

Informacijska podpora lokalni samoupravi

Marko Colnar

Center Vlade za informatiko, Langusova 4, 1000 Ljubljana; e-mail: marko.colnar@gov.si

Primerjava po posameznih vidikih analize institucij državne, javne in znotraj javne tudi lokalne samouprave kaže, da obstajajo možnosti za uspešno uporabo že izdelanih informacijskih rešitev, razpoložljivih informacijskih storitev in standardov informacijske tehnologije državne uprave tudi za potrebe javne in lokalne samouprave.

Kot potrditev te ugotovitve v članku zato sistematično prikazujemo najprej kratko primerjavo funkcij državne in javne ter lokalne samouprave, v nadaljevanju predlagamo, kako pristopiti k enotnejši informacijski podpori lokalne samouprave, na koncu pa dodajamo seznam konkretnih informacijskih rešitev in storitev državne uprave, ki jih je možno uporabiti tudi v lokalni samoupravi.

Ključne besede: državna uprava, javna uprava, lokalna samouprava, informacijska podpora, informacijske rešitve, informacijske storitve, informacijska tehnologija – IT, informacijski sistem – IS

0. Uvod

Praksa in pobude organov lokalne samouprave, zlasti občin, pri izvajanju informacijskih projektov, najpogosteje za skupne funkcije državne uprave, kot so finance, kadri, pravne zadeve, pisarniško poslovanje, ali pa pri projektih s področja prostora, šolstva, upravnih registrov in evidenc, kažejo, da bi se nekatere informacijske storitve, rešitve in standardi IT, ki so bile razvite in uporabljene v državni upravi, lahko razširile tudi na javno in s tem na lokalno samoupravo. Da bi prišli do konkretnjših ugotovitev in ustreznih pristopov, je smiselno, najprej s primerjalno analizo opredeliti posamezne in skupne funkcije obeh vrst institucij uprave, nato prikazati seznam potencialno primernih informacijskih rešitev, informacijskih storitev in standardov informacijske tehnologije (IT) državne uprave in tudi način, kako v praksi to izvesti.

1. Primerjalna analiza državne in javne uprave RS

1.1 Institucije državne in javne uprave

Na podlagi zakonodaje in strokovne literature najprej opredelimo posamezne institucije, tako državne kot tudi javne uprave.

Državno upravo (v nadaljevanju DU¹) najbolje opredelimo s seznamom institucij, ki obsega vladne organe, ministrstva z organi v sestavi in upravne enote, ki na prvi stopnji upravnih postopkov izvajajo stike s strankami – državljani, podjetji, itd.

Tudi pojem javne uprave (v nadaljevanju JU²) najbolje spoznamo preko seznama njenih institucij. Pri tem ugotovimo, da je pojem javne uprave precej širši od državne uprave, saj njene institucije pokrivajo še predsednika države, zakonodajno in sodno vejo oblasti, sistem zaščite in varovanja, ustavno sodišče, varuha človekovih pravic, centralno banko, pa tudi organe lokalne samouprave, kar je za potrebe tega dela posebej zanimivo, ko na lokalni ravni primerjamo delovanje občin in upravnih enot RS.

1.2 Funkcije upravne enote in občine

Kot izhodišče pri planiranju enotne informacijske podpore JU na lokalni ravni je zanimiva in zelo uporabna primerjava med funkcijami upravne enote in občine, kot dveh zelo značilnih institucij obeh vrst uprave na lokalni ravni.

1.2.1 Funkcije upravne enote

Prikazu vsebine (strukture in delovanja) upravne enote, ki predstavlja državno upravo na lokalni ravni, dobro služi referenčni model upravne enote, ki za potrebe tega dela prikazuje samo glavna področja in sicer³:

- občna uprava:
 - splošno (izvajanje Zakona o splošnem upravnem postopku)
 - kadri
 - finance
 - borci

1 Zakon o Vladi Republike Slovenije, Ur. l. RS št. 4/1993, Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Ur. l. RS št. 71/1994

2 Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan: Državna ureditev Slovenije, Ljubljana, ČZ Uradni list, RS 1996

3 Center Vlade za informatiko: Projekt prenova in informatizacija upravnih enot RS, Ljubljana, 1997,

- kmetijstvo in gozdarstvo
- okolje in prostor
- notranje zadeve:
 - javni red in mir
 - matična služba
 - osebna stanja
 - promet
- gospodarske dejavnosti
- skupni postopki (sprejem in evidentiranje dokumentov, arhiviranje zadev, obračun upravnih taks).

