

# E-UPRAVA

## DESET MILISEKUND PO VELIKEM POKU

Mirko Vintar

### Povzetek

Čeprav se o e-upravi v zadnjem času zelo veliko piše, se le-ta obravnava prvenstveno kot tehnološki fenomen. Vse bolj pa postaja jasno, da zahteva razvoj e-uprave globoke spremembe tudi v temeljnih organizacijskih načelih in še posebno v samih poslovnih procesih. Prispevek obravnava upravno-sistemske in organizacijske vidike fenomena e-uprave. E-uprava radikalno spreminja notranji organizacijski in procesni ustroj upravnih sistemov in tehnološke osnove njihovega delovanja, še bolj pa načine komuniciranja uprave z njenimi uporabniki, občani in organizacijami ter naravo in kakovost njenih storitev. Opredelili bomo naravo teh sprememb in temeljna načela, ki bi jih morali upoštevati pri nadaljnjem razvoju e-uprave.

### Abstract

#### *E-Government ten milliseconds after the big bang*

*Although much has been written about e-government, it has been considered primarily as a technological problem. It is becoming evident, though, that the development of e-government requires profound changes in basic organisational principles and particularly in business processes, too. The article considers management and organisational points of view of e-government phenomenon. E-government radically changes internal organisational and process structure of government systems and the technological basis of their operations. Moreover, it changes the ways of communication with its users, citizens and organisations, the nature and quality of its services. We shall define the nature of that change and basic principles which should be taken into account at further development of e-government.*



## 1. Uvod

Strokovnjaki za internet in elektronsko poslovanje pravijo, da je le to v razvojni fazi, primerljivi z univerzumom, približno deset milisekund po velikem puku, to je v fazi eksplozivnega širjenja, za katerega pa nihče ne ve, kam nas bo pripeljalo in kje je njegov konec, če ta sploh obstaja. Za fenomen e-uprave bi lahko uporabili podobno slikovito primerjavo, narava razvojnega procesa je podobna, njegove dimenzije in končni izid pa enako neznan. O razvoju tako imenovane e-uprave in njegovem pomenu za nadaljnji razvoj javnega sektorja, se v zadnjih dveh letih izjemno veliko govori, čeprav je sam fenomen tudi v strokovni javnosti še dokaj neraziskan in zato pogosto različno ali celo napačno razumljen. Z zelo meglenimi predstavami, kaj ta fenomen v resnici pomeni za upravne sisteme in številne poizkuse njihovega reformiranja pa se pogosto srečujemo tudi v praksi in celo med eminentnimi upravnimi strokovnjaki.

Pri uvajanju e-uprave ne gre le za naslednji korak v avtomatizaciji in informatizaciji, skratka za zvezno nadaljevanje procesa tehnološkega razvoja uprave, ki smo ga začeli nekje v sedemdesetih letih preteklega stoletja. V resnici gre za razvoj povsem novega načina poslovanja uprave, ki v celoti sloni na uporabi informacijskih tehnologij in interneta, kar pomeni raz-

voj novih mehanizmov upravnega delovanja, novih postopkov in kar je še posebej pomembno tudi nove ponudbe storitev, ki je uprava v preteklosti ni poznala. Dosegli smo torej razvojno točko, ko tehnologija ni več zgolj sredstvo za doseg ciljev, pač pa začenja bistveno vplivati tudi na cilje same. Razvoj novih upravnih postopkov in storitev bo začel kmalu vplivati tudi na upravne strukture in s tem na organiziranost uprave. Potreba po radikalnem prestrukturiranju, ki je že nastopila denimo v bančništvu, predvsem zaradi vse bolj razširjenega brezgotovinskega poslovanja in uvajanja telestoritev, bo v bližnji prihodnosti zadela tudi druge storitvene dejavnosti in uprava ne bo najbrž nikakršna izjema.

Reinermann ugotavlja (Reinermann; 2001), da postaja eksplozivno širjenje uporabe interneta v javnem sektorju z vsemi tehnološkimi, sociološkimi in ekonomskimi posledicami in spremembami, ki jih prinaša, strateško politično in seveda vodstveno vprašanje. Do enake ugotovitve so prišli tudi udeleženci Druge mednarodne konference združenja zakonodajnih teles Evrope (septembra 2000 v Ljubljani), ki so se ga udeležili parlamentarci 13 zahodnoevropskih držav in ZDA.

E-uprava ni le tehnološki fenomen. Plaz sprememb se je sprožil, ko je razvoj informacijske tehnologije in interneta dosegel določeno kritično razvojno točko, spremembe, ki so se že začele odvijati, pa bodo imele dolgoročne posledice v normativni, organizacijski in celo v politični ureditvi javnega sektorja. Brez pretiravanja lahko govorimo o začetku razvoja nove organizacijske paradigme uprave.

V prvem delu prispevka bomo skušali podrobneje opredeliti, kaj je e-uprava in kakšne spremembe prinaša v upravne sisteme. V nadaljevanju pa bodo predstavljena tudi nekatera načela in izhodišča, ki bi morala služiti kot osnova in vodilo pri razvoju elektronskega poslovanja uprave, da se bo ta res razvijala v smer učinkovite in uporabnikom prijazne uprave.

