usposobljen, ali je pripravljen pridobiti nove pomembne podatke za izboljšanje predstave, od tega koliko in kako je motiviran za delo, kako je že oskrbljen s podatki in znanjem. Vse to mu krepi predstavo o stvareh in izboljšuje odločanje.

Politični, strokovni optimum za informacijsko podporo za taka odločanja naj bi se določal v raznih oblikah koordinacije. To so lahko vlada in njena delovna telesa. Že sam obstoj delovnih teles dokazuje, da resorna pristojnost brez strokovnih delovnih koordinacij pred sejo vlade ne more biti dobra. Te že v tej fazi potrebujejo podporo informacijske tehnologije (IT).

Vsako nalogo lahko razumemo kot resorno in tudi medresorno povezan projekt, imeti mora dobro določene cilje, pravočasen začetek, določene vmesne ali operacionalne cilje, dovolj dobro postavljene medresorske relacije z možnostjo sprotnih potrebnih redefinicij in pomembno strokovno in delovno podporo agencij in drugih zunanjih in bolj splošno namenjenih institucij. Vendar so tudi obljube pomembne, ker neizvršeno delo blokira delo drugih [1].

Uradi, agencije, uprave

Po svetu oblikujejo zaradi skupnih znanj in skupnih formaliziranih predstav o stvareh blizu vlade - še vedno pa na proračunskih ali kombiniranih osnovah - strokovna telesa ali državne agencije (zavodi pri nas), ki pomagajo meriti in analizirati izbrane pojave, ne samo za vlado, marveč za vse ali za večino drugih uporabnikov. Agencije v svetu že dolgo opravljajo storitve pretežno za vlado in tudi za druge "nevladne" uporabnike, ki so po uporabi

⁷ Izraz analiza je izjemoma prisoten v zakonu o delovanju in delovnih področjih ministrstev v členu 1 v splošnem delu in obveza analize velja za vsako ministrstvo in organ. Pri nas se tega izraza izogibamo, tudi enote v ministrstvih, ki imajo naslov analize, so redke.

podobni, lahko pa veliko močnejši od vlad⁸. V sami administraciji tudi obstajajo pretežni uporabniki njihovih storitev.

To so tudi državne javne službe, ker se njihove storitve in podatki ne smejo prodajati nekontrolirano ali ločeno in protekcionistično, morajo biti enako in istočasno na voljo vsem, tudi tujini po meddržavnih sporazumih. Posebej pa veljajo določila informacijske družbe, da naj bi vladne baze podatkov ali informacijske storitve dali na voljo tudi vsem zasebnikom, ki bi tako pridobili na tržnem položaju in konkretni sposobnosti. Vlade pa še vedno politično odgovarjajo za to, da te agencije delujejo po programih in zakonih in imajo ustrezne možnosti za tako delo. Javnim zavodom ali službam določa delo predvsem zakon in samo del s posebnimi programi ali tekočimi naročili vlada.

Nekaj primerov

Sinteza na primeru vlade Zvezne republike Nemčije.

Kanzleramt (Urad predsednika) vodi državni podsekretar, funkcija tega urada je primerljiva s "Chief of Staff of the White House" v ZDA, z angleškim "British cabinet secretary" ali s francoskim "Secrétaire général de la présidence". Manj pa z našim uradom predsednika vlade.

Zakonsko je ta funkcija določena kot centralna koordinacija tekočega dela vlade, pri nas je to približno kot funkcija generalnega sekretarja Vlade republike Slovenije - odgovornost za seje in dnevni red vlade ter za delo nekaterih vladnih služb. Ni vsebinskih in predhodnih priprav na nemški način.

Spoštovanje resornih pristojnosti je osnovno. Urad predsednika je center obveščanja za kanclerja in sredstvo ter način neodvisnega političnega razmišljanja. V tem uradu je med drugimi tudi večje število strokovnih sodelavcev, ki imajo za nalogo sodelovanje z resorji in tudi z agencijami. Vsak od njih mora biti sposoben pisati kanclerjev komentar za zakonske projekte in tako podpreti njegovo mnenje, preden gre projekt na sejo in razpravo v kabinetu.

