

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Rado Markovič Hribnik

E-upravljanje v slovenski državni upravi kot prvina menedžmenta v javni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Rado Markovič Hribernik
Mentorica: doc. dr. Simona Kustec Lipicer
Somentor: izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič

E-upravljanje v slovenski državni upravi kot prvina menedžmenta v javni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Rad bi se zahvalil svoji mentorici in somentorju za strokovno pomoč in nasvete ob izdelavi svojega diplomskega dela. Zahvalo namenjam tudi vsem ostalim, ki so s svojo pomočjo kakor koli prispevali k končnemu izdelku.

Posebna zahvala pa gre mami, za materialno in drugo podporo ter potrpežljivost v času študija in odločilen prispevek k izoblikovanju moje osebnosti.

E-UPRAVLJANJE V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI KOT PRVINA MENEDŽMENTA V JAVNI UPRAVI

Deset let je minilo, odkar se je v slovensko državno upravo začelo uvajati e-upravljanje. V tem času je bilo postorjenega veliko dela za razvoj slednjega. Vzpostavljeni so bili nujni tehnološki pogoji za njegov razvoj, prav tako je bilo zapisanih kar nekaj strategij na to temo, vzpostavili smo enotni portal e-uprave, informatizirajo pa se tudi procesi znotraj uprave. Da je bilo na tem področju postorjenega marsikaj pozitivnega, so zaznale tudi evropske raziskave, ki so storitve slovenske e-uprave ob zadnjih meritvah leta 2009 postavile na 5. mesto v EU. Vendar pa gre pri teh raziskavah le za ocenjevanje storitev, medtem ko so številni drugi vidiki, ki zadevajo e-upravo, zanemarjeni. Ocenili smo, da si tematika zasluži bolj celovit pristop k oceni stanja v naši e-upravi, saj e-uprava niso le e-storitve, zato se to diplomsko delo ukvarja z oceno stanja celotnega e-upravljanja v slovenski državni upravi, in sicer s politološkega vidika kot prvine menedžmenta v javni upravi.

Ključne besede: e-upravljanje, e-uprava, državna uprava, informacijsko-komunikacijske tehnologije, menedžment v javni upravi, novi javni menedžment.

E-GOVERNMENT IN SLOVENIAN STATE ADMINISTRATION FROM A PUBLIC MANAGEMENT PERSPECTIVE

Ten years have passed since the Slovenian state administration started to introduce e-governance. During this time a lot of work was done for its development: necessary technological conditions have been established, many strategies on this issue were written, we established a uniform e-government portal and the processes within the administration are also being computerized. European researches have also recognized many positive aspects of our development, since they put the services of the Slovenian e-government at the 5th place in the EU at the last measurement in 2009. However, these researches measure only the quality of services for citizens and businesses, while they disregard the other aspects of e-government. We estimated that the topic deserves a more comprehensive approach towards the assessment of the situation in our e-government, since e-government is not only e-services. Therefore, this study discusses the assessment of the state of the whole e-governance in the Slovenian state administration from the political perspective as an element of the public management.

Key-words: e-government, e-administration, state administration, information and communication technology, public management, new public management.

KAZALO

1 UVOD	9
1.1 CILJ IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA.....	11
1.2 HIPOTEZE.....	11
1.2.1 Generalna hipoteza.....	11
1.2.2 Delovne hipoteze in uporabljene metode in tehnike za njihovo preverjanje	11
1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	12
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	14
2 POJMOVNE IN TEORETIČNE OPREDELITVE.....	15
2. 1 E-UPRAVLJANJE IN IKT KOT DEL NOVEGA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA.....	15
2.1.1 E-upravljanje – definicija.....	15
2.1.2 Informacijsko-komunikacijske tehnologije.....	17
2.1.2.1 Odprtokodna in prosta programska oprema	18
2.1.3 IKT in e-upravljanje znotraj koncepta NUJS	19
2.1.3.1 Elementi koncepta NUJS, skozi katere se kaže potencial uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij, in koncept e-upravljanja.....	22
2.1.3.2 Usmerjenost k uporabnikom	22
2.1.3.3 Prenova delovnih procesov	23
2.1.3.4 Nova organiziranost in novi načini vodenja.....	23
2.1.3.5 Povečanje učinkovitosti in uspešnosti.....	24
2.1.4 Področja delovanja e-uprave	24
2.1.5 Funkcije e-upravljanja.....	26
2.1.6 Načela uspešnega e-upravljanja in ovire pri doseganju slednjega	27
2.1.6.1 Možne ovire.....	28
2.1.6.2 Načela za uspešno e-upravljanje	28
2.1.7 Učinki e-upravljanja.....	32
2.1.7.1 Naprednost storitev e-uprave	35
2.1.7.2 Odzivnost e-uprave	38
2.1.7.5 Zadovoljstvo uporabnikov e-uprave.....	40
2.1.7.4 Množičnost uporabe storitev e-uprave	40
3 ELEKTRONSKO UPRAVLJANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	41

3.1 RAZVOJ ELEKTRONSKEGA UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	41
3.2 STRATEŠKI DOKUMENTI, NA KATERIH JE TEMELJIL RAZVOJ ELEKTRONSKEGA UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	43
3.2.1 Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004.....	44
3.2.2 Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu.....	46
3.2.3 Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje od leta 2006 do leta 2010.....	48
3.2.4 Analiza dosedanjih strateških smernic Republike Slovenije na področju e- upravljanja.....	51
4 URESNIČEVANJE NAČEL USPEŠNEGA E-UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	52
4.1 Področja preverjanja uresničevanja uspešnega e-upravljanja v Republiki Sloveniji.....	53
4.2 Zunanji pogoji za razvoj e-upravljanja.....	54
4.2.1 Uporaba informacijske tehnologije med prebivalstvom in med podjetji	54
4.2.2 Informacijska pismenost	55
4.3 Politična volja in vizija.....	56
4.4 Pravna podlaga	57
4.5 Skupni okvir, medorganizacijsko sodelovanje.....	58
4.6 Financiranje.....	59
4.7 Tehnična infrastruktura	60
4.7.1 Omrežna infrastruktura	60
4.7.2 Podatkovne baze – informatizacija in povezanost registrov	62
4.8 Informatizacija	63
4.8.1 Opremljenost z IKT v slovenski državni upravi	63
4.8.2 Uporaba odprtokodne in proste programske opreme na slovenskih ministrstvih in koriščenje njenih prednosti.....	63
4.9 Človeški kapital.....	66
4.9.1 Usposobljenost in izobraževanje zaposlenih.....	66
4.9.2 Upravna kultura.....	66
4.10 Usmerjenost k uporabnikom	67
4.10.1 Dostopnost preko različnih kanalov in izbira.....	67
4.10.2 Osveščanje državljanov o uporabi e-uprave in njena promocija.....	68

4.10.3	Vključenost državljanov in e-participacija.....	69
4.10.4	Varovanje zasebnosti in varnost.....	70
4.11	Spremljanje in evalvacija stanja.....	70
4.12	Sinteza preverjanja uresničevanja načel uspešnega e-upravljanja v rs	72
5	E-UPRAVLJANJE V ODNOSU DO DRŽAVLJANOV (G2C) V REPUBLIKI SLOVENIJI	77
5.1	Naprednost storitev e-uprave za državljane v primerjavi z ostalimi evropskimi državami	77
5.2.	Zadovoljstvo državljanov s slovensko e-upravo	79
5.3	Odzivnost uslužbencev državne uprave na poslano elektronsko pošto državljanov.....	82
6	E-UPRAVLJANJE V ODNOSU DO POSLOVNEGA SEKTORJA (G2B) V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	88
6.1	Naprednost storitev e-uprave za poslovni sektor v primerjavi z ostalimi evropskimi državami	88
6.2	Zadovoljstvo podjetij s slovensko e-upravo.....	89
7	ZAKLJUČEK.....	92
7.1	REZULTATI IN HIPOTEZE.....	92
7.2	SKLEPNO RAZMIŠLJANJE	94
7.2.1	Kako naprej	96
	LITERATURA.....	98
	PRILOGE	103
	PRILOGA A: Intervju z dr. Matejem Kovačičem	103
	PRILOGA B: Intervju z Borisom Butino.....	105
	PRILOGA C: Intervju z dr. Gregorjem Virantom	114
	PRILOGA Č: Intervju z dr. Mirkom Vintarjem.....	120
	PRILOGA D: Intervju z mag. Simonom Delakordo.....	128
	PRILOGA E: Rezultati ankete o uporabi IKT in odprtokodne in proste programske opreme na direktoratih slovenskih ministrstev.....	140
	PRILOGA F: Rezultati preverjanja odzivnosti na direktoratih slovenskih ministrstev.....	141
	PRILOGA G: Pregled ugotovitev iz standardiziranih intervjujev	144

SLIKE

Slika 2.1: Konceptualni model PPU.....	32
Slika 5.1: Naprednost storitev e-uprave po evropski metodologiji.....	77
Slika 5.2: Sofisticiranost e-storitev za državljane v državah EU.....	78
Slika 6.1: Sofisticiranost e-storitev za podjetja v EU.....	89

PREGLEDNICE

Preglednica 2.1: Funkcije e-upravljanja.....	27
Preglednica 2.2: Naprednost e-upravljanja po Wittkeperju in Kleindieku.....	38
Preglednica 4.1: Povzetek ugotovitev iz standardiziranih intervjujev.....	75

TABELE

Tabela 5.1: Odzivnost direktorotov na slovenskih ministrstvih.....	84
Tabela 5.2: Časovna odzivnost direktorotov po slovenskih ministrstvih.....	85
Tabela 6.1: Zadovoljstvo slovenskih podjetij z e-upravo.....	91

1 UVOD

Sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije so od svojega pojava pa do danes sprožile revolucijo v načinu življenja ljudi in poslovanja podjetij, javni sektor, ki je v proces sprejemanja informatizacije vstopil kasneje od ostalih družbenih podsistemov, pa v tem pogledu seveda ne more biti izjema. Informacijske tehnologije imajo potencial za številne izboljšave v delu in videzu sodobne državne uprave. Z njihovo uporabo se lahko izboljša in racionalizira poslovanje državne uprave, olajša delo zaposlenim, uporabnikom pa se lahko nudijo kvalitetnejše, hitrejše ter dostopnejše storitve in informacije.

Informatizacija javnega sektorja je tako predpogoj za zgoraj omenjene izboljšave in napredek v samem delovanju upravnega aparata. Da bi dejansko optimizirali delo uprave, je potrebno še veliko več od same informatizacije in novega, elektronskega videza upravnih institucij. Zreba je prenoviti procese poslovanja in vzpostaviti tudi druge pogoje, ki bi omogočali transformacijo do bolj učinkovitega javnega sektorja. Pomembne mednarodne organizacije in institucije, kot sta OECD ter OZN, že dlje časa poznajo in promovirajo temeljna načela, potrebna za uspešno in učinkovito e-upravljanje. S temi načeli smo seznanjeni tudi pri nas, in da jih odgovorni poznajo, je razvidno tudi iz strateških dokumentov državne uprave, povezanih z e-upravljanjem.

V slovenski državni upravi so bili v preteklih desetih letih, v obdobju, odkar se ukvarjamo z uvajanjem e-upravljanja v slovenski državni aparat, vzpostavljeni nujni predpogoji za e-upravljanje. Mnoge storitve in informacije so postale dostopne po elektronski poti – vsaj do določene mere – celovitih elektronskih storitev je namreč še vedno malo; institucije so vzpostavile svoje spletne strani, kjer nudijo informacije o sebi, svojem delovanju ter o možnostih vzpostavljanja kontakta z njimi, izgrajena je bila nujno potrebna informacijska infrastruktura, tudi delovna mesta v sami upravi so bila opremljena z informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami, nujno potrebnimi za delo uslužbencev državne uprave.

V zadnjem obdobju ugotavljamo, da to ni dovolj, elektronske storitve se zaradi raznih pomanjkljivosti pogosto najdejo pod lupo kritikov, priljubljenost elektronskih storitev je daleč od zelene, pa čeprav neprestano prebiramo novice državne uprave o novostih, povezanih s slovensko e-upravo, ter njenih prejetih mednarodnih priznanjih. Poraja se vprašanje, ali so načela uspešnega e-upravljanja, katerih se v slovenski državni upravi sicer zavedajo, med

upravnimi uslužbenci zares sprejeta in ponotranjena ali pa so besede in usmeritve, izražene v strateških dokumentih, bolj ali manj krinka, ki služi zgolj boljšemu imidžu slovenske državne uprave. Naše diplomsko delo bo prav zato, da bi razrešili to dilemo, usmerjeno v oceno stanja e-upravljanja v Republiki Sloveniji s pogledom od zunaj, s poudarkom predvsem na omenjenih načelih uspešnega e-upravljanja (obstoj ali neobstoj podpore, volja in vizija za razvoj e-uprave med politično in upravno elito, medsektorsko sodelovanje na tem področju, kakšen poudarek se daje transparentnosti vseh e-upravnih procesov ter nadzoru in evalvaciji nad njimi, kako se skrbi za človeški kapital in izobrazbo zaposlenih s področja e-upravljanja, kakšno je stanje na področju razvitosti tehnološke infrastrukture ipd.) ter učinkih e-upravljanja.

Opravili bomo analizo strateških dokumentov slovenske državne uprave, povezane z e-upravljanjem, s katerimi bomo lahko dobili vpogled v to, ali so strateške smernice ustrezno načrtane. Nadalje bomo v empiričnem delu preverili, kako se v praksi izpolnjujejo načela uspešnega e-upravljanja v slovenski državni upravi.

Na podlagi hipotez bomo preverjali učinke e-upravljanja v Sloveniji, in sicer tiste, ki se kažejo skozi razvitost e-upravljanja slovenske državne uprave v odnosu do državljanov (G2C) ter v odnosu do poslovnega sektorja oziroma podjetij (G2B), ker sta to tista dva vidika, pri katerih se navzven najbolj kažejo rezultati dela v državni upravi. Tudi učinek e-upravljanja v slovenski državni upravi se seveda navzven najbolj kaže skozi ta dva vidika. Tako bomo preverjali kakovost storitev slovenske e-uprave za državljane in podjetja v primerjavi z ostalimi evropskimi državami, zadovoljstvo državljanov in podjetij z delovanjem e-uprave ter odzivnost e-uprave na poslano elektronsko pošto s strani državljanov.

S kombinacijo analize učinkov e-upravljanja ter analize uveljavljanja načel uspešnega e-upravljanja bo mogoče podati ugotovitve, zakaj so učinki e-upravljanja v slovenski državni upravi slabi oziroma dobri ter kaj je glavni razlog za to. Podati bo možno ugotovitve, na katerih področjih se nahajajo slabosti, povezane z e-upravljanjem pri nas, kaj bi bilo potrebno še izboljšati ter kako in katera področja so dobro urejena.

1.1 CILJ IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA

Cilj in smoter našega diplomskega dela bo s pogledom od zunaj ugotoviti stopnjo razvitosti e-upravljanja v slovenski državni upravi za vse tri veje posebej, tako G2C, G2B kot G2G, in na ta način podati ugotovitve, kateri potenciali e-upravljanja na podlagi dosedanjih implementacijskih praks v Republiki Sloveniji kot državi niso bili izkoriščeni, a bi lahko bili; na osnovi ugotovljenega pa nato ponuditi še nekaj možnih izhodišč za nadaljnji razvoj tega področja, da bi e-upravljanje kot eno od aktualnih prvin učinkovitega delovanja javnega sektorja v Republiki Sloveniji kar najbolj izkoristili.

1.2 HIPOTEZE

1.2.1 Generalna hipoteza

E-upravljanje v Sloveniji je dobro razvito v odnosu do državljanov in do poslovnega sektorja in je že doseglo fazo transakcije, medtem ko z vidika notranje organizacije v državni upravi bistveno zaostaja.

1.2.2 Delovne hipoteze in uporabljene metode in tehnike za njihovo preverjanje

H₁: *E-upravljanje v Sloveniji je v odnosu do državljanov dobro razvito.*

Za preverjanje prve delovne hipoteze bomo uporabili naslednje indikatorje:

- kakovost elektronskih storitev, namenjenih državljanom, ki so dosegljive preko enotnega portala državne uprave, v mednarodnih primerjavah;
- zadovoljstvo uporabnikov (državljanov);
- odzivnost uslužbencev državne uprave na poslano e-pošto državljanov (v odstotkih in časovno).

Raziskovalne metode in tehnike, uporabljene za preverjanje prve delovne hipoteze:

- *Analiza sekundarnih virov* je bila opravljena za preverjanje kakovosti storitev za državljanje, ki jih ponuja enotni državni portal e-uprave, za preverjanje zadovoljstva državljanov z e-upravo in za ugotavljanje odzivnosti uslužbencev državne uprave. Za preverjanje kakovosti elektronskih storitev smo analizirali periodične raziskave, ki jih na

to temo za Evropsko komisijo opravlja Capgemini in ki predstavlja najbolj sistematično spremljanje kvalitete elektronskih storitev v mednarodni primerjavi v daljšem časovnem obdobju. Za preverjanje zadovoljstva uporabnikov pa smo analizirali raziskavo, ki so jo pod koordinacijo Mirka Vintarja leta 2005 opravili na Fakulteti za upravo. Za ugotavljanje odzivnosti pa smo uporabili raziskavo, ki jo je v sklopu svoje doktorske disertacije z naslovom Elektronska uprava v službi uporabnika – primer uporabe elektronske pošte v javni upravi Republike Slovenije opravil Pinterič (2007).

- Za odzivnost uslužbencev državne uprave na poslano e-pošto državljanov smo poleg sekundarne analize uporabili še *anketo*, ki smo jo poslali na direktorate vseh ministrstev. V sklopu te raziskave smo poslali elektronsko pošto na naslove vseh 56 direktorats na vseh 15 ministrstvih. Na poslano elektronsko pošto so nam poslali odgovor iz 23 direktorats, kar pomeni, da smo dobili 41 % odgovorov na poslano elektronsko pošto.

H₂: *E-upravljanje v Sloveniji je v odnosu do poslovnega sektorja dobro razvito.*

Za preverjanje druge delovne hipoteze bomo uporabili naslednje indikatorje:

- kakovost elektronskih storitev, namenjenih podjetjem, ki so dosegljive preko enotnega portala državne uprave, v mednarodnih primerjavah;
- zadovoljstvo uporabnikov (podjetij).

Raziskovalne metode in tehnike, uporabljene za preverjanje druge delovne hipoteze:

- *Analiza sekundarnih virov* je bila opravljena za preverjanje kakovosti storitev za poslovni sektor, ki jih ponuja enotni državni portal e-uprave, za preverjanje zadovoljstva državljanov z e-upravo in za ugotavljanje odzivnosti uslužbencev državne uprave. Za preverjanje kakovosti elektronskih storitev smo analizirali periodične raziskave, ki jih na to temo za Evropsko komisijo opravlja Capgemini. Za preverjanje zadovoljstva uporabnikov pa smo analizirali raziskavo, ki so jo pod koordinacijo Mirka Vintarja leta 2005 opravili na Fakulteti za upravo.

1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Pri izdelavi diplomskega dela smo uporabili tako kvalitativne metode, ki so nam služile predvsem za opis konteksta in pomena problematike, pri izdelavi teoretskega dela in pri preverjanju načel za uspešno e-upravljanje v Sloveniji, kot kvantitativne metode, ki so nam

služile predvsem za potrjevanje oziroma zavračanje izbranih raziskovalnih hipotez. Glede na to, da smo kvantitativne metode, uporabljene za preverjanje posameznih hipotez, zaradi večje preglednosti že našli v prejšnjem podpoglavju, jih ne bomo še enkrat podrobno obravnavali, temveč se bomo posvetili še ostalim metodam, ki smo jih uporabili pri izdelavi našega diplomskega dela.

Kvalitativne raziskovalne tehnike, ki smo jih uporabili pri svojem delu, so naslednje:

1. deskriptivna metoda – uporabili smo jo za opis konteksta in pomena problematike, s katero se v diplomskem delu ukvarjamo;
2. analiza primarnih virov – uporabili smo jo za analizo dokumentov državne uprave, s katero smo prišli do spoznanja, kakšne so strateške usmeritve slovenske državne uprave v teoriji;
3. analiza sekundarnih virov – uporabili smo jo za opredelitev teoretičnih izhodišč, ki so nam koristila kot osnova za nadaljnje delo ter, kot že omenjeno, za preverjanje hipotez v empiričnem delu našega dela;
4. anketa – z anketo smo si pomagali v sklopu preverjanja uresničevanja načel uspešnega e-upravljanja v Sloveniji. Na podlagi izsledkov, ki smo jih pridobili z anketo, poslano na vseh 56 direktorats na slovenskih ministrstvih, smo prišli do relevantnih informacij, s katerimi smo lahko pojasnili stanje na področju uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij in ustrezne programske opreme v slovenski državni upravi;
5. družboslovni intervju – tehnika družboslovnega intervjuja omogoča pridobitev informacij, ki uradno niso nikjer navedene, so pa pomembne za analizo obstoječega stanja. Opravili smo 4 intervjuje, prvega s strokovnjakom za odprto kodo na FDV, dr. Matejem Kovačičem. Ta intervju nam je bil v pomoč pri analiziranju situacije, povezane z uvajanjem odprtokodnih in prostih programskih rešitev v slovenski državni upravi. Ostali trije intervjuji so strukturirani in so nam bili v pomoč pri analizi uresničevanja načel uspešnega e-upravljanja v slovenski državni upravi. Opravili smo jih z:
 - a) dr. Mirkom Vintarjem – zunanjim strokovnjakom za e-upravo s Fakultete za upravo;
 - b) mag. Simonom Delakordo – direktorjem neodvisnega Inštituta za elektronsko participacijo;

- c) dr. Gregorjem Virantom – bivšim ministrom za javno upravo in sedanjim profesorjem na Fakulteti za upravo ter
- d) Borisom Butino – strokovnjakom za e-upravo z Direktorata za e-upravo in upravne procese, sektor za e-upravo.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz treh osnovnih sklopov. V prvem, teoretičnem delu diplomskega dela predstavimo nekatere osnovne pojme, kot so javna in državna uprava, koncept novega upravljanja javnega sektorja ter koncept e-upravljanja, ki je podteorija slednjega oziroma del agende NUJS. V nadaljevanju s pomočjo strokovne literature in obstoječih vladnih strateških dokumentov naredimo pregled razvoja e-upravljanja v Sloveniji od njegovih začetkov pa do danes. Izpostavimo tudi glavne smernice ter cilje, povezane z e-upravo, da dobimo sliko o tem, kakšne so temeljne usmeritve e-uprave v Sloveniji ter kaj z njo sploh želimo doseči.

Drugi del je namenjen kvalitativnemu raziskovanju. V tem delu se posvečamo predvsem procesom elektronskega upravljanja znotraj slovenske javne uprave, torej področju notranje organiziranosti e-upravljanja in medvladnega povezovanja (G2G) ter odnosu e-uprave do lastnih zaposlenih (G2E), zunanjim pogojem, politični klimi v povezavi z e-upravljanjem in podobno. Omenjeno poglavje temelji na podatkih, pridobljenih skozi intervjuje z našimi sogovorniki, dopolnjuje pa se z nekaterimi objektivnimi podatki v podpoglavjih, kjer je to možno. V načrtu je sicer bilo, da bi v to poglavje vključili še nekaj več statističnih podatkov, ki bi ponazarjali objektivno stanje na posameznih področjih, a smo bili pri tem žal soočeni z omejeno kooperativnostjo Direktorata za e-upravo in upravne procese na Ministrstvu za javno upravo, od katerega nam zaradi tega ni uspelo pridobiti nekaterih zelenih podatkov.

V tretjem, kvantitativnem delu empiričnega dela diplomske naloge pa analiziramo aktualno stanje dveh vej e-upravljanja v slovenski državni upravi, G2C in G2B. Pri tem se posvečamo predvsem analiziranju elektronskih storitev državne uprave v različnih raziskavah, opravljenih do zdaj, oziroma točneje, preverjali bomo kakovost oziroma naprednost samih storitev ter zadovoljstvo državljanov ter podjetij z delom e-uprave. Poleg omenjenih indikatorjev v kvantitativnem empiričnem delu obdelamo tudi odzivnost državne uprave na elektronsko

pošto, poslano s strani državljanov, s čimer dobimo vpogled v stanje upravne kulture, kar zadeva področje e-upravljanja, oziroma v kolikšni meri je dejansko sama državna uprava ponotranjila in sprejela idejo e-upravljanja, ki vključuje tudi večjo odprtost, dostopnost ter prijaznost uprave do državljanov.

Kot je že iz zgoraj povedanega razvidno, bo večji del odgovorov na izbrane hipoteze možno ugotoviti iz tretjega osnovnega dela diplomskega dela, v katerem preverjamo izbrane indikatorje s pomočjo empiričnih metod in s tem ugotovimo obstoječe stanje e-upravljanja v Sloveniji. S kombinacijo kvantitativnega in kvalitativnega empiričnega dela pa naredimo še korak dlje in ob ugotovitvi obstoječega stanja poiščemo tudi glavne vzroke za tako stanje. Na podlagi tega pričakujemo tudi lažjo identifikacijo nekaterih glavnih omejitev e-upravljanja v Sloveniji ter možne usmeritve za premagovanje oziroma odpravljanje teh omejitev.

2 POJMOVNE IN TEORETIČNE OPREDELITVE

2.1 E-UPRAVLJANJE IN IKT KOT DEL NOVEGA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA

Koncept e-upravljanja se je ob informacijski revoluciji v zasebnem sektorju, povezani s pojavom in uporabo novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij, pojavil znotraj agende teoretskega pristopa novega upravljanja javnega sektorja. IKT, e-upravljanje in NUJS so tako že od samega njihovega pojava prepleteni, soodvisni pojmi, v nadaljevanju tega poglavja pa bomo prikazali, zakaj in v kakšni relaciji so drug do drugega.

2.1.1 E-upravljanje – definicija

Obstajajo različne definicije e-upravljanja. Po Hughesu (2003, 182), ki povzema uradno pojmovanje OECD (2003, 11), je ožja definicija e-upravljanja uporaba informacijske tehnologije, predvsem interneta, za izvajanje storitev, in sicer stroškovno-efektivno, naravnano k strankam in na splošno na drugačen, boljši način. E-uprava s tem omogoča doseganje boljše uprave, ki pomeni boljše javnopolitične rezultate, kakovostnejše storitve in višjo stopnjo participacije državljanov. Informacijsko-komunikacijska tehnologija pa v tem smislu omogoča večjo učinkovitost standardiziranih postopkov uprave.

Širše pojmovanje pa definira e-upravljanje kot uporabo kakršne koli informacijske in komunikacijske tehnologije v vladi in javni upravi. Po Heeksu (v Oliver in Sanders 2004, vii) je e-upravljanje pojmovano kot s pomočjo IKT določen način za doseganje boljšega upravljanja. Avtor pa meni tudi, da bi bil morebiti boljši termin celo I-upravljanje oziroma integrirano upravljanje v smislu integracije ljudi, procesov, informacij in tehnologij v službi doseganja upravljavskih ciljev. Po Oliverju in Sandersu (2004, vii–viii) pa e-upravljanje pomeni elektronsko izvajanje upravnih storitev, torej njihov prenos v on-line obliko. A pri tem poudarjata, da zgolj štetje storitev, dostopnih na spletnih portalih, ne kaže celovite slike spreminjanja narave upravljanja v digitalnem svetu. E-upravljanje tako vključuje popolno izrabo elektronskih orodij v upravljavskih institucijah in procesih, ki se posledično dejansko transformirajo. Vsebuje potencial za oblikovanje novih modelov izmenjav informacij, zagotavlja integrirane in distribucijske pristope k izvajanju storitev in v končni fazi sledi ideji večje participacije državljanov v javnopolitičnih procesih.

Skupno vsem tem definicijam je, da govorijo o avtomatizaciji obstoječih administrativnih postopkov, ki so v preteklosti temeljile na delu s papirnatimi dokumenti. To spodbudi razvoj novih tipov vodenja, nove načine komuniciranja, določanja strategij, nove načine izvrševanja poslov, nove načine za podajanje in sprejemanje mnenj državljanov in skupnosti ter nove načine zbiranja in podajanja informacij. V končni fazi pa to pomeni večjo in poenostavljeno dostopnost do javnih storitev (Pascual 2003, 6).

Elektronsko upravljanje je eden izmed najpomembnejših konceptov na upravnem področju, ki se je razvil v drugi polovici devetdesetih let minulega stoletja. Tudi elektronsko upravljanje je, tako kot številni ostali koncepti na področju uprave v tem obdobju, sledilo ideji povzemanja prijemov, značilnih za zasebni sektor. Tako se je iz elektronskega poslovanja razvilo elektronsko upravljanje (Moon 2002, 425).

V kontekstu politologije sta se oblikovala dva temeljna pristopa na področju interneta. Prvi se posveča učinkom sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij na političnem polju (e-demokracija), drugi pa na področju javne uprave in upravljanja države (e-upravljanje). Skupna imenovalca obeh pristopov sta IKT in virtualnost (Pinterič 2007, 9). Oba pojma sta že zaradi same narave obeh konceptov uprave in politike tesno povezana in ju je včasih težko ločiti. A za naše diplomsko delo je razlika med obema konceptoma vseeno bistvenega

pomena, saj se bomo zaradi področja našega raziskovanja, ki temelji na menedžmentu v javni upravi, pri svojem pisanju osredotočili le na e-upravljanje.

2.1.2 Informacijsko-komunikacijske tehnologije

Temelj, na podlagi katerega je nastal koncept e-upravljanja, je torej uporaba novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij (IKT) v delu uprave. Informacijsko-komunikacijska tehnologija in ustrezna programska oprema sta s svojimi prednostmi, ki jih bomo opisali v nadaljevanju, nujen tehnični predpogoj, ki vodi do racionalizacije poslovanja upravnega aparata, do izboljšanja njegovih storitev, večje dostopnosti slednjih ter za večjo dostopnost in prijaznost upravnega aparata v odnosu do uporabnikov, državljanov ter podjetij. Za uresničevanje agende e-upravljanja ter izvajanje ustreznih sodobnih javnomenedžerskih prijemov upravljavskih reform na splošno je uporaba nove informacijske tehnologije neizogibna, zato si same tehnologije in vrste uporabne programske opreme zaslužijo posebno podpoglavje v sklopu našega diplomskega dela.

Novе informacijske tehnologije imajo številne prednosti (Gualtieri v Žurga 2001, 65):

- hitrost (krajšanje časov in razdalj),
- neformalnost,
- relativna enostavnost dostopa,
- možnost za ciljno usmerjanje,
- relativno nizki stroški.

»Vsesplošno dejstvo je, da sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija izboljšuje možnosti za učinkovitejše in hitreje komuniciranje med posameznimi subjekti in institucijami. Enako kot za ostala področja velja to tudi za sodobno upravno komuniciranje tako znotraj uprave kot tudi med upravo in njenimi uporabniki« (Brejc v Pinterič 2007, 49).

Investicije v informacijsko tehnologijo se obrestujejo na način, da je veliko manj časa potrebnega za opravljanje rutinskega administrativnega dela. V ZDA so ugotovili, da na ta način prihranijo do 70 % časa in denarja (Hughes 2003, 185). Informacijske tehnologije so sredstva za oblikovanje informacij in obravnavanje podatkov, njihovo zbiranje, obdelovanje, hranjenje, posredovanje ter prenašanje. V ožjem smislu so to računalniki, telekomunikacije in sredstva za pisarniško poslovanje. Z drugega vidika informacijsko tehnologijo sestavljajo

računalniška oprema, računalniški programi, telekomunikacije in ustrezne tehnike in postopki (Gričar v Žurga 2001, 65). Če smo bolj specifični, ugotovimo, da med najpogostejše IKT našega časa spadajo internet, e-pošta, lokalno računalniško omrežje, diskete, CD-romi in DVD-romi, USB-ključi ter računalniška izmenjava podatkov (RIP). Med pomembne pridobitve informacijske dobe, ki lahko izboljšajo in racionalizirajo procese e-upravljanja in e-vladanja na splošno, lahko prištejemo tudi odprtokodno in prosto programsko opremo, ki pa jo bomo zaradi njene specifikke obravnavali v ločenem podpoglavju.

2.1.2.1 Odprtokodna in prosta programska oprema

Nastanek odprtokodne in proste programske opreme sega že v same začetke razvoja programskih proizvodov, a je postala bolj izpostavljena in konkurenčna lastniški programski opremi znova šele v zadnjem času. Osnovna značilnost programske opreme, temelječe na odprti kodi, in proste programske opreme je, da je izvorna programska koda, iz katere je mogoče narediti funkcionalno delujoče programske produkte, dostopna vsem. Iz dostopnosti kode pa izhaja vrsta posebnosti, ki odprtokodno programsko opremo postavljajo v posebno luč in jo pravzaprav naredijo tako zelo privlačno. Pogosto je razvita v okviru nekomercialnih in prostovoljnih pobud in jo je mogoče pogosto povsem legalno uporabljati, brez plačila posebne licenčnine ali druge oblike denarnega nadomestila avtorjem, kar pa ne pomeni, da za uporabo tovrstne programske opreme ne veljajo licenčna pravila. Pogoji uporabe in distribucije posameznih delov odprte programske kode ali programskih proizvodov kot celote so določeni v okviru ene od licenčnih pogodb, ki jih določa združenje OSI (Open Source Initiative) oziroma v okviru pravic in načel, ki jih uveljavlja združenje FSF (Free Software Foundation) (Ministrstvo za informacijsko družbo 2003, 2).

Odprtokodni in prosti programi naj bi ponujali nekaj ključnih prednosti v primerjavi s komercialnimi programi. Ti velikokrat dajejo prednost videzu in vizualnim podrobnostim, namesto teže merljivim, a pogosto za delo pomembnejšim kvalitetam, kot sta stabilnost programa in varnost. Razvijalci odprtokodnih in prostih programov v želji po samopotrjevanju v skupnosti namenjajo pozornost predvsem kakovosti, saj dajejo poudarek tistim stvarim, ki jih njihovi somišljeniki bolj cenijo. Prednosti odprte kode v primerjavi s komercialnimi programi so tako naslednje (Dujčić 2007, 42–45):

- zanesljivost,
- stabilnost,

- preglednost,
- manjši stroški,
- fleksibilnost in svoboda pri uporabi in
- večja tehnična podpora.