## 2. Opredelitev e-uprave ter značilnosti sprememb, ki jih prinaša

Izraz e-uprava je star šele dobri dve leti. Z njim mislimo intenzivno uvajanje uporabe interneta in elektronskega poslovanja v upravo, znotraj uprave med upravnimi organi, navzven z občani, podjetji in drugimi organizacijami (glej tabelo 1). To pomeni, da bodo lahko občani, podjetja in ostali nevladni sektor, ko bo e-uprava v resnici delovala, večino uradnih zadev, dovoljenj in dokumentov pridobili kar preko svojega računalnika oziroma interneta. Na ta način e-uprava odpravlja slabosti, ki uporabnike sedanje uprave najbolj motijo: čakanje v vrstah, uradne ure, neprijazne uradnike itd. Na voljo bo vsem na enako prijazen ali neprijazen način 24 ur na dan in sedem dni na teden. Delovala naj bi bistveno hitreje in bolj pregledno. Celo podkupiti jo bo veliko težje.

Tabela 1: Glavne razvojne smeri in komunikacijske poti e-uprave

	občani	javni sektor	gospodarstvo	nevladne organizacije
občani		X		
javni sektor	X	X	X	X
gospodarstvo		X		
nevladne organizacije		X		

Sliši se skoraj kot pravljica, ali bo vse to res? Znano je, da gredo vse velike ideje in koncepti običajno skozi tri značilne razvojne faze. Prva je faza navdušenja, ki je bolj ali manj evforična in nekritična, saj na začetku praktičnih izkušenj običajno še ni, vse se vidi samo v bleščeči luči. Potem se začnejo nabirati izkušnje, nizajo se delno uspeli in neuspeli projekti in poizkusi uporabe, kazati se začnejo tudi različni stranski učinki, na začetku neznani ali nepredvideni, nastopi faza streznitve. Po dovolj nabranih izkušnjah, ki pozitivno

vplivajo na nadaljnji razvoj ideje ali koncepta nastopi faza zorenja in ta šele pokaže celotno idejo, njen pomen in vrednost za prakso v pravi luči. S fenomenom e-uprave smo nedvomno ta hip še v prvi od zgoraj opisanih faz, to je v fazi dokaj nekritičnega navdušenja, se pravi še zelo na začetku, zato so mnoga od naših napovedi in pričakovanj ta hip še nekoliko poenostavljena in naivna. Toda najbrž ne precenjujemo velikostnega reda sprememb, ki nas na tej poti čakajo, verjetno podcenjujemo le velikost in naravo problemov, ki jih bo potrebno na tej poti rešiti.

### Štirje povezani vidiki razvoja e-uprave

Omenili smo že, da bo uvajanje e-uprave zahtevalo njeno celovito prenovu in prestrukturiranje poslovanja, postopkov in storitev, to pomeni najprej notranje organizacije dela, dolgoročno pa tudi institucionalno in teritorialno. Gre za kompleksen projekt, ki nima zgolj tehnološke dimenzije, pač pa poudarjeno procesno, organizacijsko, pravno, sociološko in še kakšno. Povedano z drugimi besedami: če želimo ponuditi občanom po internetu eno samo samcato storitev, denimo podaljšanje potnega lista, moramo poleg tehnoloških rešitev, ki v glavnem obstajajo, zagotoviti še spremembe ustreznih predpisov, organizacijske rešitve, plačila taks po internetu, dostop do javnih registrov itd. Omenili smo enega od bolj preprostih primerov, postopkov in storitev, ki jih izvaja javni sektor, je pa na tisoče.

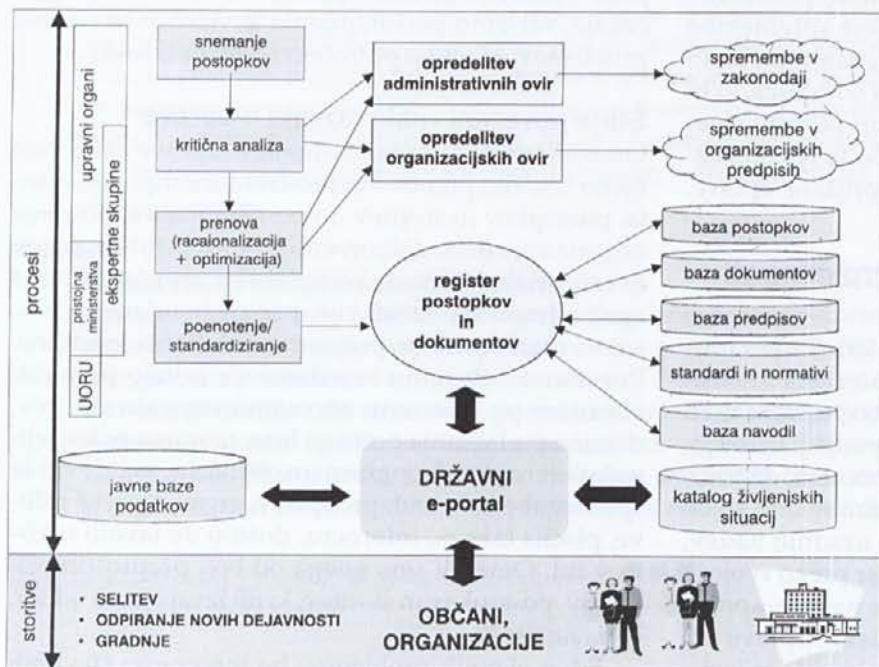
Eden glavnih problemov bo integracija številnih ločenih evidenc, pristojnosti, medresorskih povezav ter iskanje povsem novih notranjih organizacijskih rešitev. Da bi lahko vpeljali e-upravo, bo treba s številnimi med seboj tesno povezanimi projekti v podrobnosti analizirati poslovanje vseh upravnih organov, identificirati, posneti, prenoviti in poenotiti postopke, dokumente in storitve, razviti enoten način njihovega izvajanja, njihove predstavitve in ponudbe na internetu, enotne pristopne mehanizme itd (slika 1). Že danes se predstavlja na internetu večina upravnih enot, vendar vsaka na svoj način. Če ne bomo pravočasno postavili enotnih standardov, klasifikacij, skratka enotnega metodološkega pristopa in nasploh pristopili k uvajanju e-uprave od vrha države navzdol, se nam bo zgodilo, da bomo imeli nekaj deset e-uprav in ne ene same.