Bistveno zanje je tudi spremljanje dela v ministrstvih. Tako so povabljeni na notranje razgovore, razprave, zaproseni za komentarje in pogosto so prvi sodniki v primerih medresorskih konfliktov.

Koristno za koordinacijo je tedensko sestajanje podsekretarja z vsemi podsekretarji v ministrstvih. Dnevni red za te sestanke lahko predlagajo vsi. Bistvo je delitev dela, preprečevanje zgodnjih konfliktov in inicializacija projektnih pristopov.

Na kratko lahko opišemo še dokument, ki pomeni formalizacijo in informatizacijo konkretnih zadev v pristojnosti vlade. Zanimiv je *opomnik ali obrazec*, prirejen za informatizacijo, ki določa, na kaj je treba pri obveščanju kanclerja misliti in kaj je treba ovrednotiti oziroma oceniti. Med pomembnimi odgovori v opomniku niso samo tisti, ki odgovorijo na vprašanje ob konkretnem zakonskem projektu ali drugačni odločitvi, kaj pomeni to za odnose z takratno DDR, deželami v ZRN, s Francijo, z NATO-paktom, tedanjo Sovjetsko zvezo - danes Rusijo in nove države, ZDA, tedanjo Evropsko skupnostjo in podobno. Važno je tudi, kaj je z okoljem in posebej zrakom, vodami... ipd. Pomembne so ocene ravnanja posameznih socialnih skupin in njihove pričakovane reakcije volivcev. Opomnik ima 38 skupin vprašanj in je urejen za računalniško obdelavo.

Tak širši opomnik pogrešamo tudi pri nas, saj je treba med drugim pri vsakem projektu poleg resornih vsebinskih rešitev oceniti še skladost z drugo zakonodajo, z Evropsko pravno ureditvijo, napovedati kadrovske potrebe in proračunska bremena, mednarodne skladnosti in še kaj.

Danski primer - komunikacija z volilci pred vladnim odločanjem

Danska je uspešna in predsem tudi socialno dobro urejena država. Imajo največje davčne obremenitve v okviru OECD-ja, zato je kontakt z volilci in preverjanje ukrepov vlade poleg predstavnikov ljudstva v parlamentu potreben še na drug način.

Posebno obliko testiranja zakonskih projektov neposredno s posebnimi izbranimi kategorijami prebivalstva so razvili prav zato. Njihov podatkovni »Law model« je podpora dodatnim poizvedovanjem mnenja davkoplačevalcev in volilcev. Vlada in resorji uporabljajo preko državne statistike skupen odličen stalno vzdrževan vzorec prebivalstva - 3% celotne populacije. Za te osebe zberejo veliko osebnih podatkov, nato pa jih anketirajo s posebnimi ožje ciljanimi vprašalniki, še preden grejo v sprejemanje konkretnih zakonskih projektov. Tako pridobijo odziv volilcev na splošno ali posameznih skupin prebivalcev (na primer malih podjetnikov).

Statistika dobi nalogo povezovanja obstoječih, zbranih in zaupnih statističnih podatkov s tako pridobljenimi anketnimi podatki in jih obdela tako, da se osebni podatki ne izkažejo. Torej večino pomembnih zakonskih projektov glede na volilne, politične in druge posledice strokovno testirajo tudi empirično, ne samo javnomnensko, marveč kombinirano z uporabo dejanskih, sicer zaupnih osebnih podatkov (poklic, status, dohodnina, socialno stanje, družinsko stanje ipd).

8 Glej - referat: "Banovec informatizacija državnih socialnih storitev", Statistični dnevi 1997, Radenci. Gre za predlog, kako pristopiti k reorganizaciji in informatizaciji državnih storitev v okviru pristojnosti MDDSZ (Ministrstva za delo družino in socialne zadeve). Prav tako so znane že delujoče povezane velike vsedržavne baze podatkov med državnimi organi: Baza podatkov zaposlenih med ZZSZ (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ZPIZ-om (Zavod pokojninsko in invalidsko zavarovanje) in Uradom ali Koordinirana administrativna baza povezanih podatkov treh registrov (KABPP3R), ki povezuje CRP (centralni register prebivalcev, zemljiški kataster in Poslovni register Slovenije ter podpira delo 6 državnih organov in okrog 120 občin (po stanju 1.1.1999.).

