

PROCESIRANJE ZAHTEVNEJŠIH DOKUMENTOV ZA POTREBE UPRAVNIH POSTOPKOV

MANAGING MORE COMPLICATED DOCUMENTS FOR PRETENTIOUS ADMINISTRATION PROCESSES

Urban Pinter, univ. dipl. inž. grad.

Stara vas 3, 6230 Postojna
urban@mikelis.si

Znanstveni članek

UDK: 002:35.077.3:659.2

Povzetek | Članek prikazuje težave poslovnih organizacijskih sistemov pri pripravljanju dokumentacij za potrebe upravnih postopkov. Zaradi premajhnega vlaganja poslovnih sistemov v informacijsko in upravno znanje je nepoznavanje upravnih postopkov povzročilo, da je uspešnost pravilne izvedbe upravnega postopka mnogokrat odvisna od administratorja, ki ga je poslovni sistem za dosego cilja primoran najeti. Temu so izpostavljeni predvsem sistemi, katerih delovanje ni direktno odvisno od svojih uspehov, kot npr. uprave lokalnih samouprav. Predvsem zaradi neuspešne časovne izvedbe projektov se ustvarjajo neocenljive izgube na področju delovanja posameznih sistemov in lokalnih skupnosti, izkaže pa se, da je krivda največkrat v napačnem komunikacijskem pristopu k delu.

Summary | The paper introduces basic difficulties of business organizations in managing complicated documents for various administration processes. Because business organisations did not spend enough money to improve their own information technology and advanced administration process knowledge in the past, the lack of those skills put organizations in situations where they need to acquire an outer administrator to achieve their goals. The organizations, the functionality of which does not directly depend on their own business success, are most common to appear in that kind of situation (i.e. public services, local community administration etc.). Because time inefficient projects are developed, a considerable amount of public money is consequently lost. A different communication approach is usually needed for these kinds of administration process and one of the solutions for improvement is presented in the paper.

1 • UVOD

Čas hitrega razvoja informacijske tehnologije in pripadajočih softverov ne dovoli nobeni razvojni stroki zaspiti na lovorikah. Če se upošteva nenehne spremembe zakonodaje na posameznih področjih (vzemimo za primer samo zakonodajo na okoljskem področju) in nenehne spremembe pri »izboljševanju«

upravnih postopkov državne birokracije, kar se lahko označi že kot slovenska posebnost, se lahko vidi, da mora vsaka organizacija, ki bi rada ostala konkurenčna na trgu, konkretno zagotoviti sredstva in vire za ohranjanje informacijskega in upravnega razvoja svojega sistema. To pa je težko, saj gredo sred-

stva običajno iz kvote možnega dobička. Ne glede na vzroke se lahko označi, da upravni postopki oziroma poznavanje upravnega sistema povprečnemu Slovencu niso domači. Tako se pri pridobivanju raznih dovoljenj, subvencij, vlaganju vlog, pri raznih poročanjih nadzornim organom ali pri pridobivanju dokumentov in soglasij h gradnji objektov vlagatelji praviloma srečajo s problemom, da sami kot vlagatelji niso kos vsem birokratskim in tehničnim zahtevam upravnega organa.

Vedno pogosteje se uporablja praksa, da se v upravnih procesih pri sestavi obširnejših in zahtevnejših upravnih dokumentov, vlog, prilog in dokazil pridobi izdelovalca oziroma sestavljavca teh dokumentov. To je tako imenovani svetovalni inženiring ali, pravilneje, upravni administrator. Od njega se pričakuje, da bo predvsem imel izkušnje in da je na tem področju neprimerno bolje informiran od vlagatelja ter da bo dokument lahko brez težav sestavil v skladu z določili in navodili razpisovalca. Tako se vlagatelji srečajo s pojavom, da strokovno dokumentacijo lažje sestavi nekdo, ki nima znanja s strokovnega področja

vsebine te dokumentacije, kot pa strokovni sodelavec, ki je vsebino te dokumentacije pripravil. Ta paradoks je nastal iz posledice, da razvoja tehnične stroke in upravnih postopkov v preteklosti nista tekla vzporedno (v kolikor se spomnimo, so še pred nekaj leti upravni postopki potekali skoraj izključno v »papirnati« obliki, danes pa že večinoma v elektronskem načinu), in je sedanji čas ravno obdobje prilagoditve novemu načinu upravnega komuniciranja. Kot je zapisal ugleden predavatelj in avtor mnogih knjig red. prof. dr. Ratko Zelenika (Zelenika, 2000), obstajajo različna pravila za pisanje knjig, na podlagi katerih