Nekaj tovrstnih projektov je že v teku in dosedanje izkušnje kažejo, da je potrebno pri razvoju e-storitev uprave vzporedno delovati na štirih frontah. Ni dovolj razvijati zgolj sodobne tehnološke rešitve. Za njihovo učinkovito uvedbo je potrebno predhodno prenoviti temeljne procese poslovanja upravnih organov, prenoviti zakonodajo in odstraniti normativne ovire, ki pogosto preprečujejo uvajanje sodobnejšega poslovanja in ne nazadnje razvijati tudi nove organizacijske

prijeme in rešitve, da bo e-uprava dejansko delovala učinkoviteje in hitreje od klasične.

Torej lahko govorimo o štirih vidikih razvoja e-uprave:

- tehnološki vidik,
- pravni vidik,
- organizacijski vidik,
- procesni vidik.



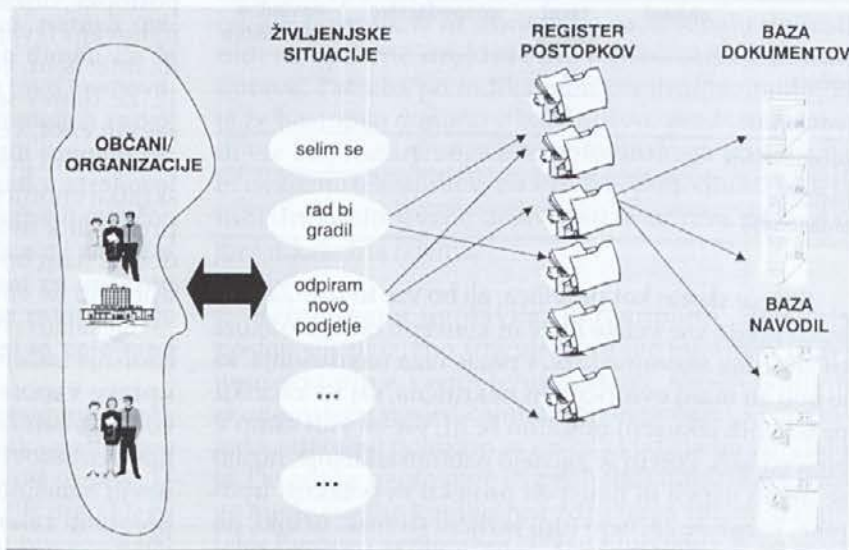
Slika 1: Proces razvoja e-storitev

V prvi fazi, za začetni razvojni zagon, je seveda najpomembnejši **tehnološki vidik**. Osnovne tehnološke rešitve so potrebne, da lahko sploh začnemo razmišljati o elektronskem poslovanju uprave, potrebna je tudi neka minimalna opremljenost z informacijsko tehnologijo znotraj uprave in prav tako med njenimi uporabniki. V tem trenutku že obstajajo temeljne tehnološke rešitve in tudi minimalna opremljenost znotraj uprave. Najslabše stojimo s številom priključkov na internet, kar zelo omejuje absorpcijsko sposobnost uporabnikov, tudi če bi ponudba elektronskih storitev že obstajala v večjem obsegu. Glede na izkušnje drugih držav, bi moralo število uporabnikov interneta čimprej doseči vsaj okrog 40% prebivalstva, kar pomeni dobro izhodiščno osnovo za naglo širjenje uporabe e-storitev.

**Pravni vidik** ima v upravi poseben pomen. Gre za zagotavljanje sistemskih pogojev za razvoj učinkovitega in varnega e-poslovanja v upravi. Ti so bili vzpostavljeni s sprejemom Zakona o elektronskem poslovanju in digitalnem podpisu, popravki Zakona o splošnem upravnem postopku, Zakona o varstvu osebnih podatkov in pravkar sprejeto novo Uredbo o pisarniškem poslovanju. V nadaljevanju nas sicer še čaka spreminjanje materialne zakonodaje na večini upravnih področij, vendar to lahko teče postopoma, z razvojem ponudbe storitev.

Na **organizacijskem področju** nas čaka še veliko in večina dela. Razviti je potrebno Register postopkov in dokumentov, kot temeljno podatkovno bazo bodoče e-uprave, kataloge življenjskih situacij, storitev uprave, navodil, številne klasifikacije in standarde itd. Vse to je le osnova za razvoj javnih e-portalov, brez katerih ponudba e-storitev sistematično preprosto ni mogoče vzpostaviti. Portale je potrebno razvijati v obliki trinivojske arhitekture portala življenjskih situacij (slika 2).