Pasti, ki se skrivajo v širši uporabi odprte kode, so povezane predvsem z nedorečenimi poslovnimi modeli odprtokodnih sistemov in z manj dodelanimi in utečenimi mehanizmi vplivanja na hitrost in kakovost teh rešitev. Z dostopnostjo izvorne kode in poznavanjem načina njenega delovanja se veča tudi možnost nenadzorovanega spreminjanja kode za kratkoročno reševanje posameznih problemov, ki lahko, če niso pravilno dokumentirani in preverjeni, dolgoročno prinesejo več neugodnosti kot koristi. Zato je procesom dokumentiranja, testiranja in vključevanja sprememb v glavne veje razvoja kode potrebno nameniti bistveno več pozornosti kot pri lastniških rešitvah (Ministrstvo za informacijsko družbo 2003, 4). Da odprtokodni projekt zaživi, je potrebno privabiti dovolj veliko skupnost zelo izurjenih in zainteresiranih razvijalcev. Problem pri uvajanju odprtokodnih sistemov je tudi njihova omejena kompatibilnost z nekaterimi drugimi, komercialnimi programskimi rešitvami. Uporabniški vmesniki so pogosto manj prijazni od lastniških, zato uporaba in namestitvev programov navadno nista tako preprosta kot pri lastniškem programju. Zato je potreben tudi poseben poudarek na izobraževanju in usposabljanju uporabnikov teh programskih rešitev (Dujic 2007, 46–47).

Najbolj razširjena odprtokodna projekta trenutno sta operacijski sistem Linux in pisarniški paket OpenOffice.org. Linux je večopravilni, večuporabniški, večarhitekturni večprocesorski operacijski sistem (Dujic 2007, 47–49).

2.1.3 IKT in e-upravljanje znotraj koncepta NUJS

Model tradicionalne birokratske organiziranosti javne uprave je dolgo veljal za najboljši način dela in organiziranosti, dolgo se je uporabljal in deloval dobro, z leti pa je postal nezadosten in premalo učinkovit (Oven 2005, 11–12). V 80. letih prejšnjega stoletja so se v zahodnih državah pričele obsežne reforme javnega sektorja, katerih primarna cilja sta bila zmanjšati izdatke javnega sektorja in izpolniti zahtevo po večji odgovornosti in pravičnosti v družbi (Lane, 1997). Rast javnega sektorja, fiskalni pritiski in zahteve po večji učinkovitosti javnega sektorja ter razvoja menedžmenta so le del razlogov za reformo javnega sektorja. Poleg

omenjenih dejavnikov na reformo javnega sektorja vplivajo tudi številni drugi. Denimo državljani, ki imajo kot stranke do javnega sektorja večja pričakovanja kot nekoč, želijo biti vključeni v proces sprejemanja javnih politik, ki se nanašajo prav nanje. V ospredje je stopalo prepričanje, da bi naj bil cilj javne uprave izpolnjevati pričakovanja državljanov in ustvariti več javnih dobrin. Tudi možnosti za večjo participacijo jim odpira razvoj informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij, ki omogočajo prenovo procesov odločanja v upravi. Javni sektor je vzor, kako izboljšati kakovost dejavnosti. Ob zmanjševanju stroškov začel iskati rešitve v zasebnem sektorju, ki je že v začetku 80. let prejšnjega stoletja hitel k uporabi orodij nove informacijske tehnologije. To je ustvarilo novo možnost biti stranki prijazen (Flynn in Strehl 1996, 3).

Ta val reformiranja v javnem sektorju uvaja novo paradigmo upravljanja, poimenovano z angleškim izrazom New public management (NPM). V Sloveniji se za oznako te paradigme uporabljata dva izraza: Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) in Novi javni menedžment (NJM) (Hepe 2006, 12). Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) oziroma novi javni menedžment (NJM) po mnenju Žurge (2001, 49–50) sestavljajo naslednji elementi:

- usmerjenost k uporabnikom,
- usmerjenost k rezultatom,
- prenova delovnih procesov,
- nova organiziranost in novi načini vodenja,
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti,
- delegiranje in povečevanje avtonomije,
- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,
- opredelitev in razmejitev odgovornosti ter
- vzpostavitev tekmovalnosti.

Elektronsko upravljanje je hkrati del sprememb javnega sektorja in njihov pospeševalec. Sočasno omogoča in je del upravne spremembe. Danes se številne države po vsem svetu srečujejo z velikim in dragim državnim aparatom. Mnoge izmed njih se zaradi posledic vzdrževanja takšnega državnega aparata na gospodarstvo in državo kot celoto odločajo za različne programe, ki bi povečali tako učinkovitost kot tudi uspešnost javne uprave. Eno izmed ključnih vlog v tovrstnih programih pa nosijo projekti uvajanja elektronskega poslovanja v upravo (Groznik 2004, 75). V zadnjih letih je v upravi dozorelo spoznanje, da

mora biti informacijska tehnologija pomemben dejavnik reform oziroma da si je brez nje reforme težko predstavljati tako v zasebnih kot javnih organizacijah. Informacijska tehnologija nadomesti rutinska opravila, tako da ostane več časa za opravljanje tistih nalog, ki niso ustaljene (Puc 2002, 24). Milner (1999, 63) opozarja na pomen uvajanja elektronske uprave in elektronskega upravljanja kot načina preureditve javnega servisa v smeri zagotavljanja smotrnosti in učinkovitosti ob sočasnem večanju zadovoljstva uporabnikov storitev, kar je v precejšnji meri povezano s prej opredeljenimi osnovnimi načeli novega upravljanja javnega sektorja.

Model novega upravljanja javnega sektorja (NUJS) se počasi nadgrajuje s konceptom virtualne uprave. V okviru novega upravljanja javnega sektorja internetno tehnologijo obravnavamo kot eno izmed orodij, ki olajša in skrajša različne upravne postopke in dejanja tako na ravni državljan/podjetje – uprava, kot tudi na ravni uprava – uprava (Pinterič 2007, 13). Dunleavy in Margetts (2004, 7–10), ki temu pritrjujeta, pravita, da je bila uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij vedno pomemben element novega upravljanja javnega sektorja zaradi informacijsko intenzivne narave reformiranih upravnih struktur in procesov, ki zahtevajo kompleksne vertikalne in horizontalne toke informacij v upravnih institucijah in okoli njih. V okviru teorije virtualne uprave pa internet ni zgolj eno izmed sredstev, ampak je osrednja točka celotnega koncepta, ki ne samo, da olajšuje upravne postopke in dejanja, ampak slednji temeljijo na tovrstnih tehnologijah (Pinterič 2007, 13).

Tudi Tat-Kei Ho (2002, 434) meni, da e-upravljanje pospešuje transformacijo od tradicionalne birokratske paradigme, ki poudarja standardizacijo, oddelčenje in operacionalno denarno učinkovitost, v nasprotju s paradigmo elektronskega upravljanja, ki zagovarja koordinirano izgradnjo omrežij, zunanje sodelovanje in usmerjenost k uporabniku. Moon pa (2002, 424) dodaja, da je informacijska tehnologija postala eden ključnih elementov upravljaljskih reform in elektronsko upravljanje eden vplivnih konceptov prihodnosti. Informacijska tehnologija zagotavlja večjo učinkovitost znotrajorganizacijskih procesov in višjo kakovost storitev. Sodobne IKT torej spreminjajo upravno organizacijo ter kulturo, hkrati pa je obseg njihove uporabe v upravnih procesih lahko tudi merilo te spremembe.

2.1.3.1 Elementi koncepta NUJS, skozi katere se kaže potencial uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij, in koncept e-upravljanja

Med prej naštetimi elementi koncepta NUJS po Žurgi najdemo vsaj štiri osnovne elemente, ki se lepo skladajo s konceptom e-upravljanja. Kot bomo utemeljili v nadaljevanju, lahko med elemente, ki so skupni obema teoretskima konceptoma, uvrstimo naslednje:

- usmerjenost k uporabnikom,
- prenova delovnih procesov,
- nova organiziranost in novi načini vodenja,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti.

2.1.3.2 Usmerjenost k uporabnikom

Kovačeva (2002, 208–211) opredeljuje najpomembnejše elemente usmerjenosti k uporabniku, ki so: intenzivno informiranje, sodelovanje uporabnikov pri oblikovanju uprave, upoštevanje uporabnikovih predlogov glede spreminjanja uprave, oblikovanje ustreznih standardov javnih storitev, možnost pritožb, časovna in prostorska dostopnost storitev, učinkovitost – hitrost delovanja uprave, medosebni odnos med zaposlenimi in uporabniki, alternativno opravljanje storitev, možnost izbire ponudnika ter splošna kakovost.

To so elementi, ki se lepo prilegajo konceptu novega upravljanja javnega sektorja, hkrati pa nam je že na prvi pogled jasno, da imajo tudi IKT velik potencial za doseganje ideala v smislu približevanja uprave uporabnikom. Potencial IKT in e-upravljanja se kaže predvsem pri sodelovanju uporabnikov in upoštevanju njihovih predlogov pri oblikovanju in spreminjanju uprave, saj jim hiter razvoj tehnologij omogoča možnosti za večjo participacijo (Oven 2005, 12–13). Omogočajo tudi večjo časovno in prostorsko dostopnost storitev ter hitrost, IKT namreč omogočajo hitrejšo zagotavljanje storitev, hkrati pa je uprava, ki je podprta z informacijsko tehnologijo, tudi bolj odprta in prijazna do državljanov. Primer takšne uprave so lahko uradi za državljane (»one-stop-shop«), kjer se da vse potrebne opravke urediti na enem mestu (Puc 2002, 24) in so bili pri nas v zadnjih letih tudi informatizirani s projektom eVEM. Za konec naj še omenim možnost alternativnega opravljanja storitev. Uporabniki imajo z uvajanjem IKT v delo državne uprave možnost dostopanja do slednje preko različnih kanalov. Klasičnim kanalom, kot je osebni dostop do organizacije, ali pa kontakt preko telefona sta se pridružila še dva pomembna kanala za interakcijo, in sicer internet ter elektronska pošta.

2.1.3.3 Prenova delovnih procesov

Pri prenovi delovnih procesov pregledamo delovne procese, jih analiziramo in ugotovimo, če lahko posamezne delovne procese skrajšamo, izboljšamo oziroma pospešimo. To lahko storimo s pomočjo informacijske tehnologije oziroma ustreznim informacijskim sistemom (Puc 2002, 24). Slednje imajo namreč potencial, da z njihovo pomočjo poenostavimo oziroma celo odpravimo številna rutinska in formalna opravila, ki so bila še do nedavnega neizogiben del vsakodnevnih opravil zaposlenih v državni upravi (Hughes 2003, 185–192).

2.1.3.4 Nova organiziranost in novi načini vodenja

Agenda novega upravljanja javnega sektorja si, v nasprotju s paradigmo birokratske organizacije, prizadeva za prilagoditev toge narave tradicionalne birokratske organizacije v bolj prožno in demokratično obliko organizacije. Niemi Iilahti (2003, 59–61) in van de Dank (2003, 123–127) utemeljujeta, da bo e-upravljanje še pospešilo ta proces, saj menita, da koncept vladanja in oblastno-hierarhičnih razmerij, sodobni problemi in implementacija ustreznih tehnoloških rešitev izsiljujejo nov pristop, vezan na omrežne strukture in odnose, ki zagotavljajo večjo fleksibilnost in učinkovitost v javnopolitičnih procesih, hkrati pa zahtevajo prevrednoteno vlogo javnega in zasebnega sektorja v smislu večanja pomena vezi javno-zasebnih partnerstev (Niemi Iilahti 2003, 59–61). Pri tem imajo IKT pomembno vlogo, saj s svojo možnostjo povezovanja spodbujajo spremembe v delovanju uprave po enakih mrežnih načelih (van de Dank 2003, 123–127). Pri tem pa Culbertson (2004, 68) dodaja, da hierarhija kot klasična upravna oblika organiziranosti ne bo odpravljena, a da bo vseeno izgubila na pomenu, na to pa bodo pomembno vplivale IKT. Avtor v svojem delu omenja primer pošiljanja e-pošte med različnimi organizacijami in organizacijskimi nivoji znotraj organizacije.

Da bo hierarhija še naprej ostala del upravne organiziranosti, meni tudi Hughes (2003, 192–193), a utemeljuje, da bo hierarhična organiziranost, kot jo poznamo danes, občutno spremenjena, saj bodo upravne organizacije v prihodnosti po zaslugi novih tehnoloških rešitev potrebovale manj t. i. »srednjih menedžerjev«, najnižji uradniki bodo sposobni za opravljanje bolj odgovornih in zahtevnih nalog, vloga višjih menedžerjev pa bo zreducirana na nadzorno funkcijo.

2.1.3.5 Povečanje učinkovitosti in uspešnosti

Žurga (2001, 82) definira učinkovitost kot razmerje med porabljenimi viri (input) in doseženimi rezultati (output), pri čemer je (upravna) organizacija učinkovitejša, v kolikor porabi za količinsko enak rezultat manj virov ali pa z enakim obsegom virov doseže količinsko boljši rezultat (Žurga 2001, 83).

Informacijske tehnologije imajo potencial, da z njihovo uporabo racionaliziramo delo uprave, kar se izrazi v večji ekonomičnosti izpeljanih postopkov v procesu upravljanja. S pravim pristopom k racionalizaciji postopkov lahko občutno znižamo transakcijske stroške, o čemer pišeta Hughes (2003, 185) ter Fountainova (2001, 5). Poleg nižanja transakcijskih stroškov pa lahko k nižjim stroškom delovanja državnega aparata pripomore tudi nižanje števila zaposlenega osebja, predvsem po zaslugi zmanjševanja potreb po t. i. »srednjih menedžerjih«, o čemer piše tudi OZN, ki se sklicuje na uspeh projekta v ZDA, imenovanega National Partnership for Reinventing Government, ko so z vpeljavo novih tehnoloških rešitev za posamezne postopke občutno zmanjšali število zaposlenih v federalni administraciji (UN 2003, 73). Dodajmo še to, da lahko e-upravljanje zniža stroške poslovanja z državno upravo tudi samim uporabnikom, saj jim je ob možnosti opravljanja storitev na daljavo prihranjenih precej stroškov, povezanih s samim prihodom k upravnemu organu, tudi storitve pa so zaradi racionalizacije poslovanja posledično lahko cenejše.

2.1.4 Področja delovanja e-uprave

Zdaj, ko smo teoretsko opredelili, pojasnili in povezali pojme e-upravljanja, informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter novega upravljanja javnega sektorja, sledi podrobnejši pregled značilnosti e-upravljanja. V tem podpoglavju sledi pregled vidikov delovanja, skozi katere lahko preučujemo e-upravljanje, v naslednjem pa funkcije, cilje oziroma namen e-upravljanja, da bi podrobneje opredelili, čemu e-upravljanje sploh služi in koristi.

E-upravljanje omogoča delovanje na več nivojih. Po mnenju Hughesa so ti nivoji delovanje v odnosu do državljanov (G2C; angl. – Government to citizen), delovanje v odnosu do poslovnega sektorja (G2B; angl. – Government to business) in medvladno povezovanje (G2G; angl. – Government to government) (Hughes 2003, 189–192). Pascualova pa naštetim

področjem dejavnosti e-uprave dodaja še četrto, delovanje uprave v odnosu do svojih uslužbencev (G2E; angl. – Government to employee).

V odnosu z državljani omogoča e-vladanje zagotavljanje velikega števila storitev kjer koli, kadar koli in z nižjimi stroški. Omogoča državljanom dostop do velike količine informacij. Na ta način se uprava približa lastnim državljanom. Dodatna pozitivna lastnost je tudi preprostejši dostop do podatkov in storitev s strani državljanov, saj lahko s postavitvijo enotnega spletnega portala omogočimo državljanom poenostavljen dostop do storitev in informacij, kar pomeni, da uporabnikom upravnih storitev ni več potrebno vedeti, na koga, katero ministrstvo ali državno službo se je treba obrniti za določene informacije ali storitve, saj imajo dostop do vsega preko enotne vstopne točke. Storitve za državljane so lahko urejene tudi po življenjskih dogodkih, kar lahko državljanom še dodatno olajša iskanje in dostop do slednjih (Hughes 2003, 189–190).

V odnosu s poslovnim sektorjem omogoča e-vladanje poenostavitev poslovanja ter močno znižuje transakcijske stroške v poslovanju s podjetji s pomočjo uporabe interneta (Hughes 2003, 190–191). Transakcije e-uprave s poslovnim sektorjem vključujejo različne storitve, ki se lahko opravijo po e-poti. Tako lahko preko spletnih strani državne uprave objavljamo razglase o novih javnih politikah, sporazumih, pravilih in zakonodaji. Na višjem nivoju pa lahko te storitve zajemajo tudi javna naročila preko elektronskih kanalov.

Medvladno povezovanje (G2G) lahko poteka na dveh nivojih. Znotraj posamezne javne uprave in na mednarodnem področju. Znotraj posamezne javne uprave uprava predstavlja medvladno povezovanje transakcije med centralnim oz. državnim delom uprave na eni in med lokalno samoupravo na drugi strani, transakcije med posameznimi oddelki oz. ministrstvi znotraj državne uprave in raznimi državnimi agencijami in vladnimi službami. Na mednarodnem področju pa lahko medvladno povezovanje predstavlja razne transakcije med vladami in lahko na ta način postane sredstvo v mednarodnih odnosih in diplomaciji (Pascual 2003, 8). Za povezovanje med posameznimi sektorji se uporabljajo raznovrstne informacijsko-komunikacijske tehnologije, med katerimi sta v ospredju internet in elektronska pošta. Uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij v državni upravi sicer ni nič novega, ampak se je v zadnjem obdobju bistveno povečala zmožnost njihove uporabe in tudi njihova uporabnost. Z uporabo interneta in elektronske pošte se močno znižujejo administrativni stroški upravljanja v javnem sektorju, prihrani pa se tudi veliko časa, saj komunikacija preko interneta in e-pošte poteka bistveno hitreje kot po klasičnih

komunikacijskih kanalih. Posledično tudi delo poteka veliko bolj tekoče. K boljši povezanosti znotraj uprave pa lahko zelo pripomorejo tudi odprtokodne in proste programske rešitve za lažje poenotenje informacijskih sistemov znotraj javne uprave (Hughes 2003, 191–192).

G2E storitve zajemajo dva tipa aktivnosti e-uprave. V to skupino spadajo storitve za državljane (G2C), saj so javni uslužbenci posamezne države hkrati tudi njeni državljani in uporabniki storitev iste državne uprave. Drugi, bolj pomemben vidik G2E storitev pa predstavljajo aktivnosti, ki so specializirane samo za uslužbence posamezne javne uprave, vključujejo pa skrb za razvoj kadrovskega virov, kar vključuje izobraževanje lastnih kadrov, to pa posledično pomeni večjo kakovost delovanja uslužbencev in s tem celotne uprave (Pascual 2003, 7).

2.1.5 Funkcije e-upravljanja

Na Centru Vlade RS za informatiko (2001, 167) so videli dve obliki pojmovanja e-upravljanja. V ožjem smislu je e-uprava nabor upravnih storitev za civilne in pravne osebe, vezanih na informacijsko tehnologijo, širše pa je e-uprava javna uprava kot podjetje, ki v svoje poslovanje vključuje načela e-poslovanja za izboljšanje učinkovitosti storitev preko: informacijsko podprte javne uprave, informacijske infrastrukture, elektronskega poslovanja, sodelovanja z delavci z znanjem in sodobno tehnično industrijo ter višanja življenjskega standarda. Skrt (v Cimolini 2003, 17–18) pa pravi, da si državna uprava prizadeva, da bi državljanom, poslovnim partnerjem in vsem zaposlenim v državni upravi preko »internetnega okenca« ponudila poenotene in učinkovite storitve, ki bi v kar največji meri zadovoljevale njihove potrebe, in to opredeljuje kot bistveno funkcijo e-uprave.

Likarjeva (2005, 17) je cilje e-uprave razdelila v naslednji dve skupini:

1. interne, kjer gre za uvajanje visokih standardov poslovanja med državnimi organi (npr. povezave med uradnimi evidencami, s katerimi razbremenjujemo tako državne uradnike in zmanjšujemo zahteve po novih zaposlitvah kot tudi državljane),

2. zunanje, kjer je potrebno izpostaviti:

- dostopnejše upravne storitve za državljane in podjetja,
- dostopnost javnih informacij za razne uporabnike (informacija predstavlja v novi ekonomiji tisto, kar je bila nafta v industrijski družbi) ter
- vzpostavitev dialoga z zasebnim sektorjem in civilno družbo (e-demokracija).

Evropska komisija pa se je pri opredeljevanju funkcij e-uprave osredotočila le na drugo skupino funkcij, namreč na zunanje, med katerimi v Zeleni knjigi o informacijah javnega sektorja v informacijski družbi tudi podrobno opredeljuje tri glavne funkcije e-uprave (1999, 8):

- informacijske storitve – ponujajo različne informacije in dokumente organov,
- komunikacijske storitve – namenjene so komuniciranju posameznikov ali skupin preko elektronske pošte, elektronskih razprav ipd;
- transakcijske storitve – omogočajo interaktivno naročanje storitev ali izdelkov ali posredovanje podatkov.
-

Preglednica 2.1: Funkcije e-upravljanja

	INFORMACIJSKE STORITVE	KOMUNIKACIJSKE STORITVE	TRANSAKCIJSKE STORITVE
VSAKODNEVNO ŽIVLJENJE	Informacije o zaposlitvah, stanovanjih, izobraževanju, zdravju, okolju, prometu ipd.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Razprave o različnih vprašanjih iz vsakdanjega življenja. 2. Oglasna deska služb ali stanovanj 	Rezervacija kart ali vstopnic in prijavljanje na tečaje
ELEKTRONSKA UPRAVA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Katalog javnih storitev 2. Vodnik po upravnih postopkih 3. Javne podatkovne baze in registri 	Komuniciranje z javnimi uslužbenci preko elektronske pošte	Elektronsko oddajanje obrazcev, vlog, zahtevkov, prošenj, davčnih napovedi ipd.
SODELOVANJE V POLITIČNIH PROCESIH (E-DEMOKRACIJA)	Zakoni, dokumenti državnega zbora, politični programi, informacije o posvetovanjih in podlage za procese odločanja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Razprave o različnih političnih vprašanjih 2. Komuniciranje s politiki preko e-pošte 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Referendumi 2. Volitve 3. Ankete 4. Peticije

Vir: European Commission (1999).

2.1.6 Načela uspešnega e-upravljanja in ovire pri doseganju slednjega

Kot vsak teoretski koncept ima tudi e-upravljanje načela, katerih naj bi se izvajalci v praksi držali pri uresničevanju dejanskih projektov, da bi uspešno izpolnjevali cilje teoretskega koncepta in da bi funkcije le-tega dajale zelene rezultate. Na področju promoviranja načel

uspešnega e-upravljanja so bile dejavne nekatere ugledne mednarodne organizacije in institucije, kot sta denimo OECD in OZN, svoja stališča pa so podali tudi številni teoretiki. V tem podpoglavju sledi pregled temeljnih ovir, ki lahko preprečijo uspeh neke države na področju e-uprave ter načel, katerih se je potrebno držati, da bi delovanje e-uprave ter izvajanje koncepta e-upravljanja dala zelene rezultate.

2.1.6.1 Možne ovire

OECD (2003, 13–14, 48–65) izpostavlja ovire, ki pogosto zavirajo uvajanje e-uprave v posamezni državi. Pravne, tehnološke in finančne ovire lahko močno okrnijo možnosti za vzpostavitev e-uprave. Pozorni pa moramo biti tudi na digitalni razkorak. Obstoj slednjega pomeni, da nimajo vsi državljani enakih možnosti uporabe informacijske tehnologije. Pod vprašaj postavlja smotrnost obstoja e-uprave, saj ta nima pravega smisla, če je samo relativno majhen del prebivalstva sposoben uporabljati elektronske storitve uprave.

2.1.6.2 Načela za uspešno e-upravljanje

Morda sta še najbolj popolna seznama načel, potrebnih za uspešno e-upravljanje, objavila OECD in OZN, katerim se bom v nadaljevanju posvetil. OECD (2003, 19) opredeljuje deset temeljnih načel za uspešno delovanje e-uprave, ki so razdeljena v štiri kategorije:

1. Vizija/politična volja

➤ Vodstvo in predanost

Sta nujni komponenti, ki zagotavljata učinek, še posebno ker rezultati niso nujno takoj vidni.

➤ Integriranost

E-uprava ni sama sebi namen in mora biti sestavni del večje celote ter del splošne reforme javnega sektorja.

2. Skupni okvir/sodelovanje

➤ Medorganizacijsko sodelovanje

E-uprava lahko uspešno deluje zgolj, če posamezne organizacije medsebojno sodelujejo. Posebno prednost predstavlja tudi skupna infrastruktura, ki poveča učinkovitost in odpravlja nepotrebna podvajanja.

➤ Financiranje

Vlaganja v e-upravo ne smemo obravnavati kot strošek, ampak naložbo. Potrebno je vlaganje v stalno obnovo za vzdrževanje samega projekta.

3. Usmerjenost k uporabniku

➤ Dostopnost

Vlada mora zagotoviti dostopnost e-storitev in povečanje vključenosti državljanov v projekt, ki omogoča nekatere aktivnosti, katere drugače niso izvedljive.

➤ Izbira

Potrebno je zagotoviti največji možni nabor dostopanja do storitev po sistemu »vsi pristopi možni«, kar pomeni, da lahko državljan do istega učinka pride po različnih poteh oz. komunikacijskih kanalih.

➤ Vključenost državljanov

Storitve in informacije e-uprave naj zagotavljajo vključitev državljanov v javnopolitične procese. Pri tem je potreben poudarek na pomenu povratnih informacij ter večanju participacije državljanov.

➤ Zasebnost

E-uprava se ne sme izvajati na račun varovanja posameznikove zasebnosti.

4. Odgovornost

➤ Predvidljivost

Mora povečati predvidljivost upravnih procesov ter njihovo transparentnost. Odgovorne osebe morajo biti jasno določene. Transparentnosti ne sme okrniti niti povezovanje z zasebnim sektorjem.

➤ Nadziranje in evalvacija

Vedno znova preverjajmo potrebe, stroške, koristi in učinke e-uprave. Slednja ne bo imela potrebne podpore brez opredeljevanja jasnih koristi.

V istem letu je zelo podoben seznam načel za uspešno e-upravljanje pripravila Organizacija združenih narodov (UN 2003, 9). Njena načela so naslednja:

1. zagotoviti moramo zagonska sredstva za zagon projekta ter njegovo testiranje,
2. zagotoviti moramo ustrezno usposobljenost ter upravno kulturo javnih uslužbencev,
3. zagotoviti moramo zadostno stopnjo koordinacije aktivnosti,
4. zagotoviti je potrebno ustrezno pravno podlago delovanja,
5. zagotoviti moramo informacijsko tehnologijo,
6. zagotoviti moramo dolgoročno politično podporo projektu,

7. zagotoviti moramo udeležbo in podporo javnosti,
8. potrebno je zagotoviti vizijo nadaljnjega razvoja človeškega kapitala in tehnične infrastrukture, ki bosta nadalje podpirala nemoteno delovanje projekta,
9. zagotoviti moramo sodelovanje z zasebnim sektorjem,
10. stalno je potrebno spremljati ter evalvirati stanje in izvajati potrebne izboljšave.

Načela, ki sta jih objavila OECD ter OZN, se v določenih točkah sicer razlikujejo, a imajo tudi veliko skupnih točk. Najbolj vidna razlika je v tem, da OECD daje večji poudarek usmerjenosti k uporabniku, medtem ko pri OZN najdemo poudarke na ustrezni zakonodaji, usposobljenosti ter upravni kulturi uslužbencev ter skrbi za razvoj človeškega kapitala, ki jih pri načelih OECD morda lahko nekoliko pogrešamo.

Tudi po Boylu in Nicholsonu (2003, 97–98) je prisotnost ustrezne upravne kulture nujna. Trdita da so temeljne vrednote uspešne e-uprave medorganizacijsko sodelovanje, medsebojna povezanost podpornega izvedbenega osebja ter uporaba skupne informacijske infrastrukture ter podatkovnih baz. Dodatne nove zmožnosti odkrivata v kadrovskih in procesnih vidikih.

Culbertson pravi, da resničen uspeh na področju e-upravljanja zahteva celovito prenov oziroma prevetritev modela organizacije dela v celotni organizaciji. Nasilno prilagajanje modela e-uprave obstoječim strukturam in procesom lahko oblikuje nov elektronski videz, viden uporabnikom, a to ne pripomore k boljšemu izkoriščanju transformacijske moči IKT (Culbertson 2004, 59). Enako meni Kanter (2001, 72), ki je tak pristop k e-upravljanju opisal kot »šminkanje buldoga« in dodal, da tak način ustvarjanja e-uprave predstavlja le kozmetično spremembo v primerjavi s klasično upravo. Roy pa na podlagi izkušenj kanadske province Ontario trdi, da uvedba delujoče e-uprave zahteva celovito preoblikovanje notranjih procesov ter sistema delovanja upravnega aparata in celotnega javnega sektorja. Pri tem pa je večina stvari (razen večje vključenosti državljanov) uporabnikom nevidna (Roy 2006, 140).

Pomembnosti prenove organizacije dela se zavedajo tudi na slovenskem ministrstvu za javno upravo. Tako so v Strategiji e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 med pogoje za razvoj e-uprave do leta 2010 na prvo mesto postavili prenovu poslovanja, ki zajema prenovu poslovnih procesov, prenovu zalednih informacijskih sistemov, horizontalne povezave in merjenje učinkov e-storitev in zadovoljstva uporabnikov. Uvedba e-storitev brez predhodne prenove procesov ne prinaša dobrih rezultatov, menijo. Hkrati pa dodajajo, da se je prenove

možno lotiti na določenem vsebinskem področju (npr. finance), v neki organizaciji (npr. ministrstvo), ali pa le na nivoju posameznih procesov. Prenova poslovnih procesov pa je pogosto povezana tudi z nadaljnjo reorganizacijo, kadri, pripravo ali prilagoditvijo formalnih podlag, usposabljanjem in finančnimi sredstvi. Hkrati je potrebno poskrbeti za prenovo zalednih informacijskih sistemov in poskrbeti za povezavo teh sistemov s celovitimi e-storitvami. Dobro je, če so ti informacijski sistemi znotraj uprave tudi poenoteni. Tako na ravni informacijskih sistemov kot e-storitev, skupne informacijske arhitekture, podatkovnih baz ter na ravni organiziranosti je potrebno posvetiti dovolj pozornosti horizontalnim povezavam, ki jih je potrebno negovati in razvijati (Ministrstvo za javno upravo 2006, 18–19).

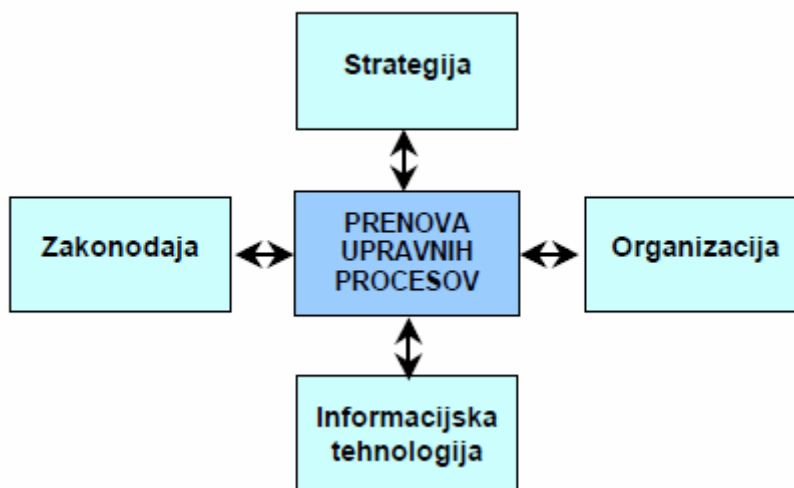
Nekoliko bolj so se v tematiko poglobili na Fakulteti za upravo, kjer so razvili lastno metodologijo prenove procesov v upravi (PPU). Ta temelji na osnovnih konceptih in postopkih prenove poslovnih procesov (Business Process Reengineering – BPR), ki se je prvotno razvil v zasebnem sektorju kot odziv na potencial, ki ga informacijsko-komunikacijske tehnologije ponujajo v smislu optimizacije poslovnih procesov in je v poslovnem sektorju široko sprejet, hkrati pa upošteva določene posebnosti javnega sektorja v primerjavi z zasebnim in zatorej od koncepta BPR v nekaterih pogledih odstopa (Kunstelj 2004, 144–156).

Koncept prenove procesov v upravi (PPU) upošteva strateški, informacijski, organizacijski in pravni vidik prenove procesov v upravi, katerih dejavnike upošteva povezano in v medsebojni odvisnosti skozi celoten proces prenove. Ponuja prenovo procesov na podlagi življenjskih situacij, kar je glede na to, da državne uprave različnih držav svoje storitve večinoma ponujajo preko enotnih državnih portalov, kjer so storitve urejene prav po principu življenjskih dogodkov, še posebej dobrodošla značilnost v primerjavi z nekaterimi drugimi pristopi. Metodologija PPU je sicer zasnovana na sistemu postopnih sprememb pri prenovi poslovnega procesa in vsebuje sedem korakov (Kunstelj 2004, 156–161):

1. opredelitev vizije;
2. identifikacijo življenjskih situacij;
3. izbiro življenjske situacije, ki je najbolj potrebna prenove, oz. določitev vrstnega reda prenove življenjskih situacij;
4. razumevanje življenjske situacije;

5. prenovo življenjske situacije – ta korak je najbolj izpostavljen korak prenove procesov v upravi, saj bolj kot drugi koraki zahteva ustvarjalnost, domišljijo in neobremenjeno razmišljanje, zaradi česar je uspeh tega koraka odvisen tudi od ljudi, ki bodo pri tem sodelovali;
6. izvedbo in
7. ovrednotenje rezultatov.

Slika 2.1: Konceptualni model PPU



Vir: Kunstelj (2004, 156).