1.2.2 Funkcije občine

Tudi vsebino občine, kot institucijo javne uprave na lokalni ravni, lahko prikažemo kot referenčni model. Tako model občine sestavljajo⁴:

- upravljanje občinskega premoženja,
- omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine,
- ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj,
- urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe,
- pospeševanje služb: socialnega varstva, predšolskega varstva, osnovnega varstva otrok, varstva socialno ogroženih, invalidov in ostarelih,
- skrb za varovanje: zraka, tal, vodnih virov, odlaganja odpadkov,
- urejevanje in vzdrževanje vodovodnih in energetskih komunalnih objektov,
- pospeševanje: vzgojno-izobraževalne, informacijsko-dokumentacijske, društvene, športne, turistične, kulturne in druge dejavnosti na svojem področju,
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, poti in drugih javnih površin,
- nadziranje krajevnih prireditev,
- organiziranje komunalnih-redarskih služb in skrbi za red v občini,
- skrb za požarno varnost in organiziranje reševanja,
- organiziranje pokopališke in pogrebne službe,
- določanje prekrškov in denarnih kazni, s katerimi se kršijo predpisi občine,
- sprejem občinskih in drugih splošnih aktov,
- organiziranje občne uprave,
- urejanje drugih lokalnih zadev javnega pomena.

1.2.3 Rezultati primerjave upravne enote in občine

Ta primerjava je pokazala, da so vsebinska področja izbranih organov DU in JU na lokalni ravni sicer konkretno različna, vendar pa z vidika strank (državljeni, podjetja in drugi subjekti), javnih in lokalnih administrativnih podatkov (prostorski, nepremičnine, premičnine, zakonodaja, drugo), up-

ravnih ali delovnih postopkov (vloge, obravnave, izdaje odločb, sklepov, izpisov, arhiviranje, komuniciranje), tudi podobna, kar pomeni primerno izhodišče pri razmišljanju o uporabnosti določenih informacijskih rešitev, informacijskih storitev in standardov IT iz DU tudi za potrebe lokalne samouprave (npr. občin). V nadaljevanju tega dela bomo zato prikazali predlog pristopa k enotnejši informacijski podpori občin in seznam konkretnih informacijskih rešitev in storitev DU, ki bi bili primerni tudi za te organe lokalne samouprave.

2. Predlog pristopa k zagotovitvi enotnejše informacijske podpore javni upravi RS

Po 2.medresorskem posvetovanju o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja EU, v CD dne 11.6.1997 je bil predstavljen dokument: Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v RS, katerega nosilec je Ministrstvo za notranje zadeve – Urad za organizacijo in razvoj uprave (MNZ-UORU). Po tem posvetovanju je Center Vlade za informatiko (CVI) predlagal nosilcu, da pristopimo k izdelavi dokumenta: **Strateški načrt informatizacije javne uprave v RS, za obdobje od 1.1.2001 do 31. 12. 2003**, glede na primerjavo vsebin DU in JU in ker obravnava omenjeni dokument velike spremembe JU, v njem pa je informacijska podpora zelo skromno omenjena, CVI pa ima trenutno v teku ali pa že rezultate vsaj 4 projektov s tega področja.