Daleč najboljše in najzahtevnejše delo nas pa čaka na **procesnem področju**, kjer moramo v celoti prenoviti ali celo na novo razviti vse poslovne procese in postopke v upravi in jih prilagoditi novim možnostim in pogojem poslovanja (Wulf, 2001). Če se nam bo pri uvajanju e-uprave zatikalo, in vse kaže, da



Slika 2: Shema trinivojske arhitekture portala na bazi življenjskih situacij

bo tako, se nam bo najbolj prav na tem področju. Procesni vidik je najzahtevnejši iz treh razlogov. Prvič, v upravi imamo opravka z izjemno velikim številom različnih vrst storitev in postopkov, v celotni upravi več tisoč, prave številke ta hip nihče niti ne ve. Drugič, pri izvajanju prenove poslovnih procesov se srečajo vsi zgoraj navedeni vidiki, ki jih je potrebno hkrati usklajeno reševati ter iskati integrirane rešitve, sicer ne pridemo nikamor. To zahteva tesno sodelovanje med številnimi upravnimi resorji, ki ga je pri nas zelo težko doseči. In tretjič, izvajanje številnih procesov in postopkov presega meje in pristojnosti posameznih resorjev, zato jih lahko uspešno prenovimo spet samo s tesnim sodelovanjem vseh prizadetih resorjev, kar pa pogosto pomeni, kot že rečeno, nepremostljivo oviro.

### 3. Izhodišča za nadaljnji razvoj e-uprave

Vse razvite države so se uvajanja e-uprave lotile izjemno resno in pospešeno. Pri tem ne gre zgolj za skrb za občane ter njihovo dobro počutje in zadovoljstvo z upravo, čeprav je to v vseh državah z daljšo demokratično tradicijo zelo visoko postavljena vrednota. Gonilna sila razvoja elektronskega poslovanja je vsekakor zasebni sektor, gospodarstvo, v okviru katerega je začela nastajati tako imenovana nova ekonomija, ki se razvija na osnovi naglega razvoja povsem novih dejavnosti in storitev v okolju interneta. Ker je zasebnemu sektorju najpomembnejši poslovni partner prav uprava, bi lahko prepočasno uvajanje e-uprave zaviralo celoten razvoj elektronskega poslovanja podjetij in s tem nove ekonomije.

Tega se najbolj razvite države zavedajo, zato so si postavile izjemno napete roke, pravzaprav dobesedno tekmujejo med sabo, pri hitrosti uvajanja e-uprave, ZDA že do leta 2003, večina članic EU pa v obdobju med 2003-2005. V tem času naj bi ponudile vse storitve občanom in podjetjem po elektronski poti!!! Tudi Evropska unija ne drži križem rok, postavila je zelo ostre smernice na tem področju. S tem je tekma med najbolj razvitimi pri uvajanju e-uprave postala ne le strokovno in tehnološko, pač pa tudi prvorazredno razvojno in politično vprašanje.

### Temeljna načela pri razvoju in uvajanju e-uprave

Nekatera temeljna načela upravnega delovanja, ki so se razvijala skozi desetletja, da ne rečemo stoletja, so izpostavljena zgodovinski preizkušnji ali pa so očitno že povsem odveč, kot denimo:

- papirnat dokument, kot osnova vsakemu upravnemu dejanju,
- lastnoročni podpis, kot garant verodostojnosti, pristnosti in izraza volje,

- osebni stik s stranko, kot temeljno sredstvo osebne identifikacije,
- načelo krajevne pristojnosti, kot temeljno organizacijsko načelo pri ponudbi storitev in izvajanju postopkov itd.

Pri razvoju e-uprave ne smemo ubirati preveč bližnjic, saj nas bodo dolgoročno drago stale. Navidezno bi lahko najhitreje in najenostavneje napredovali, če vzamemo kot izhodišče za razvoj e-storitev vse obstoječe upravne postopke in storitve, take, kot se izvajajo danes. Dilema je podobna tisti izpred približno enega stoletja, ko so se na tedanjih kolovozih, zgrajenih za kočije in tovarne vozove, pojavili prvi avtomobili. Na hitro posodobiti kolovoze ali začeti z gradnjo pravih avtomobilskih cest, na katerih avtomobil šele pokaže, kaj dejansko zmore? To kar počnemo sedaj pri razvoju prvih e-storitev je seveda bližje 'posodabljanju kolovozov' kot gradnji novih pravih 'avtocest'. Najboljši primer za to so izpiski iz različnih uradnih evidenc (matičnih knjig, registra prebivalstva, zemljiškega katastra itd), ki jih upravni organi izdajajo na zahtevo občanov, ker jih morajo le-ti predložiti v dokazilo, da so bili rojeni, da stanujejo na določenem naslovu itd, drugim upravnim organom. Najhitrejša in najlažja pot pri uvajanju e-uprave je, da ponudimo občanom te izpiske po elektronski poti. Vendar je to le navidezno korak naprej. Prava pot je, da zahtevamo od organov, da si zahtevane podatke, ki jih uprava že ima v svojih evidencah, priskrbijo sami, občane pa v celoti razbremenimo skrbi za dokazovanje dejstev povezanih z njihovimi osebnimi stanji, ki so upravi že znana. Seveda pa to zahteva spremembe v množici upravnih postopkov, spremembe v zakonodaji itd, kar pa je lahko nekoliko zahtevnejša in dolgotrajnejša pot.