2.1.7 Učinki e-upravljanja

Da bi teoretiziranje o funkcijah e-upravljanja ter načelih za njegovo uspešno udejanjanje dobilo smisel, je nujno opredeliti tudi prednosti, ki jih delovanje e-uprave prinaša s seboj ob pravilnem pristopu k udejanjanju tega koncepta. Če učinki nekih aktivnosti niso na zadovoljivem nivoju, je brezpredmetno razpravljanje o načelih, ki jih je potrebno spoštovati na poti k izvedbi te aktivnosti, saj le-to ni smotno. Poleg tega lahko le ob doseganju ali nedoseganju želenih učinkov ocenimo, ali je bilo dosedanje delo na nekem področju uspešno ali ne. Pravi pristop k elektronskemu upravljanju lahko prinese številne pozitivne elemente v delo državne ali javne uprave, zato jih bomo v tem pod poglavju opredelili, da bi osmislili predhodna poglavja.

Po trditvah OECD e-uprava zagotavlja nekatere pozitivne učinke v upravljaljskih procesih. Zagotavlja večjo učinkovitost dela uprave, povečuje kakovost storitev, zagotavlja učinkovitejše rezultate, povečuje ekonomično smotrnost javnopolitičnih ciljev, omogoča reformo dnevnega reda v smislu hitrejšega odziva na dnevne situacije in s pomočjo participacije državljanov povečuje medsebojno zaupanje (OECD 2003, 28–46).

Od koncepta vladanja in oblastno-hierarhičnih razmerij sodobni problemi in implementacija ustreznih rešitev izsiljujejo nov pristop, vezan na omrežne strukture in odnose, ki zagotavljajo večjo fleksibilnost in učinkovitost v javnopolitičnih procesih, hkrati pa zahtevajo prevrednoteno vlogo javnega in zasebnega sektorja v smislu večanja pomena vezi javno-zasebnih partnerstev (Niemi Iilahti 2003, 59–61). Pri tem ne smemo pozabiti na vlogo IKT, ki s svojo možnostjo povezovanja spodbuja spremembe v delovanju uprave po enakih mrežnih načelih (van de Dank 2003, 123–127).

Pri tem pa je pomembno opozoriti, da uveljavitev mrežnega organiziranja delovanja in komuniciranja ne predpostavlja izničenja hierarhije kot klasične upravne oblike organiziranosti, čeprav ta z razvojem IKT ter e-upravljanja izgublja na pomenu. Primer tega je pošiljanje elektronske pošte med organizacijskimi nivoji brez predhodne odobritve nadrejenih. Tudi najnižji upravni delavci imajo zdaj dostop do direktnega komunikacijskega kanala z najvišjo ravno organizacije, kar je proti ustaljenim pravilom hierarhičnega toka komunikacij v birokratski organizaciji. Podobno je z državljani, ki zdaj lahko neposredno dostopajo do vseh ravni organizacije in so dolžni dobiti želene informacije oziroma jih je institucija pri iskanju le-teh dolžna pravilno usmeriti (Culbertson 2004, 68).

Paris opozarja na neposredno povezavo med e-upravljanjem in usmeritvijo k uporabniku. Sklicuje se na britansko strategijo elektronske uprave, v kateri so štiri vodilna načela: vzpostavljanje storitev na podlagi izbir državljanov, izboljšanje dostopnosti uprave in storitev, socialna vključenost posameznika in boljša izraba informacij. Na podlagi teh štirih načel ugotavlja, da v jedru e-upravne agende stoji državljan (Paris 2005, 307–311).

Po mnenju Viranta (2003, 71) so najpomembnejši elementi usmerjenosti k uporabniku predvsem dostopnost informacij o upravnih storitvah, prostorska in časovna dostopnost teh storitev, čim večja enostavnost naročila, postopka in plačila storitve, kakovost osebnega stika, zanesljivost in urejenost prostorov, kot zadnji pomemben element pa navaja odzivnost uprave.

Pri tem izpostavlja predvsem elektronsko poslovanje, ki s pomočjo elektronskega podpisa omogoča transakcije predpisanih obrazcev po elektronski pošti, kar se uvaja predvsem na področju poslovanja z gospodarskimi subjekti. Pinterič (2007, 46) pa dodaja tudi pomen splošne komunikacije po elektronski pošti, ki z vidika uporabnika ni nič manj pomembna, saj se lahko vsaka komunikacija in ne le opravljanje storitev izvaja tudi po elektronski poti.

Ko govorimo o usmerjenosti k uporabniku, ne moremo niti mimo upravne participacije državljanov. IKT omogočajo, za razliko od klasičnih medijev in kanalov za komuniciranje, nove oblike participacije, ki je lahko manj tvegana in lažje izvedljiva, saj je taka participacija predvsem cenovno manj potratna. Richardova (1999, 73–75) vidi pomen IKT v tem, da državljan ni več le potrošnik določenih javnih dobrin, ampak vozel v mreži medosebnih povezav. Skozi to mrežo državljanji niso več samo volivci in uporabniki javnih storitev, ampak postanejo partnerji vlade, ki s povratnimi informacijami, predlogi ter sodelovanjem v razpravi pomagajo oblikovati boljše in javne politike. Pinterič (2007, 99) pa opredeljuje upravno participacijo kot možnost, da posameznik vpliva na samo izvajanje določenih upravnih storitev oziroma na način njihovega izvajanja predvsem v tistih delih, kjer za spremembe v delovanju niso potrebne širše sistemske spremembe, ampak gre predvsem za spreminjanje upravne kulture znotraj že opredeljenega načina delovanja. Predstavlja predvsem pritiskanje državljanov na upravo, da izvaja predvidene storitve na predvideni ravni kakovosti, pri čemer sledi načelom uporabniku prijazne uprave.

Obstajata dva različna modela uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij v okviru upravne participacije (Pinterič 2007, 99):

1. državljanji s svojimi pobudami, razpravami in predlogi, ki jih posredujejo, izvajajo zgolj neformalne pritiske,
2. politični sistem lahko pravno uredi uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij z namenom oblikovanja alternativnih javnopolitičnih predlogov oziroma mnenj, ki jih nato sistemsko vključi v javnopolitične in zakonodajne procese.

Od tega so profitirale predvsem marginalizirane skupine, ki so bile v preteklosti odrinjene na rob družbe zaradi nezmožnosti dostopanja do ustreznih komunikacijskih kanalov, IKT pa te kanale zaobhaja ter s svojo lahko dostopnostjo zagotavlja možnosti oblikovanja novih skupin pritiska (Smith 2004, 136). Korac Kakabadse in Kouzmin (1997, 693–696) v tem kontekstu opozarjata na možnost informacijske tehnologije za temeljito spremembo razmerja moči med

akterji, ki vstopajo v različne upravno-politične arene, zaradi česar prihaja do spremenjenih razmerij med centrom in periferijo. OECD (2003, 12, 45–46) pa glede participacije državljanov v okviru e-uprave izpostavlja pomen možnosti za večanje zaupanja, kar je bistvo uspešnega upravljanja. Zaupanje temelji na povečanih možnostih participacije državljanov v javnopolitičnih procesih ter povečanju možnosti, da pride posameznikovo mnenje v množici ostalih mnenj bolj do izraza.

Uporaba IKT z namenom informiranja in angažiranja državljanov v javnopolitičnih procesih dela slednje bolj transparentne in ustvarja dodaten pritisk na odločevalce po večji odgovornosti za sprejete odločitve. To lahko pripelje do neslutene razmaha neposredne odgovornosti javnih uslužbencev državljanom, kar se precej razlikuje od ustaljenih modelov odgovornosti ministrom in političnemu predstavništvu (Pinterič 2007, 98). Tako se lahko ponovno vrnemo celo na stanje polis, ki ni več prostorsko pogojen, ampak predstavlja predvsem organiziranost ljudi in njihovih medsebojnih razmerij, izhajajočih iz dejanj in razgovorov (Arendt v Smith, 2004, 143). Polis je torej v tem primeru prostor, določen z medsebojno komunikacijo in razmerji in se vzpostavlja vedno znova skozi medsebojne odnose in participacijo posameznika tako v realnem kot virtualnem svetu. Tukaj že pridemo na točko, ko bi se lahko navezali na pojem deliberativne demokracije, ki se povezuje s konceptom e-demokracije, a to ni tema raziskovanja v našem diplomskem delu, zato se bomo nadaljnjemu pisanju na to temo izognili. Osredotočili se bomo na politični pomen IKT le v smislu ustvarjanja javnih politik, ki je uporaben predvsem na upravnem področju.

2.1.7.1 Naprednost storitev e-uprave

V nadaljevanju si preglejmo še tiste učinke e-upravljanja, katere smo med vsemi izbrali za indikatorje pri izbranih hipotezah svojega diplomskega dela. V tem podpoglavju bomo tako pregledali metodologijo EU za merjenje naprednosti storitev e-uprave za državljane in podjetja ter nekatere druge metodologije. V nadaljevanju pa bomo obravnavali še odzivnost, zadovoljstvo uporabnikov ter množičnost uporabe storitev e-uprave.

V zadnjem desetletju poteka v Evropi in svetu cela vrsta aktivnosti, povezanih z razvojem različnih metod spremljanja razvoja e-uprave. Evropska komisija v svojih programih eEurope in eEurope+ poudarja pomen merjenja, vrednotenja in primerjanja (benchmarking), ki naj bi z ugotavljanjem napredka ter odkrivanjem prednosti, slabosti in dobrih praks spodbujalo

primerjave med posameznimi državami članicami in povečalo uspešnost strategij in politik. Na področju spremljanja razvoja e-uprave so bile opravljene mnoge raziskave, v glavnem študije oz. poročila projektov uvajanja e-uprave in poročil svetovalnih hiš. Treba pa se je zavedati, da je le peščica pristopov zasnovanih z namenom rednega spremljanja razvoja, velika večina namreč predstavlja enkratno raziskavo obstoječega stanja. Enega od bolj sistematičnih pristopov je ubrala Evropska komisija z akcijskima načrtoma eEurope in eEurope+, po katerih se meri razvitost elektronskih storitev v evropskih državah (Kunstelj in Dečman 2004a, 37). Zaradi sistematičnosti merjenja naprednosti storitev skozi čas in zaradi možnosti primerjave storitev v različnih državah gre za indikator, ki je še posebej primeren za uporabo v diplomskem delu, saj se lahko po opravljeni analizi povzame ugotovitev o stanju elektronskih storitev uprave v Sloveniji skozi čas v primerjavi s primerljivimi državami EU.

Elektronske storitve se med seboj razlikujejo po sofisticiranosti. Po metodologiji eGovernment indicators for benchmarking eEurope, ki je uveljavljena pri spremljanju akcijskih načrtov eEurope in eEurope+, poznamo 4 stopnje razvitosti elektronskih storitev. Pri tem je potrebno omeniti, da vsaka e-storitev ne more doseči ciljne stopnje 4. Najvišja stopnja je odvisna od vrste storitve (samo informiranje, interakcija). Ni obvezno tudi, da vsaka e-storitev potuje skozi vse stopnje. Pri nekaterih e-storitvah vmesne stopnje niso možne. Posamezne stopnje razvitosti e-storitev pomenijo (Likar 2005, 20–21; Capgemini in drugi 2009, 20–21):

0 – ni informacij: informacije o storitvi niso dostopne na internetu;

1 – informacija: dostopne so samo informacije o storitvi na internetu;

2 – enosmerna interakcija: omogočeno je shranjevanje in tiskanje obrazcev ali vlog z interneta;

3 – dvosmerna interakcija: omogočeno je izpolnjevanje obrazcev ali vloge prek interneta. S tem se sproži določena storitev, ki jo dokončamo po klasičnih kanalih za opravljanje storitev;

4 – transakcija: omogočena je izvedba celotne storitve prek interneta;

5 – targetizacija: metodologija Evropske unije se v zadnjih letih tudi dopolnjuje in nadgrajuje, tako da se je prej omenjenim štirim stopnjam pri zadnji raziskavi razvitosti elektronskih storitev v EU, ki ga za Generalni direktorat pri Evropski komisiji za informacijsko družbo in medije opravlja Capgemini, pridružila še peta stopnja, in sicer targetizacija elektronskih storitev. Peta stopnja pomeni, da so zaledni sistemi in »front office« integrirani, da se podatki o uporabnikih zbirajo in po potrebi uporabljajo ponovno, ne da bi jih stranki bilo potrebno ponovno zagotavljati, ter da se storitve zagotavljajo proaktivno.

Nekoliko drugače so področje ocenjevanja zastavili v Singapurju. Zrelost e-upravljanja tam merijo ravno tako s štiristopenjsko lestvico interakcije, a sta eno- in dvosmerna komunikacija tukaj združeni v drugo stopnjo, ob tem pa je četrta stopnja bolj napredna kot pri evropski klasifikaciji, saj vključuje še oblikovanje enotnega državnega portala za zagotavljanje elektronskih storitev (Siew Siew in Yin Leng v Pinterič 2007, 68):

1. informacija – gre za enosmerno komunikacijo. Uporabnik dobi informacije o določeni organizaciji in njihovi dejavnosti na spletu, vendar ne more začeti postopka po elektronski poti;
2. interakcija – tu je že prisotna dvosmerna komunikacija. Uporabnik lahko po elektronski poti začne postopek. Dokončati pa ga je še vedno mogoče samo v neelektronski obliki;
3. transakcija – uporabnik lahko zdaj že celoten postopek izvede po elektronski poti;
4. integracija – uporabnik lahko istočasno z enim vnosom opravi več online transakcij pri različnih institucijah. Organizacijska struktura je uporabniku nevidna, saj obstaja enotni državni portal, ki vključuje storitve državne uprave z vseh mogočih področij.

S singapursko klasifikacijo soglaša tudi Moon (2002, 426), a gleda na zadevo širše in dodaja še peto stopnjo, ki predstavlja politično participacijo.

Wittkepermer in Kleindiek (2003, 133) sta razvila svojo klasifikacijo, pri kateri sta v ospredje postavila državljane in komunikacijo s slednjimi. Na podlagi tega sta shematično prikazala pomen posameznih dejavnosti z vidika dodane vrednosti v e-upravljanju, iz česar razberemo, da je zagotavljanje splošnih in specifičnih informacij temelj in nujen predpogoj za kakršno koli višjo stopnjo e-upravljanja.

Preglednica 2.2: Naprednost e-upravljanja po Wittkepmerju in Kleindieku

INFORMACIJA			KOMUNIKACIJA			TRANSAKCIJA		
Zagotavljanje vsebin	Obdelovanje vsebin	Razširjanje vsebin	Vzpostavljanje e-dialoga	Vključevanje razpravljavcev	Zagotavljanje svetovanja	Sprejemanje vlog	Zagotavljanje potrdil in odobritev	Izvajanje plačil
Splošne in posebne informacije								
Nasveti								
Priprava političnih odločitev ali zakonskih predlogov								
Sodelovanje z oblastmi								
Splošne vloge in njihovo reševanje								
Vladne pomoči								
Javna naročila								
Izvajanje nadzornih ukrepov, začelih po uradni poti								

Vir: Wittkemper in Kleindiek (2003, 113).

2.1.7.2 Odzivnost e-uprave

Odzivnost je pomemben dejavnik moderne uprave, kar lahko ugotovimo glede na pogostost, s katero se pojavlja v različnih strategijah, direktivah in priporočilih. V kanadskem komiteju za učenje in razvoj v javni upravi (Bourgon v Dečman in Kunstelj 2004b, 63) se med smernicami za prihodnost uprave odzivnost vključuje kot pomemben dejavnik, ki za zagotavljanje ustreznega nivoja zahteva vključevanje različnih notranjih in zunanjih virov. Večina znanja se namreč nahaja pri strankah in potrebno je najti način, da le-to najbolje služi javnemu interesu preko hitrega odziva in sprejemanja pripomb, predlogov in drugih aktivnosti, ki jih stranke izvajajo v okviru poslovanja G2C. Organizacije morajo najti najboljše rešitve in meriti lastno stanje v primerjavi z najboljšim ter se mu na podlagi analize in dejanj približati ali ga doseči. V okviru poročila Europe's readiness for e-government (Heath v Dečman in Kunstelj 2004b, 63) je omenjeno, da sta odzivnost in zanesljivost elementa zaupanja v storitev e-uprave. Stranke, ki zaupanja nimajo, pa storitev ne bodo uporabljale in ogromna finančna sredstva uvajanja e-uprave bodo slabo unovčena.

Pomen odzivnosti v okviru koncepta e-upravljanja prepoznavajo tudi s tem povezani strateški dokumenti Republike Slovenije, še najbolj se je v to tematiko poglobila Strategija delovanja in razvoja državne uprave RS na svetovnem spletu. Tako strategija prepoznava potencial svetovnega spleta za ponujanje informacij in storitev na sodoben, odziven in učinkovit način (Vlada RS 2004, 16). Pomen odzivnosti za uspešno e-upravljanje omenjena strategija prepoznava predvsem v dveh smislih. Pomembna je za razvoj elektronske demokracije ter za vodenje dobrih odnosov z javnostmi. E-pošta je v strategiji, poleg e-forumov oz. klepetalnic in elektronskega glasovanja, omenjena kot ena od tehničnih možnosti za razvoj elektronske demokracije in participacije. Za uspešno izvajanje participacije po tej poti pa je pomembno, da poleg samih državljanov nujno aktivno sodelujejo tudi predstavniki državne uprave. Slednji naj bi se hitro in kakovostno odzivali na vprašanja in pobude državljanov, aktivno sodelovali v razpravah z njimi ter rezultate elektronskih oblik posvetovanja in odločanja pri svojem delu jemali resno in odgovorno. Z mehanizmi elektronske participacije imajo državljani možnost nenehnega in takojšnjega odziva na delo DU, predstavniki DU pa nenehen in neposreden vpogled v mnenja in stališča javnosti, za katerega morajo biti pri svojem delu tudi dovzetni: prisluhniti državljanom, odgovarjati na njihove pobude in vprašanja ter njihova mnenja pri svojem delu dosledno upoštevati (Vlada RS 2004, 23–24). Odzivnost na elektronsko pošto vidi strategija, kot že omenjeno, kot pomembno tudi za odnose z javnostmi. Iz tega zornega kota Vlada RS (2004, 88) ugotavlja, da svetovni splet kot poseben medij zahteva svoje načine in pravila komuniciranja z javnostmi, ki vključujejo personalizacijo informacij, hitro odzivnost, avtomatsko obveščanje, uporabo različnih formatov, te pa bodo morali zaposleni v upravi osvojiti in upoštevati pri vodenju odnosov z javnostmi, če bodo želeli doseči, da bi bil svetovni splet res primarni komunikacijski kanal državne uprave.

V zgoraj omenjeni strategiji je objavljena tudi politika odzivanja oziroma standardi ravnanja z elektronsko pošto, katerim naj bi zaposleni v državni upravi sledili pri svojem delu. Med določila, ki so za naše diplomsko delo najbolj zanimiva, spada to, da mora biti na vseh straneh vsakega spletišča naveden kontaktni naslov, na katerega lahko uporabniki naslovijo svoja vprašanja in pobude, povezane s spletiščem organa oz. njegovim področjem delovanja. Uporabniki pa naj bi prvi odgovor na poslano e-pošto dobili v roku dveh delovnih dni, kar pa ne pomeni, da je hkrati to tudi že popoln odgovor na pobudo ali vprašanje uporabnika (Vlada RS 2004, 58–59).

Posebnost in smiselnost merjenja odzivov na e-pošto je v novosti tehnologije in uporabe tega komunikacijskega kanala. Elektronski naslovi so danes sicer objavljeni na različnih mestih, najpogosteje na spletnih straneh upravnih organov, vprašanje pa je, ali jih zaposleni in vodstvo jemljejo resno. Kadar uporabimo v telefonskem imeniku objavljeno telefonsko številko organa v upravi, popolnoma samoumevno pričakujemo, da se mora na klic nekdo odzivati. Pri elektronski pošti pa je ta nedvoumnost še neudomačena (Dečman in Kunstelj 2004b, 65). Merjenje odzivnosti državne uprave je poleg tega pomembno tudi zato, ker zapisane stvari v strategijah ne ustrezajo vedno tudi realnemu stanju, s preverjanjem odzivnosti pa lahko preverimo, če se smernice, povezane z usmerjenostjo k uporabnikom, tudi dejansko izvajajo ali pa so le mrtva črka na papirju.

2.1.7.5 Zadovoljstvo uporabnikov e-uprave

Kot smo že ugotovili, je odzivnost tesno prepletena tudi z zadovoljstvom uporabnikov e-uprave. V večji in hitrejši odzivnosti lahko uporabniki e-uprave zasledijo tudi bolj vestno in prijazno delo državnih uradnikov, kar lahko privede do večjega zadovoljstva pri uporabnikih z delovanjem e-uprave. Prav tako na zadovoljstvo uporabnikov lahko vpliva še eden od dejavnikov, katerega smo tudi izbrali med indikatorje, to je kakovost oziroma naprednost storitev slovenske e-uprave. Zadovoljstvo uporabnikov, tako državljanov kot poslovnih subjektov, je kot indikator pomembno zato, ker ponuja pogled na delovanje e-uprave s povpraševalne strani, ki jo raziskave, ki se ukvarjajo z merjenjem kakovosti storitev in samega e-upravljanja, pogosto ne zaznajo, saj se največkrat ukvarjajo s kvaliteto e-uprave s strani ponudnika storitev, informacij in dejavnosti, torej državne uprave. A dejstvo je, da so storitve državne uprave usmerjene v zadovoljevanje potreb uporabnikov, torej povpraševalne strani, državljanov in podjetij in da je zato še kako pomemben vidik kakovosti e-upravljanja ravno njihovo zadovoljstvo s samimi storitvami.

2.1.7.4 Množičnost uporabe storitev e-uprave

Če nadaljujemo tam, kjer smo končali v prejšnjem podpoglavju, naj še enkrat omenimo, da je smoter zagotavljanja storitev e-uprave v zadovoljevanju potreb uporabnikov, torej v njihovi uporabi in zadovoljstvu s temi storitvami. To se lahko izrazi tudi v množičnosti uporabe storitev državne uprave po elektronski poti. Če se elektronske storitve državne uprave množično uporabljajo med državljani in poslovnimi subjekti, potem je smotrnost

zagotavljanja storitev po elektronskem kanalu zagotovljena, v nasprotnem primeru pa se hitro pojavijo vprašanja o smiselnosti obstoja takih storitev, če ne pritegnejo pozornosti njihovih uporabnikov.

Vintar (2001, 325–329) je tako mnenja, da je »bistvo e-uprave v tem, da ljudem čim bolj približamo funkcije javne uprave. To storimo tako, da jim ponudimo storitve 24 ur na dan, sedem dni na teden in 365 dni na leto. Pri e-upravi ni uradnih ur, ni 'neprijaznih' uradnikov, ni čakanja v vrstah ter ni nepotrebnege tekanja od vrat do vrat«. Če se ljudje vseeno ne poslužujejo takih storitev ali pa vsaj ne v velikem številu, pomeni, da realnost ni ravno taka, kot jo omenjeni avtor opisuje in da v praksi obstajajo pomanjkljivosti, povezane z e-upravo, katere je še potrebno odpraviti.

Množičnost uporabe storitev e-uprave s strani uporabnikov je zato poleg zadovoljstva uporabnikov še drugi pomemben indikator, ki nam razkriva videnje stanja e-upravljanja, in sicer z vidika povpraševalne strani.

3 ELEKTRONSKO UPRAVLJANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1 RAZVOJ ELEKTRONSKEGA UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Prvi pravi začetek e-uprave v Sloveniji bi lahko postavili v leto 2000. Takrat je bil sprejet zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. Istega leta je bila sprejeta tudi strategija e-poslovanja do leta 2004 (SEP 2001 – 2004). V tem in še prihodnjem letu pa je bila pri takratnem Centru Vlade Republike Slovenije za informatiko ustanovljena agencija za izdajo digitalnih potrdil SIGEN-CA za državljane in SIGOV-CA za zaposlene v državni upravi (Batagelj in drugi 2008, 14).

Prvi začetki državnega portala e-uprava pa segajo v leto 2001, ko so uporabniki začeli uporabljati prve prave elektronske storitve za državljane, kot je pridobivanje izpiskov iz matičnih knjig (rojstne matične knjige, poročne matične knjige in knjige umrlih). V letu 2002 je Vlada RS sprejela tudi akcijski načrt za izvajanje strategije SEP2001-2004, na kateri je

temeljlil nadaljnji razvoj državnega portala in elektronskih storitev. V letu 2002 je bil izdelan prvi pravi projekt G2G (ZVIZ-CVI-CRP), ki je omogočil izmenjavo podatkov med Centralnim registrom prebivalstva in Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. V letu 2002 so dobili prvi elektronski projekt tudi notarji, in sicer projekt, imenovan e-notar. Leta 2003 je bila narejena prva prenova državnega portala (portal druge generacije), ki je vseboval že zametke življenjskih dogodkov in je bil že usmerjen k ciljnim uporabniškim skupinam. Istega leta se je odprl tudi portal upravnih enot, ki je predstavljal novo ero portalnega pristopa v državni upravi in odpravi 58 posameznih spletnih strani upravnih enot. V letu 2003 so državljani RS dobili možnost vpogleda v lastne osebne podatke (VL0P) in sicer v Centralni register prebivalstva (CRP) (Ministrstvo za javno upravo 2008, 2).

Leto 2004 je bilo izjemno uspešno na številnih področjih. Statistični urad, AJPES, carina in številni drugi so tekmovali med seboj, da bi čim bolj avtomatizirali e-poslovanje, s čimer se je uporabna vrednost in učinkovitost e-uprave krepila. Tega leta je e-uprava ponudila prvi generični sistem dostopa za sprejem e-vlog, e-podpis, usmerjanje e-vlog na upravno enoto in izvedbo e-plačil. Ob tem je mogoče spremljati stanje oziroma status posamezne elektronske vloge. Sistem se imenuje elektronske upravne zadeve (EUZ). Istega leta se je za državljane odprl sodni register, razvile pa so se tudi številne aplikacije na področju e-davkov, kar je bila podlaga za oddajanje elektronske dohodninske napovedi, ki je bila predana v uporabo kasneje. Leta 2004 sta se odprla tudi zemljiški kataster in zemljiška knjiga, ki sta s tem postala dosegljiva tudi državljanom Republike Slovenije (Batagelj in drugi 2008, 15).

Leto kasneje je področje informatike in e-uprave nadaljevalo svoj razvoj v Direktoratu za e-upravo in upravne procese v okviru Ministrstva za javno upravo, s tem pa so velik poudarek dobili upravni postopki (Batagelj in drugi 2008, 15). Leta 2005 se je prenovil register stalnega prebivalstva. Začela se je tudi informatizacija matičnih knjig. Istega leta se je zaključila prenova registra vozil. Ne smemo pa pozabiti, da se je to leto izvedel tudi projekt e-VEM za samostojne podjetnike posameznike, ki predstavlja zgodovinski premik na področju e-storitev za pravne osebe (Ministrstvo za javno upravo 2008, 2).

Leta 2006 se je s ciljem, da dobi informatika ustrezen položaj, ustanovil Urad za informatiko in e-upravo. Prenovil se državni portal E-uprava tretje generacije, ki je uvedel številne novosti in je popolnoma orientiran k državljanom in njihovim potrebam preko življenjskih dogodkov. Javni sektor ima možnost, da sam vnaša življenjske dogodke. Vse ključne funkcije (e-podpis,

e-plačila in e-vročanje) so vključene v spletno administrativno orodje. Izvedel se je projekt povezovanja uradnih evidenc in država je dobila prvi metaregister, kjer so popisane uradne evidence, viri in podatki in predstavlja osnovo za kasnejši projekt interoperabilnosti (Ministrstvo za javno upravo 2008, 2). Državljeni dobijo aplikacijo e-podaljšanje veljavnosti prometnega dovoljenja. Izvedla se je integracija z zavarovalnicami. Državljanom je bil omogočen tudi dostop do aplikacije za e-podaljšanje registracije motornih vozil, izvedena pa je bila integracija z zavarovalnicami (Batagelj in drugi 2008, 15).

V letu 2007 se dokonča generično orodje za kreiranje poljubnih e-vlog, ki omogočajo polnjenje podatkov iz uradnih evidenc in registrov. V letu 2007 se začne in tehnološko izvede tudi eVEM (vse na enem mestu) za vse gospodarske družbe. V uporabo je bil predan februarja 2008 (Ministrstvo za javno upravo 2008, 2). Objavljen je bil tudi portal za otroke in mladino s ciljem, da bi se e-uprava približala različnim ciljnim skupinam, v tem primeru mlajšim generacijam (Batagelj in drugi 2008, 16).

3.2 STRATEŠKI DOKUMENTI, NA KATERIH JE TEMELJIL RAZVOJ ELEKTRONSKEGA UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V tem delu se bomo posvetili analizi strateških dokumentov Republike Slovenije, povezanih z e-upravo. Namen poglavja je narediti pregled tega, kakšna je bila vizija razvoja elektronskega upravljanja v Sloveniji od njegovega začetka pa do danes ter katerim strateškim ciljem je slovenska uprava pri izpolnjevanju te vizije sledila. Poglavje je pomembno predvsem zato, da bi lahko ob analizi rezultatov diplomskega dela imeli vpogled v to, ali so za zadovoljivo oziroma nezadovoljivo stanje e-upravljanja v Sloveniji krive tudi osnovne strateške usmeritve ter strateški cilji ali pa se je zataknilo pri izvajanju teh usmeritev.

Od začetka e-upravljanja v Sloveniji do danes so bili sprejeti trije osnovni strateški dokumenti, ki določajo razvoj e-uprave v naši državi. To so Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004, Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu (za obdobje med letoma 2004 in 2006) ter Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje od leta 2006 do leta 2010.

3.2.1 Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004

Že v naslovu Strategije e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (v nadaljevanju SEP-2004) opazimo, da strategija govori o e-poslovanju in ne e-upravljanju. Gre za na prvi pogled nepomembno razliko, ki pa razkriva dejstvo, da je bil temeljni cilj SEP-2004 informatizacija že obstoječega poslovanja z uporabniki storitev državne oziroma javne uprave, ni pa se še toliko osredotočala na prenovo in informatizacijo delovnih procesov uprave, čeprav je v usmeritvah in ciljih strategije že zaslediti zametke tega. Usmeritve uvajanja e-poslovanja v slovensko upravo do leta 2004, kot jih pojmuje SEP-2004, so naslednje (Center Vlade RS za informatiko 2001, 6–7):

- zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanom do informacij in storitev javne uprave s pomočjo sodobne IKT oziroma približati storitve državljanom,
- omogočiti informacije in storitve javne uprave državljanom na takšen način, da jim ne bo potrebno poznati notranjih postopkov v javni upravi in da ne bodo geografsko omejeni,
- zagotoviti tako prijazne storitve javne uprave, da državljanom v postopkih ne bo potrebno priskrbeti podatkov, ki so jih nekoč, v neki življenjski situaciji, že podali,
- omogočiti dostop do vseh javnih podatkov, ki niso eksplicitno varovani z zakonom in so namenjeni širši javnosti, in do varovanih podatkov v skladu z zakonodajo,
- skrajšati odzivne čase na zahteve državljanov po storitvah javne uprave RS ter s tem dosledneje upoštevati javno mnenje in pobude javnosti,
- racionalizirati poslovanje javne uprave RS,
- vzpodbujati vse vidike e-poslovanja in možnosti dostopa do informacij in storitev javne uprave ter s tem višati splošni življenjski standard,
- odpreti informacijske vire javne uprave RS tudi v širšem smislu v svetovna omrežja,
- doseči kakovostnejše sodelovanje med javno upravo RS in uporabniki oz. prebivalci,
- omogočiti večji pregled nad notranjem delovanjem javne uprave RS,
- zagotoviti enakomernejši in hitrejši razvoj na regionalni in lokalni ravni,
- pospešiti prehod Slovenije v informacijsko družbo in
- vzpostaviti e-demokracijo.

Cilji SEP-2004, ki sledijo usmeritvam strategije, pa so naslednji (Center Vlade RS za informatiko 2001, 7–8):

- vzpostaviti ustrezne organe za skrbništvo pričujoče strategije ter za realizacijo in nadzor dejanskih projektov, ki izvirajo iz strategije,
- evidentirati in natančneje opisati vse postopke znotraj javne uprave in pripraviti študije informatizacije oz. avtomatizacije ter s tem zagotoviti enotnost izvajanja postopkov,
- na vseh lokacijah organov, teles in institucij javne uprave vzpostaviti komunikacijsko omrežje v okviru sprejetega standarda ter omrežja povezati med seboj,
- povezati vse sedanje in bodoče informacijske sisteme, administrativne registre in druge zbirke podatkov javne uprave med seboj,
- določiti standarde, postopke in sisteme arhiviranja papirnih in elektronskih dokumentov, ki bodo upoštevali najugodnejše razmerje med obstojnostjo, varnostjo in hitrostjo dostopa do dokumentov,
- vzpostaviti ustrezne mehanizme varnosti za identifikacijo in avtentikacijo državljanov v postopkih javne uprave (pametna kartica, digitalni podpis),
- implementirati pravila varovanja osebnih podatkov v postopkih in storitvah javne uprave, ki bodo upoštevala zakonodajo in delitev uporabnikov na delavce javne uprave, pravne osebe (združbe) in fizične osebe (državljane),
- vzpostaviti enotni državni portal in podportale za vsa delovna področja javne uprave, ki bodo dostopna državljanom prek interneta, delavcem javne uprave pa preko intraneta ali ekstraneta in bodo nudili različne storitve in informacije,
- omogočiti plačila davkov, upravnih taks, kazni in drugih terjatev, ki nastanejo iz opravljenih upravnih storitev,
- organizirati izobraževanja za delavce javne uprave in za državljane o uporabi novih prijaznejših storitev javne uprave.

V šestem poglavju SEP-2004 so v osnovnih potezah opredeljene storitve e-poslovanja v javni upravi RS, s poudarkom na organiziranosti skupnega državnega portala, s svojima podkategorijama, informacijskimi portali in storitvenimi portali, ki bi prebivalcem zagotavljali dostopnost potrebnih informacij in storitev 24 ur na dan in vsak dan v letu (Center Vlade RS za informatiko 2001, 25–28).