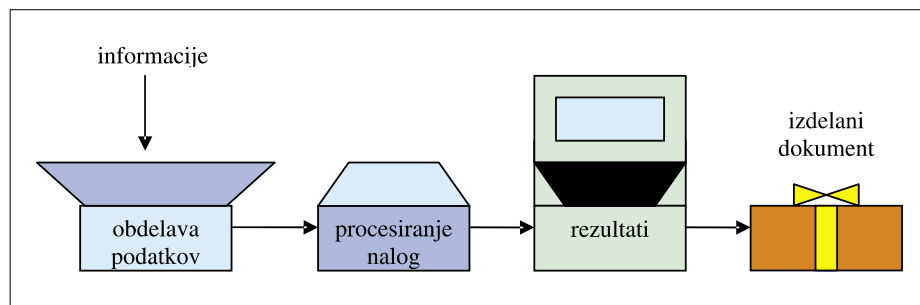
lahko avtor sestavi knjigo, četudi ni strokovno usposobljen za presojo vsebine, ki jo piše, je zato danes veliko lažje pravilno voditi upravno dokumentacijo nekemu strokovnemu administratorju kot pa tehničnemu strokovnjaku, ki posamezne potrebne dokumente sicer sestavi. Splošen rezultat tega je, da posamezna podjetja in javne službe plačujejo lepe vsote »administratorskim« svetovalcem za izpeljavo zahtevnejših upravnih postopkov. Na žalost takšna nepotrebna potrošnja denarja, izguba časa ali pa neizvedba kakšnega projekta zaradi neuspele prijave razpisovalcev ne prizadene.

2 • V ČEM JE TEŽAVA?

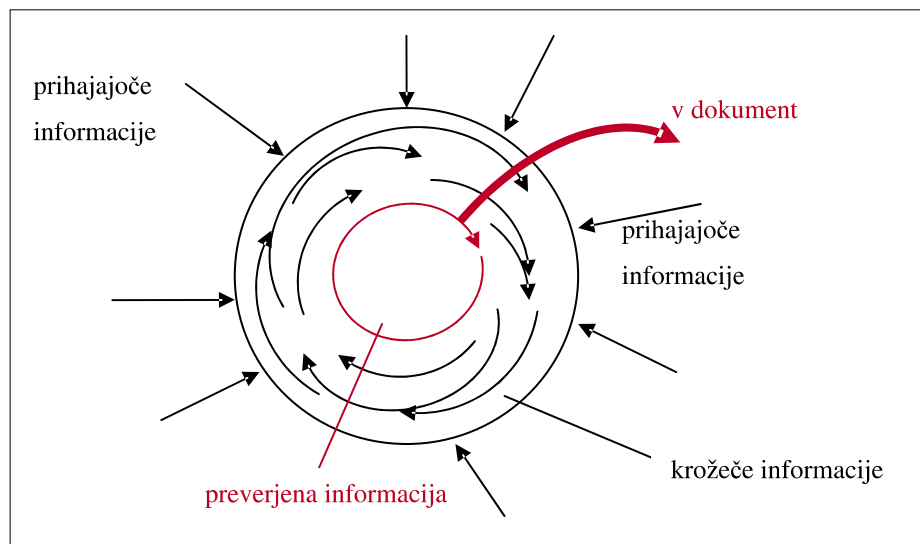
V položaju vlagalca upravne vloge se pogosto znajdejo podjetja ali posamezniki, ki delujejo na nekem razvojno usmerjenem področju in iščejo vire sofinanciranja za lastno razvojno delovanje, še pogosteje pa razni oddelki lokalne samouprave in izvajalci javnih služb, predvsem pri širjenju in razvoju javne infrastrukture. Medtem ko si morajo podjetja v privatni lasti sama priskrbeti ustrezne kadre, če hočejo konkurirati na trgu, izvajalcem javnih služb pa je kadrovska ustreznost običajno predpisana že z njihovim ustanovitvenim aktom, se največkrat pojavijo težave ravno pri upravnem poslovanju občinskih uprav, kljub temu da jim je upravno poslovanje zakonsko določeno. Težave nastanejo zaradi tega, ker se na obeh straneh postopka pojavita izjemno togi in procesno počasni stranki. Da se na obeh straneh izgublja javni denar, tako nikogar v postopku ne prizadene osebno, da se sploh ne omenja neocenljiva škoda zaradi nepotrebnih časovnih zamud. Na žalost praksa pokaže, da vključitev zunanjega strokovnega administratorja v takem primeru ne prinese boljših rezultatov, saj ima ta možnost, le da nastopi kot urejevalec in posredovalec informacij in dokumentov med posameznimi strankami, postopka pa brez aktivnega sodelovanja strank ne more izpeljati. Bistvena problematika pri izdelovanju upravnih dokumentov je obvladovanje informacij, predvsem njihovo pravilno interpretiranje. Informacije izhajajo iz različnih virov in se nanašajo na različne vsebine, zato izdelovalci dokumentacij, ki niso vajeni teh postopkov, naletijo predvsem na lastne organizacijske težave, ki posledično povzročijo postopkovne in vsebinske težave. Izdelovalci med delom pre-