Zato je izjemno pomembno, da že na začetku postavimo nekaj splošnih načel, ki se jih bomo skušali držati pri razvoju in uvajanju storitev e-uprave.

Med temeljna načela, ki bi jih morali uveljavljati v prihodnje pri razvoju rešitev e-uprave, bi uvrstili naslednja (Vintar, 2001):

#### 1. Načelo dosledne uporabe e-dokumentov

V okviru razvoja in uveljavitve e-uprave mora elektronski dokument čimprej dosledno nadomestiti papirnat dokument, kot delovni, komunikacijski in arhivski medij za obravnavo informacij v državni upravi. Danes smo v najbolj neugodni hibridni situaciji, v kateri kljub temu, da hranimo že veliko večino vseh uradnih informacij v upravi na elektronskih medijih, poraba papirja še vedno narašča. Število zahtevanih izvodov različnih tipičnih dokumentov, kot so mnenja, soglasja, sklepi, odločbe, pogodbe, računi itd. se ne zmanjšuje. Gre za področje, ki posega v same korenine

upravnega poslovanja in je neločljivo povezano s prenovo poslovnih procesov in postopkov v upravi. S papirnim poslovanjem ne bomo prišli v e-upravo. Problema se bo treba lotiti s posebnim zakonom ali vladnim aktom, podobno kot so to storili v ZDA (glej Paperwork Reduction Act; 1995, Government Paperwork Elimination Act; 1998).

## 2. Načelo enkratnega obveščanja

Občani in organizacije so dolžni vsako spremembo, ki zadeva njihov status do države, sporočiti le enkrat, na eno mesto. Na upravi je, da integrira informacijske sisteme in izvede spremembo povsod, kjer se obravnavani podatki hranijo. Denimo, če se preselim, sporočim to enkrat samkrat, preko državnega e-portala in vsi organi, ki vodijo o meni podatke o mojem naslovu, bodo obveščeni o tej spremembi.

## 3. Načelo obveznega pridobivanja mnenj in soglasij po uradni dolžnosti

Upravni organi ne smejo zahtevati, niti sprejeti od občana nobenega dokumenta, mnenja ali soglasja, ki dokazuje dejstva, ki so upravi že znana. Na ta način bo odpadla velika večina poti, ki jih morajo opraviti danes občani sami, pri iskanju različnih potrdil, mnenj in soglasij, ki jih pridobijo pri enem upravnem organu, zato, da jih lahko fizično predložijo drugemu upravnemu organu. Prvo, kar bomo s tem odpravili, je izdajanje izpiskov iz matičnih knjig, zemljiške knjige, katastra itd, kar pomeni danes številčno morda eno tretjino vseh upravnih postopkov. To so postopki, ki jih sedaj prioriteto dajemo na portal. S temi postopki si upravni organi sami sebi, še bolj pa občanom, ustvarjajo nepotrebno delo. Če potrebuje upravni organ pri izdaji potnega lista potrdilo o državljanstvu, naj ga pridobi sam, saj te podatke uprava že ima.

## 4. Načelo poslovanja brez osebne stika s stranko, če to ni nujno potrebno

Razvijali bomo rešitve, ki bodo zagotavljale varno poslovanje na daljavo, ne da bi stranka morala samo zaradi osebne identifikacije obiskati upravni organ osebno.

## 5. Načelo delovanja po sistemu 'vse na enem mestu' (one stop shop)

Za tiste, ki uporabljajo internet, bo 'vse storitve na enem mestu' nudil elektronski državni portal, za preostale pa e-kioski in e-uradi, kjer bodo lahko občani na enem mestu, sami ali s pomočjo usposobljenega uradnika, opravili večino uradnih opravil, vsekakor vsa opravila, ki se nanašajo na osebna stanja (prijave, odjave, poroke, rojstva, smrti), na izdajo in podaljšanje osebnih dokumentov, pa tudi zahtevne-

jše upravne zadeve, kot je izdajanje različnih soglasij in dovoljenj.

Seveda uveljavitev teh, in morda še nekaterih drugih temeljnih načel, na katerih bo v bodoče temeljilo upravno poslovanje, ni mogoče uveljaviti kar čez noč. Gre za dolgotrajnejši proces. Pomembno je, da ta načela čimprej sprejmemo, kot temeljno vodilo pri prenovi upravnih postopkov in razvoju elektronskih storitev, sicer utegnemo v nove rešitve vgraditi večino usedlin in neracionalnosti, ki so se nabrale v preteklosti.