V nadaljevanju SEP-2004 opredeljuje predvsem infrastrukturo in tehnologije, ki so potrebne za funkcioniranje sistema e-poslovanja, kar daje strategiji izjemno tehničen značaj, saj se pogloblja in opredeljuje značilnosti tehnologije, povezane z e-poslovanjem. Med opredeljeno infrastrukturo, ki jo SEP-2004 izpostavlja kot pomembno, najdemo storitve podatkovnega centra in podatkovne infrastrukture, telekomunikacije, razvoj informacijskih sistemov, lokalna strojna omrežja, standardno programsko opremo, upravljanje digitalnih potrdil, zagotavljanje kakovosti, varovanje in zaščito, izobraževanje, metodološke osnove programom in projektom informatizacije, organizacijske in tehnološke osnove programov in projektov, javna naročila ter podporo uporabnikom. Med tehnologijami, ki so obravnavane v strategiji, pa najdemo omrežja intranet, ektranet in internet, jezik XML, programski jezik Java in CORBA, javne in privatne ključe ter digitalni podpis, omrežno računalništvo, konvergentne tehnologije (MAD), digitalno televizijo, komunikacijsko omrežje HKOM, podatkovne baze in sisteme za upravljanje podatkovnih baz (SUPB), poslovni informacijski sistem, sisteme za podporo odločanju, sisteme za upravljanje z dokumenti, sisteme za modeliranje in prenovo poslovnih procesov, avtomatizacijo delovnih postopkov in procesov, sisteme za upravljanje z znanjem ter daljinsko izobraževanje (Center Vlade RS za informatiko 2001, 29–40).

3.2.2 Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu

V Strategiji delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu je za razliko od Strategije e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 mogoče opaziti viden premik od poudarka na tehnologiji k vsebini elektronskega upravljanja. Medtem ko je SEP-2004 poudarjala predvsem premik od klasičnega poslovanja državne uprave k elektronskemu in s tem usmeritev k uporabnikom na podlagi informatizacije poslovanja s pomočjo informacijsko-komunikacijskih tehnologij, je v Strategiji delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu opaziti razširjeno področje, kateremu se daje poudarek v smislu usmerjenosti k državljanom.

Temeljni cilj, ki si ga je Vlada Republike Slovenije zadala v Strategiji delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu, se glasi, »da bodo do leta 2006 vse informacije državne uprave, storitve in tudi vse druge oblike interakcij z državno upravo, ki so v interesu civilne družbe že vzpostavljene, dostopne in tudi množično uporabljene preko

svetovnega spleta«, glavni namen tega pa je sistematično izboljšati spletno podobo in delovanje vseh organov državne uprave na svetovnem spletu ter jo približati viziji učinkovite in demokratične državne uprave, usmerjene k svojim državljanom (Vlada Republike Slovenije 2004, iii–v).

V skladu s poslanstvom državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu, ki ga strategija opredeljuje in se glasi, da je njeno poslanstvo »povečati dostop in izrabo informacij ter storitev DU z ustreznim, k uporabniku usmerjenim uvajanjem novih IKT v procese delovanja DU, pri tem pa zagotoviti univerzalen dostop do informacij in storitev DU na svetovnem spletu za vse državljane RS ter poskrbeti za visoko stopnjo varnosti in zasebnost pri izmenjavi in prenosu podatkov« (Vlada Republike Slovenije 2004, 17), sta v dokumentu opredeljena tudi dva strateška cilja delovanja, in sicer (Vlada RS 2004, 18):

- izboljšati odnos med DU in državljani ter gospodarskimi subjekti tako, da se jim prek svetovnega spleta omogoči in ponudi prijazne, enostavne in učinkovite možnosti komunikacije in interakcije z organi DU;
- dvigniti notranjo učinkovitost in kakovost poslovanja DU s posredovanjem svojih informacij in storitev preko svetovnega spleta hitreje, ceneje, nemoteno, neprekinjeno in širši množici strank naenkrat.

Za realizacijo teh ciljev pa si je Vlada v Strategiji delovanja in razvoja državne uprave RS na svetovnem spletu zadala tri ključne naloge, ki služijo kot izhodišče njenega delovanja na svetovnem spletu (Vlada RS 2004, 18):

- dvig transparentnosti svojega delovanja: predstavitev DU in njenega delovanja na svetovnem spletu s posredovanjem informacij o sestavi, vlogi in delovanju organov DU;
- učinkovito in enostavno posredovanje storitev DU čim večjemu številu državljanov in gospodarskih subjektov ter s tem prispevati k dvigu učinkovitosti svojega delovanja z uvajanjem elektronskih storitev DU;
- dvig demokratičnosti delovanja DU in vzpostavitev elektronskega vladanja – izkoriščanje demokratičnega potenciala svetovnega spleta za vzpodbujanje in vključevanje državljanov k javnemu delovanju in vključevanju v proces delovanja DU.

Predvideni cilji naj bi bili do leta 2006 doseženi skozi štiri faze razvoja, od predstavitve preko interakcije, transakcije do transformacije. Strategija je predpostavljala, da bi bila prva faza

bolj ali manj uspešno zaključena konec leta 2004, druga faza do začetka leta 2005, tretja faza do sredine leta 2005 in četrta faza do začetka leta 2006 (Vlada RS 2004, 29–34).

Predstavljen je tudi razvojni načrt z natančno opisanimi načrtovanimi nalogami, ki si jih je Vlada zadala za izvedbo v obdobju, za katerega je strategija namenjena. Poleg tega pa so omenjeni tudi ključni dejavniki, ki so pomembni za uspeh projektov, in ukrepi za doseganje ciljev, kar kaže na to, da se je Vlada zavedala pogojev, ki morajo biti vzpostavljeni za uspeh elektronskih projektov državne uprave. Dejavniki uspeha za doseganje zastavljenih ciljev so uvrščeni v dve kategoriji, notranje in zunanje dejavnike. Med notranje dejavnike strategija uvršča zadostnost materialnih sredstev in optimizacijo njihove porabe, zadostnost in ustreznost človeških virov ter zagotavljanje potrebnega znanja, institucionalno pripravljenost na spremembe v poslovnih procesih in organizaciji dela, pravočasen in ustrezen odziv v pravnoformalnih reformah delovanja, neodvisnost informacijsko-komunikacijske infrastrukture in razvoj lastnih tehnoloških rešitev ter vključevanje in sodelovanje predstavnikov ciljnih skupin državne uprave v proces razvoja na svetovnem spletu. Zunanji dejavniki uspeha, kot jih kategorizira strategija, pa so naslednji: močna in enotna politična volja za spremembe v državni upravi, povezovanje in sodelovanje državne uprave z zasebnim sektorjem, interes za uporabo možnosti in storitev državne uprave na svetovnem spletu ter razširjenost IKT in premagovanje digitalnega razkoraka (Vlada RS 2004, 41–94)

3.2.3 Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje od leta 2006 do leta 2010

Trenutno sta v Sloveniji aktualna dva strateška dokumenta, ki določata strategijo in usmeritve slovenske e-uprave, in sicer Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 (v nadaljevanju SEP-2010) ter Akcijski načrt e-uprave do leta 2010 (v nadaljevanju AN 2006/2010). Oba sta narejena za obdobje od leta 2006 do leta 2010. SEP-2010 opredeljuje splošne usmeritve, cilje in strategijo razvoja slovenske e-uprave do leta 2010 in je namenjena različnim bralcem, splošni in strokovni javnosti. AN 2006/2010 pa je narejen kot dopolnilo SEP-2010. Njegov glavni namen je uvajanje in spremljanje izvajanja strategije SEP-2010 v Sloveniji. V svoji vsebini predstavlja objektne cilje, vse projekte in e-storitve e-uprave, ki izhajajo iz strategije. Je s svojimi pripadajočimi postopki, orodji in metodologijami najpomembnejši mehanizem za urejeno izvajanje SEP-2010.

V e-upravi na Ministrstvu za javno upravo sodeč po zadnjih izdanih strateških dokumentih ne vidijo zgolj elektronske podpore za obstoječe procese, ampak predvsem priložnosti, da se obstoječi procesi, naloge in tudi načini razmišljanja spremenijo v smeri bolj učinkovitega dela v javni upravi in bolj prijaznega obraza do naših strank, državljanov in poslovnih subjektov (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 1). E-uprava bo omogočala dosegljivost storitev na enem mestu, brez nepotrebne izgube delovnih ur in slabe volje, kar povzročijo nepotrebni administrativni zapleti. Omogočila bo povezovanje uradnih evidenc, da bodo lahko uradniki sami prihajali do potrebnih podatkov brez asistencije državljanov. E-uprava bo vztrajno odpravljala administrativne ovire in dosegala visoko stopnjo preglednosti delovanja javne uprave ter izboljšala zaupanje v njeno delovanje (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 1).

Ob prebiranju prejšnjega odstavka in ob hkratnem poznavanju usmeritev v predhodnih strategijah naletimo na ugotovitev, ki jo je podal že Pinterič v svoji doktorski disertaciji, in sicer da predhodni odstavek v grobem povzema vse, kar se je dejansko že dogajalo pred sprejemom zadnje strategije, in zgolj potrjuje »pravilnost« predhodnih usmeritev na tem področju. Glede na to, da se strategije navadno pišejo z namenom določanja najpomembnejših usmeritev ali pa zaradi zasuka v le-teh, daje SEP-2010 občutek, da Ministrstvo za javno upravo v zadnji strategiji pretežno ponavlja nekatere slogane iz preteklosti, namesto da bi bilo več pozornosti posvečene dejanski evalvaciji stanja in odpravljanju pomanjkljivosti tam, kjer obstajajo, in na način, da bi imeli občutek, da obstaja viden napredek na področju zagotavljanja varnosti in enostavne preglednosti storitev (Pinterič 2007, 89). Je pa tokrat, za razliko od nekaterih predhodnih dokumentov, nekaj več poudarka na spreminjanju samih upravnih procesov za dosego bolj učinkovitega dela v javni upravi.

Vizija e-uprave v Republiki Sloveniji, kot je zapisana v SEP-2010, se glasi, da si bo Slovenija prizadevala za nadaljnji napredek e-uprave, tako z vidika veljavnih meril in kriterijev primerjanja v EU kakor tudi z vidika manj merljivih rezultatov e-uprave, vendar izredno pomembnih: zadovoljstvo uporabnikov, odprava administrativnih ovir, inovativne rešitve, novi modeli poslovanja, sodelovanje z različnimi subjekti in drugimi državami, uvajanje dobrih praks, oblikovanje baze znanja, racionalnejše interno poslovanje, usposobljenost vseh vključenih za koriščenje e-uprave, poenotenje in centralno obvladovanje e-uprave, interoperabilnost in podobno. Tako razumljena e-uprava pa postaja bistveno več kot podpora obstoječi upravi, postaja namreč pomemben dejavnik v trajnostnem razvoju uprave in tudi Slovenije nasploh (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 5).

Iz vizije izhajajo strateške usmeritve RS, kot si jo je ta zarisala v sodelovanju z EU. Glavna strateška usmeritev je e-uprava po meri uporabnikov, ostale usmeritve pa le sledijo tej osnovni in so tesno povezane s prej omenjenim odpravljanjem administrativnih ovir in večanjem zaupanja in podpore državljanov do državne uprave. Strateške usmeritve zasledujejo cilji e-uprave Republike Slovenije, ki so predstavljeni v SEP-2010 in v AN 2006/2010. V strategiji so opredeljeni namenski cilji e-uprave, ki so bolj splošne narave, v akcijskem načrtu pa objektni cilji, kjer je natančno določeno, kaj je potrebno izpolniti za doseganje namenskih ciljev slovenske e-uprave. Namenski cilji, navedeni v SEP-2010 (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 14–15), so tako naslednji:

1. usmeriti delovanje javne uprave k potrebam uporabnikov,
2. povečati zadovoljstvo uporabnikov storitev,
3. zmanjšati administrativne ovire,
4. povečati kakovost in učinkovitost poslovanja javne uprave,
5. povečati transparentnost poslovanja javne uprave,
6. dosegati sinergijske učinke na vseh nivojih javne uprave s pomočjo e-uprave,
7. vključiti najširši krog uporabnikov v procese odločanja,
8. optimizirati porabo finančnih sredstev na področju e-uprave,
9. zmanjšati obremenitev kadrovskih virov na administrativnih postopkih,
10. ohraniti stopnjo razvoja e-uprave.

Kot že rečeno, so namenski cilji bolj podrobno operacionalizirani preko objektivnih ciljev, navedenih v AN 2006/2010. Sicer je vseh objektivnih ciljev 121, razvrščeni pa so po naslednjih sklopih: zadovoljstvo uporabnikov (14 objektivnih ciljev), portali e-uprave (9 objektivnih ciljev), identifikacija (1 objektivni cilj), storitve e-uprave (11 objektivnih ciljev), usposabljanja (4 objektivni cilji), IKT in razvoj rešitev (66 objektivnih ciljev), procesi (4 objektivni cilji), uporabniška pomoč (2 objektivna cilja), strategija, standardi, akcijski načrt, metodologije (5 objektivnih ciljev), promocija in motiviranje (2 objektivna cilja) in drugo (3 objektivni cilji) (Ministrstvo za javno upravo 2006a, 7–19).

Določanje prioritet projektom e-uprave bo proces, ki bo vključeval aktivnosti usklajevanja s cilji SEP-2010, medresorsko usklajevanje in povezovanje, usklajevanje s prioritetami EU, preverjanje vključenosti predlaganih projektov v strategije in programe, zagotavljanje finančnih sredstev, anketiranje končnih uporabnikov, ocenjevanje kompleksnosti rešitev in e-storitev in podobno. Konkretnije so trije od prvih kriterijev za določanje prioritetenih

projektov usklajenost s prioritetami Vlade RS (usmerjenost k uporabnikom, učinkovitejši uslužbenški sistem in učinkovito upravljanje kadrov, učinkovitejše in kakovostnejše poslovanje in odprtost in preglednost delovanja javne uprave), usklajenost s cilji strategije e-uprave SEP-2010 ter usklajenost s splošno sprejetimi načeli razvoja e-uprave, po katerih so prioritete e-storitve tiste:

- ki jih uporabniki najpogosteje potrebujejo, uporabljajo,
- kjer lahko pričakujemo racionalizacijo, optimizacijo in standardizacijo poslovanja,
- ki rešujejo večji del določene življenjske situacije,
- kjer je možno skrajšati dobo čakanja na rešitev zadeve in skrajšati odzivne čase,
- kjer je možno zmanjšati stroške postopkov tako za upravo kot za državljane,
- kjer se kažejo priložnosti za zmanjšanje papirne dokumentacije,
- kjer je možno z informatizacijo ponuditi novo storitev ali povečati kakovost obstoječi,
- kjer so postopki v upravi neoptimalni in nepovezani,
- ki omogočajo neposredno sodelovanje državljanov in civilne družbe pri delovanju javne in državne uprave in pri soodločanju o državno relevantnih temah.

3.2.4 Analiza dosedanjih strateških smernic Republike Slovenije na področju e-upravljanja

Zdaj, ko smo v predhodnih podpoglavjih skozi pregled strateških usmeritev ugotovili, kakšne so smernice slovenske države na področju e-upravljanja, lahko pod ugotovitve potegnemo zaključke o teh usmeritvah.

Ugotovili smo, da se je strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004 usmerila pretežno v uvajanje e-poslovanja, temelječega na informatizaciji storitev in informacij ter na vzpostavljanju informacijske infrastrukture, na približevanje uporabnikom (v tem smislu je pomembno izpostaviti idejo za vzpostavitev enotnega državnega portala ter na varnost e-poslovanja in na ta način vzpostavljene nujno potrebne temelje za razvoj e-poslovanja in kasneje tudi e-uprave oziroma e-upravljanja). Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu (za obdobje med letoma 2004 in 2006) je gradila na predhodnih dosežkih in se je poleg že omenjenih smernic iz predhodne strategije usmerila v zagotavljanje večje transparentnosti delovanja državne uprave preko e-uprave, zagotavljanje večje demokratičnosti delovanja

državne uprave, preko vključevanja državljanov v njeno delo ter v zagotavljanje učinkovitih storitev, in kar je morda še bolj pomembno, zagotavljanje teh storitev za čim večje število uporabnikov. Zadnja strategija, strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje od leta 2006 do leta 2010, pa poleg potrjevanja pravilnosti predhodnih usmeritev prinaša nov poudarek na zmanjševanje administrativnih ovir v kombinaciji s prenovo delovnih procesov v državni upravi in na evalvacijo stanja, ki pride do izraza ob poudarjanju pomena akcijskega načrta, v katerem so podrobno opredeljeni merljivi objektni cilji za konkretno obdobje.

Ob kombinaciji opaženih smernic v strateških dokumentih, vezanih na slovensko e-upravo z mednarodno uveljavljenimi načeli uspešnega e-upravljanja (opisanimi v enem od predhodnih poglavij), ugotovimo, da je bilo v omenjenih strategijah dovolj pozornosti namenjene usmerjenosti k uporabnikom, zagotavljanju tehnične infrastrukture in informatizacije ter, še posebno v zadnji strategiji, merjenju in evalvaciji doseženega stanja ter zagotavljanju ustrezne pravne podlage, ki je zajeta v pojem zmanjševanja administrativnih ovir.

Elementi uspešnega e-upravljanja, ki so precej manj izpostavljeni, pa so skupni okvir in medorganizacijsko sodelovanje, ustrezno financiranje, negovanje in razvijanje človeškega kapitala, vzpostavljanje ustreznih zunanjih pogojev, zagotavljanje ustrezne pravne podlage ter obstoj politične volje in vizije. Res je, da so vsi izmed teh elementov v posameznih strategijah omenjeni na določenem mestu, a ostaja občutek, da se jim daje premalo pozornosti, da niso posebej izpostavljeni ter da so omenjeni tako mimogrede, da dajejo dokumentom bolj celovito podobo, niso pa nikjer omenjeni med temeljnimi smernicami. Hkrati drži, če se dotaknemo le zadnjega elementa, da niti ni pričakovati, da bodo strateške smernice poudarjale obstoj politične volje in vizije, saj naj bi že sama priprava takšnega strateškega dokumenta to vizijo ter voljo izražala, a bi vendarle lahko nekaj več pozornosti bilo namenjene pomenu oblikovanja skupnega napa in truda obeh elit, politične in upravne, v smeri doseganja ciljev, če ta še ne obstaja na zadovoljivi ravni.

4 URESNIČEVANJE NAČEL USPEŠNEGA E-UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V tem delu si bomo na podlagi kvalitativne analize pogledali, kako se v Republiki Sloveniji uresničujejo načela uspešnega e-upravljanja, ki sta jih izpostavili mednarodni organizaciji

OZN in OECD. Načela uspešnega e-upravljanja po OZN in OECD, ki smo jih predstavili že v drugem poglavju, smo razdelali na deset temeljnih področij, za katera smo ugotavljali, ali so v Republiki Sloveniji urejena dobro oziroma v skladu s priporočili obeh organizacij ali ne.

4.1 Področja preverjanja uresničevanja uspešnega e-upravljanja v Republiki Sloveniji

1. Zunanji pogoji za e-upravljanje

- uporaba IKT med ljudmi in opremljenost gospodinjstev z njimi
- informacijska pismenost

2. Politična volja in vizija

- vodstvo in predanost za razvoj e-uprave na politični ravni
- vodstvo in predanost za razvoj e-uprave na upravni ravni
- obstoj ali neobstoj skupne vizije za razvoj e-uprave, izhajajoče iz partnerstva med politiko in upravo na tem področju

3. Pravna podlaga

- pravna podlaga, ki omogoča izvajanje sodobnih upravnih procesov, temelječih na e-upravljanju

4. Skupni okvir, medorganizacijsko sodelovanje

- zadostna stopnja koordinacije aktivnosti

5. Financiranje

- zadostna sredstva za zagon projekta in vzdrževanje
- zadostna sredstva za testiranje projekta

6. Tehnična infrastruktura

- omrežna infrastruktura
- podatkovne baze – informatizacija in povezanost registrov

7. Informatizacija

- zagotavljanje opremljenosti z IKT in njihova uporaba
- uporaba odprte kode in koriščenje njenih prednosti

8. Človeški kapital

- izobraževanje zaposlenih, usposobljenost
- upravna kultura zaposlenih

9. Usmerjenost k uporabnikom

- dostopnost, tudi dostopnost preko različnih kanalov
- izbira
- osveščanje državljanov o uporabi e-uprave
- vključenost državljanov, posledično udeležba javnosti (uporaba storitev, vključenost v oblikovanje politik) in njena podpora e-upravi
- varovanje zasebnosti in varnost

10. Spremljanje in evalvacija stanja

- spremljanje rezultatov raziskav in izvajanje lastnih, ter vodenje statistike

4.2 Zunanji pogoji za razvoj e-upravljanja

4.2.1 Uporaba informacijske tehnologije med prebivalstvom in med podjetji

Zunanji pogoji za uvajanje e-upravljanja v Sloveniji, med katere spadajo uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij med prebivalstvom in podjetji ter opremljenost gospodinjstev z njimi in ne nazadnje tudi informacijska pismenost, v Sloveniji glede na relevantne podatke ne bi mogli predstavljati bistvene ovire za uspešen razvoj e-upravljanja, čeprav po nobenem izmed naštetih kazalcev Slovenija ne spada v sam evropski vrh.

Delež slovenskih gospodinjstev z dostopom do interneta s časom raste. Leta 2004 je bilo takih gospodinjstev 47 %, leta 2005 48 %, leta 2006 54 % ter leta 2007 58 %. Povprečje dostopa do interneta v slovenskih gospodinjstvih je bilo leta 2007 rahlo nad povprečjem EU-27, ki je znašalo 54 %. Slovenija se je tako leta 2007 nahajala na 10. mestu po odstotku gospodinjstev z dostopom do interneta v EU-27 in po teh podatkih opazno zaostaja za nekaterimi najnaprednejšimi državami EU na tem področju. Na Nizozemskem je tako leta 2007 imelo kar 83 % gospodinjstev dostop do interneta, na Švedskem 79 %, na Danskem 78 %, v Luksemburgu 75 % ter v Nemčiji 71 %, na Finskem 69 % in v Veliki Britaniji 67 %, medtem ko ostale države članice vidno zaostajajo za omenjenimi (Center za metodologijo in informatiko 2007, 25). Prav tako se Slovenija nahaja na 10. mestu po odstotku gospodinjstev, ki imajo dostop do priključka do širokopasovnega interneta. Pri nas je leta 2007 bilo 44 % takih gospodinjstev, kar je za 2 % več od povprečja EU-27 in kar za 30 % manj od prvouvršene Nizozemske (Center za metodologijo in informatiko 2007, 28).

Slovenski državljani se z 49 % tedenskih uporabnikov interneta leta 2007 nahajamo pod evropskim povprečjem uporabe interneta. Povprečje EU-27 je tega leta znašalo 51 %, Slovenija pa se je po tem kazalniku nahajala na 15. mestu med državami članicami skupaj z Madžarsko. Država članica z največ rednimi (tedenskimi) uporabniki interneta je bila tega leta Danska s kar 76 % tedenskih uporabnikov. Odstotek tedenskih uporabnikov interneta v Sloveniji je sicer z leti hitro naraščal. Leta 2004 je takih bilo 33 %, leta 2005 40 % in leta 2006 47 %, a se je kot kaže v zadnjem obdobju rast upočasnila (Center za metodologijo in informatiko 2007, 24).

Statistike uporabe interneta v slovenskih podjetjih kažejo precej boljše sliko. V prvem četrtletju leta 2009 je kar 96 % slovenskih podjetij imelo dostop do interneta, od tega so ga imela vsa velika ter srednje velika podjetja. Od tega je kar 85 % podjetij imelo širokopasovni dostop do interneta. 98 % podjetij je pri svojem delu uporabljalo računalnike, od tega je 43 % zaposlenih pri svojem delu vsaj enkrat tedensko uporabljalo računalnik z dostopom do interneta (Statistični urad Republike Slovenije 2010).

4.2.2 Informacijska pismenost

Na področju informacijske pismenosti obstajata v EU dve temeljni raziskavi. Eno je opravil Eurostat in se nanaša na informacijsko družbo in e-večine, druga raziskava pa je SIBIS 2003, a rezultatov te raziskave v našem diplomskem delu ne bomo obravnavali, saj je Slovenija v tej raziskavi sodelovala med letoma 1998 in 2000 in so rezultati že zastarali.

Eurostat je torej opravil raziskavo o informacijski družbi in e-veščinah v evropskih državah, podatki pa se nanašajo na posameznike v starosti med 16 in 74 let. Pri veščinah rabe računalnika najvišjo raven v največji meri beležijo Danska (38 %), Norveška (37 %), Islandija (36 %) in Luksemburg (36 %), tem pa sledijo še Avstrija, Švedska, Finska in Slovenija – 28 %. Slovenija se tako nahaja na 8. mestu in presega povprečje Evropske unije (EU25) za 6 odstotnih točk. Srednjo raven računalniških veščin dosega 20 % Slovencev, nizko pa 10 % (Center za metodologijo in informatiko 2008, 39). V primeru internetnih veščin pa najvišjo raven beležijo v Estoniji (21 %), Islandiji (16 %), na Norveškem (14 %) in na Danskem (13 %). Tem sledijo še Finska, Luksemburg in Nizozemska. Pri tem lahko opazimo, da se na najboljših položajih praviloma pojavljajo vedno iste države. Slovenija se z 8 % uvršča na 10. Mesto, in sicer za 2 odstotni točki nad povprečje Evropske unije. Srednjo raven internetnih

veščin v Sloveniji dosega 19 % prebivalcev, nizko pa 27 % (Center za metodologijo in informatiko 2008, 39).

Podatki, ki smo jih predstavili kažejo relativno dobro sliko Slovenije v konkurenci držav EU, saj se v večini kazalcev uvršča nad povprečje EU25. A raziskava opozarja tudi na nekatere značilne razkorake, ki opozarjajo na obstoj deprivilegiranih skupin v vseh državah, in sicer razkorak po spolu (manj žensk kot moških dosega visoko raven internetnih veščin), starosti (mlajši dosegajo višje ravni internetnih veščin), izobrazbi (osebe z višjo formalno izobrazbo v večji meri dosegajo višje ravni internetnih veščin) in statusu (predvsem visoke ravni veščin dosegajo študentje, tem sledijo zaposleni; v najslabšem položaju pa so samozaposleni in brezposelni) (Center za metodologijo in informatiko 2008, 39–40).

4.3 Politična volja in vizija

Skozi standardizirane intervjuje s svojimi sogovorniki smo prišli do nekaterih zanimivih ugotovitev na področju politične in upravne volje za razvoj e-upravljanja ter vzajemne podpore temu področju. Predvsem zanimive so določene ugotovitve s političnega področja, ki kažejo na nekatere temeljne probleme e-upravljanja pri nas.

Ugotovili smo, da pri nas na načelni ravni vsekakor obstaja politična podpora za razvoj e-upravljanja, in tudi vizija za razvoj slednjega je ustrezno razvita. Obe eliti, tako politična kot upravna tudi v praksi zgledno sodelujeta pri idejni usmeritvi razvoja e-uprave na tehnokratski način, v smeri servisa za državljane in podjetja, pri razvoju katerega slednji nimajo veliko besede. Tista stvar, ki kvari idilo, so opažanja, da se je pogosto zataknilo pri izvedbi tistega, kar so strateške usmeritve in normativne podlage predvidevale in omogočale, saj v praksi pripravljenost na sodelovanje ni bila tako močna, kot je bilo zapisano na papirju.

Ne nazadnje tako kažejo tudi vse dosedanje strategije, spisane za to področje, to pa ugotavljajo tudi sogovorniki. Tako dr. Vintar meni, da je politika nekaj pozitivnih stvari gotovo naredila. Na strateški ravni v Sloveniji smo sprejeli ključne dokumente, ki so bili za to potrebni. Tudi normativne spremembe smo v glavnem izpeljali tiste, ki so bile potrebne za uvajanje elektronskega poslovanja. Na tej ravni je politika odigrala svoje. A hkrati poudarja, da se takrat, ko bi bilo dejansko potrebno podpreti razvoj e-uprave skozi konkretne programe in sisteme financiranja, pokaže drugačna slika (Vintar 2009). Podobno utemeljuje mag.

Delakorda, ki meni, da je v ozadju zelo ambicioznih strategij ponavadi manjkal nek akcijski input v smislu kadrov, virov in pa prioritete (Delakorda 2009). Sicer pa nam je to, da podpora s strani politike v praksi v smislu akcijskega inputa ni tako popolna, posredno povedal tudi Butina, ki je denimo omenil nezmožnost dolgoročnega načrtovanja dela na področju e-uprave zaradi nepripravljenosti politike, da bi prisluhnila temu problemu. Kot primer je omenil težave z zagotavljanjem financ na področju financiranja razvoja odprtokodne opreme, o čemer bomo podrobneje spregovorili kasneje, v temu namenjenem poglavju o odprtokodni in prosti programski opremi (Butina 2009).

Vintar je opozoril še na eno slabost, povezano z vladajočo politiko v Sloveniji v odnosu do e-uprave. To pa je menjavanje strateških usmeritev vsakokrat, kadar se zamenja politična opcija. Po njegovi oceni bi bilo bolj smotrno, da bi se dogovorili za neko dolgoročno usmeritev razvoja e-upravljanja in bi se je kasneje tudi držali, ne glede na spremembo aktualne politike, tako kot so to storili v Estoniji, kjer so na ta način dosegli velik preboj v smeri razvoja informacijske družbe, ne pa da se usmeritve menjajo vsaka štiri leta (Vintar 2009). Kakor koli že, Butina se s tako oceno ne strinja. Priznava sicer, da se usmeritve pogosto spremenijo ob spremembi vladajoče politike, predvsem v smislu spremembe prioritete, a vzroka za to ni pripisal spremembi vladajoče politike, pač pa spremenjenim zunanjim okoliščinam, ki same po sebi izsiljujejo spremembo v razvoju e-uprave (Butina 2009).

Značilnost tako politične kot upravne elite v Sloveniji pa je, da je prisotna močna birokratska mentaliteta v odnosu do e-upravljanja. Iz tega izvira tehnokratsko razumevanje e-uprave, po katerem se celotno področje e-upravljanja razume bolj kot neko storitev in ne kot nekaj, pri razvoju česar bi javnost imela pravico sodelovati. Tak odnos do e-upravljanja je skupen obema elitama, torej politika to birokratskost še dodatno legitimira. V tem smislu obstaja močna podpora med obema ravnema, tako politično kot upravno (Delakorda 2009).

4.4 Pravna podlaga

Osnovne normativne podlage v Republiki Sloveniji, ki urejajo področje e-upravljanja, so ustrezne. Nekateri zakoni, ki so bili nujno potrebni za to, da bi se elektronsko poslovanje v javni upravi lahko izvajalo, so bili sprejeti, spremenjeni oziroma prilagojeni. O tem so se z nami strinjali vsi sogovorniki, ki so sodelovali v strukturiranih intervjujih. Osnovna zakonodaja je podana z Zakonom o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu

(ZEPEP), to področje pa ustrezno urejajo še Zakon o splošnem upravnem postopku, Uredba o upravnem poslovanju, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ter Zakon o elektronskih komunikacijah.

Vendar pa se tu pojavi nov problem, katerega zaznavajo vsi sogovorniki, z izjemo Viranta, ki ga ni izpostavil. Področna zakonodaja namreč še ni na vseh področjih javne uprave prirejena za namen e-upravljanja. Prav tako predpisi na nižjih ravneh pogosto niso ustrezni, a bi jih bilo potrebno spremeniti, saj je za učinkovito elektronsko poslovanje potrebno spremeniti številne upravne postopke in upravne procese, to pa večinoma še ni bilo narejeno (Vintar 2009). Kot je pojasnil Butina, pa gre tu za problem, da morajo spremembe zakonodaje biti prirejene s treh vidikov. Prvi je čisto pravni, drugi je vidik uporabnikov, tretji pa tehnološki. To pa pomeni, da gre tu za stalno delo, ki pa je ob uvajanju posameznih projektov še toliko bolj izpostavljeno na konkretnem področju, na katerem se projekt nahaja (Butina 2009).

Virant je izpostavil neko drugo slabost, to pa je šibkost zakonodaje na področju volitev kot nekakšne stične točke med e-storitvami in e-demokracijo (Virant 2010). Podobno meni Delakorda, ki pogoša pravnoformalno osnovo, ki se nanaša na e-participacijo in e-demokracijo. Pravi, da so dopolnitve zakona o referendumu in ljudski iniciativi, kjer je možno tudi preko portala e-uprave z digitalnim podpisom oddati podporo referendumski pobudi, pozitiven premik v tej smeri, a da še nimamo rešenih problemov s pravnimi normativi za elektronske volitve in pa elektronsko posvetovanje (Delakorda 2009).

4.5 Skupni okvir, medorganizacijsko sodelovanje

Da je bila v Sloveniji institucionalna ureditev v preteklosti dobra, kažejo uspehi slovenske e-uprave na mednarodnem področju. A se je z menjavo vladajoče garniture leta 2004 na tem področju veliko spremenilo. Ukinjena sta bila Center Vlade RS za informatiko (v nadaljevanju: CVI) in Ministrstvo za informacijsko družbo, njune aktivnosti pa so bile prenesene na Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Osrednja koordinacijska vloga pri projektih e-uprave je pripadla Direktoratu za e-upravo in upravne procese znotraj Ministrstva za javno upravo, ki pa ima že v osnovi manjši vpliv in manjšo avtoriteto, saj ni ministrstvo, ampak le direktorat. Če pa si zreduciran samo na en direktorat in si le del širšega ministrstva, pa ni nujno, da imaš na voljo dovolj lastnih virov

in kadrov, da bi lahko implementiral svoje lastne politike. »Direktorat za e-upravo in upravne procese nima nobene moči, niti finančne niti organizacijske in tako naprej,« trdi Vintar. Na to opozarja tudi Delakorda (Delakorda 2009, Vintar 2009).

Da se to dogaja tudi v praksi, je potrdil Butina, ki je potrdil, da na Direktoratu za e-upravo in upravne procese pogrešajo močno koordinacijsko vlogo nekega telesa, ki bi skrbelo za vodenje projektov, povezanih z e-upravljanjem. Kot je povedal v nadaljevanju, je naloga politike, da se nekaj takega vzpostavi, a težava tiči v tem, da se stvari prepočasi spreminjajo predvsem zaradi tega, ker se mora politika o vsem najprej dobro poučiti, preden bi lahko povlekla določene poteze. Butina z vidika koordinacije aktivnosti pogreša predvsem CVI, aktivnost Ministrstva za informacijsko družbo je bila namreč usmerjena bolj navzven, s katerim je bilo delo na področju projektov, povezanih z e-upravljanjem, veliko bolj usklajeno. Povedal je še, da je večina zaposlenih na bivšem CVI sicer bila premeščena na direktorat za e-upravo in upravne procese znotraj novoustanovljenega Ministrstva za javno upravo, a so dobili drugačne vloge in drugačna pooblastila, zato se je s spremembo ureditve marsikaj spremenilo (Butina 2009).