Švedski primer

Preučevanja švedskih izkušenj koordinacije vladnih funkcij v letu 1997 so napisana v posebnem poročilu [12]. Za boljšo koordinacijo skušajo zmanjševati število zaposlenih v ministrstvih na minimum politično bolj usmerjenih uradnikov. Vse drugo pa poverijo v delo agencijam in podobnim javnopravnim osebam ali v druge oblike, ki delujejo po posebnih letnih in večletnih strogo koordiniranih in kontroliranih programih, praviloma so vsi orientirani na rezultate, ki so v naprej pričakovani (results based management). Tak način izvajanja funkcij države olajšuje koordinacije med ministrstvi, ki tako niso sama »na noter« obremenjena s preveč strokovnim in zakonsko omejenim delom in se lahko posvečajo predvsem novim in tekočim problemom. Švedska koordinacija dela v vladi je po Blondelu [14] med najbolj uspešnimi in racionalnimi.

Kaj lahko povzamemo iz navedenih primerov

Od informatiziranih virov pričakujejo v vseh državah nevtalnost in enakomerno oskrbo vseh resorjev in drugih uporabnikov z dobrimi informatiziranimi podatki in statistikami. Če bi se zgodilo kaj drugega, bi v vladah izgubili pogovorni jezik številka za skupno regulacijo v državi in mednarodno sporazumevanje. Zato povsod pazijo, da statistika in druge agencije ostanejo samostojne in neodvisne, kar so določili tudi v resoluciji OZN ECE za Evropo.

Na sintezo mislijo v omenjenih vladah takoj. Podobno je tudi pri drugih članicah Unije. Medsebojne oblike obveščanja so praviloma zelo formalizirane in takoj v začetku mislijo in delajo povezano. Roki so izredno spoštovani. To je povezano s stalno prisotnimi strokovnjaki in dobro plačanimi nameščenci. Strokovnjaki tudi programirano »krožijo« med organi, imajo dolgoletno strokovno prakso in stalnost v državnih ali javnih agencijah in ministrstvih, s pomembnim notranjim izobraževanjem in statusom državnih uradnikov navzven.

Informatizacija se povsod predpostavlja in se sploh ne opisuje posebej. Informatizacija je za koordinacijo seveda nujen tehnični in organizacijski pogoj, ni pa zadosten. Omogoča veliko interakcij in variant in boljše odločanje.

Bistvo teh - dokaj subtilnih koordinacij je čim manj izgubiti pri ugledu, narediti čim manj napak in obdržati celo volilno telo ali vsaj njegov del. Seveda to pospešuje tudi ekonomsko uspešnost države, s katero se vloga države in vlade samo še krepi. Ob tem pa je treba razviti dodatne organizacijske in analitske navade (ZRN), zbrati dovolj podatkov, ki osvetljujejo položaj posameznika in ga povezujejo z njegovim trenutnim anketnim odgovorom (Danska in nordjici) in razbremenjevati ministrstva z rutinskimi izvajanjem zakonov z angažiranjem drugih javno pravnih oseb (Švedska).

Ker so ZRN in druge analizirane države med gospodarsko najuspešnejšimi državami na svetu, bi bilo ver-

jetno dobro razmisliti, kaj bi od njihovih sinteznih ukrepov lahko uporabili tudi pri nas.

Sklepne misli

Nekateri dogodki v Sloveniji potrjujejo, da del naših težav izvira tudi iz neurejenih ali slabo določenih področij dela in pomanjkanja predhodnih strokovnih in organizacijskih koordinacij v sami vladi. Funkcija prejšnjega Zavoda za družbeno planiranje, ki je nekaj sinteze vseeno opravljal, se je spremenila in razdelila. Napačno razumljena delitev na resorje ali ministrstva ob nepopolni koordinaciji med ministrstvi lahko samo za razna potrdila, potrebna prebivalstvu obremenjuje veliko število zaposlenih (stanovanja in potrdila, davčne registracije, druga administriranja ipd.).

To še ne pomeni, da strateški koraki pri analizi neke funkcije in njeni informatizaciji v državni uprave niso možni. Prav funkcije so pomembne in važne, ne pa institucije in organi, ki so njihovi trenutni nosilci. Še vedno pa informatiziramo pretežno javnopravne institucije v celoti in institucionalno (INDO-Informatizacija državnih organov). Gradimo popolne in "celovite informacijske sisteme" in podobno. Bolje bi bilo analizirati vse naloge državljana in funkcije njegovih registracij za vse baze javnopravnega sektorja in temu podrediti informatizacijo.