## 4. Nova organizacijska paradigma pri nadaljnjem razvoju uprave in njenih temeljnih informacijskih sistemov

Uvajanje e-uprave povsem spreminja odnos uprave in način komuniciranja z njenimi uporabniki, občani in organizacijami in daje njenemu poslanstvu nove poudarke. S tem se mora spremeniti njen v preteklosti prvenstveno oblastveno nadzorni ustroj v poudarjeno storitvenega, kar bo zahtevalo globoke spremembe v njenem notranjem bistvu in še posebno v njeni organizacijski kulturi. Sedanja hierarhična organizacija uprave, ki se je razvijala stoletja, je bila prvenstveno naravnana na izvajanje nadzora nad izvrševanjem predpisov. Poslovni procesi, ki se danes izvajajo v upravi, niso usmerjeni v izdelke in nudenje kakovostnih, občanu prijaznih storitev. Poudarek je na izvajanju predpisov, pri čemer izdelek ali storitev nista bila ne jasno definirana, ne prav posebej pomembna. Sedanje prevladujoče delovanje javne uprave bi lahko parafrazirali z motom 'ni pomembno da nekaj tudi naredimo, pomembno je, da je to, kar naredimo, skladno s predpisi'. Jasno je, da je v upravi skladnost delovanja s predpisi zelo pomembna, vendar le-ta ne sme biti sama sebi namen.

Pri nas še vedno prevladuje izrazito 'praven' pogled na upravo. Res je, da je bila v kontinentalni Evropi upravna stroka tradicionalno, poudarjeno ukoreninjena v pravo, v nasprotju z anglosaksonskimi državami, kjer je uprava predvsem utemeljena v menedžmentu, ekonomiki ter sociološko-politoloških vedah. Vendar se ti pogledi povsod po Evropi in tudi v Nemčiji, kjer je bil sistem uprave najbolj zakoreninjen v pravo, naglo spreminjajo, saj je tak pogled na upravo v precejšnji meri prispeval k njeni zbirokratiziranosti in neučinkovitosti. Skladno s tem 'pravnim' pogledom je uprava predvsem 'aparati' za izvajanje zakonov, upravo in njeno delovanje lahko obvladujemo, nekoliko poenostavljeno povedano, predvsem s sistemom predpisov, posledično je večina upravnih reform osredotočena na pisanje novih zakonov.

V tem okviru ima tehnologija dela in s tem seveda tudi informacijska tehnologija zgolj vlogo sredstva za

dosego ciljev, torej vlogo neke vrste 'voznega parka', s katerim upravljajo servisne službe. Če je bil tak pogled na vlogo informacijske tehnologije sprejemljiv v prvih desetletjih njenega uvajanja v delovanje javne uprave, pa danes, na začetku enaindvajsetega stoletja, gotovo ni več. Na sodobne upravne sisteme je potrebno gledati predvsem kot na velike in kompleksne poslovne sisteme, ki so v glavnih značilnostih podobni poslovnim sistemom velikih korporacij. Temu poslovnemu sistemu sicer zakonodaja postavlja robne pogoje delovanja, znotraj teh okvirov pa ga obvladujejo predvsem ekonomika, organizacija in informatika. Vsi reformni projekti na področju uprave v zahodni Evropi od devetdesetih let dalje gredo v glavnem v smeri izgradnje učinkovitejših poslovnih sistemov v upravi z uvajanjem elementov podjetništva, trga, z boljšim menedžmentom itd. Z veliko gotovostjo lahko zapišemo, da uvajanje e-uprave pomeni tudi začetek konca 'pravniške' uprave. Pravo, ki je bilo v preteklosti desetletja nad sistemom uprave in ga je v celoti obvladovalo, postaja končno zgolj njegov sestavni del. S tem bo sicer še kar nekaj težav.

Nakazane spremembe, ki bodo z uvajanjem e-uprave postale neizogibne, so neločljivo povezane s spreminjanjem temeljne organizacijske paradigme upravnih sistemov. V literaturi je vprašanje vpliva novih tehnologij na organizacijske spremembe dokaj pogosto obravnavana tema (Snellen; 2000), pri čemer pa sta se v preteklosti razvili dve nasprotujoči si tezi. Po prvi, ki je nastala že koncem osemdesetih let (Kraemer; 1988), tehnologija sama ne vpliva pomembneje na razvoj organizacijskih struktur v upravi in ne more biti povod za pomembnejše reforme.

Po drugi pa postaja tehnologija pomemben dejavnik pri spreminjanju organizacijskih in institucionalnih struktur v upravi in tudi povod za upravne reforme (Frissen; 1998, Heeks; 1999). Resnici na ljubo, tudi naša lastna raziskava, ki smo jo izvedli v letih 2000-2001, še ne potrjuje dosledno te druge teze (Vintar in drugi, 2001), saj je pokazala, da je sedanje spremembe, ki so posledica tehnološkega razvoja uprave, čutiti predvsem na mikro ravni, to je na ravni posameznih delovnih mest in njihove neposredne okolice, ne pa še na višjih hierarhičnih ravneh. Vendar zagotovo veliki organizacijski pretresi, ki so že zadeli številne druge velike sisteme in panoge, kot so bančništvo, zavarovalništvo itd., tudi uprave ne bodo obšli. Ocenjujemo, da bodo v prihodnje kot posledica uvajanja e-uprave organizacijske spremembe morale iti v smereh, kot jih shematično predstavlja tabela 2.

Tudi sicer je v vseh sodobnih reformnih prizadevanjih, ki stremijo k povečevanju učinkovitosti javnega sektorja, v ospredju tako imenovana procesna orientacija. Tako kot v podjetjih, ki zaradi vse hujše konkurence podrobno analizirajo in prenavljajo svoje poslovne procese ter tako znižujejo stroške svojih izdelkov, je potrebno tudi v upravi identificirati vse izdelke in storitve ter prenoviti in poenotiti pripadajoče procese in jih stroškovno ovrednotiti. Uvajanje e-uprave prav to procesno orientacijo izrazi to podpira in hkrati tudi zahteva.