4.6 Financiranje

Financ za razvoj e-upravljanja je bilo pri nas od samih njegovih začetkov pa do danes načeloma dovolj in to po oceni Vintarja ni bil ključni problem. Na voljo je bilo veliko sredstev, prioritetni programi pa so bili vsi po vrsti uresničeni, kar samo po sebi dokazuje, da so sredstva bila na voljo (Vintar 2009). A vendarle na tem področju ni vse tako popolno. Kot opozarja Delakorda, glede na to, da vsi projekti niso bili uresničeni, še posebej na področju elektronske demokracije, je jasno, da je nekje prišlo do primanjkljaja in da je prioriteta določila, kam bodo šla sredstva v prvi fazi, kam pa kasneje. Utemeljuje torej, da so določena sredstva bila na voljo, a so se smela uporabiti samo za določene stvari (Delakorda 2009). Tudi Virant je opozoril, da finančno stanje ni popolno, saj pravi, da je v mandatu prejšnje vlade zmanjkovalo denarja za nekatere stvari, konkretnije infrastrukturo (Virant 2010). Izvedeti pa smo uspeli tudi to, da denarja za nekatere dolgoročneje investicije ni bilo vedno dovolj.

Delakorda in Vintar sta tudi izpostavila vprašanje racionalne rabe sredstev, Butina pa je razložil, v čem je problem s tega vidika. Dejstvo je, da je direktorat za e-upravo in upravne

proces, ki skrbi za izvajanje projektov e-uprave kadrovske podhranjen, zato je vprašljiva sposobnost tega organa, ki ima premalo zaposlenih, da optimalno, oziroma učinkovito porabi vsa sredstva, s katerimi ima opravka. V takem primeru, ko nimaš pripravljenih projektov, oziroma če ni ljudi, ki bi bili sposobni te projekte nadzirati in voditi, lahko hitro pride do neracionalne porabe denarja (Butina 2009). Problem skromne kadrovske zasedbe direktorata je omenil tudi Virant, ki je ob tem sicer poudaril, da je ta skromna zasedba zelo dobro usposobljena (Butina 2009), a se vseeno samo po sebi postavlja vprašanje, ali visoke kvalifikacije zaposlenih lahko v popolnosti izbrišejo negativne posledice primanjkovalja kadra.

Butina pravi tudi, da se tako kot na vseh področjih tudi na področju e-upravljanja v zadnjem obdobju čutijo negativne posledice gospodarske recesije (Butina 2009), kar je vsekakor v nasprotju z dolgoročno stabilnostjo dela in načrtovanja razvoja e-uprave, saj je načrtane projekte težko izpeljati tako, kot je načrtovano, če lahko preko noči ostaneš brez potrebnih sredstev za njihovo izvedbo.

Kot smo že omenili, lahko izpostavimo še problem – da finančno vlaganje v e-upravo pri nas s strani politike še vedno ni razumljeno kot dolgoročna investicija, temveč bolj kot strošek za državni proračun, zato se dogaja tudi, da nekateri projekti, ki bi se dolgoročno lahko izkazali kot zelo racionalna in smotrna opcija, niso bili uresničeni, saj so njihovo izpeljavo preprečile težave z zagotavljanjem denarnega toka. Tudi zaradi tega se Republika Slovenija še vedno ni lotila frontalnega uvajanja odprtokodne in proste programske opreme v državno upravo, čeprav bi se taka oprema dolgoročno izkazala za stroškovno učinkovitejšo (Butina 2009).

4.7 Tehnična infrastruktura

4.7.1 Omrežna infrastruktura

Pomemben del poslovanja, katerega rezultat ni neposredno določena e-storitev za državljane ali podjetja, je poslovanje v organih javne uprave in med njimi. Vzpostavljanje teh informacijskih sistemov je večinoma zahtevno, dolgotrajno in drago, ne prinaša pa navzven vidnih rezultatov, zato je nemalokrat podcenjeno. Vendar pa se ob vzpostavljanju e-storitev vedno znova izkaže, da je to lažje, če je poslovanje dobro organizirano in informacijsko ustrezno podprto (Batagelj in drugi 2008, 84–85).

V Sloveniji je za potrebe elektronskega poslovanja uprave vzpostavljena sodobna, široko razvejana informacijska infrastruktura, ki je povezana v prostrano omrežje državnih organov HKOM. Cilj je, da bi bili vsi državni organi in organi javne uprave, ki neposredno sodelujejo v postopku zagotavljanja e-storitev za državljane in podjetja, priključeni na komunikacijsko hrbtenico državnih organov. V to komunikacijsko hrbtenico je vključenih več kot tisoč lokalnih mrež (leta 2008 jih je bilo 1419), vsak organ javne uprave sam vzpostavi svoje lokalno omrežje (po splošno veljavnih standardih) in se z ene točke priključi v omrežje javne uprave. Priključitev se opravi pod vnaprej določenimi pogoji in ob upoštevanju določenih standardov in varnostnih določil omrežja. Po tem omrežju poteka vsa notranja komunikacija med organi državne uprave, vanj pa je priključen tudi del občin. Komunikacijska hrbtenica omogoča poleg hitrega in preprostega poslovanja, povezovanja in izmenjave podatkov tudi lažje zagotavljanje varnosti, saj gre za zasebno omrežje. Tudi poslovanje s tujino je posledično preprostejše, saj se v omrežja EU slovenska javna uprava priključuje z ene vstopne točke, ki jo je mogoče preprosto nadzorovati in preprečevati neželene vdore (Batagelj in drugi 2008, 84–85).

Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z vsebinsko pristojnimi resorji skrbi za centralne aplikacijske in podatkovne strežnike, v katerih deluje okoli 150 (leta 2008 143) različnih računalniških aplikacij in nekatere najpomembnejše evidence, kot so centralni register prebivalstva, matični register, register stalnega prebivalstva, register tujcev, register državljanstev, centralna evidenca potnih listin, evidenca registriranih vozil, carinski informacijski sistem, informacijski sistem centrov za socialno delo, e-dohodnina, sodni register in zemljiška knjiga, statistični informacijski sistem ipd. (Batagelj in drugi 2008, 85).

Informacijska infrastruktura se v javni upravi večinoma kupuje na podlagi skupnih javnih razpisov, s čimer se poskuša doseči čim večje poenotenje opreme po organih državne uprave. Cilj tega je cenejše in preprostejše kupovanje, vzdrževanje in upravljanje infrastrukture. Za podporo neprekinjenemu delovanju te infrastrukture pa 24 ur na dan skrbijo specializirane tehnične ekipe. Poskrbljeno je tudi za ustrezno servisno infrastrukturo (neprekinjeno električno napajanje, hlajenje, prezračevanje, protipožarno zaščito, fizično varovanje ...). Vzpostavljen je tudi poseben nadomestni informacijski center, katerega glavna naloga je, da v primeru izpada primarne lokacije prevzame njegovo funkcionalnost (Batagelj in drugi 2008, 84–85).

Da bi zagotovili čim višjo razpoložljivost, je bilo načrtovano, da bi bila v sistem vgrajena tudi določena stopnja redundance, tako pri komunikacijskih povezavah kot tudi pri strežnikih (Batagelj in drugi 2008, 84–85). A je Virant opozoril, da v praksi to ni zagotovljeno, saj je v mandatu prejšnje vlade zmanjkovalo financ za infrastrukturo in je posledično prihajalo do motenj na strežnikih in pri komunikacijah ter obenem opozarja, da bo v ta namen v prihodnosti potrebno nameniti več sredstev, da bi varno delovanje e-uprave bilo zagotovljeno tudi v prihodnje (Virant 2010).

4.7.2 Podatkovne baze – informatizacija in povezanost registrov

Na področju informatizacije in povezljivosti registrov je Slovenija v preteklosti največ naredila in se po zaslugi tega nahaja med vodilnimi državami v Evropski uniji, hkrati pa je primerljiva z najboljšimi državami na svetu (Vintar 2009). Dobra stvar, ki jo je samostojna slovenska država podedovala še iz časov prejšnjega sistema, je obstoj centralnih registrov, zaradi česar je bila informatizacija in njihova povezljivost zelo olajšana. Težave se zdaj pojavljajo predvsem na področjih, ki v preteklosti niso bila centralizirana, kot je Davčna uprava Republike Slovenije. To se poizkuša zdaj čim bolje urediti, a čez noč ne gre, ker je hkrati potrebno zagotoviti tudi samo delovanje teh sistemov (Butina 2009). Ena izmed težav, ki se dotikajo registrov davčne uprave, je ta, da v te registre zaradi zastarele tehnologije ni omogočen spletni vpogled (Virant 2010).

V preteklosti so se sicer pojavljale določene težave s povezljivostjo registrov, a so bile pretežno že odpravljene v preteklih 5 do 6 letih. Ponekod so bile te storitve premalo integrirane, zaradi česar so nekateri upravni delavci imeli težave z vstopanjem v različne sisteme, a je danes večina teh registrov že dostopnih z upravnih enot (Vintar 2009).

Pojavlja pa se vprašanje varovanja podatkov v registrih, predvsem kar zadeva outsourcing storitev e-uprave (Delakorda 2009) in pa varnosti podatkov pri obveščanju uporabnikov e-uprave z elektronskimi sporočili o tem, da bodo morali urediti kako upravno zadevo. Po besedah Butine obstajajo tehnološke dileme, kako to izvesti zaradi vprašanja varnosti, saj se uprava na tem področju podaja v neznane vode, kjer še ni bila in šele vzpostavlja to prakso proaktivnosti (Butina 2009).

4.8 Informatizacija

4.8.1 Opremljenost z IKT v slovenski državni upravi

Pri preverjanju opremljenosti z IKT v slovenski državni upravi se bomo naslonili na rezultate ankete, ki smo jo v sklopu izdelave seminarske naloge pri predmetu menedžment v javni upravi z naslovom E-vladanje v slovenski državni upravi (Markovič Hribernik 2008) poslali na naslove vseh direktoratsv na vseh ministrstvih. V omenjeni anketi smo preverjali opremljenost z IKT in njihovo uporabo v slovenski državni upravi.

Sicer pa je anketa pokazala več kot zadovoljivo sliko kar zadeva opremljenost z informacijskimi tehnologijami in njihovo uporabo. Anketa je pokazala, da so prav na vseh direktoratih, iz katerih smo dobili odgovor na anketo, vsa delovna mesta opremljena z osebnim računalnikom. Prav tako so čisto vsa izmed delovnih mest na direktoratih slovenskih ministrstev opremljena z internetom. Internet pri svojem delu vsak dan uporablja okoli 70 % vseh zaposlenih, 26 % ga uporablja skoraj vsak dan, takih, ki ga uporabljajo le redko, pa je 4 %. Lokalno računalniško omrežje imajo z izjemo enega direktorata vzpostavljeno na vseh ostalih. Sistem elektronske pošte imajo vzpostavljen na vseh direktoratih naših ministrstev. Prav tako imajo prav vsi zaposleni na teh direktoratih tudi svoj službeni elektronski naslov. Vsi pa ga uporabljajo pri svojem delu čisto vsak dan. Sistem računalniške izmenjave podatkov imajo vzpostavljen na 83 % vseh direktoratsv, s katerih smo dobili odgovor, le na 4 direktoratih tega sistema nimajo vzpostavljenega. Nekoliko slabša od ostalih kazalcev je le uporaba sredstev za shranjevanje podatkov, saj je le 17 % anketirancev odgovorilo, da CD-rome in diskete uporablja vsak dan, ostali so se opredelili za redke uporabnike teh pripomočkov, a lahko to nizko uporabo pripišemo tudi drugim kanalom za prenos, izmenjavo in shranjevanje podatkov, kot so internet, e-pošta, računalniška izmenjava podatkov ter USB-ključi (Markovič Hribernik 2008, 10–12).

4.8.2 Uporaba odprtokodne in proste programske opreme na slovenskih ministrstvih in koriščenje njenih prednosti

Z anketo smo preverjali, ali so anketiranci seznanjeni s to vrsto programske opreme, ali imajo že kake izkušnje z njeno uporabo ter ali uporabljajo odprtokodne operacijske sisteme in programsko opremo ali ne. Pokazalo se je, da so uslužbenci na direktoratih slovenskih

ministrstvih sicer do neke mere seznanjeni s tako opremo, 35 % jih je odgovorilo, da so seznanjeni s tako programsko opremo ter da so jo že tudi uporabljali. Prav toliko jih je odgovorilo tudi, da so seznanjeni s tako programsko opremo in njenimi lastnostmi, a da je še niso uporabljali, medtem ko 30 % anketirancev o takem programju ne ve ničesar. Vendar pa kljub temu, da kar 70 % anketiranih uslužbencev na direktoratih pozna tako programsko opremo, sodeč po anketi na delovnem mestu odprtokodnih operacijskih sistemov na delovnem mestu ne uporablja nihče v slovenski državni upravi, kar 88 % pa jih uporablja tudi komercialni pisarniški paket programske opreme Microsoft Office, medtem ko odprtokodni paket pisarniške opreme OpenOffice.org uporablja le 8 % anketiranih uslužbencev državne uprave.

Na Ministrstvu za informacijsko družbo so leta 2003 zapisali, da podpirajo razvoj, uvajanje in uporabo programske opreme in informacijskih rešitev, temelječih na odprti kodi zaradi njenih prednosti, ob tem pa dodali, da je zaradi različnih vzrokov nujno zagotoviti tudi sobivanje odprtokodnih in lastniških informacijskih sistemov. A je realnost precej drugačna od zapisanega v državnih dokumentih. Po ukinitvi Ministrstva za informacijsko družbo ter CVI in prenosu njihovih pristojnosti na druga ministrstva, so trenutne aktivnosti glede odprte kode v javni upravi zvedene na raven podeljevanja denarnih sredstev skozi javne razpise Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (Markovič Hribernik 2008, 15). To po ugotovitvah ankete nikakor ne zadostuje, da bi uspešno uvedli odprtokodno in prosto programsko opremo v slovensko državno upravo in izkoristili vse prednosti, ki jih ponuja. Vsaj kar zadeva opremljenost delovnih mest z odprtokodnimi programskimi rešitvami, se pa po besedah Butine (2009) te rešitve veliko pogosteje uporablja na strežnikih.

Potreben bi bil bolj aktiven, predvsem pa bolj dolgoročen pristop, podprt s pravo vizijo uvajanja odprtokodne in proste programske opreme v državno upravo. O tem govori podaljšanje pogodbe z Microsoftom za nabavo MS Office namesto OpenOffice v letih 2003 in 2006. Vlada je leta 2003 naročila študijo, ki je ugotovila, da je osnovna cena OpenOffice bistveno nižja kot pri MS Office, a pri prehodu na OpenOffice nastanejo stroški, povezani s preходом. Poročilo je podalo oceno, da bo prehod na novo različico okolja MS Office prinesel za 20 % večje stroške, prehod na OpenOffice.org pa za 50 % večje in zaključilo, da bi bil prehod na OpenOffice.org ekonomsko upravičen le, če se tveganja (sprejem nove programske opreme s strani končnih uporabnikov, stroški prešolanja, tveganje, povezano s prenosljivostjo dokumentov ter zagotovitev ustrezne tehnične podpore) ne bi uresničila, v

nasprotnem primeru pa bi bil dražji. Poročilo je priporočilo, da državna uprava za naslednja tri leta ostane zavezana MS Office, da se intenzivira delo na odprtokodnih rešitvah in se državna uprava aktivneje vključi v odprtokodne projekte. DU se je nato odločila za nakup MS Office (Kovačič 2008).

Po treh letih se je zgodba le ponovila. Izdelati so dali novo študijo, ki je prav tako ugotovila, da so stroški prehoda na OpenOffice višji kot podaljšanje pogodbe z Microsoftom. Državna uprava se je nato ponovno odločila za nakup MS Office, kar je na prvi pogled morda razumljivo, a je vprašanje, zakaj se je državna uprava dvakrat odločila, da bo ocenjevala stroške le za triletno obdobje, saj bi ocena stroškov za daljše časovno obdobje lahko pokazala povsem drugačno sliko, seveda v korist upravičenosti stroškov prehoda na odprtokodno programje, z vsakim novim letom pa bi bil prihranek zaradi prehoda višji (Kovačič 2008).

Butina je pojasnil težavo. Direktorat ima za e-upravo in upravne procese omejena sredstva, ki jih lahko porabi za infrastrukturo in možnost prehoda na novo programsko opremo, ki bi zahtevala dodatne stroške prehoda in ni realna zaradi težav z denarnim tokom, pri tem pa veliko vlogo igra tudi politika, ki ne kaže razumevanja za dolgoročne projekte, ki bi se lahko začeli obrestovati šele čez leta. »Če politike oziroma Ministrstva za finance ne uspemo prepričati, naj nam odobrijo neka sredstva, ki bodo začela dajati učinke šele čez 5 ali 10 let, potem je težko izpeljati take stvari« (Butina 2009). S temi besedami soglaša tudi Virant, ki pravi, da se v njegovem mandatu za prehod na odprtokodne rešitve poleg tveganj, ki jih nova tehnologija prinaša, niso odločili prav zaradi stroškov, ki jih prehod na novo programsko opremo prinaša v začetni fazi. Hkrati je tudi izrazil dvom v realnost razmišljanja, da bi se lahko v državnem proračunu našlo v nekem trenutku dovolj denarja za namen investicije v frontalni prehod na novo programsko opremo v celotni državni upravi, sploh v obdobju recesije (Virant 2010).

Dodatna težava je tudi sprejem take programske opreme s strani končnih uporabnikov, saj je narava ljudi taka, da ko se navadimo na neko stvar, jo neradi menjamo. To pa predstavlja tveganje zavračanja uporabe take programske opreme, za katerega na direktoratu za e-upravo in upravne procese še ne poznajo rešitve (Butina 2009). Težava je tudi znotraj same državne uprave, saj birokratsko razmišljanje vpliva tudi na delo uradnikov, ki prav gotovo ne bodo navdušeni, v kolikor bo zaradi nove programske opreme potrebno uporabljati nov postopek dela ali pa denimo novo računalniško opremo (Delakorda 2009).

4.9 Človeški kapital

4.9.1 Usposobljenost in izobraževanje zaposlenih

Glede usposobljenosti javnih uslužbencev za delo z informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami so mnenja deljena. Nekateri, med katere spada tudi Delakorda, menijo, da se s težavami pri uporabi take tehnologije sooča predvsem starejša generacija javnih uradnikov, pri kateri je morda čutiti tudi odpor do dela s takimi tehnologijami. A gledano dolgoročneje, lahko pričakujemo, da se bo ta informacijska pismenost med javnimi uradniki stalno izboljševala. Tukaj vidi problem v birokratski mentaliteti, saj v javnih službah obstaja veliko mehanizmov, kako se kaki aktivnosti izogniti, tudi kar zadeva izpopolnjevanje znanja (Delakorda 2009). Vintar vidi še širši problem in utemeljuje, da se zato v državni upravi že razmišlja o uvajanju izobraževalnega sistema ECDL (European Computer Driving Licence) za pridobivanje osnovnih računalniških znanj (Vintar 2009).

Nasprotno pa Butina pravi, da posebnih težav na področju uporabe informacijskih tehnologij v državni upravi ni zaslediti. Organizirano je interno izobraževanje na upravni akademiji, ki ga državna uprava zagotavlja preko lastnih kadrov, po potrebi pa se sodeluje tudi s partnerji izven državne uprave, ki nudijo specialistično izobraževanje ali pa masovno izobraževanje na nekaterih področjih, na katerih ga državna uprava ne more ponuditi. Vendar pa je opaziti težave z usposobljenostjo uradnikov in funkcionarjev, ko gre za znanja o e-upravljanju z vidika menedžmenta. A tu se težave pojavijo predvsem zato, ker gre za odločitve, ki se nanašajo na politike. Na Direktoratu za e-upravo in upravne procese pa nimajo mandata, da bi izobraževali politike (Butina 2009).

4.9.2 Upravna kultura

Upravna kultura zaposlenih v slovenski državni upravi je področje, ki je bilo pri nas zelo problematično, a se je močno popravilo v zadnjih 10 do 15 letih. Še posebno na operativni ravni državne uprave, s katero imajo uporabniki največ stikov, torej na upravnih enotah, medtem ko je stanje še vedno relativno slabo na ministrstvih in občinah, kjer imajo s tem še vedno precej težav (Vintar 2009). Virant dodaja, da so k uspehu pri spremembi upravne kulture na upravnih enotah veliko prispevale aktivnosti uvajanja projektov kakovosti,

merjenja zadovoljstva uporabnikov in ostalih, skratka veliko je bilo narejenega za izboljšanje poslovanja do strank, medtem ko je v nekaterih drugih podsistemih državne uprave bilo storjenega manj (Virant 2010).

Delakorda meni, da bi lahko bila rešitev za odpravo teh težav na ministrstvih in občinah po eni strani v sprejemu nekih kodeksov oziroma normativov, ki bi vključevali tudi mehanizme odzivanja in dajanja informacij na pobude javnosti. To se sicer že dogaja. Drugi možen pristop k odpravi teh težav pa bi lahko bil povezan s spremembo mentalitete ljudi, a tu gre za dolgotrajen proces, saj ima na ta vidik vpliv tudi upravna kultura z vidika tradicije, v državah kot je Slovenija, kjer je še vedno uveljavljena avstro-ogrska tradicija državne uprave, ki je zelo hierarhična, rigidna in konservativna, pa so take stvari seveda globoko zasidrane v mentaliteto ljudi (Delakorda 2009). Obstaja pa še en, popolnoma tehnični vidik slabe odzivnosti, kar se povezuje z upravno kulturo. V določenih delih državne uprave namreč zaledni sistemi oziroma »back-office« še niso bili prilagojeni e-upravljanju in zaradi tega tudi pogosto prihaja do t. i. »kratkih stikov«, posledica katerih je med drugim tudi neodzivnost (Butina 2009).

4.10 Usmerjenost k uporabnikom

4.10.1 Dostopnost preko različnih kanalov in izbira

Ideja e-uprave je, da mora biti znotraj same uprave vse urejeno elektronsko. A ker vsi uporabniki še niso veščji uporabe IKT in je nekateri tudi nikoli ne bodo, je potrebno razvijati še druge pristope, da bi bila uprava zares prijazna do uporabnikov in usmerjena k slednjim (Butina 2009). Tako ima uporabnik danes na voljo različne poti dostopa do uprave, in sicer fizični dostop, dostop preko telefona ter po e-poti. Tu pa sta še Halo uprava in Halo inšpekcija, ki sta še dva koraka v smeri olajševanja dostopa po e-poti za tiste uporabnike, ki imajo težave z uporabo IKT. Gre za dobri investiciji, kar kaže statistika uporabe teh storitev, kjer gre za številke, ki nikakor niso zanemarljive (Delakorda 2009). Vintar sicer ugotavlja, da je še vedno veliko neizkoriščenih možnosti v smislu uresničevanja načela dostopnosti preko vseh možnih kanalov. Tako je potrebno ohraniti klasične načine fizičnega dostopa, dostopa preko telefona ter tudi elektronske pošte, zdaj pa se trend seli že na področje mobilnih komunikacij (Vintar 2009).

Vseeno pa smo prišli do ugotovitve, da se velikokrat narobe razume namembnost teh mehanizmov dostopa do e-uprave, ki jih mnogi smatrajo tudi za orodja e-demokracije, četudi to niso. Butina je tako v pogovoru z nami omenil, da gre pri storitvah Halo uprava, Halo inšpekcija ter pri portalu predlagaj.vladi.si za sredstva, preko katerih lahko uprava pridobiva povratne informacije o svojih storitvah in o svojih zakonodajnih ukrepih (Butina 2009). Vseeno pa je že zaradi same narave teh mehanizmov jasno, da vsaj storitvi Halo uprava in Halo inšpekcija ne moreta biti orodji e-participacije ali e-demokracije, saj sta namenjeni vprašanjem uporabnikov glede e-storitev in ne dajanju pripomb na neka dejanja uprave ali na kake zakonske ali podzakonske akte. Gre za klasičen servis oziroma podporo uporabnikom, kakršnega poznamo tudi iz EU, kjer je vzpostavljeno orodje Europe Direct, kjer lahko uporabniki storitev postavljajo vprašanja o življenjskih situacijah (Delakorda 2009).

4.10.2 Osveščanje državljanov o uporabi e-uprave in njena promocija

Promocija storitev e-uprave je področje, ki je bilo sprva zelo zanemarjeno in številne raziskave so pokazale, da je v začetnih letih razvoja e-uprave v Sloveniji to bil eden od ključnih vzrokov za nizko uporabo elektronskih storitev uprave. Sčasoma se je to izboljšalo, portal eVEM, ki je namenjen podjetnikom in gospodarskim družbam, je bil tako že dobro promoviran. Po oceni Vintarja danes težko govorimo o promociji elektronskih storitev kot slabosti slovenske e-uprave (Vintar 2009).

Problemi s promocijo sicer še obstajajo, to področje bi se dalo izboljšati, a gre pri oglaševanju storitev za profesionalno dejanje, ki je seveda plačljivo. Pri tem nastane problem, ker ima Direktorat za e-upravo in upravne procese na voljo premalo sredstev za ta namen, da bi lahko izpeljal neko zelo konkretno oglaševalsko akcijo. Poleg tega se pojavlja vprašanje smotrnosti in sprejemljivosti namenjanja velikih vsot denarja za namen promocije storitev (Butina 2009). Zaradi takega pogleda prihaja do težav, da morda marsikateri uporabnik storitev uprave niti ne ve, da je kakšna storitev dostopna tudi po elektronski poti. Slovenska uprava se je prisiljena zanašati na samoiniciativnost uporabnikov, da bodo sami poiskali elektronsko storitev in jo tudi uporabili, kar pa je samo po sebi velika iluzija (Delakorda 2009).

4.10.3 Vključenost državljanov in e-participacija

Področje e-participacije je eno od najslabše razvitih področij e-upravljanja v Sloveniji. Po različnih raziskavah s tega področja se Slovenija nahaja v spodnji tretjini držav članic v EU, po zadnji raziskavi OZN pa se je nahajala na 55. mestu na svetu. Strategija SEP-2010 je sicer to področje zastavila izjemno optimistično in postavila cilj, da bo Slovenija do konca obdobja uresničevanja te strategije postala ena izmed najbolj razvitih e-demokracij na svetu (Vintar 2009, Delakorda 2009).

V tej strategiji je bil zapisan širok nabor orodij e-participacije in e-demokracije, kot so e-volitve, e-peticije, e-posvetovanja, e-forumi, spletne klepetalnice, a malo tega je bilo uresničenega. Imamo sicer več portalov, kjer lahko državljani postavljajo vprašanja in pošiljajo predloge, državni uradniki pa imajo naloženo, da nobeno vprašanje ali pobuda ne sme ostati neodgovorjena. A v praksi se pojavlja problem, ki so ga zaznali na Inštitutu za elektronsko participacijo, da manj kot polovica vseh pobud, poslanih na naslove državnih organov, dobi povratne informacije. Prišlo je torej do implementacijskega deficita, ki izvira pretežno iz kadrovskega primanjkljaja in primanjkljaja virov. Pojavlja se tudi problem participativne kulture med uporabniki, upravo ter na koncu tudi politiko. Vsi skupaj se tega še učijo (Butina 2009, Delakorda 2009). Politika sama te komunikacije sicer sploh ne podpira, ta težava pa je tradicionalne narave – smo namreč družba, ki je pred časom živela v nekem drugem sistemu, kjer te kulture, teh možnosti in pravic ni bilo, in lahko traja dlje časa, da se mentaliteta ljudi na tem področju spremeni (Vintar 2009).

Dodatno težavo predstavlja dejstvo, da se nekateri vpleteni, ki naj bi skrbeli za razvoj tega področja na strani uprave, ne zavedajo, da tehnika sama ne more rešiti težav, ki se pojavljajo na področju e-participacije, in zato golo postavljanje orodij e-participacije in e-demokracije na splet ne bo prineslo rezultatov. Tehnika sama ne more spremeniti mentalitete ljudi, zato v tem primeru ne gre toliko za tehnološka kot politološka in sociološka vprašanja. V prvi vrsti bi bilo potrebno krepiti veščine, vzpostavljati pogoje civilnega dialoga, katerega šele potem, ko dozori pogoji zanj, implementiramo v obliki neke tehnične rešitve, da lahko prinese tehnološke rešitve. S tega vidika na Inštitutu za elektronsko participacijo od orodij oziroma sredstev e-participacije na spletnih straneh slovenske državne uprave pogrešajo predvsem e-peticije. Kot pravi Delakorda, so ljudje to orodje že sprejeli in so o njem bolj osveščeni kot pa

o e-posvetovanjih, na področju katerih je sicer veliko delo naredil Urad Vlade RS za komuniciranje, ko je vzpostavil portal predlagaj.vladi.si. (Delakorda 2009).

4.10.4 Varovanje zasebnosti in varnost

Področje varovanja zasebnosti in varnosti storitev in podatkov je v Sloveniji dobro urejeno. V ta namen se namenja veliko energije in sredstev, predvsem za zaščito samih podatkov v registrih (Butina 2009). Sprejeti so ustrezni zakoni, leta 2003 je bil sprejet tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, dokončno pa je bilo to področje varovanja podatkov urejeno leta 2005, ko smo dobili institucijo informacijske pooblaščenke, katere delo je zelo pozitivno (Delakorda 2009). Vsak vpogled v podatkovne baze se beleži, težave se dogajajo le pri nadzoru, saj se informacijska pooblaščenka pri nadzoru teh vpogledov preko svojih nadzornikov sooča s kadrovskim primanjkljajem, kar onemogoča izvedbo več preizkusov in boljše spremljanje zadev (Virant 2010).

Tudi kar zadeva samo elektronsko poslovanje uporabnikov z državno upravo in storitve državne uprave, je stanje dobro urejeno. Pri večini teh storitev je potrebno uporabljati digitalna potrdila SIGEN-CA (ki so namenjena fizičnim osebam in poslovnim subjektom) in SIGOV-CA (ki so namenjena zaposlenim v državnih organih) ter časovne žige SI-TSA (ki zagotavljajo, da je bil dokument podpisan z veljavnim digitalnim potrdilom v določenem časovnem trenutku), ki uporabnikom zagotavljajo najvišjo stopnjo varnosti, kar jih danes poznamo (Vintar 2009, Ministrstvo za javno upravo – overitelj digitalnih potrdil).

4.11 Spremljanje in evalvacija stanja

Sistem spremljanja in evalvacije stanja e-uprave v Sloveniji ni pretirano problematičen oziroma vsaj ne do te mere, da bi ga lahko okarakterizirali za enega izmed glavnih problemov slovenske e-uprave. Sistem spremljanja stanja e-uprave v Sloveniji je bil vzpostavljen že v letu 2001 v obdobju izvajanja strategije e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004 oziroma natančneje ob potrditvi akcijskega načrta e-uprave, ki sledi iz te strategije. Takrat je bil vzpostavljen sistem spremljanja uresničevanja strategije in akcijskega načrta. Vzpostavljeni sistem se je v obdobju omenjene strategije izpopolnjeval do končne oblike, ki vključuje mehanizme za spremljanje, poročanje, obveščanje, metodologijo merjenja ter informacijski sistem, ki podpira delovanje celotnega sistema. V

obdobju zadnje strategije se je ta sistem še nadgradilo in optimiziralo glede na organizacijske spremembe v upravi in nove cilje e-uprave. Nadgradnja je potekala v smeri reorganizacije, spremembe postopkov, večparametrskega spremljanja strategije in akcijskega načrta, uvajanja novih nivojev spremljanja, metodoloških prilagoditev, priprave ukrepov ob odstopanjih od planov ter prilagoditev informacijskega sistema (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 29).

Postopek evalvacije vključuje spremljanje stanja, poročanje o napredku ter ukrepanje na podlagi ugotovljenih rezultatov.

Spremljanje stanja se izvaja po metodologiji ugotavljanja stopnje uresničevanja strategije e-uprave. Metodologija vključuje štiri nivoje, ugotavljanje stopnje uresničevanja strategije pa poteka s pomočjo merjenj, indikatorjev in primerjav, ki so združeni v periodičnih poročilih. Nivoji so naslednji (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 29):

1. Preverjanje doseganja strateških ciljev, določenih v strategiji – za potrebe preverjanja so vzpostavljeni ustrezni indikatorji in merila.
2. Preverjanje uresničevanja Akcijskega načrta e-uprave – v Strategiji SEP – 2010 so navedeni namenski cilji, za izpolnitev katerih so določeni številni merljivi objektni in projektni cilji e-uprave, ki so podrobneje predstavljeni v Akcijskem načrtu e-uprave. Akcijski načrt tako sledi strategiji e-uprave ter podrobneje predstavlja in razgrajuje strateške cilje e-uprave do dejanskih projektov, e-storitev in stalnih tehnoloških nalog.
3. Ugotavljanje stopnje uresničevanja strategije e-uprave – namenjeno je periodičnemu spremljanju indikatorjev razvitosti e-uprave po metodologiji EU ter primerjavam z drugimi državami EU.
4. Preverjanje zadovoljstva uporabnikov in njihovih potreb, ki jih lahko izpolni e-uprava

Poročanje o napredku poteka po naslednjem postopku. Člani delovne skupine za projektno koordinacijo e-uprave, ki jo sestavljajo imenovani člani iz ministrstev, organov v sestavi in vladnih služb, poročajo o napredku projektov e-uprave na rednih sestankih delovne skupine za projektno koordinacijo e-uprave ter s periodičnimi poročili. Vodja delovne skupine nadalje poroča o stanju in napredku e-uprave koordinaciji za boljšo javno upravo, ki je strateški organ. Ta obravnava poročila o napredku e-uprave ter sprejema odločitve. V primerih, ko so zahtevane odločitve na višji ravni, minister, pristojen za e-upravo, ki vodi koordinacijo za boljšo javno upravo, poroča o stanju in napredku e-uprave na Vladi RS ter predlaga sklepe (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 29). Redno ugotavljanje uresničevanja strategije e-

uprave ter na podlagi tega pripravljena poročila in obvestila pa so podlaga za ustrezno ukrepanje v primeru odstopanj od načrtanih smernic ali za ustrezno ukrepanje v primeru pojava novih priložnosti. Je pa ukrepanje, podobno kot že samo načrtovanje in izvajanje strategije, odvisno tudi od volje politične in upravne elite ter kadrov in finančnih sredstev, ki jih imajo pristojni organi za izvedbo določenega projekta na voljo.