idejo z lastnega informacijskega področja na precej širše področje, kjer se križajo različno pomembne informacije z različnih strokovnih področij, ki se nanašajo na različne probleme in jih zato ne obvladajo več. To pa neizogibno

vodi v napačno komuniciranje in v napake v postopkih. V tem primeru se običajno uporabi fraza, da je izdelovalec uporabil dezinformacije. V praksi izdelovalec neke dokumentacije skuša delovati po principu linijskega sistema obdelave podatkov (slika 1). Izdelovalec dobljene informacije in podatke uredi, izpostavi probleme in naloge, najde rešitve in predstavi rezultate, vse skupaj pa v zaključeni ce-



Slika 1 • Linijsko procesiranje podatkov



Slika 2 • Vodnjak informacij

loti preda naročniku. Če pa se problematika podrobneje analizira, se lahko opazi, da dejanski potek informacij deluje bolj dinamično, kar se da opisati kot »vodnjak informacij«, v katerega se stekajo informacije iz vseh smeri in krožijo v njem (slika 2), vse dokler določene informacije ne sklenejo kroga in se jih lahko obravnava kot preverjene. Ob prevelikem številu informacij se lahko zgodi, da stare informacije (ki krožijo prepočasi) »potonejo« in se jih zanemari, čeprav so pomembne, na drugi strani pa nam lahko tvorijo krog tudi zavajajoče in neresnične informacije.

Zaradi slednjega je pomembno, da se dokumenti preverjajo s kar se da neodvisno in nepristransko kontrolo. Zopet ironično – to vlogo kontrolorja v praksi pogostokrat prevzame kar razpisovalec sam (torej upravni organ), kar mnogi vlagatelji zmotno vidijo kot najhitrejši in najcenejši pristop k izvedbi upravnega postopka. Če izhajamo iz nepisanega pravila, da birokracija nastaja zaradi birokracije, potem birokratska kontrola ne more skrajšati birokratskega postopka. V takem postopku upravni organ, ki vodi postopek, običajno izpostavi čim več problemov

pri postopku, predvsem zato, da lahko prilagodi hitrost postopka lastnemu notranjemu delu ter da čim bolj izloči potrebo po lastnem odločanju v postopku. Ker postane postopek za vlagatelja nerazumljivo zahteven in nejasen, ima občutek, da postopka ni sposoben izvesti do konca in zato čaka na nadaljnja navodila upravnega organa. Ker ima vlagatelj v danem trenutku premalo informacij, se postopek procesno ustavi, dokler upravni organ ne ugotovi, da ima nerešen postopek že predolgo »odprt«, in sam poda iniciativo za nadaljnje delo.