Pomemben zasuk pa bo potreben tudi pri nadaljnjem razvoju informacijskih sistemov v upravi. Le-ti so se v preteklosti razvijali izrazito enosmerno. Izhajali so predvsem iz notranjih informacijskih potreb

Kriteriji	Staro načelo	Novo načelo
Organiziranost uprave	formalna, hierarhična struktura, birokratska organizacija	dinamična mrežna struktura bolj avtonomnih organizacij
Funkcionalna organizacija	usmerjenost v izvajanje zakonov	prevladujoča procesna orientacija, usmerjenost v izvajanje procesov
Način izvajanja nadzora in vodenja, sprejemanja odločitev	od vrha navzdol	- decentralizacija - menedžerska načela upravljanja in vodenja
Odnos do javnosti	zaprta struktura, delovanje pod oznako "interno" in "zaupno"	preglednost, odprtost
Delitev pristojnosti	resorno in domicilno načelo	načelo maksimiranja razpoložljivih virov
Način ponudbe storitev	parcialen, resoren	"vse na enem mestu"
Dostopnost upravnih storitev	dekonzracija služb	načelo socialne pravičnosti (digital divide)
Poslanstvo	oblikovanje in izvajanje, zakonov	zadovoljevanje potreb občanov in organizacij, ponudba storitev
Ugotavljanje učinkovitosti in kakovosti dela	ugotavlja uprava sama	ugotavljajo njeni uporabniki

Tabela 2: Smernice za preoblikovanje upravnih sistemov

same uprave in zagotavljali praviloma enosmeren pretok informacij od občanov in organizacij v številne interne baze podatkov, ki pa širši javnosti po večini niso bile dostopne. Spremembe v razmerju med upravo in uporabniki njenih storitev (občani in organizacijami), ki postaja vse bolj partnersko, uporabniki postajajo enakovredni subjekti, partnerji in uporabniki v informacijskih procesih, imeti morajo dostop do velike večine upravnih informacij, bo mogoče vpeljati samo z razvojem drugačnih, bolj odprtih, dvosmernih, informacijskih sistemov. Nekaj zelenih značilnosti bodočih informacijskih sistemov povzema tabela 3.

### Razmerje med e-upravo in projekti reforme javne uprave

Napovedi in ugotovitve, da bi bilo potrebno delovanje uprave organizirati na povsem novih načelih, niso nove. Že leta 1992 sta Osborne in Gaebler (1992) v svoji sloviti knjigi 'Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector' definirala deset načel, na osnovi katerih bi morali na novo organizirati upravo in jo tako razbremeniti usodlin in balastov, ki so se nabirali v njenem ustroju desetletja druge polovice dvajsetega stoletja. Vendar, resnici na ljubo, omenjena avtorja v svojem delu še ne vidita informacijske tehnologije kot glavnega agenta sprememb in bodočih reform javnega sektorja. Medtem ko Heeks (1999) v knjigi 'Reinventing Government in the Information Age' povsem jasno izpostavi pomen informacijske tehnologije za vse bodoče reformne poizkuse javnega sektorja. Ugotovitve številnih strokovnjakov, da bo potrebno upravo izumiti na novo, če želimo izkoristiti potenciale, ki jih prinašajo nove tehnologije, segajo že v zgodnja devetdeseta leta in gledano z današnjimi očmi, niso povsem pretirane.

Bistvo e-uprave je, da radikalno spreminja način in mehanizme poslovanja uprave in s tem tudi osnovne principe, na katerih so se v preteklosti ti mehanizmi razvijali. Iz tega izhaja ključno vprašanje, v kakšnem

razmerju je razvoj e-uprave do drugih reformnih projektov, ki smo jim priča v upravah vseh razvitejših držav in tudi v Sloveniji. Ali lahko govorimo o razvoju e-uprave že kar kot o projektu reforme uprave? Je projekt e-uprave podrejen drugim reformnim projektom ali obratno itd? Zaenkrat se pri nas projekt e-uprave še vedno obravnava kot bolj samostojen projekt in ni dovolj povezan z drugimi projekti reforme uprave, kar je pomanjkljivost. To pri mnogih še vedno podpira prepričanje, da je razvoj e-uprave zgolj in predvsem tehnološki projekt in s tem odgovornost za njegovo uresničitev zgolj v resorjih, ki so pristojni za informatizacijo uprave, kar pa seveda še daleč ni res.

### Zaključek

Projekt razvoja in uvajanje e-uprave je nedvomno v prvi vrsti usmerjen k občanom in organizacijam, kakovostnemu zadovoljevanju njihovih potreb, kar pa neizogibno zahteva sočasno notranjo modernizacijo in prenovo delovanja upravnih sistemov. Izhodišča, ki jih ima Slovenija ta hip za hiter razvoj e-uprave, so relativno dobra. Naša majhnost se v tem pogledu kaže kot velika prednost, s sistematičnim in angažiranim pristopom lahko na tem področju prehitimo marsikatero veliko večjo in razvitejšo državo znotraj EU. Hitrost napredovanja bo pa predvsem odvisna od domišljenega in koordiniranega delovanja na vseh že omenjenih področjih.