4.12 Sinteza preverjanja uresničevanja načel uspešnega e-upravljanja v rs

Skozi naše standardizirane intervjuje v sklopu diplomskega dela smo dobili vpogled v kar nekaj različnih stališč, ki nazorno opisujejo obstoječe stanje na področju razvoja e-upravljanja v Republiki Sloveniji, ki jih sicer skozi študij in analizo literature ne bi zasledili. Kar je morda najpomembnejše dejstvo, je to, da smo ugotovili, da nihče niti s strani stroke, uprave ali politike ne zagovarja stališča, da razvoj e-uprave ni smotrna aktivnost in prav vsi sogovorniki so se strinjali, da je razvoj e-uprave poleg tega, da gre za eno od političnih prioritiet na ravni Evropske unije, hkrati tudi pomemben pospeševalni dejavnik konkurenčnosti, razvoja in z njim kvalitete življenja. Sogovorniki tudi ocenjujejo, da bo elektronsko poslovanje z državljanji v prihodnosti še pridobilo na pomenu, hkrati pa smo ugotovili, da pri nas, vsaj kar se tiče informacijske pismenosti, dostopa in uporabe interneta, ni večjih zunanjih ovir, da bi do razmaha uporaba e-storitev tudi dejansko prišlo.

Morda bi lahko bilo ključni problem, na katerega smo skozi naše intervjuje naleteli, pomanjkanje politične vizije in podpore za razvoj e-upravljanja in hkrati razumevanja samega pomena e-upravljanja in pogojev za njegov razmah s strani politike. Če je Virant kot predstavnik politike v svojem komentarju glede politične podpore povedal, da ta načeloma obstaja, in ni izpostavil bistvenih problemov na tem področju, smo drugačno sliko dobili s strani stroke, ki se sicer strinja, da načelna podpora na deklarativni ravni na relaciji med politiko in upravo pri razvoju e-upravljanja obstaja, a hkrati zatrjuje, da praksa teh odnosov ne sledi sicer vsečno zapisanim strategijam in normativom; težave se pojavljajo predvsem skozi konkretne programe financiranja, kadrovanja in razvoja nekaterih prioritiet. S strani uprave, ki jo je za nas predstavljal Butina, sicer nismo neposredno slišali potrditve teh kritik o neobstoju podpore, a se iz analize njegovih odgovorov pri opisu ostalih področij da razbrati enako stališče.

Kot rečeno, so osnovne zakonodajne oziroma normativne podlage dobro urejene, neurejeno je le stanje na področju e-volitev in e-participacije, hkrati pa obstaja potreba po spremembi številnih podzakonskih aktov, ki še niso bili prirejeni novemu načinu upravljanja in zaradi tega na marsikaterem področju še ni bilo moč prilagoditi procesov e-upravljanju in s tem racionalizirati poslovanje.

Ko pa smo govorili o težavah, ki izvirajo iz slabe implementacije zapisanih strateških dokumentov, ki je povezano z ne ravno idiličnim sodelovanjem politike v praksi pri razvoju e-upravljanja, je beseda nanesa na probleme pri financiranju, organizaciji, kadrovanju in e-participaciji, s katerimi so tesno povezane težave na nekaterih drugih področjih. Ena od nalog politike pri razvoju e-uprave je zagotavljanje finančnih sredstev, ki jih je načeloma sicer dovolj za izpeljavo osnovnih dejavnosti e-uprave, katerih se je slovenska državna uprava tudi v praksi lotila, a jih je premalo za dodatne projekte, ki so potrebni in bi bili smotrni, a politika zanje nima posluha. V času recesije prihaja tudi do osipa sredstev, kar kaže na to, da se e-upravljanja ne razume kot strateške investicije za prihodnost, pač pa bolj kot strošek in obvezo, ki jo je potrebno izpeljati. S financami je tesno povezano tudi področje kadrovanja, ki je eno od najbolj problematičnih na direktoratu za e-upravo in upravne procese, ki je po besedah našega sogovornika Butine močno kadrovsko podhranjen, problem pa je tudi v tem, da zaradi politične odločitve ne morejo zaposlovati novih kadrov zaradi zaveze po zmanjševanju števila zaposlenih s ciljem zmanjševanja administrativnih ovir. Kot omenjeno, pri težavah, povezanih z delovanjem politike, naletimo še na organizacijske težave. Pri nas je bilo stanje na področju e-upravljanja po mnenju stroke in uprave v preteklosti ustrezno institucionalno urejeno, ko smo imeli Ministrstvo za informacijsko družbo (MID) in Center vlade za informatiko (CIV), ki sta imela dovolj pooblastil, moči in znanja, da sta uspešno koordinirala področje, o katerem teče beseda. Ko je leta 2004 prišlo do razbitja teh dveh institucij, pa se je pokazalo, da po novem manjka močna koordinacijska vloga nekega osrednjega telesa, ki bi skrbel za to področje. Četudi je Virant kot predstavnik politike povedal, da je imel Direktorat za e-upravo in upravne procese v njegovem mandatu, v katerem prvič ni bilo več MID in CIV, polno podporo, je torej očitno, da zaradi njihovih ukinitvev prihaja do organizacijskih težav, saj direktorat že po sami naravi svojega položaja v upravi ne more imeti dovolj avtoritete, da bi lahko sam koordiniral to področje brez posegov drugih teles.

Ko smo govorili o osnovni zakonski podlagi, smo naleteli na praznino na področju e-participacije in e-demokracije. Dejstvo je, če se osredotočimo samo na področje e-participacije, ker e-demokracija ni tema našega diplomskega dela, da je to področje, na katerem je do sedaj bilo najmanj narejenega. Na tem področju opazimo veliki normativni in implementacijski primanjkljaj, čeprav je v strateških smernicah zaslediti tudi veliko zapisov na to temo. Implementacijski in normativni primanjkljaj sta pretežno posledici globoko zasidranih vzorcev politične kulture v družbi in politiki, ki so rezultat dolgo uveljavljenega totalitarnega režima in birokratske tradicije pri nas in se najverjetneje še ne bodo tako kmalu spremenili. Na tem področju prihaja do problema, da si želita politika in uprava zadržati monopol nad razvojem javnih politik, čeprav se v principu po poslovniku vlade ustvarjalci javnih politik o novih gradivih posvetujejo tudi s civilno družbo, a se v praksi to ne izvaja dovolj dosledno, javnost pa ne kaže izrazite želje po večjem sodelovanju, hkrati pa se ji tega niti ne omogoča; za zdaj je kanal e-pošte edini, ki vsaj v omejeni meri omogoča javnosti vplivanje na oblikovanje javnih politik po elektronski poti.

Z e-participacijo je tesno prepleteno področje upravne kulture. Brez upravne kulture in z njo povezane odzivnosti tudi ni sodelovanja javnosti z upravo. Medtem ko iz zornega kota uprave, kot smo izvedeli od Butine (2009), upravna kultura ni večji problem, do težav naj bi prihajalo le na področjih, kjer »back-office« še ni bil urejen in prihaja do kratkih stikov v komunikaciji z javnostjo. Vintar deli njegovo prepričanje, da se je upravna kultura zelo popravila v obdobju zadnjih let, sploh na upravnih enotah, ki služijo kot svetel zgled na področju odzivnosti. A drugi predstavnik stroke, Delakorda, ki se nekoliko bolj poglobljeno ukvarja s tem področjem, vidi problem širše in utemeljuje, da je upravna kultura še vedno nizka. Sprejem ustreznih normativov in kodeksov, ki bi regulirali ta odnos, je torej nujen in se že dogaja, a je upravna kultura dejavnik, ki je močno zasidran v zavesti ljudi. in potreben je čas, da pride do zasuka.

Precej boljše je stanje na pretežno tehničnih področjih e-upravljanja. Tako so se vsi sogovorniki strinjali, da ima Slovenija vzpostavljeno dobro tehnično infrastrukturo, hkrati pa je področje podatkovnih baz in registrov zelo dobro urejeno, statistika opravljene raziskave v sklopu diplomskega dela pa je pokazala, da so tudi delovna mesta dobro opremljena z informacijskimi tehnologijami, zasedajo pa jih uradniki, ki po besedah predstavnika uprave nimajo večjih težav z uporabo IKT. A stroka zunaj uprave ima glede usposobljenosti nekoliko drugačno stališče. Tako Delakorda kot Vintar opažata težave z usposobljenostjo, ki bi se jih

sicer dalo odpraviti z dodatnim izobraževanjem in usposabljanjem, kar se tudi dogaja, a zna tu težavo predstavljati zasidrana birokratska mentaliteta v smislu odpora do učenja novih stvari. Na področju uveljavljanja odprtokodnih in prostih programskih rešitev je stanje nekoliko slabše, a je potrebno omeniti, da na tem področju že med stroko ne obstaja konsenz, ali so slednje prava rešitev za državno upravo ali ne. Hkrati pa se postavlja vprašanje, ali je njihovo frontalno uvajanje v obstoječih razmerah sploh realno zaradi samega odnosa politike do razvoja e-upravljanja in njegovega razumevanja kot dolgoročne naložbe v praksi. Z ustreznimi zakoni, certifikati in dejavnostjo informacijske pooblaščenke je dobro poskrbljeno tudi za varnost elektronskega poslovanja.

Tehnično gledano torej ne obstajajo večje ovire, niti zunanje niti notranje, da ljudje ne bi bolj množično uporabljali elektronske storitev državne uprave. Tudi dostopnost preko različnih kanalov je zadovoljivo urejena, čeprav Vintar kot predstavnik stroke omenja še neizkoriščene kanale, omeniti pa je potrebno tudi težave s promocijo storitev, ki jo zaznavajo vsi sogovorniki. Ker je oglaševanja premalo, se pogosto od uporabnikov pričakuje, da bodo sami na lastno iniciativo poiskali elektronsko storitev, ki jo potrebujejo, a tu naletimo na problem, da imajo elektronske storitve pogosto prenizko dodano vrednost v primerjavi s klasičnimi, da bi se državljanom ob tistih redkih priložnostih, ob katerih so primorani v osebni kontakt z upravo, zdelo vredno trošiti svojo energijo za to. Je pa verjetno, da se bodo sčasoma, ko bodo ljudje tako ali drugače bolj spoznali možnost elektronskih storitev, tudi slednje bolj prijele.

Preglednica 4.1: Povzetek ugotovitev iz standardiziranih intervjujev

	Mag. Simon Delakorda	Dr. Mirko Vintar	Dr. Gregor Virant	Boris Butina
Zunanji pogoji – informacijska pismenost – ali je smotrno uvajati e-upravo?	<ul style="list-style-type: none"> e-uprava politična prioriteta, ni izbire uvajanje od zgoraj navzdol problem informacijska pismenost dobra 	<ul style="list-style-type: none"> bolj ciljano vlagati potrebno razvijati vse kanale, internet je eden od njih 	<ul style="list-style-type: none"> e-uprava ni le G2C in G2B poslovanje s strankami bo še pridobivalo na pomenu 	<ul style="list-style-type: none"> ljudje tradicionalisti, kar je vzrok za nizko uporabo
Politična volja in vizija – ali obstaja, ali obstaja tudi partnerstvo med politiko in upravo?	<ul style="list-style-type: none"> strategije ambiciozne manjka akcijski input 	<ul style="list-style-type: none"> na strateški in normativni ravni obstaja, problem pri finančni podpori v strat. menjava vlade → menjava strategije 	<ul style="list-style-type: none"> podpora načeloma obstaja razlika v sposobnosti med akterji 	<ul style="list-style-type: none"> spremenjene prioritete z menjavo vlade, a ne zaradi menjava politične opcije – vzrok: spremembe v okolju
Ustrezna pravna podlaga	<ul style="list-style-type: none"> osnovna zakonodaja sprejeta, šibkost so podzakonski akti luknja v zvezi z e-demokracijo in e-participacijo 	<ul style="list-style-type: none"> osnovne normativne podlage ustrezne na nižji ravni sprememba predpisov nujna 	<ul style="list-style-type: none"> zakonodaja v celoti omogoča razvoj e-upravljanja edina šibka točka na področju e-volitev 	<ul style="list-style-type: none"> osnovna zakonodaja podana z ZEPEP-om področna zakonodaja še ni povsod prirejena – stalno delo

Skupni okvir, medorganizacijsko sodelovanje, vloga direktorata za e-upravo in upravne procese	<ul style="list-style-type: none"> • institucionalna urejenost bila dobra • razbitje MID napaka • ni institucionalnega nosilca, direktorat nima ustreznega statusa 	<ul style="list-style-type: none"> • težave zaradi stalnih sprememb organizacije • nad določenimi projekti direktorat nima moči 	<ul style="list-style-type: none"> • direktorat imel polno podporo v prejšnjem mandatu → pomembna vloga pri koordinaciji institucij 	<ul style="list-style-type: none"> • manjka koordinacijska vloga nekega telesa • problem pri neukrepanju politike • stroka pogreša CVI
Financiranje	<ul style="list-style-type: none"> • sredstev veliko, a le za določene stvari • vprašanje racionalne porabe sredstev 	<ul style="list-style-type: none"> • ni ključni problem • prioritetni programi uresničeni • vprašanje optimalne porabe sredstev 	<ul style="list-style-type: none"> • manko denarja za infrastrukturo 	<ul style="list-style-type: none"> • financ načeloma dovolj, premalo kadrov za širšo dejavnost • v obdobju recesije finančni primanjkljaj
Tehnična infrastruktura – podatkovne baze	<ul style="list-style-type: none"> • problem z varstvom osebnih podatkov v registrih 	<ul style="list-style-type: none"> • najboljše razvito področje pri nas • težave s povezljivostjo, a so bile odpravljene • premalo integrirane rešitve 	<ul style="list-style-type: none"> • večina podatkovnih baz informatiziranih, povezave urejene • rezerve na področju davčnih registrov 	<ul style="list-style-type: none"> • centralizacija registrov dobro urejena že v prejšnjem sistemu, problemi tam, kjer ni bilo tega
Informatizacija – odprtokodne rešitve	<ul style="list-style-type: none"> • problem pri uradnikih → nove tehnologije – nov postopek dela • netransparentnost razpisov, lobiranja 	<ul style="list-style-type: none"> • ne obstaja strinjanje v stroki, ali so dobrodošle ali ne • tudi ostale države niso frontalno uvajale odprtih kod 	<ul style="list-style-type: none"> • stroški prehoda in tveganja težava 	<ul style="list-style-type: none"> • se uporablja, zlasti na strežnikih • problem podpore, sprejema pri uporabnikih • problem denarnega toka za uvedbo
Človeški kapital – usposobljenost zaposlenih	<ul style="list-style-type: none"> • pri starejših večji odpor do uporabe IKT • problem pripravljenosti na učenje z njimi 	<ul style="list-style-type: none"> • velike težave • na vidiku uvajanje ECDL kot obveznega pogoja za javne uslužbenca 	<ul style="list-style-type: none"> • za nove aplikacije stalno organizirana usposabljanja • ni težav 	<ul style="list-style-type: none"> • ni težav z IKT, izobraževanje obstaja • problem izobraženost na področju e-uprave kot prvine menedžmenta
Človeški kapital – upravna kultura	<ul style="list-style-type: none"> • upravna kultura odzivnosti nizka • rešitev sprejem kodeksov in normativov • dolgotrajen proces potreben za spremembe 	<ul style="list-style-type: none"> • se je zelo popravila • upravne enote pozitiven zgled, ministrstva pa ne 	<ul style="list-style-type: none"> • v zadnjem desetletju izboljšana • aktivnosti za izboljšanje stanja usmerjene na upravne enote - uspeh 	<ul style="list-style-type: none"> • na splošno je na zadovoljivem nivoju • težave nastajajo, ker »back-office« še ni povsod urejen
Usmerjenost k uporabnikom – dostopnost preko različnih kanalov	<ul style="list-style-type: none"> • Halo uprava in Halo inšpekcija dobri investiciji 	<ul style="list-style-type: none"> • obstajajo še neizkoriščene možnosti • potrebno razvijati vse možne pristope 	<ul style="list-style-type: none"> • rezerve na področju telefonske komunikacije 	<ul style="list-style-type: none"> • poskrbljeno tudi za uporabnike, nevedeče uporabe IKT
Usmerjenost k uporabnikom – promocija	<ul style="list-style-type: none"> • je slabost • zanašanje na samoiniciativnost državljanov 	<ul style="list-style-type: none"> • na začetku slabost – ni več 	<ul style="list-style-type: none"> • je slabost 	<ul style="list-style-type: none"> • Ali je smotno in sprejemljivo trošiti ogromna sredstva za promocijo?
Usmerjenost k uporabnikom – vključenost državljanov, e-participacija	<ul style="list-style-type: none"> • le posredovanje predlogov preko e-pošte • tehnokratska mentaliteta → participacija kot storitev • politični pogoji dialoga nevzpostavljeni 	<ul style="list-style-type: none"> • na tem področju smo nizko v EU • razlogi tudi tradicionalne narave • politika ne podpira komunikacije 	<ul style="list-style-type: none"> • sodelovanje pri pripravi predpisov različno od ministrstva do ministrstva • zbiranje predlogov za izboljšave predpisov dobro urejeno 	<ul style="list-style-type: none"> • uporabniki in uprava se še učijo participativne kulture • premalo kadrovske vire
Usmerjenost k uporabnikom – varovanje zasebnosti in varnost	<ul style="list-style-type: none"> • ustreznih zakoni, a debata se razvija z novimi tehnologijami • pohvalna aktivnost inf. pooblaščenke 	<ul style="list-style-type: none"> • storitve dovolj varne • varovanje podatkov ni več problem, inf. pooblaščenka dobrodošla 	<ul style="list-style-type: none"> • ustrezno poskrbljeno za varnost • podatki v bazah varni, zatika se le pri nadzoru 	<ul style="list-style-type: none"> • dobro urejeno, stalno delo, namenja se mu veliko energije in sredstev

Vir: Lastna raziskava (2010).

5 E-UPRAVLJANJE V ODNOSU DO DRŽAVLJANOV (G2C) V REPUBLIKI SLOVENIJI

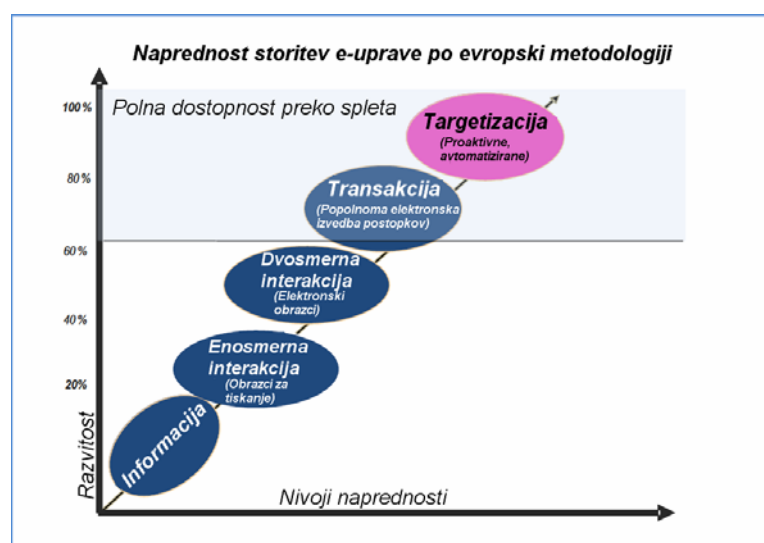
5.1 Naprednost storitev e-uprave za državljane v primerjavi z ostalimi evropskimi državami

Evropska komisija je v zadnji raziskavi, ki jo je za njo opravil Capgemini, med drugim merila predvsem razvitost elektronskih upravnih storitev, in sicer po kriterijih, ki so opisani v teoretičnem delu diplomskega dela v poglavju o e-upravljanju pri podpoglavju o naprednosti e-upravljanja. V tem poglavju diplomskega dela bomo zato analizirali podatke zadnjih dveh raziskav eGovernment benchmarkinga EU, ker so ti še kako relevantni za potrjevanje oziroma zavračanje prvih dveh hipotez našega diplomskega dela.

Razvitost (sophisticiranost) elektronskih upravnih storitev za državljane

Razvitost elektronskih upravnih storitev Evropska komisija meri s 5-stopenjsko lestvico. Za vsako stopnjo je posamezni storitvi dodeljen določen odstotek. Za stopnjo informacije 20 %, za stopnjo enosmerne interakcije 40 %, za stopnjo dvosmerne interakcije 60 %, za stopnjo transakcije 80 %, za stopnjo targetizacije pa 100 % (Capgemini in drugi 2009, 20–21). Ob tem je potrebno poudariti, da nekatere storitve že zaradi svoje narave ne morejo doseči zadnje ali zadnjih dveh stopenj.

Slika 5.1: Naprednost storitev e-uprave po evropski metodologiji



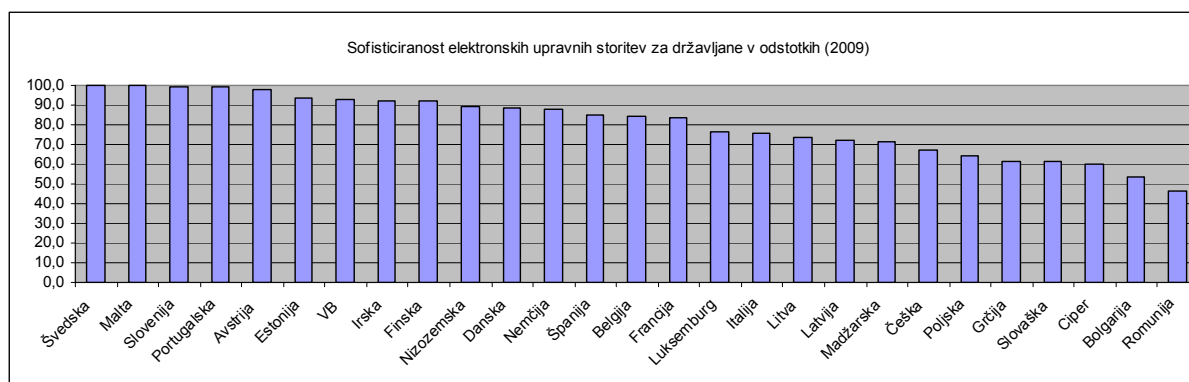
Vir: Capgemini in drugi (2009, 20).

Slovenske elektronske upravne storitve so se po meritvah Evropske komisije leta 2004 nahajale na 15. mestu v Evropski uniji, leta 2006 so napredovale na 7. mesto, leta 2007 pa so se prebile s 7. mesta v predhodni raziskavi na 2. mesto po razvitosti elektronskih upravnih storitev, ki so si ga s povprečno doseženimi 96 % za posamezno storitev delile skupaj z Malto (European Commission 2007, 15). Ob zadnjih meritvah leta 2009 se ob 97 doseženih odstotkih nahajajo na skupnem 5. mestu med članicami EU, med vzhodnoevropskimi državami pa zasedajo prvo mesto (Capgemini in drugi 2009, 24).

Razvitost elektronskih storitev je v raziskavi merjena za naslednjih 12 storitev za državljane: elektronske storitve na področju davkov, iskanje zaposlitve, socialne varnosti, pridobivanja osebnih dokumentov, registracije avtomobilov, prošenj za gradbeno dovoljenje, sporočanja policiji, knjižničarstva, pridobivanja certifikatov, vpisa na visokošolsko izobraževanje, sporočanje spremembe stalnega bivališča ter zdravstvenih storitev. Tudi pri merjenju razvitosti elektronskih upravnih storitev za državljane se je Slovenija leta 2007 nahajala na 2. mestu med državami članicami EU, je pa v tej kategoriji zabeležila celo nekoliko višji povprečni odstotek (97,5) kot pri povprečju vseh storitev (96 %) (European Commission 2007, 93–106).

Ob zadnjem merjenju razvitosti elektronskih storitev za državljane se Slovenija nahaja na tretjem mestu v EU, za Malto in Švedsko, ki sta dosegli popolni rezultat (100 %), od predhodne meritve leta 2009 pa je napredovala na 99,2 % (Capgemini in drugi 2009, 140–152)

Slika 5.2: Sofisticiranost e-storitev za državljane v državah EU



Vir: Capgemini in drugi (2009, 140–152).

Od 12 storitev za državljane, ki jih je komisija vključila v raziskavo, je Slovenija ob raziskavi leta 2009 pri vseh razen eni (storitve, povezane s socialno varnostjo) dosegla najvišjo možno stopnjo. Pri storitvah, povezanih s socialno varnostjo, pa je dosegla 70% oziroma je dosegla stopnjo transakcije, medtem ko je najvišja možna stopnja pri tej storitvi personalizacija (European Commission 2007, 93–105). Leta 2009 je dosegla podoben učinek, le da so storitve, povezane s socialno varnostjo, tokrat dosegle nekoliko boljši rezultat, in sicer 90 % (Capgemini in drugi 2009, 124).

5.2. Zadovoljstvo državljanov s slovensko e-upravo

Pri analizi zadovoljstva s slovensko e-upravo smo uporabili raziskavo, ki je bila opravljena junija leta 2005 na ljubljanski Fakulteti za upravo in predstavlja najbolj obsežno javno dostopno raziskavo na to temo, opravljeno v Sloveniji v preteklih letih. Osnovni namen raziskave je bil razviti in vzpostaviti sistem merjenja stanja razvoja e-uprave s strani povpraševanja oz. uporabnikov (dejanskih in potencialnih) e-uprave in na njegovi podlagi ugotoviti njihovo zadovoljstvo, mnenja, potrebe in želje.

Cilji raziskave so bili (Vintar in drugi 2006, 5):

- ugotoviti, kakšno je poznavanje možnosti, ki jih ponuja e-uprava,
- ugotoviti, kakšen je interes za uporabo e-uprave,
- ugotoviti stopnjo uporabe e-uprave in razloge za neuporabo,
- ugotoviti zadovoljstvo z obstoječim načinom ponudbe informacij in storitev e-uprave,
- identificirati najbolj zelene storitve e-uprave.

Za naše diplomsko delo je še posebej pomemben četrti cilj, ki bo tudi predmet naše analize, upoštevali pa bomo tudi rezultate raziskave glede tretjega in četrtega cilja, saj bo pomemben za kvalitativni del našega diplomskega dela.

Zadovoljstvo državljanov je v raziskavi preverjeno na podlagi telefonske ankete občanov, ki je bila izvedena julija 2005 z uporabo metode CATI na reprezentativnem vzorcu $n = 1028$ občanov, starih vsaj 18 let. Na vzorcu je bilo izvedeno uteževanje na osnovi populacijskih podatkov o spolu, starosti, izobrazbi in regiji, kar zagotavlja njegovo ujemanje s slovensko populacijo oz. reprezentativnost vzorca v navedenih demografskih spremenljivkah. Poleg

telefonske je bila izvedena tudi terenska anketa občanov, in sicer v tretjem četrtletju 2005 na vzorcu $n = 1135$ občanov, ki so v času anketiranja obiskali izbrano upravno enoto ali občino. Vzorcenje upravnih enot in občin je bilo opravljeno z uporabo proporcionalne stratifikacije glede na število prebivalcev znotraj posameznih telefonskih omrežnih skupin. Tako je bilo v vzorec izbranih 8 upravnih enot in 34 občin (Vintar in drugi 2006, 5).

Ugotovitve raziskave

Zadovoljstvo državljanov z e-upravo se je v raziskavi ugotavljalo preko štirih osnovnih sklopov e-uprave. Ugotavljalo se je zadovoljstvo z informacijami, zadovoljstvo glede komuniciranja preko e-pošte z javnimi uslužbenci, zadovoljstvo s storitvami in splošno zadovoljstvo. Vsak izmed naštetih sklopov je bil nadalje še dodatno razdelan na podkategorije. Zadovoljstvo z vsako izmed podkategorij se je izražalo z ocenami od 1 do 5 (1 – zelo nezadovoljen; 2 – nezadovoljen; 3 – niti zadovoljen niti nezadovoljen; 4 – zadovoljen; 5 – zelo zadovoljen), pri čemer je ocena ena vedno pomenila najslabšo oceno, ocena 5 pa najboljšo (Vintar in drugi 2006, 10).

V povprečju so bili uporabniki najbolj zadovoljni z elektronskimi upravnimi storitvami (povprečje 4,3), najmanj zadovoljni pa s komuniciranjem z javnimi uslužbenci preko e-pošte (povprečje 3,8), povprečno zadovoljstvo z informacijami, pridobljenimi po e-poti, pa se je izrazilo v vrednosti 3,96 (Vintar in drugi 2006, 10).

Pri najslabše ocenjeni kategoriji, zadovoljstvo s komuniciranjem z javnimi uslužbenci, so državljani nezadovoljni predvsem s hitrostjo odgovora na svoja sporočila (3,72), nekoliko bolj zadovoljni pa so z uporabnostjo odgovorov (3,89). Pri kategoriji pridobivanja informacij preko elektronskih kanalov so bili uporabniki najmanj zadovoljni s popolnostjo informacij (3,75), za spoznanje bolj so bili zadovoljni z enostavnostjo dostopa (3,77), medtem ko je uporabnost in koristnost informacij odstopala v pozitivnem smislu, saj so jo državljani ocenili s povprečno vrednostjo 4,05. Pri elektronskih upravnih storitvah, ki so bile v povprečju najboljše ocenjene, se je najslabše odrezala podkategorija enostavnosti dostopa do obrazcev (4,19), sledi varnost in zasebnost (4,21) ter popolnost informacij (4,24), precej bolj pa so državljani zadovoljni z enostavnostjo dostopa (4,32) in uporabe (4,35) elektronskih upravnih storitev. Splošno zaupanje v e-upravo je sodeč po rezultatih raziskave zaskrbljujoče nizko, nižje od katere koli izmed prej omenjenih kategorij (3,54), ravno tako je nizko ocenjeno

splošno zadovoljstvo z e-upravo (3,66), ki pa je vseeno višje od splošnega zadovoljstva s klasično upravo (3,09) (Vintar in drugi 2006, 10).

Razlogi za neuporabo e-uprave

V sklopu raziskave o zadovoljstvu uporabnikov e-uprave, izvedene na Fakulteti za upravo leta 2005, je bila opravljena tudi raziskava vzrokov za neuporabo e-uprave med tistimi, ki je ne uporabljajo. Najpogostejši razlog za neuporabo pri anketirancih je bil, da ne uporabljajo interneta. Takih je bilo kar 51 % anketiranih. Sicer pa 25 % anketirancev (to je 20 % uporabnikov interneta) ne pozna upravnih informacij, 35 % anketirancev (to je 33 % uporabnikov interneta) ne pozna možnosti komuniciranja preko e-pošte, 30 % anketirancev (to je 23 % uporabnikov interneta) ne pozna obrazcev za vloge in 4 % anketirancev (vsi ne uporabljajo interneta) ne pozna elektronskih upravnih storitev (Vintar in drugi 2006, 9).

Med uporabniki interneta jih je 32 % izjavilo, da informacij preko elektronskih kanalov še niso iskali, ker jih niso potrebovali, ker imajo raje klasične načine urejanja zadev ter jih ta možnost ne zanima. 43 % jih iz istega razloga še ni uporabilo možnosti komuniciranja z javnimi uslužbenci preko e-pošte, 39 % pa jih iz istega razloga še ni pridobilo obrazcev za vloge preko elektronske poti (Vintar in drugi 2006, 9).

Med poznavalci elektronskih upravnih storitev pa jih 25 % le-teh še ni nikoli uporabilo. Glavni razlogi za neuporabo so bili, da jih uporabniki še niso potrebovali, da imajo raje klasične načine urejanja zadev, da jih kaj takega ne zanima, da niso našli storitve, da nimajo digitalnega potrdila in da imajo raje, če drugi opravijo storitve namesto njih (Vintar in drugi 2006, 9).

Nadaljnji razvoj e-uprave

V raziskavi o zadovoljstvu uporabnikov e-uprave, izvedene na Fakulteti za upravo leta 2005, je bila izvedena tudi anketa med državljani o pričakovanjih in željah glede nadaljnjega razvoja e-uprave. Še posebej zanimivi so rezultati glede tega, kateri dejavnik razvoja e-uprave je za državljane najbolj pomemben. Ti so na prvo mesto postavili večjo varnost elektronskega poslovanja (4,6), sledi uvedba ponudbe celostne e-uprave na enem spletnem mestu (4,5), poenostavitev upravnih postopkov in e-storitev (4,5), medtem ko so po mnenju državljanov

nekoliko manj pomembni razširitev ponudbe e-uprave (4,4), uvedba reševanja zadev po načelu življenjskih situacij (4,3) ter uvedba dostopa do e-uprave na javnih mestih (4,2).

5.3 Odzivnost uslužbencev državne uprave na poslano elektronsko pošto državljanov

Pinterič (2007) je v svojo raziskavo vključil najpomembnejše institucije centralnega upravnopolitičnega aparata, elektronska pošta je bila tako poslana na javno dostopne splošne elektronske naslove teh institucij ter vse upravne enote, vsebovala pa je vprašanje, povezano z delom posamezne institucije. Raziskava je bila opravljena skozi časovno obdobje treh let, in sicer v letih 2004, 2005 in 2006. Za naše diplomsko delo so zanimivi predvsem rezultati iz te raziskave, ki se nanašajo na Urad predsednika vlade, Vlado republike Slovenije, posamezna ministrstva ter upravne enote, saj gre za institucije pod okriljem državne uprave.