3 • BOJEVANJE ZA INFORMACIJE

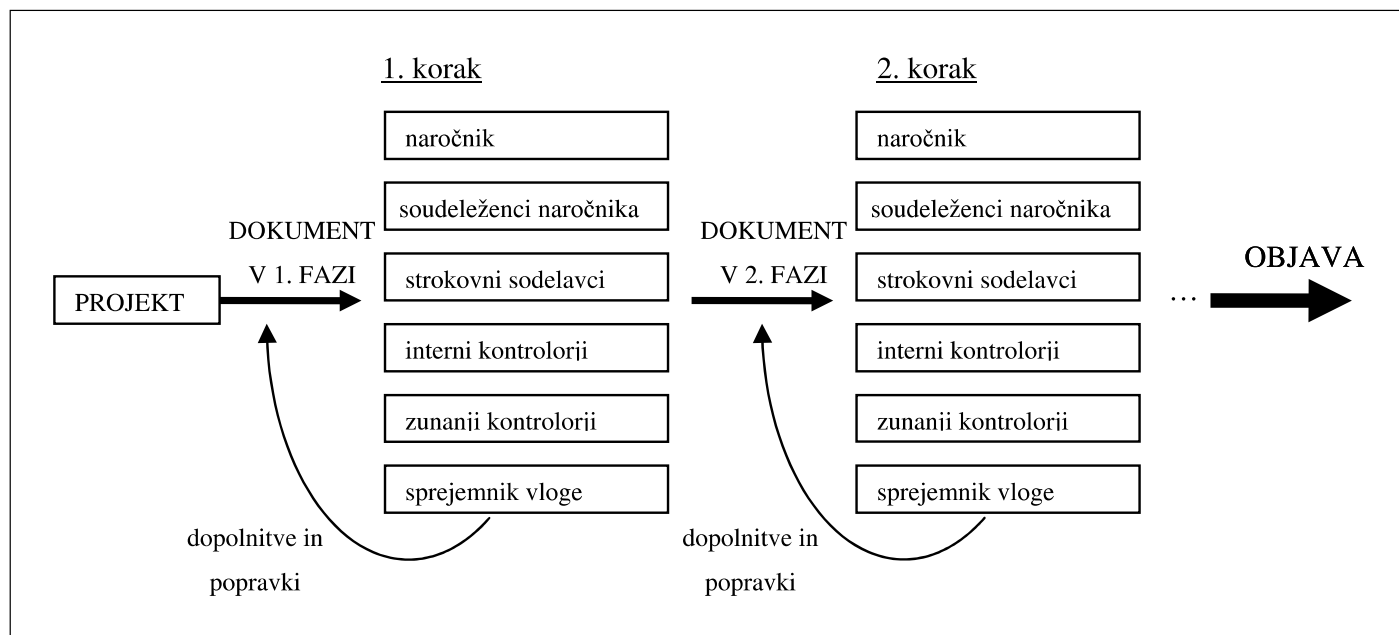
Za upravnega administratorja, ki izvaja dokumentacijo za potrebe upravnega postopka, je njegovo osnovno »orožje« v upravnem postopku ravno poznavanje postopkov in pa tudi poznavanje upravne zakonodaje, uradnih navodil razpisovalcev ter načina upravne komunikacije. Administrator mora vestno beležiti vsako strokovno informacijo, ki bi morebitno lahko vplivala na sestavo dokumentov, še posebej pa vsako »šibko točko« dokumentacije, ki je stvar postopka, in za njo izdelati argumente, saj bi praviloma administrator moral biti tudi zagovornik vsebine dokumentacije, ki jo sestavlja (praviloma v praksi ni tako). Pri izvedbi upravnih postopkov se v grobem lahko način upravne komunikacije

vzpostavi na način linijske komunikacije ali pa na način preskočne komunikacije, izbira pa je odvisna predvsem od načina dela in od znanja administratorja.