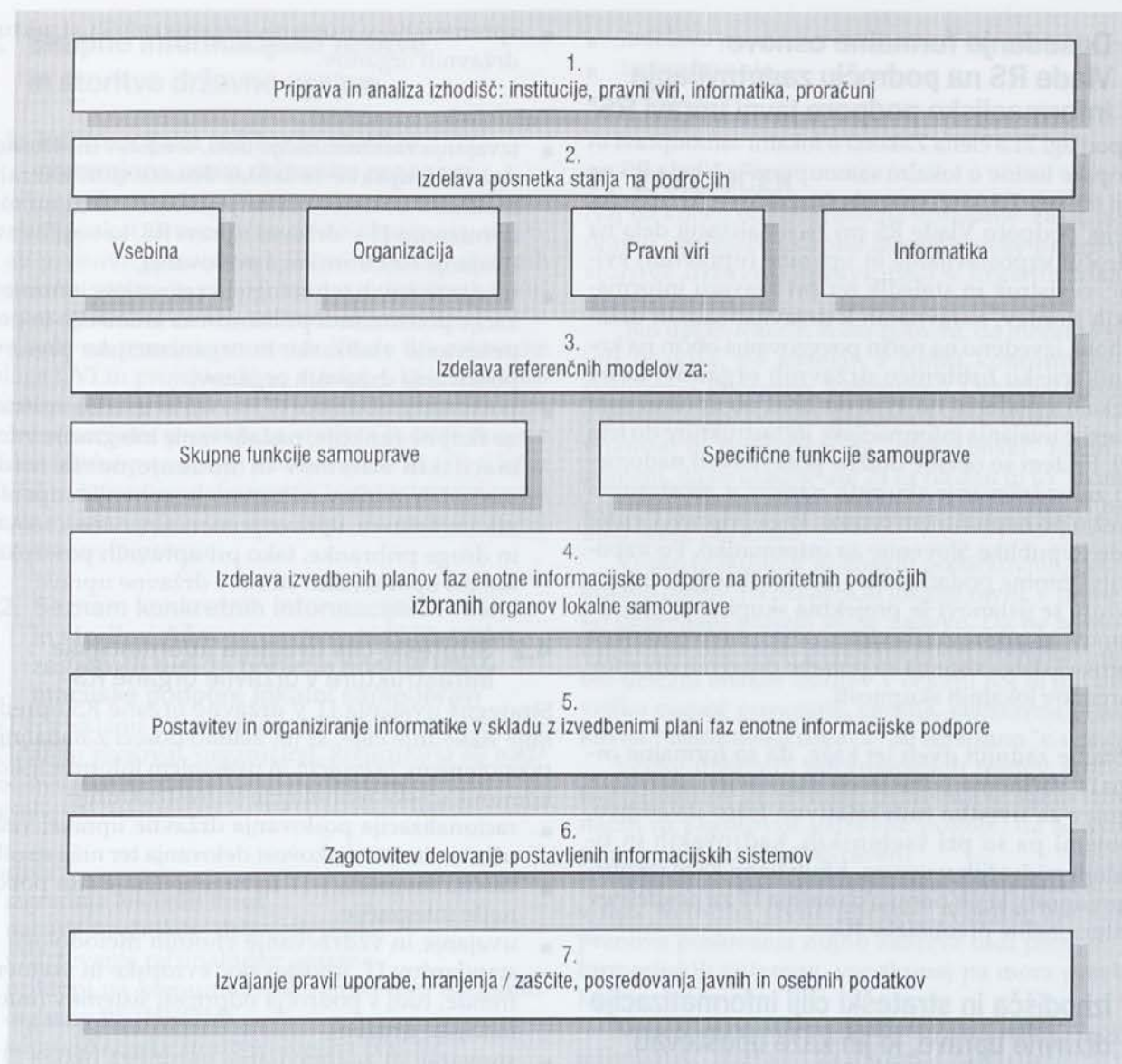
Cilji izdelanega dokumenta bi bile opredelitive:

- **enotnih (referenčnih) modelov organov JU**, ki bodo:
 - upoštevali trenutno zakonodajo,
 - planirane institucionalne spremembe,
 - smernice EU;
- **enotne informacijske podpore JU**, ki bo:
 - izhajala iz trenutnega vsebinskega in stanja IT v JU,
 - zmožna slediti nadaljnim vsebinskim spremembam (reformi) JU,
 - upoštevala trenutne standarde IT v DU in njihove trende v RS, v EU in v svetu.

2.4 Ključni dejavniki uspeha pri izdelavi strateškega načrta

Da bi zagotovili uspeh izdelave in izvedbe ciljev in vsebine predlaganega strateškega dokumenta, je potrebno izpolniti določene pogoje, kajti predlagani pro-

⁴ Zakon o lokalni samoupravi, Ur. l. RS št. 72/1993



Slika 1: Predlog pristopa k enotnejši informatizaciji organov lokalne samouprave

jekt ni samo strokovne, temveč tudi finančne, politične narave. Pomembno je, da je ob začetku doseženo soglasje vseh pristojnih in zainteresiranih, da so postavljene kvalitetne projektne skupine, da so stalno zagotovljeni potrebna podpora in viri. Konkretno gre za naslednje dejavnike:

- pravilno lansiranje dokumenta (kdaj, komu, kako, njegove strateške povezave),
- konkretna opredelitev projekta (cilji in namen, vsebina, obseg),
- pravilna sestava (članov) projekta in zagotovljeno kvalitetno sodelovanje,
- jasna opredelitev pojma JU in izdelava enotnega terminološkega slovarja (npr. tezavra),
- izdelava in sprejem referenčnih modelov posameznih institucij JU (organizacija, kadri, funkcije, podatki, tokovi podatkov),
- izdelava ali spremembe operativnih aktov, ki opredeljujejo enotno izvajanje vseh istovrstnih postopkov v sorodnih institucijah JU,
- zagotovljena in prilagojena tudi ustrezna zakonodaja, (zbirke podatkov, pravila za uporabo, hranjenje, ...),
- izdelan primeren načrt IT in plan prioritetenih informacijskih projektov,
- zagotovljena denarna sredstva v proračunu RS in občinskih proračunih (za ta projekt),
- ustrezna in stalna podpora avtoritet (politike).

3. Dosedanje formalne osnove Vlade RS na področju zagotavljanja informacijske podpore javni upravi RS

Na podlagi 21.a člena Zakona o lokalni samoupravi in Evropske listine o lokalni samoupravi je Vlada RS na svoji 60. seji 7.5.1998 sprejela štiri sklepe, ki opredeljujejo: podporo Vlade RS pri racionalizaciji dela na področju vzpostavljanja in uporabe (upravnih) evidenc, registrov in statistik ter pri razvoju informacijskih storitev, naravnanih k državljanom in državljanom, izvedeno na način povezovanja občin na komunikacijsko hrbtenico državnih organov, ki bo potekalo v obdobju od 1998 do 2000, ob upoštevanju strategije uvajanja informacijske infrastrukture do leta 2000. Pri tem so občine dolžne poravnati nadomestilo za vzdrževanje skupnih naprav v prostranem omrežju po neprofitnem ceniku, ki ga pripravi Center Vlade Republike Slovenije za informatiko. Po vzpostavitvi enotne podatkovno – komunikacijske infrastrukture se ustanovi še projektna skupina pristojnih organov, ki pripravi izhodišča za pripravo enotnega informacijskega sistema za potrebe državnih organov in organov lokalnih skupnosti.

Stanje zadnjih dveh let kaže, da so formalne osnove IT večinoma jasne in ob zagotovitvi ustreznih pogojev za uvedbo tudi relativno hitro izvedljive, problemi pa so pri vsebinskih, kadrovskih in finančnih področjih v upravi. Kljub temu kaže izkoristiti prednosti, ki jih ponuja današnja IT za pospešitev institucionalne preobrazbe JU.

4. Izhodišča in strateški cilji informatizacije državne uprave, ki jih kaže upoštevati tudi pri zagotavljanju enotnejše informacijske podpore javni upravi

4.1 Izhodišča uvajanja informacijske infrastrukture v državno upravo RS

Strategija uvajanja IT v državne organe RS v obdobju do leta 2000 temelji na naslednjih vsebinskih in tehnoloških izhodiščih.

Vsebinska izhodišča:

- nadaljnje spreminjanje vloge države; usmeritev v servisno in pospeševalno funkcijo,
- proces prehajanja servisne funkcije uprave iz državne domene v izvajanje usposobljenim subjektom izven državne uprave,
- tendenca profesionalizacije državnih organov in naraščanje njihove strokovnosti,

- spremembe v notranji organizacijski strukturi državnih organov.

Tehnološka izhodišča:

- izvajanje racionalizacije dela, sredstev in stroškov državne uprave se lahko doseže tudi z izrabo možnosti obstoječe IT in primerno nadaljno modernizacijo IT v državni upravi RS, kot osnove za uvajanje elektronskega poslovanja,
- uvajanje novih tehnologij in celovitejše informatizacije pomeni tudi priložnost za animacijo in pospeševanje vsebinske in organizacijske prenove poslovanja državnih organov,
- poenotenje obstoječe IT, razvoj in uvedba aplikacij za skupne funkcije, nadaljevanje integracije informacijskih sistemov in nudenje novih informacijskih storitev notranjim in zunanjim uporabnikom državne uprave pomeni finančne, časovne in druge prihranke, tako pri upravnih postopkih, kot pri uporabnikih storitve državne uprave.