Svet za vprašanja informatike pri vladi RS se pogosto ne more odločiti in razpravljati še o vsebinah in njihovem pomenu za odločanje. Vseeno pa so predvsem javno pravne funkcije tiste, ki zahtevajo modernizacije in mogoče tudi medsebojno prenašanje v izvrševanju, ne pa organi ali računski centri.

Stalna in ne enkratna analiza funkcij države in njihovega informatiziranega izvrševanja, dekompozicija teh funkcij in prenos njihovega izvrševanja v nove institucionalne oblike je tudi pogoj za eksternalizacijo in izvajanje teh funkcij izven javne uprave [11]. Primerna bi bila nemška izkušnja, ki jo je treba glede komuniciranja z javnostmi podatkovno kombinirati z Danskimi izkušnjami in modelom podatkov za *Law Model* in s švedsko racionalnostjo delitve javnopravnega dela.

Bistven pa je razmislek o organizacijski rešitvi, ki naj bi omogočala boljše sinteze in ciljano organizacijo ožje uprave (okrog vlade in izvršnih teles), preden se vanjo zareže zelo radikalno z novimi projekti, ko stari projekti še zaostajajo. To pa je povezano z omenjenimi problemi delitve na resorje, z neharmoničnimi in nepovezanimi modernizacijami po resorskih vertikalah do (novih) občin in do poslovnih in drugih subjektov [1].

Slovenija se vključuje v Evropsko unijo. Kriteriji za to so strogi in bodo veljali za tudi organizacijo v upravi. Najkasneje v letu 2001 naj bi izvedli množico različnih reform. Vprašanje racionalne organizacije vsega javnega sektorja je zato najboljše rešiti z vidika zadovoljevanja potreb posameznika davkoplačevalca in jo obravnavati kot storitveno servisno dejavnost, kot razmišlja tudi Evropska unija.

Tu smo spet pri vprašanju koordinacije informatiziranega izvrševanja funkcij in sinteze, kar je permanentna funkcija vlade in njene notranje organizacije, ne glede na to, kdo je na oblasti. Med najbolj pomembne pričakovane rezultate je treba uvrstiti sicer napovedano in pričakovano analizo javnega sektorja in njegovo reformo in informatizacijo. Informatizirane zbirke podatkov in tako podprto analitično delo pa potrebujemo, četudi vsi predlogi v zvezi z odločanjem še niso uresničeni. Potrebujemo jih:

- za javno upravo samo za »notranjo izmenjavo« in podporo določanju,
- za tiste, ki jim uprava služi – davkoplačevalce (državne storitve v različnih sektorjih),
- za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti in harmonizacijo z državnim okoljem.

O izboljšani sintezni dejavnosti v sami vladi pa morajo razmisliti ne samo vlada na oblasti, temveč tudi parlament in še kdo. Rešitev ne more biti samo način dela konkretne vlade - to mora biti trajna in tudi *kontinuirana institucionalna in organizacijska oblika* z določeno informacijsko (baze podatkov in povezovanja teh baz) in kadrovske (stroka) kontinuiteto.

Novi in pravi razlog za naš razmislek pa so naloge, ki jih je vlada določila SVEZ-u (Služba vlade za evropska zadeve), ki je določenimi organizacijskimi pristopi in nalogami začel z določenimi novimi oblikami koordinacij dela za evropska približevanja in pripravil dosedaj za to državo največji sintezni dokument NPAA 2002, ki je v marcu 1999 v razpravi v Državnem zboru. Veljalo bi ga uporabiti za proučitev sposobnosti za njegovo uresničevanje in vlogo, ter potrebne spremembe v koordinaciji delovanja centralne in tudi lokalnih oblasti.

REFERENCE

[1] Vlada RS, je 7/5-1998 sprejela med drugimi tudi 4. sklep v zvezi z informatizacijo občin in državne uprave: Citat "Ustanovi se projektna skupina v sestavini MNZ-vodja skupine, Služba Vlade za lokalno samoupravo, SURS, MOP, CVI, Služba Vlade za zakonodajo, MF in predstavniki treh lokalnih skupnosti, ki naj v dveh mesecih pripravi izhodišča za pripravo enotnega informacijskega sistema za potrebe državnih organov in organov lokalnih skupnosti".