3.1 Linijsko komuniciranje

Administrator pri izvedbo upravnega postopka običajno deluje z načinom linijske komunikacije. Proti njemu nastopajo naročnik in njegovi sonaročniki, strokovni sodelavci administratorja, interni kontrolorji naročnika, zunanji strokovni kontrolorji in pa prejemnik vloge. Princip linijske komunikacije temelji na vsakokratnem preverjanju pravilnosti posameznih korakov, in sicer s kontrolami in potrjevanji posameznih korakov s strani vseh

sodelujočih. To poteka tako, da administrator izvede nek korak v postopku (npr. izvede zasnovo projektne dokumentacije), ki ga nato pregledajo vsi kontrolorji, po uskladitvi pa še vsi udeleženi v postopku. V primeru neustreznosti se pojavijo ciklični koraki dopolnjevanja, uskladitve in potrjevanja posameznih korakov, saj se korak po potrditvi ne ponovi več in je treba vsa nesoglasja uskladiti. Takšen postopek je običajno časovno zelo zahteven, saj se venomer čaka na odziv sodelujočih, še bolj moteč pa je pojav, da se med čakanjem na odziv sodelujočih pojavi kakšna nova informacija ali pa se kakšno pomembno določilo spremeni, kar povzroči, da mora administrator delno potrjen dokument popraviti in ponovno dati v potrditev. Še težje kot sam popravek dokumenta je nato razlaganje vsem udeleženi, zakaj je moralo priti do popravka oziroma kaj je bilo prej narobe. Glede na po-



Slika 3 • Linijska komunikacija

stopok dela lahko takšen pristop poimenujemo tudi **linijsko bojevanje** za informacije, kjer se sestavljaavec dokumentov enakomerno »bori« z vsemi soudeleženi v postopku do izpolnitve posameznih ciljev in končnega cilja. Linijska komunikacija zahteva od administratorja malo znanja in veliko administracije, zato lahko administrator vzporedno vodi več takih projektov. Je pa ta način komuniciranja varen način izvedbe postopka, saj se sprofi izločujejo napake in usklajujejo neskladja, seveda na račun časa in s tem tudi stroškov, ki pa jih nosi naročnik.

3.2 Preskočno komuniciranje

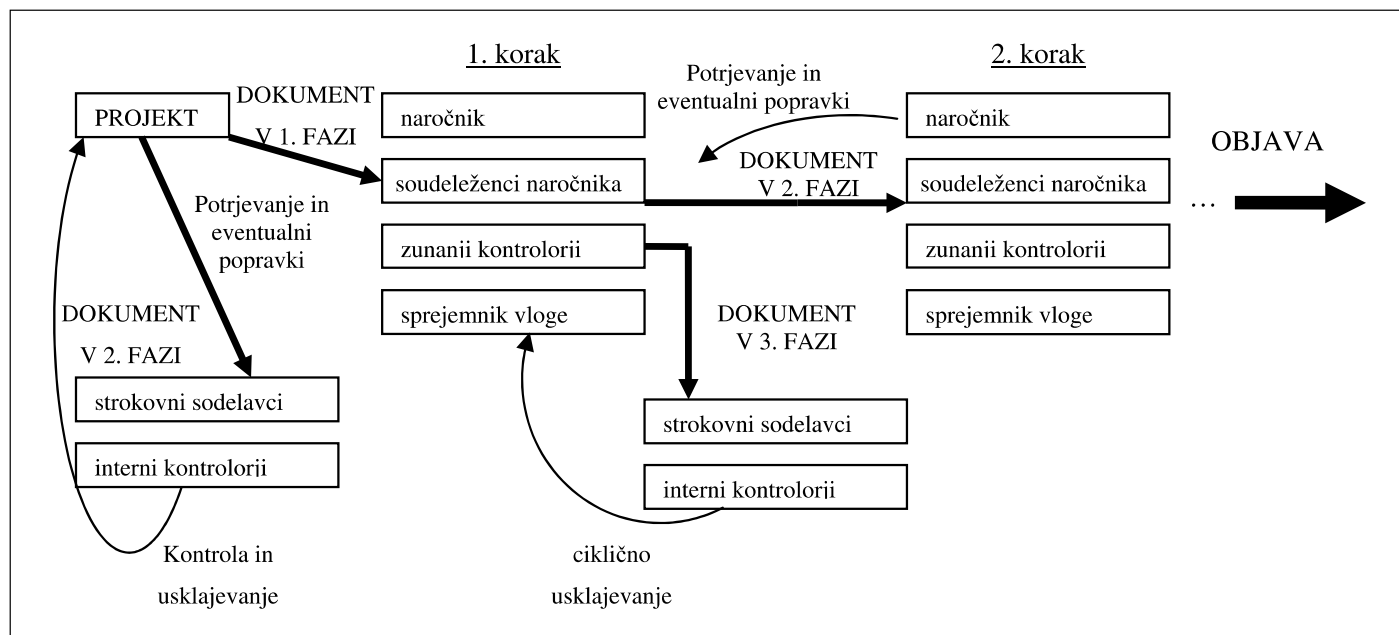
Komunikacija v upravnem postopku se lahko v praksi izboljša s tem, da se v splošno potrditev dajo samo dokumenti, ki so nekako prelomni, posamezni deli pa se dajo v potrditev samo tistim, ki so v njihovi strokovni pristojnosti. Takšna komunikacija se lahko poimenuje preskočna komunikacija. Pri tem načinu administrator sestavlja več faz dokumentacije vzporedno, predvsem da zadosti različnim časovnim potrebam posameznih sodelujočih v procesu, kar pa zahteva drugačen pristop tudi pri pridobivanju informacij. Borbo za informacije se pri takem načinu delovanja lahko poimenuje **blitzkrieg bojevanje**, kar pomeni, da je treba vsako novo informacijo pred uporabo čim hitreje preveriti v vodnjaku informacij (slika 2). Kljub zelo enostavni definiciji preskočne komunikacije, njena uporaba v praksi ni opazna, ravno obratno, opazi se, da nazivno zelo sposobni strokovnjaki s