4.2 Strateški cilji uvajanja informacijske infrastrukture v državne organe RS

Strategija uvajanja IT v državne organe RS opredeljuje naslednje cilje, ki jih želimo doseči z nadaljnjim poenotenjem, razvojem in uvajanjem informacijsko – komunikacijske tehnologije (infrastrukture):

- racionalizacija poslovanja državne uprave; večja učinkovitost in kakovost delovanja ter nižji stroški,
- zaščita investicij v IT in zagotavljanje čim popolnejše integracije,
- uvajanje in vzdrževanje enotnih metodologij in standardov IT, upoštevaajoč evropske in svetovne trende, tudi s področja odprtosti sistemov (informacijske družbe),
- snovanje in zagotavljanje enotnega okolja IT v vseh enotah državne uprave, z maksimalno fleksibilnostjo znotraj standardov,
- razvijanje in uvajanje enotnih aplikativnih rešitev za skupne funkcije v vseh enotah državne uprave,
- zagotavljanje skupnih podatkovnih, komunikacijskih in računalniških zmogljivosti na nivoju državne uprave, kjer je to smotno, in nudenje teh storitev tudi uporabnikom izven državne uprave,
- povečanje komunikacijske in informacijske izmenjave med državno in lokalno upravo ter drugim okoljem,
- integracija telekomunikacijskih storitev na ravni EU in sveta,
- in nenazadnje tudi zagotavljanje sistema neprekinjenega delovanja, varovanja in zaščite podatkov.

5. Skupne informacijske rešitve in storitve državne uprave

5.1 Informacijske rešitve in storitve, namenjene vsem državnim organom

Informacijski projekti v Načrtu informatizacije CVI so postavljeni kot sistematična celota planiranja, razvoja ali prenove posameznih in prioritarnih skupnih projektov, vsebujejo pa tudi izvajanje določenih informacijskih storitev za vso državno upravo RS.

Glede na temeljne smernice Vlade RS, zakonske naloge CVI in projekte, ki so v teku, CVI v letu 2000 financira in zagotavlja - za vse državne organe skupne informacijske projekte in storitve in tudi skupne informacijske projekte in storitve samo za UE. CVI je izdelal tudi predlog dokumenta: Načrt informatizacije lokalne samouprave za leto 2000. Ta načrt še ni bil obravnavan in potrjen.

5.2. Seznam konkretnih informacijskih rešitev in storitev državne uprave, ki bi jih lahko zagotovili tudi za potrebe enotne informacijske podpore lokalni samoupravi

CVI bi v skladu z izvajanjem Načrta Informatizacije CVI lahko svetoval, organiziral, koordiniral ali nadziral izvajalce spodaj naštetih informacijskih rešitev in storitev:

Storitve:

- izgradnja lokalnih mrež
- nabave strežnikov, delovnih postaj
- vzdrževanje računalniške opreme
- priklopi na komunikacijsko hrbtenico državnih organov RS (HKOM)
- komunikacijske storitve omrežja HKOM.

Rešitve:

- finančno poslovanje (lokalni proračun)
- glavna knjiga s saldakonti
- osnovna sredstva
- plače
- blagajniško poslovanje
- obračun potnih stroškov
- kadrovska evidenca
- spremljanje prisotnosti
- civilna zaščita
- zdravstveno zavarovanje občanov
- planiranje in spremljanje projektov
- pisarniško poslovanje
- spremljanje sej občinskega sveta
- administrativni občinski registri (prostorski, upravni, sodni, pravni, ...)
- administrativni državni (prostorski, upravni, sodni, pravni, ...)

- izdelava predstavitvenih strani na internetu
- izobraževanje
- svetovanje.

7. ZAKLJUČEK

Naj na koncu odgovorimo na vprašanje: zakaj bi uporabili obstoječe skupne informacijske projekte in storitve državne uprave tudi v organih lokalne samouprave?

Biti del Evrope in sveta pomeni, da moramo sprejeti pravila, po katerih z njimi komuniciramo, poslušamo, potujemo, sodelujemo. Države v razvitem svetu zagotavljajo profesionalne storitve državljanom in podjetjem na "elektronski" način. To pomeni, da so uradne ure 24 ur na dan in so "okenca" preseljena k strankam. Posamezni (upravni) IS pa so med seboj povezani.

Veliko je skupnih ali enakih podatkovnih, postopkovnih osnov, na državni in lokalni ravni, v primerih, ko državljanji urejajo svoje zadeve. Da ne bi morali upravnim organom ponovno nositi podatkov, da bi bili deležni enakih storitev v celotni RS, bi jim bila v veliko pomoč povezana, enotna, enostavna in učinkovita "elektronska uprava" ali skrajšano "e-uprava".

Veliko državnih informacijskih rešitev, storitev, baz podatkov že obstaja; potrebno je samo izbrati način in zagotoviti ustrezne pogoje, da se vse to pripelje tudi na lokalno raven.