[2] MNZ (Ministrstvo za notranje zadeve), Urad za organizacijo in razvoj uprave - Pododbor za reformo javne uprave, Strateški načrt reforme javne uprave, (Poročevalec DZ, druga gradiva in poročila in poročilo EC o napredku - julij 1998)

[3] Banovec Tomaž: "Elementi za postavitev dokumentacijske funkcije v okviru medresorskega odbora za odnose z Evropsko unijo"- predlog, 8. februar 1996, 9 strani, ni bilo obravnavano

[4] SVEZ - projekt "Predlog za ustanovitev delovne skupine za vzpostavitev dokumentacijskega centra za predpristopno strategijo", 921/96 26. II -1996

[5] Najvažnejše standardne klasifikacije za državno in javno upravo: SKIS Standardna klasifikacija institucionalnih sektorjev - Slovenije po ESA, velja od 1.1.1999. COFOG (Classification on the Functions of Government) je ena od štirih klasifikacij privzetih ali napovedanih v letu 1993 za potrebe SNA (System of National Accounts). Tri klasifikacije krožijo kot predlogi, se pa že uporabljajo v praksi. Te klasifikacije so pomembne za evidenčno urejanje države in obračun BDP-ja, izbor COICOP (klasifikacija individualne potrošnje po namenu), COPNI (klasifikacija neprofitnih institucij po namenu) in drugi veljavni v MF, BS IN SURS-u. Pomembno za rabo pri računu države in posredno za razvoj statistike storitev države in za ločevanje institucij javnega od institucij zasebnega prava (izvršeno).

[6] Tomaž Banovec: Model podatkov v Republiki Sloveniji - potrebe po povezovanju in večnamenski uporabi statističnih in evidenčnih podatkov za potrebe socialne politike, Statistični dnevi '96 in rezultat študije, zbornik 11 str.

[7] IMAD - ZMAR, več avtorjev: "Strategy of the Republic of Slovenia for Accession to the European Union - Economic and Social Part", april '98, Ljubljana, 278 strani.

[8] Model podatkov Slovenije. Nacionalni program statističnih raziskovanj december 1997 med drugim določa nalogo izgradnje Modela podatkov Republike Slovenije. Naloga določa Analizo zbiranja podatkov v Republiki Sloveniji iz evidenčnega in statističnega vidika, harmonizacijo in združevanje v kontroliran (upravljan) model podatkov.

[9] Vlada RS: Državni program za sprejem pravnega reda EU (DPSPR) National Programme for the Adoption of the Aquis (NPAA).

[10] Vlada RS-SVEZ: "Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002"; 23.12.1998, predlog DPPPR2002 -37 strani, 8 pogl. in zaključek

[11] Tomaž Banovec: "Izbrane slovenske strategije in njihova informatizacija v kontekstu evropsko razumljene informacijske družbe" Indo '97, povabljeni referat, zbornik (INDOK SURS)

[12] Tomaž Banovec: "Švedska - državna in javna uprava in njeno delovanje ter plačevanje dela po metodi upravljanja rezultatov". Interno za sporočila SURS-a, 10 str., 1997

[13] Stanka Setnikar Cankar: »Informatizacija je potreben, toda ne zadosten pogoj za celovito reformo javne uprave«, Uporabna informatika 4/1998

[14] Blondel Jean: "Comparative Government", ISBN o-13-433905-3, 1995, 329 strani, str. 276: poglavje "Types of Cabinet government"

◆

Tomaž Banovec je direktor Statističnega urada Republike Slovenije. Med drugim se je posvečal prostorskim informacijam in uvajanju tehnologije s kartografijo in teledetekcijo. Sodeluje pri izgradnji modela podatkov RS, je utemeljitelj identifikacije in lokacije nepremičnin s pomočjo centroidov in tudi registrskih povezovanj med velikimi bazami podatkov. Deluje na področju evropeizacije evidenc in statistik in pri povezovanju modela podatkov v globalni statistični model podatkov.

◆