tega področja zagovarjajo raje linijsko komuniciranje. Pri preskočnem komuniciranju stvari potekajo enakomernje in bolj tekoče ter se ne ustvarjajo posamezni intervali, kjer administrator ni aktiven. Ker administrator nima na voljo potrebnega časa za lastno preverjanje informacije, mora sodelujoče opozoriti, da se lahko posredujejo samo pomembne, preverjene in nezavajajoče informacije, saj bo v nasprotnem krivda za zamudo na strani tistega, ki je dezinformacijo povzročil. Zato se lahko sklepa, da je vzrok za neuporabo preskočnega komuniciranja ravno v tem, da administrator noče prevzeti odgovornosti za napačne informacije nekoga drugega, pozablja pa se, da je v postopku pomemben samo cilj postopka in ne potek sam, ter da so vsi udeleženi v postopku ravno zato, da postopek speljejo do konca. Pri uporabi preskočne komunikacije je velika prednost, če administrator bolje pozna posamezne sodelujoče v postopku in jih ustrezno oceni glede na njihovo pomembnost (način ocenjevanje je prikazan npr. v (Thompson, 2006)). Brez ocenitve sodelujočih preskočno komuniciranje ni učinkovito, saj je treba izmed vseh sodelujočih izpostaviti le tiste, ki so neodvisni in ki dajejo vpliv na ostale. Sodelujoče se z ocenitvijo na splošno razdeli na tri kategorije:

- strokovni sodelavci (izdelovalci strokovnih dokumentov – administratorju podrejeni);
- projektni sodelavci (s strani naročnika pooblašteni predstavniki za sodelovanje v projektu in za pridobivanje potrebnih podatkov – administratorju podrejeni preko naročnika);

- naročnik, razpisodajalec in kontrolorji (vplivni sodelujoči – administratorju nadrejeni).