Tega se zaveda tudi Republika Slovenija, ki je zato v fazi "reformne javne uprave". Vendar vsebinska prenova poslovanja nujno zahteva tudi prenovu informacijskih sistemov, vse skupaj pa mora potekati hitreje.

Ker je CVI po Sklepu o ustanovitvi Centra Vlade za informatiko pristojen za informatizacijo državne uprave RS, zanj trenutno predstavljajo poseben "formalni" problem projekti, ki zaradi objektivnih potreb presejajo okvire državne uprave in gredo v institucije lokalne samouprave, zavodov in drugih ustanov, so pa objektivno potrebni za celotno prebivalstvo RS. To so zlasti: upravni, prostorski, šolski, zdravstveni in drugi projekti.

Trenutno še vedno nimamo ustrezne formalne rešitve, predvsem na področju financiranja takih projektov v celotni Republiki Sloveniji da bi, na osnovi "neprofitnih cenikov" lahko npr. nosilcu iz državne uprave povrnili vložena državna proračunska sredstva iz občinskih proračunov ali drugih virov. Vsekakor pa bo CVI še nadaljeval prizadevanja, da se tudi za te projekte zagotovi ustrezna rešitev in pride do celotne uvedbe v vse pristojne in zainteresirane institucije v Republiki Sloveniji. Pri tem bi bila potrebna pomoč resornih vladnih organov, pristojnih za lokalno samoupravo, javne finance, upravne notranje zadeve.

Viri in literatura

1. Center Vlade za informatiko: Metodologija vodenja projektov v državni upravi, Projekti informacijske tehnologije, Ljubljana, 1997,
2. Center Vlade za informatiko: EMRIS – enotna metodologije razvoja informacijskih sistemov, Ljubljana, 2000,
3. Center Vlade za informatiko: Projekt prenova in informatizacija Upravnih enot RS, Ljubljana, 1997,
4. Center Vlade za informatiko: Strategija uvajanja informacijske infrastrukture v državne organe Republike Slovenije v obdobju do leta 2000, Ljubljana, 1996,
5. Center Vlade za informatiko, Ljubljana, Fakulteta za računalništvo in informatiko, ComLand d.o.o., Genis d.o.o.: Strateški plan razvoja skupnega dela informacijskih sistemov državne uprave, Ljubljana, 1997,
6. Center Vlade za informatiko: Načrt informatizacije državnih organov in upravnih enot RS za leto 2000, Ljubljana, 1999,
7. Center Vlade za informatiko: Predlog načrta informatizacije lokalne samouprave (občin, ...) za leto 2000, Ljubljana, 1999,
8. Grad F., Kaučič I., Ribičič C., Kristan I.: Državna ureditev Slovenije, Ljubljana, ČZ Uradni list RS, 1996,
9. Kožman, M., Schlamberger, N.: Potek in izkušnje projekta Izdelava strategije razvoja skupnega dela informacijskih sistemov državnih organov, Portorož, Zbornik posvetovanja INDO 97, 1997,
10. Ministrstvo za finance: Temeljne smernice in kvantitativna izhodišča za pripravo globalnih bilanc javnega financiranja, proračuna Republike Slovenije in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov za leti 2000 in 2001 z dne 23.6.1999,
11. Proračun Republike Slovenije za leto 2000, Ur. l. RS št. 9/2000,
12. Sklep Vlade RS št. 7 s 130. seje z dne 2.3.1995,
13. Sklepi Vlade RS št. 1, 2, 3 in 5 s 182. seje z dne 1.2.1996,
14. Sklep Vlade RS št. 2 s 194. seje z dne 18.4.1996,
15. Sklep Vlade RS št. 1 s 13. seje z dne 15.5.1997,
16. Sklepi Vlade RS št. 1 - 5 s 51. seje z dne 26.2.1998,
17. Sklepi Vlade RS s 60. seje z dne 7.5.1998,
18. Sklepi Vlade RS št. 1 - 5 s 116. seje z dne 24.6.1999,
19. Sklep o ustanovitvi Centra Vlade za informatiko, Ur. l. RS št., 46/1993,
20. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2000, Ur. l. RS št. 9/2000,
21. Zakon o Vladi Republike Slovenije, Ur. l. RS št. 4/1993,
22. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Ur. l. RS št. 71/1994,
23. Zakon o lokalni samoupravi, Ur. l. RS št. 72/1993.