V raziskavi je bilo ugotovljeno, da so se ministrstva, Urad predsednika vlade in Vlada izkazali s precej slabšo odzivnostjo, tako po odstotkih odgovorov na poslano elektronsko pošto kot s časovno odzivnostjo v primerjavi z upravnimi enotami, ki lahko služijo kot primer dobre prakse na področju odzivnosti na elektronsko pošto. Odzivnost ministrstev se je z leti podaljševala. V letih 2004 in 2005 je na poslano elektronsko pošto odgovorila polovica od 14 kontaktiranih ministrstev, v letu 2006 pa le tretjina izmed 15 (Pinterič 2007, 124–129). Drugače je bilo na upravnih enotah, kjer je že tako višji odstotek odgovorov, sčasoma še naraščal. Od 72,4 % odgovorov na poslano pošto leta 2004, preko 79,3 % leta 2005 do 86,2 % leta 2006 (Pinterič 2007, 129–134). Iz urada predsednika vlade v nobenem izmed treh poizkusov avtor raziskave ni dobil odgovora, iz Vlade pa so odgovorili dvakrat, v letih 2004 in 2005 (Pinterič 2007, 124–129). Časovna odzivnost ministrstev se je v časovnem obdobju treh let, od leta 2004 do 2006, podaljševala. V letu 2004 so ministrstva za odgovor povprečno porabila 2 dneva, v letu 2005 kar 12,3 dneva (eno izmed njih kar 48), v letu 2006 pa so ministrstva povprečno porabila 3,4 dni za posredovanje odgovora na poslano elektronsko pošto (Pinterič 2007, 124–129). V primeru upravnih enot pa ponovno ugotovimo ravno nasprotno tendenco. Tu se je čas, potreben za posredovanje odgovora, skrajševal. Leta 2004 so upravne enote povprečno potrebovale 1,86 dneva za odgovor, leta 2005 2,04 dneva, v letu 2006 pa se je odzivni čas skrajšal, in sicer na 1,72 dneva (Pinterič 2007, 129–134). Iz Urada predsednika vlade, kot rečeno, v vseh treh letih odgovora ni bilo, v primeru Vlade republike

Slovenije pa se je odzivni čas od leta 2004 do leta 2005 skrajšal za štiri dneve, z 12 dni leta 2004 na 8 dni leta 2005 (Pinterič 2007, 124129).

Nekoliko drugače je bila zastavljena naša raziskava, v kateri smo ugotavljali odzivnost posameznih direktorats po slovenskih ministrstvih, zato smo prišli tudi do nekoliko drugačnih rezultatov. Če bi želeli rezultate lastne raziskave v grobem primerjati z rezultati odzivnosti ministrstev iz Pinteričeve raziskave, bi lahko ugotovili, da je odzivnost posameznih direktorats na podobni ravni kot odzivnost ministrstev preko splošnih kontaktnih naslovov, s tem da direktorats za odgovor porabijo daljše časovno obdobje. A ker bi v tem primeru šlo za grobo posploševanje, bomo v nadaljevanju analizirali rezultate te raziskave, ki po različnih ministrstvih močno variirajo.

Delež odgovorov na elektronsko pošto

V sklopu lastne raziskave smo poslali elektronsko pošto na naslove vseh 56 direktorats na vseh 15 ministrstvih. Pri nekaterih ministrstvih ni bilo mogoče poslati elektronske pošte na naslov vsakega direktorats oziroma kontaktne osebe v direktoratu posebej, saj je bil na spletnih straneh določenih ministrstev objavljen le splošni naslov ministrstva. Taka sta bila dva primera, in sicer Ministrstvo za gospodarstvo RS in Ministrstvo za javno upravo RS. V obeh primerih smo zato najprej poslali elektronsko pošto na splošni naslov ministrstva s poizvedbo o elektronskih naslovih posameznih direktorats. Iz Ministrstva za javno upravo smo po treh dneh dobili naslove kontaktnih oseb na posameznih direktorats, na katere smo potem poslali anketo, čeprav smo tri dni kasneje iz istega ministrstva dobili drugačno sporočilo, naj elektronsko pošto z anketo pošljemo kar na splošni naslov ministrstva in da jo bodo potem iz službe za odnose z javnostjo preposlali na posamezne direktorats znotraj ministrstva. V primeru Ministrstva za gospodarstvo pa pošte z elektronskimi naslovi direktorats nismo prejeli, zato smo ankete s pripisom v naslovu, kateremu direktorats so namenjene, poslali na splošni naslov ministrstva.

Na poslano elektronsko pošto so nam poslali odgovor iz 23 direktorats izmed 56, kolikor jih je bilo vseh skupaj, oziroma 41 % odgovorov na poslano elektronsko pošto. Nobenega odgovora nismo dobili iz direktorats na Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za okolje in prostor ter Ministrstvu za zdravje. Le iz Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo smo dobili vse odgovore na poslano pošto, dobro so se

odrezali tudi na Ministrstvu za finance, kjer smo dobili odgovore iz petih od šestih direktorats, na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, kjer so nam odgovorili iz štirih izmed petih direktorats, ter na Ministrstvu za zunanje zadeve ter Ministrstvu za šolstvo in šport, kjer smo v obeh primerih dobili dva odgovora iz treh direktorats.

Tabela 5.1: Odzivnost direktorats na slovenskih ministrstvih

Ministrstvo	Število poslanih sporočil	Število prejetih odgovorov	Delež prejetih odgovorov (%)
Ministrstvo za finance	6	5	83,3
Ministrstvo za notranje zadeve	2	0	0
Ministrstvo za zunanje zadeve	3	2	66,6
Ministrstvo za pravosodje	3	1	33,3
Ministrstvo za obrambo	3	0	0
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	5	4	80
Ministrstvo za gospodarstvo	6	1	16,7
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	3	2	66,6
Ministrstvo za kulturo	3	0	0
Ministrstvo za okolje in prostor	3	0	0
Ministrstvo za promet	6	2	33,3
Ministrstvo za šolstvo in šport	3	2	66,6
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	3	3	100
Ministrstvo za zdravje	3	0	0
Ministrstvo za javno upravo	4	1	25
Skupni rezultati	56	23	41

Vir: Lastna raziskava (2008).

Časovna odzivnost na elektronsko pošto

V povprečju so kontaktne osebe na direktoratih ministrstev za odgovor na poslano elektronsko pošto potrebovale 5,26 dneva. Največ je bilo primerov, ko so za odgovor na elektronsko pošto porabili 5 dni, takih direktorotov je bilo 8, sledijo tisti, ki so odgovorili v roku 4 dni, takih direktorotov je bilo 7. Iz dveh direktorotov smo dobili odgovor že prvi dan, na enem izmed direktorotov (Direktorat za železnice in žičnice na Ministrstvu za promet), ki sicer močno odstopa od povprečja, pa so si za odgovor vzeli kar 27 dni časa, a če izvzamemo ta osamljeni primer, je najdaljši odzivni čas znašal 6 dni. Najhitreje so v povprečju odgovarjali na Ministrstvu za šolstvo in šport, kjer so za odgovor potrebovali povprečno dva dneva, sledi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, kjer so za odgovor potrebovali povprečno tri dni.

Tabela 5.2: Časovna odzivnost direktorotov po slovenskih ministrstvih

Ministrstvo	Časovna odzivnost na elektronsko pošto (v dneh)
Ministrstvo za finance	5
Ministrstvo za notranje zadeve	/
Ministrstvo za zunanje zadeve	4,5
Ministrstvo za pravosodje	6
Ministrstvo za obrambo	/
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	4,5
Ministrstvo za gospodarstvo	6
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	3,5
Ministrstvo za kulturo	/
Ministrstvo za okolje in prostor	/
Ministrstvo za promet	16
Ministrstvo za šolstvo in šport	2
Ministrstvo za visoko šolstvo	3
Ministrstvo za zdravje	/
Ministrstvo za javno upravo	5
Skupaj	5,3

Vir: Lastna raziskava (2008).

Analiza pridobljenih rezultatov

Raziskavi, ki smo ju obravnavali v diplomskem delu, sta pokazali veliko pomanjkljivosti komuniciranja institucij državne uprave z državljani. Za začetek lahko izpostavimo

nedostopnost nekaterih institucij po elektronski poti. Tako se je zgodilo, da je imelo v sklopu Pinteričeve raziskave ob eni izmed časovnih točk eno izmed ministrstev zapolnjen svoj elektronski poštni predal in jim ni bilo mogoče pošiljati novih sporočil. Poleg tega se je ob dveh časovnih točkah merjenja rezultatov zgodilo, da eno izmed ministrstev na svoji uradni spletni strani ni navedlo pravilnega elektronskega naslova, zaradi česar tema dvema institucijama ni bilo možno poslati elektronske pošte. V naši raziskavi, izvedeni kasneje, leta 2008, kjer smo ugotavljali odzivnost posameznih direktorats na ministrstvih, pa se ni zgodilo, da bi kak naslov bil napačno naveden ali pa da bi bil elektronski poštni predal poln.

Glede dostopnosti se ni izkazalo niti Ministrstvo za javno upravo, sicer pristojno za celovito uvajanje elektronskega poslovanja v slovensko javno upravo, ki je bilo v raziskavo vključeno v dveh časovnih točkah Pinteričeve raziskave in enkrat ni posredovalo odgovora na poslano elektronsko pošto, drugič pa ga je posredovalo šele z 48-dnevnim zamikom. Dodaten vidik nedostopnosti tega ministrstva preko elektronske poti najdemo v ugotovitvi iz naše raziskave, v kateri smo ugotovili, da to ministrstvo kot eno izmed redkih (poleg Ministrstva za javno upravo velja enako še za Ministrstvo za gospodarstvo) ni imelo na svoji uradni spletni strani objavljenih elektronskih naslovov kontaktnih oseb iz posameznih direktorats.

Na področju same odzivnosti je Pinteričeva raziskava pokazala, da se odzivnost na elektronsko pošto z leti slabša. Leta 2004 je tako bila 50-odstotna, leta 2005 46,7-odstotna, leta 2006 pa le še 33,3-odstotna. Raziskava med direktorats, ki smo jo opravili sami, pa zanimivo ne potrjuje tega vzorca, saj smo v sklopu te raziskave dobili na poslano elektronsko pošto 41 % odgovorov. Na podlagi tega podatka lahko torej poiščemo dva možna razloga. Prvi je, da se je trend slabšanja odzivnosti na slovenskih ministrstvih obrnil v pozitivno smer, drugi pa ta, da so enostavno kontaktne osebe na posameznih direktorats bolj osveščene v smeri komuniciranja z državljani tudi po elektronski poti v primerjavi s tistimi zaposlenimi na ministrstvih, ki so zadolženi za odgovarjanje na elektronsko pošto, prejeto na splošne naslove ministrstev. Je pa pri naši raziskavi opazen tudi podatek, da iz direktorats kar petih ministrstev, ki predstavljajo tretjino izmed vseh 15 ministrstev, nismo prejeli nobenega odgovora.

Časovna odzivnost na poslano elektronsko pošto se je z leti slabšala. Leta 2004 so ministrstva povprečno porabila 2 dneva za posredovanje odgovora na poslano elektronsko pošto, leta 2005 kar 13 dni (a je potrebno upoštevati, da je v tem primeru povprečni odzivni čas pošteno

podaljšalo Ministrstvo za javno upravo, ki se je odzvalo šele po 48 dneh), leta 2006 pa 3,4 dni. V času moje raziskave leta 2008 pa so direktorati na ministrstvih povprečno porabili že kar 5,26 dneva, da so odgovorili na poslano elektronsko pošto. Vseeno je potrebno priznati, da je kljub temu, da se čas do prejetega odgovora z leti podaljšuje, ta čas še vedno razumen in primeren, saj so odgovori iz vseh ministrstev in direktoratsv prispeli v roku nekaj dni, razen redkih, izstopajočih, negativnih izjem, ki le potrjujejo pravilo.

Če analiziramo odzivnost posameznih ministrstev, ugotovimo, da so se tista ministrstva, ki so se v moji raziskavi odzivnosti direktoratsv odrezala dobro (direktoratsv na Ministrstvu za visoko šolstvo s 100 % odgovorjenih elektronskih sporočil ter direktoratsv na Ministrstvu za finance z visokimi 83,3 %), opazno slabše odrezala v Pinteričevi raziskavi odzivnosti ministrstev (Ministrstvo za visoko šolstvo je skozi čas imelo 50 % odzivnost, medtem ko je Ministrstvo za finance imelo 33,3-odstotno) in obratno. Pri Pinteričevi raziskavi lahko kot pozitiven primer izpostavimo Ministrstvo za notranje zadeve, ki je edino v vseh treh časovnih točkah posredovalo odgovor na poslano elektronsko pošto, pri moji raziskavi pa so ravno direktoratsv iz Ministrstva za notranje zadeve bili tisti, od katerih nisem dobil nobenega odgovora. Pod to temo lahko torej potegnem črto, da ni nobenega ministrstva, na katerem bi skozi čas dovolj redno odgovarjali na elektronsko pošto državljanov, da bi slednji lahko bili prepričani, da bodo zanesljivo dobili odgovor z njihove strani. Gre torej za nestabilno obliko komuniciranja z državljani, saj so se na nekaterih ministrstvih bolje odrezale kontaktne osebe na direktoratsv, na drugih ministrstvih pa kontaktne osebe, ki so skrbele za odgovore na elektronsko pošto, poslano na splošne naslove ministrstev. Na nobenem izmed ministrstev pa skozi čas niso bili dovolj odzivni na vseh objavljenih elektronskih naslovih, kar kaže na to, da slovenska ministrstva ne omogočajo preprostega dostopa do njih po katerem koli komunikacijskem kanalu.

Tisto, kar vzbuja nekaj pozitivnih občutkov kljub dejstvu, da je uporaba elektronske pošte na slovenskih ministrstvih daleč od zgleodne, je to, da vsaj upravne enote, ki predstavljajo podaljšano roko centralne ravni državne uprave in s katerimi imajo državljani dejansko največ opravka, jemljejo elektronski način komunikacije veliko bolj resno. Odzivnost na tem nivoju državne uprave je precej boljša, tako v odstotkih kot tudi s časovnega vidika, od tiste na centralni ravni državne uprave in lahko za slednjo predstavlja tudi zgled.

Tudi dejstvo, da je kar 56,9 izmed vseh upravnih enot odgovorilo na elektronsko pošto v vseh treh časovnih točkah in da ena sama upravna enota ni niti enkrat odgovorila na prejeto pošto, kaže, da gre za razliko od stanja na ministrstvih pri upravnih enotah v več kot polovici primerov za zelo natančno in sistematično odgovarjanje na poslano elektronsko pošto. Pinterič (2007, 133–134) tako ugotavlja, da *»primer upravnih enot vsekakor predstavlja učinkovito uporabo elektronske pošte za komunikacijo z uporabniki, kjer se institucija jasno zaveda, da je tovrstna oblika komuniciranja enakovredna vsem ostalim oblikam komuniciranja tako po pravni podlagi, strateških državnih usmeritvah, kot tudi pravica uporabnika in hkrati tudi kanal lažjega zagotavljanja informacij za hitrejšo izvedbo kasnejšega upravnega postopka. Vse kaže, da je odgovarjanje na elektronsko pošto s strani upravnih enot ne zgolj stvar uradnikove dobre volje, ampak nadzirana in priučena oblika komunikacije, ki predstavlja del aktualne upravne kulture v tem okvirju«.*

Uporaba elektronske pošte kot enega izmed kanalov za komunikacijo z uporabniki je v institucijah državne uprave še daleč od idealne. Vse pa kaže na to, da je vzrok za slabo stanje v nesistematičnem promoviranju in slabem sistemu nadzora, ki uslužbencem omogoča, da se izognejo taki obliki komunikacije z državljanji, če se jim to ne zdi vredno njihovega truda in časa. Posledično tako v tem pogledu prihaja skozi slabo odzivnost in nedostopnost do izraza pomanjkanje upravne kulture pri uslužbencih.

6 E-UPRAVLJANJE V ODNOSU DO POSLOVNEGA SEKTORJA (G2B) V REPUBLIKI SLOVENIJI

6.1 Naprednost storitev e-uprave za poslovni sektor v primerjavi z ostalimi evropskimi državami

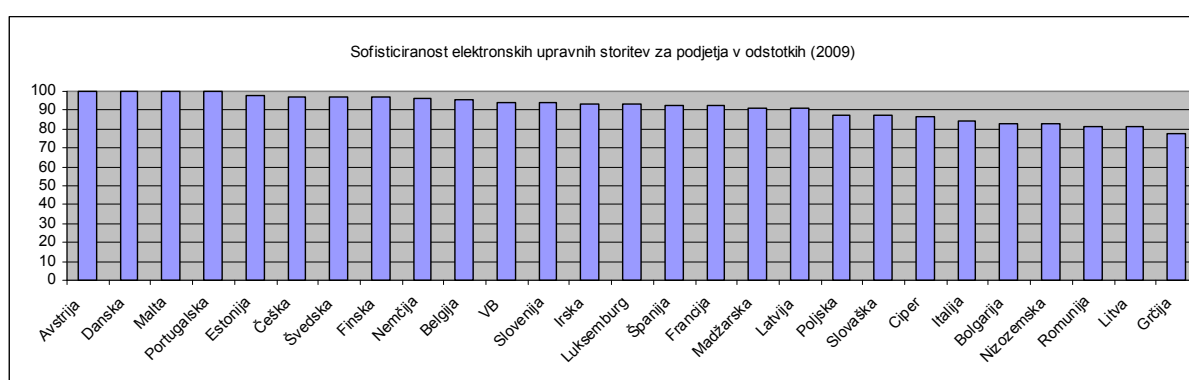
Razvitost (sofisticiranost) elektronskih upravnih storitev za podjetja

Razvitost elektronskih storitev je v raziskavi merjena za naslednjih 8 storitev za podjetja: socialni prispevki, davki, davki na dodano vrednost, registracija podjetja, statistični podatki, carinske deklaracije, dovoljenja, povezana z okoljem, ter javna naročila. Slovenija se je v tej kategoriji leta 2007 nahajala nižje kot v povprečju vseh storitev ter pri storitvah za državljanje.

Pri storitvah za podjetja se je nahajala na 7. mestu med državami članicami, povprečen odstotek razvitosti merjenih storitev pa je bil 93,8 % (European Commission 2007, 106–115).

Do zadnjih meritev leta 2009 so slovenske storitve za podjetja sodeč po raziskavi Evropske komisije stagnirale, saj so ponovno dosegle stopnjo 93,8 %. S tem pa je zabeležila padec med evropskimi državami na 12. mesto po razvitosti oziroma sofisticiranosti storitev za podjetja (Capgemini in drugi 2009, 152–160).

Slika 6.1: Sofisticiranost e-storitev za podjetja v EU



Vir: Capgemini in drugi (2009, 152–160).

Omeniti velja, da so vse slovenske storitve za podjetja razen ene dosegle najvišjo možno stopnjo, povprečje pa nižajo javna naročila. Storitve, povezane z javnimi naročili, so leta 2007, ko je bila predhodna raziskava objavljena, v Sloveniji dosegale le drugo fazo, fazo enosmerne interakcije, od možnih štirih stopenj (najvišja je transakcija) (European Commission 2007, 106–115). Enako je bilo tudi leta 2009 (Capgemini in drugi 2009, 159).

6.2 Zadovoljstvo podjetij s slovensko e-upravo

Zadovoljstvo podjetij je bilo v raziskavi preverjano na podlagi telefonske ankete podjetij, ki je bila izvedena februarja 2006 z uporabo metode CATI na vzorcu $n = 349$ podjetij v štirih reprezentativnih velikostnih skupinah: velika in srednja podjetja, mala podjetja, s. p. in mikro podjetja ter organizacije javnega sektorja. Ciljna oseba je bil v velikih in srednjih podjetjih vodja informatike ali splošnega sektorja, v malih in mikro podjetjih pa direktor. V primeru nedosegljivosti je bilo anketiranje opravljeno tudi z drugo odgovorno osebo. Vzorčenje je potekalo na podlagi metode iskanja kvot, zato je vzorec reprezentativen samo znotraj

posameznih velikostnih skupin in upošteva ustrezno porazdelitev dejavnosti in regionalno zastopanost. Rezultate lahko ob upoštevanju števila odgovorov in 95-odstotnega intervala zaupanja posplošujemo samo znotraj posameznih skupin (oz. kvot) podjetij (Vintar in drugi 2006, 5).

Ugotovitve raziskave

Raziskava meri zadovoljstvo uporabnikov, v tem primeru podjetij, v osmih različnih kategorijah, in sicer:

1. zadovoljstvo z elektronskim poslovanjem s poslovnimi partnerji,
2. splošno zadovoljstvo z e-upravo,
3. zaupanje v e-upravo,
4. zadovoljstvo z uporabo elektronskih javnih evidenc oziroma baz podatkov,
5. zadovoljstvo s storitvami e-zaposlovanja pri ZRSZ,
6. zadovoljstvo z elektronskim sporočanjem podatkov na AJPES,
7. zadovoljstvo z elektronskim posredovanjem obračunov davkov na DURS,
8. zadovoljstvo s sodelovanjem v javnih razpisih oziroma naročilih.

Zadovoljstvo z vsako izmed podkategorij se je izražalo z ocenami od 1 do 5 (1 – zelo nezadovoljen; 2 – nezadovoljen; 3 – niti zadovoljen niti nezadovoljen; 4 – zadovoljen; 5 – zelo zadovoljen) (Vintar in drugi 2006, 18).

Prvi vtis, ki ga dobimo ob pregledu rezultatov, je, da splošno zadovoljstvo z delovanjem elektronske uprave v Sloveniji pada, ko se premikamo od manjših proti večjim podjetjem. Splošno zadovoljstvo s storitvami, za katere je raziskava merila zadovoljstvo podjetij, je tako najvišje pri s. p. in mikro podjetjih, pri katerih je bila povprečna vrednost odgovorov 3,91, sledijo mala podjetja (3,9), najmanj zadovoljstva pa so v svojih odgovorih izkazala srednja in velika podjetja, pri katerih je bila povprečna vrednost odgovora le 3,86 (Vintar in drugi 2006, 18).

Z naskokom so bila podjetja najbolj zadovoljna s kategorijo zadovoljstva z elektronskim sporočanjem podatkov na AJPES (4,25), sledi zadovoljstvo z elektronskim posredovanjem obračunov davkov na DURS (4,08), najslabše, in to prepričljivo, pa so ocenila svoje zadovoljstvo s sodelovanjem v javnih razpisih oziroma naročilih (3,53). Splošno zadovoljstvo

z e-upravo so podjetja ocenila kot dobro (3,9 – zadovoljen sem), zaupanje v e-upravo pa so ocenila še nekoliko bolje, in sicer s povprečno oceno 3,95 (Vintar in drugi 2006, 18).

Tabela 6.1: Zadovoljstvo slovenskih podjetij z e-upravo

Kategorija	S. p. in mikro podjetja	Mala podjetja	Srednja in velika podjetja	Povprečna vrednost
Zadovoljstvo z elektronskim poslovanjem s poslovnimi partnerji	4,1	3,8	3,9	3,98
Splošno zadovoljstvo z e-upravo	3,9	3,8	3,9	3,9
Zaupanje v e-upravo	3,9	3,9	4	3,95
Zadovoljstvo z uporabo elektronskih javnih evidenc oz. baz podatkov	3,9	3,8	4,1	3,98
Zadovoljstvo s storitvami e-Zaposlovanja pri ZRSZ	3,6	4	3,8	3,88
Zadovoljstvo z elektronskim sporočanjem podatkov na AJPES	4,3	4,3	4,1	4,25
Zadovoljstvo z elektronskim posredovanjem obračunov davkov na DURS	4	4	3,9	4,08
Zadovoljstvo s sodelovanjem v javnih razpisih oz. naročilih	3,6	3,6	3,2	3,6
Povprečna vrednost	3,91	3,9	3,86	3,95

Vir: Vintar in drugi (2006, 18).

Razlogi za neuporabo storitev e-uprave

Anketirana podjetja posameznih upravnih e-storitev po večini ne uporabljajo zato, ker menijo, da določene storitve ne potrebujejo, ker jo raje opravijo na klasičen način, ker je ne poznajo, ker storitev (zaradi različnih vzrokov) ni uporabna za njihovo podjetje, pri posredovanju podatkov na DURS in AJPES pa tudi zato, ker storitev opravljajo zunanji izvajalci (Vintar in drugi 2006, 16).

Nadaljnji razvoj e-uprave

V raziskavi o zadovoljstvu uporabnikov e-uprave, izvedene na Fakulteti za upravo leta 2005, je bila, tako kot med državljani, izvedena tudi anketa med podjetji o pričakovanjih in željah

glede nadaljnega razvoja e-uprave. Še posebej zanimivi so rezultati glede tega, kateri dejavnik razvoja e-uprave je za podjetja najbolj pomemben. Na prvo mesto med dejavniki so podjetja postavila poenostavitev upravnih postopkov znotraj organov javne uprave (4,5–4,7), sledijo pa ponujanje informacij in storitev uprave na enem spletnem mestu (4,5–4,6), zagotavljanje večje varnosti elektronskega poslovanja javne uprave (4,4–4,7), ostali, nekoliko manj pomembni dejavniki, pa so po mnenju podjetij poenostavitev uporabe storitev na internetu (4,3–4,5), uvedba reševanja zadev v zvezi s poslovnimi dogodki v paketu oziroma na enem koraku (4,3–4,4), poenostavitev standardizirane izmenjave podatkov z organi javne uprave (4,1–4,3) in razširitev ponudbe e-uprave (4,1–4,3), najmanj pomemben dejavnik izmed obravnavanih pa je po mnenju podjetij uvedba dostopa do e-uprave na javnih mestih (3,6–4,2).

7 ZAKLJUČEK

7.1 REZULTATI IN HIPOTEZE

H₁: *E-upravljanje v Sloveniji je v odnosu do državljanov dobro razvito.*

Prvo hipotezo smo, kot je zapisano že v začetku diplomskega dela, preverjali s tremi indikatorji. Za prvi indikator, kvaliteto elektronskih storitev slovenske e-uprave za državljane zgolj glede na rezultate analize raziskave, ki jo za Evropsko komisijo opravlja Capgemini, trdim, da se Slovenija na tem področju dobro drži. Po metriki Capgeminija smo se ob zadnji meritvi uvrstili na tretje mesto med državami članicami EU, vse obravnavane storitve razen ene pa so dosegle najvišjo možno oceno. Slika na tem področju je torej spodbudna.

Na področju zadovoljstva uporabnikov z e-upravo je stanje nekoliko manj idealno. Sodeč po raziskavi, opravljeni na Fakulteti za upravo, so državljani najbolj zadovoljni z elektronskimi storitvami slovenske e-uprave, ki so ocenjene kot dobre, kar potrjuje pozitivne ocene, ki jih o slovenskih e-storitvah ponuja evropska primerjalna raziskava, najmanj pa so zadovoljni s komuniciranjem preko e-pošte z javnimi uslužbenci. Splošno zadovoljstvo in zaupanje v slovensko e-upravo sta si prislužili prehodno oceno, a je sodeč po anketi zadovoljstvo državljanov z e-upravo še vedno višje kot zadovoljstvo s klasično upravo. Zadnje dejstvo in nezadovoljstvo s hitrostjo odgovorov nakazujejo na enega od temeljnih problemov slovenske e-uprave in javne uprave na splošno – to pa je nizka upravna kultura zaposlenih v upravnem

aparatu, saj kaže na to, da je zadovoljstvo državljanov ob uporabi e-uprave nižje, kadar so v osebnem stiku z zaposlenimi v upravi. Je pa raziskava pokazala tudi na to, da razlogi za nizko uporabo storitev e-uprave ne tičijo pretežno v pomanjkljivostih teh istih storitev, temveč predvsem v nepoznavanju interneta, uporabe IKT in ker za kaj takega niso imeli potrebe.

Analiza odzivnosti je pokazala, da je spodbudna odzivnost upravnih enot, pri katerih se je že tako ali tako najboljša stopnja odzivnosti tako v odstotkih odgovorjene e-pošte kot v časovni odzivnosti v časovnem obdobju izvedbe Pinteričeve raziskave še izboljševala, vse ostale institucije, Vlada RS, ministrstva in Urad predsednika vlade pa so padle na preizkusu v obeh kategorijah. Tudi v naši raziskavi smo prišli do podobno slabih rezultatov, kjer so se direktorati izkazali z nizko, manj kot polovično odzivnostjo, le v primeru enega ministrstva se je zgodilo, da so nam odgovor posredovali vsi direktorati, v primerih kar petih ministrstev pa nismo dobili nobenega odgovora. Časovna odzivnost direktoratsv se je s povprečno 5,3 dneva sicer izkazala za solidno, a le na enem izmed ministrstev so nam direktorati odgovore posredovali v roku 2 dni, kar strategija delovanja in razvoja državne uprave RS na svetovnem spletu (2004) določa kot rok, v katerem morajo državni organi posredovati odgovore na poslano e-pošto. Rezultati analize odzivnosti so pokazali, da gre v primeru slovenskih državnih institucij za nestabilno obliko komunikacije med državljani in institucijami, državljanom pa preprost dostop do slednjih ni omogočen. Stanje je, z izjemo upravnih enot, torej daleč od idealnega.

Če strnemo vtise naše analize prve hipoteze, lahko torej povemo, da smo državljani pretežno zadovoljni z e-storitvami, ki so tudi po mednarodnih parametrih dobro ocenjene, slabo pa je stanje na področju upravne kulture odzivnosti v slovenskih državnih institucijah. Zato morda ne preseneča prehodna ocena, ki jo je slovenska e-uprava dobila s strani državljanov ob merjenju njihovega zadovoljstva. Ugotavljamo torej, da prve hipoteze ne moremo v celoti potrditi, saj analiza nekaterih izbranih indikatorjev ni pokazala pozitivne slike.

H₂: *E-upravljanje v Sloveniji je v odnosu do poslovnega sektorja dobro razvito.*

Storitve slovenske e-uprave, namenjene poslovnemu sektorju, se v primerjavi s primerljivimi storitvami v ostalih državah EU nahajajo sicer šele na skromnem 12. mestu, torej občutno nižje kot storitve za državljane. A je razlika le navidezna, saj tudi v primeru storitev za podjetja povprečje niža le en sklop storitev, in sicer javno naročanje. Z izjemo te anomalije so

torej tudi elektronske storitve za poslovni sektor pri nas po evropski metodologiji v mednarodni primerjavi dobre.

Analiza raziskave zadovoljstva uporabnikov pa je pokazala, da zadovoljstvo uporabnikov pada z velikostjo podjetja, in sicer predvsem po zaslugi slabšega zadovoljstva srednjih in velikih podjetij s sodelovanjem v javnih razpisih oziroma naročilih, kar je problem, na katerega naletimo tudi ob analizi evropskih raziskav. Zadovoljstvo podjetij z e-poslovanjem z e-upravo je v primerjavi z zadovoljstvom z e-poslovanjem s poslovnimi partnerji skoraj neznatno nižje in bi lahko v tem primeru govorili o primerljivosti.

Na podlagi analize indikatorjev, s katerimi smo preverjali našo drugo hipotezo, lahko slednjo v večji meri potrdim, saj se je izkazalo, da so storitve e-uprave za poslovni sektor, prav tako pa tudi zadovoljstvo slednjega z e-upravo, na ustreznem nivoju. Slabo luč na celotno kategorijo G2B v Sloveniji pa mečejo e-javna naročila, kar se je pokazalo tako skozi metodologijo Evropske komisije kot skozi raziskavo zadovoljstva uporabnikov, in to je zagotovo glavni izziv, s katerim se mora spopasti slovenska e-uprava v prihajajočem obdobju, kar zadeva poslovanje s poslovnim sektorjem.

7.2 SKLEPNO RAZMIŠLJANJE

Če strnemo vtise in spoznanja, ki smo jih pridobili ob izdelavi našega diplomskega dela, lahko ugotovimo, da so v Sloveniji dobro urejeni nujni predpogoji za vzpostavitev e-uprave, kar zadeva čisti tehnološki in zakonodajni vidik. Dobro je bilo v sklopu prizadevanj za usmeritev slovenske državne uprave k uporabnikom poskrbljeno tudi za zunanjo podobo e-uprave. Imamo vzpostavljen enotni portal e-uprave in nekatere druge portale za državljane in poslovni sektor s pestro in kvalitetno ponudbo storitev, z izjemo nekaterih, dobro so urejene tudi spletne predstavitve vseh državnih institucij, kar pomeni, da imamo v Sloveniji dobro urejeni področji G2C in G2B, kar zadeva ponudbo storitev in informacij za državljane in podjetja. Posledica omenjenih dveh vidikov se odraža pri evropskih meritvah naprednosti storitev e-uprave v državah EU, kjer se Slovenija dobro drži, podobno pozitivno sliko kaže tudi zadovoljstvo državljanov in podjetij s storitvami e-uprave.

A vse ni tako pozitivno, kar smo ugotovili tako pri kvalitativnem raziskovanju z našimi sogovorniki kot tudi ob kvantitativnem raziskovanju v sklopu naših raziskav. Šibkosti e-

upravljanja v Sloveniji so se skozi izdelavo našega diplomskega dela pokazale predvsem na dveh področjih:

1. G2G
2. e-participacija

Na področju notranje organizacije e-upravljanja pri nas (G2G) do težav prihaja pretežno zaradi pomanjkanja dolgoročne politične vizije, povezane z razvojem e-upravljanja. Vizija za razvoj e-uprave v Sloveniji sicer obstaja, zapisana je bila v številnih strategijah, težave pa se pojavljajo pri implementaciji te strategije, kar daje vtis, da se strategije s strani politike pogosto ustvarjajo zaradi lepšega vtisa, kljub temu da prave volje za razvoj e-upravljanja in razumevanja pomena slednjega med predstavniki elite ni. To nerazumevanje pomena razvoja e-uprave močno prihaja do izraza pri nerazumevanju vlaganj v slednjo kot dolgoročno investicijo. Bolj kot strošek prihaja do finančnih in kadrovskih omejitev ter sprememb v sami organizaciji institucij, ki skrbijo za razvoj tega področja, kar pogosto onemogoča kakovostnejšo izvedbo procesov in aktivnost znotraj državne uprave. Zaledni sistemi (back-office) tako marsikje ostajajo nedotaknjeni, kljub temu da nove razmere, povzročene z razvojem e-upravljanja, zahtevajo njihovo prilagajanje. Posledice se čutijo v tem, da imajo nekatere storitve državne uprave nižjo dodano vrednost, kot bi jo lahko imele (tako stroškovno-efektivno kot tudi uporabno), hkrati pa nekateri projekti ne morejo biti uresničeni ali so uresničeni pozneje, kot bi lahko bili. Posledično lahko zatrdimo, da je zaradi nepripravljenosti predstavnikiške elite, da bi se aktivneje in z večjo podporo vključila v razvoj e-uprave, vsi potenciali e-uprave niso izkoriščeni, kljub temu da so nekatera področja e-upravljanja tudi znotraj uprave (pretežno tehnološka) dobro urejena.