Vendar pa se je kljub ukrepom in projektom, ki že tečejo, bati, da je sama vsebina in dimenzija fenomena e-uprave, problemov njenega uvajanja in odgovornosti za njihovo razreševanje, v našem okolju in še posebno v krogih, ki imajo najmočnejši vpliv (vrhovih ministrstev in uradov), še premalo jasna in preozko razumljena. To utegne upočasniti napredek, vzbuja pa lahko tudi dvome v ustreznost nadaljnega delovanja na tem področju.

Do danes niti upravna niti informacijska stroka, kaj šele znanost, nista bili kaj dosti vključeni v postavljanje

Kriteriji	Staro načelo	Novo načelo
Namen IS	informacijske potrebe uprave	informacijske potrebe uprave in njenih uporabnikov
Zasnova	sektorska, parcialna	integralna
Vloga občanov in organizacij	vir informacij	vir in uporabnik informacij
Način posredovanja informacij	parcialne po resorjih	vse na enem mestu
Preverjanje podatkov	osebna navzočnost, lastnoročni podpis	na daljavo, digitalni podpis
Dokazovanje uradnih dejstev	stranka s pisnimi dokazili	organ ob uporabi javnih baz podatkov
Spremljanje stanj občanov	parcialno, resomo	enkrat za vselej in za vse primere

Tabela 3: Smernice za nadaljnji razvoj IS v upravi

temeljev bodoče e-uprave. Kar je bilo storjeno do zdaj, so bile bolj politične odločitve in ukrepi na strateški ravni, resnejše strokovne razprave o tem, kaj pomeni uvajanje e-uprave za sistem v celoti in ne nazadnje tudi za upravno teorijo in prakso, pa pri nas še ni bilo, torej nas to še čaka.

## Uporabljeni viri:

- E-Commerce, E-Business, E-Government, and the Internet, Proceedings of the Second International Leadership Issues Conference of the State Legislative Leaders Foundation (SLLF) / Europe, (2000), Ljubljana, September, 2000
- Frissen, P.H.A. (1998).  
Public Administration in Cyberspace. In: I.Th.M..
- Snellen, W.B.H.J. van den Donk (Eds.):  
Public Administration in an  
Information Age. Amsterdam:  
IOS Press, p. 33-46
- Heeks, R. (1999)  
Reinventing Government in the Information Age,  
Routledge, New York, ISBN 0-415-19037-1
- Kraemer, K. (1988).  
Warum von der Technik getragene Verwaltungsreformen wahrscheinlich nicht zustandekommen werden.  
In: H.Reinermann, H.Fiedler, K. Grimmer, K. Lenk, R. Traunmüller (Eds.): Neue Informationstechniken - Neue verwaltungsstrukturen? Schriftenreihe Verwaltungsinformatik. Band 1. Heidelberg: R.v. Decker, p. 51-65.
- Osborne, D. and Gaebler ,T. (1992)  
Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, Reading, MA: Addison-Wesley
- Reinermann, H. (2001).  
Electronic Governance and Electronic Government: Do politicians and the Internet need each other?,  
Uporabna informatika, Letnik 9, Št. 1, stran 5-11
- Snellen, I. (2000). Flache Hierarchien im Staatsaufbau: Von der hochdifferenzierten Verwaltung zur zweistufigen Verwaltung? In: H. Reinermann (Ed.): Regieren und Verwalten im Informationszeitalter - Unterwegs zur virtuellen Verwaltung. Schriftenreihe Verwaltungsinformatik. Band 22. Heidelberg: R. v. Decker, p. 156-167.
- Strategija uvajanja elektronskega poslovanja v upravi do leta 2004. Center Vlade za informatiko, 2001
- Vintar, M. (1997)  
Informatization as chance to redesign the processes in public administration: informatization rather than automatization,  
In: New State, new millennium, new Public Administration (Davies, M., Brejc, M., Setnikar-Cankar, S., Vintar, M., ed.), University of Liverpool, University of Ljubljana, Ljubljana, ISBN 961-6139-14-2
- Vintar, M. (1999)  
Effective Approaches to Reform of the Government/ Citizen Relationship,  
In: Proceedings of the second NISPAce Civil Forum: Openness and Transparency in Governance. Maastricht, stran 78-85
- Vintar, M. in drugi (2001).  
The influence of ICT on Organisation and Functioning of the Public Sector in Slovenia. Referat v okviru: Annual conference of European Group Of Public Administration, Vaasa, Finland, September, 2001
- Wulff, M. (2001).  
In Siebenmeilenstiefeln zum E-Government, Verwaltung-Organization-Personal, Št.11. 2001, stran 38-40

◆  
*Prof.dr.Mirko Vintar se ukvarja z informatizacijo uprave že skoraj trideset let. Predava informatiko na Visoki upravni šoli v Ljubljani, kjer je tudi direktor Inštituta za informatizacijo uprave. Je član več mednarodnih združenj in odborov, med drugim član IFIP-ovega TC 13 ter upravnega odbora Evropskega združenja za javno upravo - EGPA. Je glavni in odgovorni urednik revije Uporabna informatika od začetka njenega izhajanja, to je od leta 1993.*  
◆