Prva skupina je tista, ki prispeva k izvedbi dokumentacije, drugi skupina je tista, ki administratorju časovno določa izvedbo, tretja skupina pa tista, ki administratorju vsebinsko določa izvedbo. Administrator mora približno poznati potek vseh potrebnih korakov in si ustvariti terminski plan korakov, predvsem zato, da bo razvidno, koliko časa lahko nameni za posamezen korak in na katere korake se mora osredotočiti, da postopek spelje v časovno zadovoljivem terminu. Na osnovi takšnega terminskega plana lahko prične z izdelavo prvih faz dokumentacije oziroma z izvedbo zasnove sestave dokumentacije. To je pomemben korak, saj se pri tem koraku vsem udeležencem predstavi rok izdelave celotne dokumentacije in pa vmesne, fazne roke, predstavijo se vsi potrebni dokumenti, ki jih je treba izdelati oziroma pridobiti in pa tudi načini ukrepanja, če pride do nepredvidenih situacij. Razlika v primerjavi z linijskim komuniciranjem je predvsem v tem, da se določi kritična pot poteka sestave dokumentacije in da se izpostavijo tisti dokumenti, ki vplivajo na časovni potek celotnega projekta. Po potrditvi zasnove se v nadaljevanju sestavljaavec dokumentacije osredotoči predvsem na tiste sodelujoče, ki jih je ocenil kot pomembne za vsako posamezno področje. Njim posreduje v pregled še neizdelan del dokumentacije z njihovega področja, tako da čim prej pridobi usmerjajoče informacije, ki



Slika 4 • Preskočno komuniciranje

jih nato implementira v dokument in ponovno pošlje v pregled. Tako vzporedno že vnaprej preveri pravilnost izvedbe posameznih elementov dokumentacije. Glede na lasten terminski plan izvedbe dokumentacije pošlje vsem sodelujočim v potrditev sestavljeno dokumentacijo v določeni fazi (npr. pregled podatkov, povzetek projekta, grobi končni osnutek ipd.), ki pa je že vnaprej preverjena in zato ne pričakuje velikih popravkov oziroma se pričakuje hitra potrditev s strani vseh. Tu se pridobi na času, saj posameznim sodelujočim ni treba pregledovati celotne dokumentacije. Tak način omogoča vzporedno vodenje procesov,

ki imajo različno dolge časovne zahteve, zato se lahko tiste z manjšo časovno zahtevnostjo večkrat ponovi in izboljša.

Bistvena prednost tega pristopa v komuniciranju je skrajšanje skupnega časa za izdelavo dokumentacije in s tem tudi zmanjšanje stroškov, slabost pa je, da dokumentacija med preverjanjem ni dokončno izdelana, zato se lahko dogodi, da je potrebno popravljati več korakov nazaj, saj lahko v skupnem kontekstu pride do drugačne interpretacije rezultatov. Lahko se tudi dogodi, da sestavljaavec dokumentacije napačno oceni vse sodelujoče, kar ima lahko za posledico izpustitev pomembne

kontrolne točke, ki lahko povzroči zavrnitev vloge s strani razpisovalca. Zato je nujno, da se določene faze dokumentacije dajo v splošni pregled vsem sodelujočim v projektu, vendar pa to ne sme vplivati na administratorjevo kontinuiteto dela. Od administratorja takšen način dela zahteva veliko več znanja in odgovornosti, vendar pa manj administracije, saj je kontakt bolj direkten. Bistveno boljše obvladovanje lastne organizacije administratorja in obdelovanja informacij zahteva več sredstev in virov, vendar pa so stroški tega v primerjavi z zmanjšanjem izgub zaradi skrajšanja časa postopka zanemarljivi.

4 • SKLEP

Članek je pokazal, da je pri obvladovanju zahtevnejših dokumentov za potrebe upravnih procesov najpomembnejše obvladovanje in procesiranje informacij, kar pa

zahteva od administratorja, ki dokumente obvladuje, veliko organizacijskega znanja in veliko vzporedno vložene delo v projekt. S preskočno metodo komuniciranja

se učinkovitost komuniciranja veliko bolj poveča, s tem posledično skrajša čas izdelave dokumentov in končno tudi zmanjša naročnikove stroške. Na drugi strani ta metoda veliko bolj zaposli administratorja in izdelovalce dokumentov, saj poteka več procesov hkrati, seveda pa to naročnik od njih tudi pričakuje.

5 • LITERATURA

Thompson, R., Stakeholder Analysis – Winning Support for your Projects, Mind Tools Ltd, 2006,

Zelenika, R., Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela, Ekonomski fakultet Rijeka, 2000.