Na področju e-participacije lahko kot problem izpostavimo predvsem nizko upravno kulturo ter nepripravljenost politike in uprave za razvoj e-upravne participacije ter e-demokracije (a slednja ni tema našega diplomskega dela). Slaba upravna kultura odzivnosti predvsem slabi imidž e-uprave, kar odražajo tudi raziskave zadovoljstva uporabnikov e-uprave s komuniciranjem z državnimi uradniki preko e-pošte. Posledica nepripravljenosti za razvoj e-participacije pa je ta, da e-upravljanje pri nas ne prinaša veliko novega na področju sodelovanja javnosti pri oblikovanju javnih politik, in to kljub ogromnemu e-participativnemu potencialu IKT, hkrati pa se lahko »pohvalimo« tudi z nizko pripravljenostjo za sodelovanje pri e-participaciji med državljani in civilnodružbenimi organizacijami.

7.2.1 Kako naprej

Da bi naše delo, ki smo ga zasnovali zelo široko, da bi zaobjeli vse aspekte e-upravljanja in diagnosticirali njegovo stanje pri nas, dobilo smisel, naj podamo še nekaj zaključnih misli na temo, kaj bi bilo potrebno v prihodnje postoriti za odpravo in izboljšavo ključnih kritičnih področij znotraj slovenske e-uprave, da bi se stanje izboljšalo tudi tam. Pri tem bomo, ker gre za politološko delo, poudarek dali tudi temu primernim dejavnikom, ki so navsezadnje ključni dejavnik razvoja e-upravljanja in so omenjeni že zgoraj, medtem ko se konkretnih tehnoloških vprašanj ne bomo dotikali.

Kar zadeva dolgoročno vizijo, bi bilo potrebno na ravni države, ne samo vlade temveč celotne predstavniške elite v sodelovanju z upravno elito, sprejeti konsenz o dolgoročni viziji razvoja e-uprave v Sloveniji, ki se ne bi nanašala le na obdobje nekaj let, kot se je to dogajalo do sedaj, ko je pravzaprav pod vsako vladajočo garnituro bila napisana nova strategija in so se posledično tudi nekatere ključne usmeritve pogosto spreminjale, temveč za daljše obdobje, kot je denimo desetletje. Na tak način bi se smernice lahko začrtale bolj dolgoročno, poleg tega bi bila strategiji zagotovljena podpora celotne politične in upravne elite, kar bi zagotavljalo, da se bo strategijo v časovnem obdobju, za katerega bi bila napisana, spreminjalo le po potrebi, torej ob morebitni nepredvideni spremembi okoliščin, ki bi zahtevale prilagoditev strategije.

Drugi, prav tako pomemben del dolgoročne vizije pa je poleg konceptualizacije še njena implementacija. Za uspeh na tem področju bi bilo ponovno potrebno vzpostaviti krovno telo, ki bi v sklopu Vlade RS skrbelo za operacionalizacijo strategije. Tako telo bi moralo imeti dovolj avtoritete, da bi strategijo lahko nemoteno izvajalo. Za kaj takega pa je nujno tudi to, da bi novo telo imelo na voljo dovolj sredstev skozi celotno časovno obdobje izvedbe strategije, ki bi mu omogočalo izpeljavo ambicioznih, a koristnih projektov, hkrati pa bi moralo imeti dovolj možnosti za zaposlovanje novih usposobljenih kadrov, s pomočjo katerih bi te projekte lahko izvedli.

Za izboljšanje upravne kulture obstajajo številne možnosti, od vpeljave etičnih kodeksov in normativov, ki bi državne uslužbence zavezovali k boljši upravni kulturi ter promoviranju načel novega javnega menedžmenta, ki so v skladu s tem ciljem, posebno pri usmerjenosti k uporabnikom, kar se je sicer že dogajalo, a pretežno na upravnih enotah, manj pa znotraj

ostalnih organov, ki so posledično tudi vidno zaostali na tem področju za upravnimi enotami. Z omenjenimi dejavnostmi bi vsekakor lahko pričakovali napredek tudi na primeru ostalih organov, se je pa potrebno zavedati, da gre v tem primeru za dlje časa trajajoče procese in da spremembe najverjetneje ne bi bile opazne čez noč.

Zadnjega od najbolj perečih problemov slovenske e-uprave predstavlja kot rečeno e-participativni primanjkljaj. Žalostna situacija je predvsem posledica tega, da politični pogoji za sodelovanje javnosti pri e-upravljanju še niso vzpostavljeni, in sicer zato, ker politična in upravna elita želita zadržati monopol nad oblikovanjem javnih politik z vzpostavljanjem okoliščin, ki vodijo v pasivno e-participacijo, z omejevanjem e-participacije na dostop do informacij javnega značaja ter komunikacijo prek e-pošte in e-obrazcev. To področje je tesno prepleteno s politološkimi vidiki, ki se uporabljajo pretežno na področju e-demokracije, zato se jim tu ne moremo izogniti. Napredek na področju e-participacije lahko namreč pričakujemo šele takrat, ko se bodo zgodile spremembe na področju demokratične države kot take, znotraj katere se bo promoviralo načela aktivnega državljanstva. Ko se bodo strukture odločanja odprle tudi za državljane in civilnodružbene organizacije v smislu izmenjave virov, znanja in ostalih potencialov, da bodo ti brez zadržkov lahko podajali svoja stališča in predloge v zvezi z razvojem javnih politik in da bodo imeli tudi občutek, da bodo njihova stališča in predlogi tudi upoštevani v resni obravnavi znotraj odločevalskega postopka, lahko pričakujemo večji interes po participaciji v javnosti. Šele potem, ko in če bo do navedenega premika prišlo, pa bi bilo smotrno vključevanje javnosti v procese oblikovanja javnih politik podpreti z ustreznimi tehnikami v obliki tehnologije na spletu, kot so Splet 2.0, ki služi predvsem za mobilizacijo participantov, e-ankete, e-peticije, e-forumi in posvetovanja.

Težave, ki pestijo slovensko e-upravo, so torej premostljive, a pot do izboljšanja stanja ne bo lahka, saj zahteva predvsem spremembo mentalitete pri ljudeh, ki so odgovorni za izvajanje sprememb, nanje pa je težko vplivati, saj zasedajo ključne položaje v politiki in upravi. Pričakovati je, da se bodo problematike postopno izboljševale, a gre za dlje časa trajajoči proces, tudi zaradi ustaljenih praks in načina razmišljanja, ki izvira iz nedemokratične preteklosti in okostenele birokratske tradicije.

LITERATURA

1. Batagelj, Teja, Tadej Gabrijel, Helena Gregorc, Dušan Kričej, Roman Rep, Davorka Šel, Renata Zatler, Tatjana Mizori Zupan in Maja Zupančič. 2008. *E-uprava – zaveznitvo z uporabniki*. Ljubljana: Pasadena.
2. Boyle, Brendan in David Nicholson. 2003. E-Government in New Zealand. V *The World of E-Government*, ur. Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer in Veronika, Vis-Sommer, 89 – 105. Binghamton: Haworth Political Press.
3. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
4. Butina, Boris. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 21. december.
5. Capgemini. 2006. *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf (7. maj 2009).
6. Capgemini, Rand Europe, IDC, Sogeti, DTi. 2009. *Smarter, Faster, Better eGovernment*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf (28. november 2009).
7. Center vlade za informatiko. 2001. *Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/strategija_e-poslovanja.pdf (7. maj 2009).
8. Cimolini, Črt. 2003. *Elektronska uprava v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
9. Culbertson, Stuart. 2004. Building E-government: Organisational and Cultural Change in Public Administrations. V *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*, ur. E. Lynn Oliver in Larry Sanders, 59 – 75. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy.
10. Dank van de, Win. 2003. Public Administration as a Network: Promises and Pitfalls of a Pervasive Paradigm. V *Governing networks: EGPA Yearbook*, ur. Ari Salminen, 123–127. Amsterdam: IOS Press.
11. Dečman, Mitja in Mateja Kunstelj. 2004a. Metrika na področju spremljanja razvoja e-uprave. V *E-uprava: izbrane razvojne perspektive*, ur. Mirko Vintar in Janez Grad, 37–60. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

12. Dečman, Mitja in Mateja Kunstelj. 2004b. Odzivnost e-uprave V *E-uprava: izbrane razvojne perspektive*, ur. Mirko Vintar in Janez Grad, 61–79. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
13. Delakorda, Simon. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20. november.
14. Dujić, Sladjan. 2007. *Odprtost in proste programske rešitve kot dejavnik učinkovite in gospodarne javne uprave*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV. Dostopno prek: <http://www.ris.org/uploadi/editor/1176189559dujic-sladjan.pdf> (7. maj 2009).
15. Dunleavy, Patrick in Helen Margetts. 2000. *The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age*. Dostopno prek: http://www.governmentontheweb.org/downloads/papers/APSA_2000.pdf (20. maj 2009).
16. European Commission Directorate General for Information Society and Media. 2007. *The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf (23. maj 2009).
17. European Commission. 1999. *Public sector information: A key resource for Europe. Green Paper on Public Sector Information in the Information society*. Dostopno prek: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_comments/rics.pdf (26. marec 2010).
18. Flynn, Norman in Franz Strehl. 1996. *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall.
19. Groznik, Aleš. 2004. *Elektronsko poslovanje*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
20. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: FDV.
21. Hepe, Boštjan. 2006. *Odnos med novim upravljanjem javnega sektorja in demokracijo. Razmislek za Slovenijo*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
22. Hughes, E. Owen. 2003. *Public Management & Administration. An Introduction*. New York: Palgrave.
23. Kanter, Rosabeth Moss. 2001. *Evolve! Succeeding in the Digital Culture of Tomorrow*. Boston: Harvard Business School Press.
24. Korac Kakabadse, Nada in Alexander Kouzmin. 1997. From 'Captains of the Ship' to 'Architects of Organizational Arks': Communication Innovations, Globalization and the 'Withering Away' of Leadership Steering. V *Handbook of Administrative Communication*, ur. James Garnett L. in Aleksander Kouzmin, 681–716. New York: Marcel Dekker, Inc.

25. Kovač, Polonca. 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39 (6):1037–1047.
26. Kovačič, Matej. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. marec.
27. Kunstelj, Mateja. 2004. Prenova procesov v e-upravi. V *E-uprava: izbrane razvojne perspektive*, ur. Mirko Vintar in Janez Grad, 143–166. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
28. Lane, Jan Erik. 1997. Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatisation and Marketisation. V *Public Sector Reform; Rationale, Trends and Problems*, ur. Jan Erik Lane, 1–16. London: Sage Publications.
29. Likar, Nataša. 2005. *Uvajanje sprememb v javne upravne sisteme*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
30. Markovič Hribernik, Rado. 2008. *E-vladanje v slovenski državni upravi*. Seminarska naloga. Ljubljana: FDV.
31. Milner, Eileen. 1999. Electronic government: more than just a 'good thing'? Question of ACCESS. V *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, ur. N. Hague in Brian D Loader, 63–72. London, New York: Routledge.
32. Ministrstvo za informacijsko družbo. 2003. *Politika vlade RS pri razvijanju, uvajanju in uporabi programske opreme in rešitev temelječih na odprti kodi*. Dostopno prek: [http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K0A29A3F8E51AD220C1256DC00030FF40/\\$file/Politika_OSS_Koncna.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K0A29A3F8E51AD220C1256DC00030FF40/$file/Politika_OSS_Koncna.pdf) (23. maj 2009).
33. Ministrstvo za javno upravo. 2006a. *Akcijski načrt e-uprave do leta 2010*. AN 2006/2010. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Akcijski_nacrt_e-uprave_2010__1.7_.doc (7. maj 2009).
34. --- 2006b. *Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SEP-2010.pdf (7. maj 2009).
35. --- 2008. *Izvajanje storitve pomoči uporabnikom državnega portala e-uprava*. Dostopno prek: http://cns.gov.si/gids-cns.nsf/integImis?OpenAgent&id=UPV_ARC/b00d221838efc206231a1dad394defbe89b8196b3c6a22c163b6cf0e60c42036 (3. september 2009).
36. *Ministrstvo za javno upravo – overitelj digitalnih potrdil*. Dostopno prek: <http://www.sigen-ca.si/> (25. december 2009).
37. Moon, M. Jae. 2002. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review* 62 (4): 424–433.

38. Niemi Iilahti, Anita. 2003. Will Networks and Hierarchies ever Meet? V *Governing networks: EGPA Yearbook*, ur. Ari Salminen, 59–82. Amsterdam: IOS Press.
39. OECD. 2003. *The E-government imperative*. Pariz: OECD.
40. Oven, Melita. 2005. *Upravni sistemi v Evropski Uniji z vidika konvergence*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
41. Paris, Meave. 2005. Local E-Government and Devolution: Electronic Service Delivery in Northern Ireland. *Local government Studies* 31 (3): 307–319.
42. Pascual, Patricia J. 2003. *E-government*. Dostopno prek: [http://www.apdip.net/publications/iespprimers/eprimer-egov.pdf#search=%22financin g%20e-government%22](http://www.apdip.net/publications/iespprimers/eprimer-egov.pdf#search=%22financin%20e-government%22) (7. maj 2009).
43. Pinterič, Uroš. 2007. *Elektronska uprava v službi uporabnika – primer uporabe elektronske pošte v javni upravi Republike Slovenije*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.
44. Puc, Zalika. 2002. *Učinkovita in državljani prijazna elektronska uprava*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
45. Richard, Elisabeth. 1999. Tools of governance. V *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, ur. Barry N. Hague in Brian D. Loader, 73–86. London, New York: Routledge.
46. Roy, Jeffrey. 2006. *E-government in Canada: Transformation for the Digital Age*. Ottawa: University of Ottawa Press.
47. Smith, Peter J. 2004. New Information Technologies and Empowerment: The Implications for Politics and Governance. V *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*, ur. E. Lynn Oliver in Larry Sanders, 135 - 149. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy.
48. *Statistični urad Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2675 (28. oktober 2009).
49. Tat-Kei-Ho, Alfred. 2002. Reinventing Local governments and the E-government initiative. *Public Administration Review* 62 (4): 434–444.
50. United Nations, Department of Social and Economic Affairs. 2003. *World public sector report 2003: E-government at the Crossroads*. New York: United Nations.
51. Vehovar, Vasja in Barbara N. Brečko. 2007. *Uporaba interneta 2007*. Ljubljana: FDV. Dostopno prek: http://www.ris.org/uploadi/editor/1210328301Uporaba%20interneta_2007.pdf (28. oktober 2009).

52. Vehovar, Vasja, Barbara N. Brečko in Katja Prevodnik. 2008. *Evalvacija stanja ter ukrepi za izboljšanje IKT pismenosti*. Ljubljana: FDV. Dostopno prek: http://www.ris.org/uploads/editor/12331382771231318499Porocilo_IKT_v5c.pdf (28. oktober 2009).
53. Vintar, Mirko. 2001. Občan v razmerju do e-uprave. V *VIII. dnevi slovenske uprave*, ur. Tone Jerovšek, 325–337. Ljubljana: Visoka upravna šola.
54. Vintar, Mirko, Mateja Kunstelj, Mitja Dečman, Tina Jukić, Darja Drnovšek in Barbara Grošelj. 2006. *Merjenje zadovoljstva uporabnikov e-uprave. Razširjeni povzetek*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Dostopno prek: <http://www.fu.uni-lj.si/iuu/Clanki/MZS-eUprave-RazsirjeniPovzetekZaSplet-06%284%29.pdf> (10. januar 2010).
55. Vintar, Mirko. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 8. december.
56. Virant, Gregor. 2003. Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. *Uprava I* (2): 67–82.
57. --- 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 3. februar.
58. Vlada Republike Slovenije. 2004. *Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu*. Dostopno prek: [http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K6C08D4EE25C03327C1256F0300203BB9/\\$file/Strategija_spletnega_nas_topa_koncna_20040902.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K6C08D4EE25C03327C1256F0300203BB9/$file/Strategija_spletnega_nas_topa_koncna_20040902.pdf) (15. september 2009).
59. Wittkemper, Gerd in Ralf Kleindiek. 2003. BundOnline 2005: The Egovernment Initiative of the German Federal Administration. V *The World of E-Government*, ur. Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer in Veronika, Vis-Sommer, 107–126. Binghamton, Haworth Political Press.
60. Žurga, Gordana. 1997. Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi*, ur. Brezovšek, Marjan, 259–268. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
61. --- 2000. *Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
62. --- 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: FDV.

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z dr. Matejem Kovačičem

1. Kakšna je trenutna strategija Republike Slovenije glede uporabe odprte kode in prostega programja v državni upravi?

Vlada oz. Ministrstvo za informacijsko družbo RS je leta 2003 sprejelo dokument "Politika Vlade RS pri razvijanju, uvajanju in uporabi programske opreme in rešitev, temelječih na odprti kodi". V njem so zapisali, da "Vlada Republike Slovenije podpira razvoj, uvajanje in uporabo programske opreme in informacijskih rešitev, temelječih na odprti kodi" ter navaja številne prednosti odprte kode.

Potem je vlada junija 2007 sprejela podoben dokument z naslovom Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji si2010, kjer je posebno poglavje posvečeno tudi promociji in uporabi odprte kode. V njem sta poglavji "Interoperabilnost in odprti standardi" ter "Podpora razvoju rešitev, temelječih na odprti kodi". V strategiji je vlada zapisala vizijo, da je potrebno zagotoviti možnosti za razvoj uvajanja in uporabo rešitev, temelječih na odprti kodi na vseh področjih javnega interesa.

Skratka, kar se tiče dokumentov, bi človek sklepal, da je strategija naše državne uprave taka, da se čim bolj promovira uporaba odprte kode.

Žal je realnost popolnoma drugačna. V državni upravi prevladujejo zaprtokodne rešitve, po mojih informacijah pa nihče od t. i. "srednjega managementa" v državni upravi ne razmišlja resno o uporabi odprte kode.

Poznam samo en primer, ko se je en manjši oddelek na nekem ministrstvu odločil za uporabo Mandriva Linuxa. Odločitev je bila precej "gverilska", eden izmed zaposlenih je ostale navdušil za uporabo odprte kode in so z dovoljenjem predstojnika šli v "poizkusno uvedbo", pri čemer s strani računalniško-tehničnega osebja niso bili deležni nikakršne podpore (ne tehnične ne siceršnje).

Zgovoren je tudi primer odločitve za podaljšanje pogodbe z Microsoftom za nabavo MS Offica namesto OpenOffica.

Vlada je naročila študijo z naslovom "Ocena ekonomske upravičenosti MS EA za obdobje 2003–2005", ki je ugotovila, da je osnovna cena OpenOffice sicer bistveno nižja kot pri MS Office, vendar pri prehodu na OpenOffice nastanejo določeni stroški, povezani s prehodom. Glede stroškovnega vidika prehoda je bilo poročilo mnenja, da bo prehod na novo različico okolja MS Office prinesel za 20 % večje stroške, prehod na OpenOffice.org pa za 50 % večje stroške. Poročilo zaključuje, da bi bil prehod na OpenOffice.org ekonomsko upravičen le, če se tveganja (tveganje sprejema nove programske opreme s strani končnih uporabnikov, stroški prešolanja, tveganje, povezano s prenosljivostjo dokumentov ter zagotovitev ustreznega nivoja tehnične podpore) ne bi uresničila, v nasprotnem primeru pa bi bil prehod dražji. V vsakem primeru pa bi prehod v prvem letu zahteval dodatna finančna sredstva.

Poročilo je priporočilo, da državna uprava za naslednja tri leta ostane zavezana MS Office, da se intenzivira delo na odprtokodnih programskih rešitvah in da se državna uprava aktivneje vključi v odprtokodne projekte. Državna uprava se je nato odločila za nakup MS Office.

Minila so tri leta in država se je spet znašla pred podobno dilemo. Izdelati so dali študijo z naslovom "Primerjava ekonomske upravičenosti nabave pisarniške zbirke za potrebe državnih organov RS", ki je prav tako ugotovila, da so stroški prehoda na OpenOffice višji kot podaljšanje pogodbe z Microsoftom. Državna uprava se je nato ponovno odločila za nakup MS Office. Vse lepo in prav, vendar se človek vpraša, zakaj je bila ocena stroškov narejena dvakrat za obdobje treh let, ne pa za celotno obdobje šestih let. Stroški prehoda so namreč enkratni in bi nastopili samo prvič, medtem ko stroški podaljšanja pogodbe z Microsoftom nastopijo z vsakim podaljšanjem.

Skratka, na konkretni ravni je slika povsem drugačna, kot bi človek sklepal iz objavljenih strateških dokumentov.

2. Ali trenutno obstaja kak organ, ki je zadolžen za pospeševanje uvajanja odprtokodnih in prostih programskih rešitev v državni upravi in če, kateri?

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je lansko leto ustanovilo konzorcij COKS (Center za odprto kodo), katerega namen je spodbujati razvoj in uporabo odprte kode ter nuditi tehnično podporo pri prehodu.

Glede na to, da se letos izteče pogodba z Microsoftom, se zna zgoditi, da bo državna uprava letos izvedla kakšne bolj konkretne korake v smeri prehoda. Vendar pa je po moji oceni razumevanje problemov sodobne informacijske družbe s strani slovenske politike tako majhno, da se zna zgoditi, da bo tudi letos pogodba z Microsoftom podaljšana.

3. Kakšna je perspektiva slovenske državne uprave z vidika uporabe programske opreme? Ima taka programska oprema prihodnost v državni upravi Republike Slovenije ali je več možnosti, da se bo tudi v prihodnosti večinoma uporabljala lastniška programska oprema?

Sam osebno mislim, da perspektiva gotovo je, saj ima odprta koda številne prednosti. Kot rečeno pa je po mojem mnenju glavni problem predvsem v nerazumevanju politike in državne uprave. Žal slovenska politika ne razume problemov avtorskega prava, odprte kode, pomena odprtih standardov itd.

Glede na to ignoranco se mi zdi povsem verjetno, da bomo še kar nekaj časa živeli z lastniško programsko opremo – vsaj dokler trendi v tujini ne bodo postali tako očitni, da jih bodo opazili tudi v Sloveniji.

P. S.: Sam osebno tako v službi kot tudi doma uporabljam Linux in skoraj izključno odprtokodno programsko opremo.

PRILOGA B: Intervju z Borisom Butino

1. Uporaba storitev e-uprave v RS je relativno nizka v primerjavi s klasičnimi storitvami državne uprave. Ali je nadaljnje vlaganje v razvoj e-uprave pri nas glede na to dejstvo sploh smotrn ali pa gre bolj za stvar prestiža in za nepotrebno zapravljanje davkoplačevalskega denarja? Ali je okolje v Sloveniji po vaši oceni pripravljeno sprejeti e-upravo? Bi lahko bil problem v neustreznih zunanjih okoliščinah?

Potrebno je vedeti, da smo ljudje še vedno tradicionalisti. Penetracija teh storitev, pa ne le v e-upravi, je še vedno zelo nizka, še največja je na področju e-bančništva.

E-uprava pa ni le tisto, kar vidi končni uporabnik, ampak vključuje tudi urejanje »back-offica«, torej zalednih sistemov. In to ne glede na to, ali to na koncu rezultira v spletni storitvi, ker je ta na koncu koncev le nek »front-end«. Uradnik tako lahko recimo za svojim okenčkom vidi isti »interface« kot vi preko spleta, s tem da ima on posebna pooblastila, da lahko deluje v vašem imenu in na vaš račun, kot bi vi osebno lahko preko spleta.

Drugi problem, ki se tukaj kaže, pa je to, da ta krog e-uprave ni v celoti zaključen. Vsi naši dokumenti so tako recimo še vedno v fizični in ne v elektronski obliki. Dokler bom hodil po svetu in bom potni list v različnih državah glede na njihovo zakonodajo še vedno moral imeti v fizični obliki, ta krog ne bo zaključen.

2. Ali vzrok za nizko uporabo teh storitev tiči morda tudi v promociji e-uprave med državljani in osveščanju slednjih glede prednosti uporabe teh storitev?

Delno ja. Problem je v tem, da je promocija še vedno profesionalno dejanje. Mi bi v ta namen morali narediti neko zelo konkretno akcijo, ki pa stane. Vprašanje je, koliko bi to bilo smotno oziroma koliko bi bilo sprejemljivo, da se neka večja vsota denarja porabi v ta namen.

V načrtu informatizacije se daje letno na nivoju države več kot sto milijonov evrov letno. To je ogromna vsota. A tu notri so všteti stroški za ohranitev delovanja obstoječih sistemov (elektrika ipd.), stroški vzdrževanja, le en del tega denarja je namenjen za razvoj. Del denarja, s katerim razpolagamo, je zato relativno majhen.

3. Kako bi opisali vizijo za razvoj e-uprave v RS? Ali obstaja partnerstvo med politiko in upravo na tem področju? Ali obstaja pravo vodstvo in predanost nekim skupnim idejam za razvoj e-upravljanja tako na politični kot upravni ravni?

To je zelo politično vprašanje, zato vam kot strokovni delavec na prvi del vprašanja ne morem odgovarjati.

➤ **Se je z menjavo vlade kaj spremenilo v načinu dela, prioritetah?**

Kar se tiče drugega dela vprašanja, pa je prišlo do spremembe prioritet v smislu, kaj naj bi se čim prej podprlo. To je tudi posledica sprememb v okolju. To bi verjetno bilo tako ne glede na različne usmeritve vlade.

4. Ali v Sloveniji obstaja ustrezna pravna podlaga, ki bi omogočala neoviran razvoj in udejanjanje e-upravljanja, ali pa so morda še kaki vidiki zakonodaje, ki onemogočajo optimalen razvoj slednjega? Katera zakonodajna določila so ustrezna ter katera bi bilo potrebno spremeniti ali modernizirati, da bi lahko v popolnosti koristili potenciale e-upravljanja?

To je zelo kompleksno vprašanje. Jasno je, da je potrebno za razvoj e-upravljanja popraviti oziroma prirediti zakonodajo. To smo videli tudi na primeru projekta eVEM. Tam je bilo veliko naporov in dela vloženega v prirejanje zakonodaje. To ne sega samo do zakonskih, ampak tudi podzakonskih aktov, kot so tudi razni predpisi. Osnovna zakonodaja je podana z ZEPEP, področna zakonodaja pa še ni povsod prirejena.

Na koncu koncev je tako, da morajo spremembe zakonodaje biti prirejene s treh vidikov. Eden je čisto pravni, drugi je vidik uporabnikov, tretji pa je tehnološki. Tukaj pa gre za stalno delo, ki pa je ob uvajanju posameznih projektov še toliko bolj izpostavljeno na konkretnem področju, na katerem se projekt nahaja.

5. Kako poteka koordinacija aktivnosti, povezanih z e-upravljanjem v slovenski državni upravi? Ali je stanje urejeno ali obstajajo kake težave, povezane s koordinacijo in sodelovanjem na tem področju?

Eno je politično gledanje na to, drugo pa je čisto strokovno. Jaz osebno s stališča stroke smatram, da pogrešamo močno koordinacijsko vlogo nekoga. Je pa naloga politike, da se taka vloga izpostavi. Tukaj se stvari počasi spreminjajo, je pa dejstvo, da se bo morala politika s tem najprej dobro seznaniti, potem pa se bo lahko lotila dela. Zdaj se že kar nekaj časa, kako leto, vleče to razmišljanje, kako naprej.

➤ **Je bila ukinitve Ministrstva za informacijsko družbo torej napaka, kot sem slišal od nekaterih drugih sogovornikov?**

Ministrstvo za informacijsko družbo je bilo usmerjeno bolj navzven. Bolje bi bilo reči, da se je ukinilo Ministrstvo za informacijsko družbo in Center vlade za informatiko. Večina CVI je sicer kasneje pristala na direktoratu za e-upravo in upravne procese na novonastalem Ministrstvu za javno upravo. Ampak v drugih vlogah, z nekimi drugimi pooblastili. S strokovnega vidika bi bilo precej lažje, če bi še vedno obstajal CVI, ker bi bili na ta način znotraj bolj usklajeni. A to se dotika že političnega področja, ki ga ne želim komentirati.

6. Kako je s financami? Ali je financ od vsega začetka e-upravljanja pri nas bilo dovolj za izpeljavo zelenih projektov ter za vzdrževanje sistema in njegovo stalno testiranje? Ali obstaja kontinuiteta glede financiranja teh projektov ali je priliv denarja odvisen od politične volje?

Tako kot povsod financ nikoli ni dovolj. Po drugi strani pa je tudi naša sposobnost omejena. Recimo, da bi bilo več denarja, kot ga imamo zdaj. Prišlo bi do drugega problema, da nimamo dovolj kvalificiranega kadra, da bi ta denar učinkovito porabil. Če nimaš pripravljenih projektov in ljudi, ki bi bili sposobni te projekte nadzirati in voditi, namreč hitro lahko pride do metanja denarja skozi okno. Čutimo hude probleme zaradi premajhne količine ljudi. Uprava je specifična, težko dobiš ljudi, tudi nekdo, ki pride od zunaj, potrebuje optimistično rečeno kako polovico leta, da se vpelje v delo. Po drugi strani pa imamo zavezo, da zmanjšamo število zaposlenih v javni upravi. Tako je na vseh področjih, saj ne moreš zmanjšati števila zaposlenih le na nekem področju, na ostalih pa ne. Obstaja sicer težnja k temu, da bi se to stanje balansiralo, da bi bila ministrstva bolj uravnotežena po številu zaposlenih glede na potrebe, a to je ponovno odvisno od politike. Njihova zaveza je, da se vsako leto število zaposlenih zniža za 2 %.

Jasno pa je, da smo v obdobju gospodarske krize tako kot večina ostalih tudi mi čutili finančni primanjkljaj.

7. Pomemben element e-uprave je informatizacija in povezava raznih registrov, podatkovnih baz ipd. Katere podatkovne baze so do zdaj bile informatizirane, kako so urejene povezave do njih in kaj to pomeni za same uporabnike? So še kje kake rezerve, ali se je že spravilo v elektronsko obliko vse podatkovne baze, za katere je to bilo smotrno?

Moram povedati, da je ena od redkih dobrih stvari nasledstva iz prejšnjih časov obstoj centralnih registrov. Tam, kjer tega nismo imeli, čutimo še sedaj največje probleme. Centralni register prebivalstva, kataster ipd. Vsi ti registri so bili bolj ali manj centralizirani. Eno od področij, kjer je bilo to relativno slabo centralizirano, je bil DURS, to se poizkuša sedaj čim bolj popraviti. A čez noč to ne gre, ker je vmes potrebno zagotoviti tudi delovanje. Veliko se tako dela na centralizaciji registrov in njihove dostopnosti preko enega vmesnika. V skladu s 136. ali 139. členom Zakona o državni upravi moramo državni uradniki pridobiti podatke v državni upravi sami, če obstajajo, ne pa da to počne uporabnik. Že to spreminja način dela v državni upravi. Tipičen primer je spet eVEM.

➤ **Kako napreduje področje proaktivnosti storitev (Evropa temu že daje poudarek), ali povezave med registri to omogočajo?**

Proaktivnost se že izvaja. Lahko dobite sporočilo na elektronsko pošto, da vam je potekel nek dokument. A tu je še veliko vprašanj, povezanih z varovanjem zasebnosti in osebnih podatkov. To, da bo nek dokument potekel, je namreč osebni podatek. Obstajajo pa tudi tehnološke dileme, kako to narediti. Če vam pošljemo sporočilo na vaš račun pri Gmailu, je to lahko problematično. Tu je veliko stvari, ki jih še odkrivamo in se spuščamo v vode, v katerih še nismo bili, zato je potrebno vzpostaviti neko prakso na tem področju.

8. Stanje glede vpeljevanja odprtokodnih projektov v državno upravo je še v povojih oziroma bi skoraj lahko rekli, da se odprtokodnega in prostega programja v državni upravi ne uporablja. Lahko komentirate, zakaj je tako? Če so vzrok finance in ocenjevanje stroškov preko triletnega obdobja, zakaj se pri zagotavljanju programske opreme ne gre v dolgoročnejši projekt?

Se ne strinjam, da se odprtokodnih rešitev v državni upravi ne uporablja. Uporabljamo jih in to zlasti na strežnikih.

Druga stvar pa je na delovnih postajah. En del državne uprave, konkretno sodstvo, je šel pri zagotavljanju pisarniške programske opreme na OpenOffice.org. Drugje tega še nismo naredili, tudi zaradi tega, ker je bila zgodovina drugačna. Na vsak način želimo uveljavljati odprte standarde, katere podpira tako licenčna kot odprtokodna programska oprema. Želimo zmanjšati stroške lastništva. A to, da imamo odprtokodno programsko opremo, kjer so licence

na papirju sicer zastoj, pa še ne pomeni, da je to cenejše v celoti. Tukaj je problem podpore, pojavlja pa se tudi problem, ki ga še ne znamo rešiti, to pa je problem sprejema take programske opreme s strani končnih uporabnikov. Ljudje želimo uporabljati neke stvari, na katere smo se navadili.

Kar pa se dolgoročne računice za zagotavljanje programske opreme tiče, pa morate vedeti dve stvari. Tu ne gre le za končne stroške. Problem nastane lahko tudi zaradi denarnega toka. Lahko se zgodi, da imate na voljo za izpeljavo nek projekt, za katerega izračunate, da se v desetih letih finančno izplača. A lahko to pomeni, da boste finančne koristi imeli šele v zadnjih letih tega obdobja. Mi imamo za letošnje leto na voljo določeno količino denarnih sredstev, s katerimi moramo uresničiti neke dejavnosti. In če politike oziroma ministrstva za finance, ne uspemo prepričati, naj nam odobrijo neka sredstva, ki bodo začela dajati učinke šele čez 5 ali 10 let, potem je take stvari težko izpeljati. Če ponazorim s primerom iz moje mladosti: takrat sem izračunal, da se mi na dolgi rok bolj splača imeti Volkswagnovega golfa, kot zastavo 101, a sem kupil zastavo, ker si golfa nisem mogel privoščiti.

➤ **Kakšna je aktivnost Centra za odprto kodo Slovenije? Ima kak vpliv na poslovanje v upravi?**

COKS deluje v okviru Ministrstva za šolstvo in šport. Mi sodelujemo zraven. COKS lahko sodeluje pri projektih e-uprave, a kakega neposrednega vpliva nima, ker ga tudi ne sme imeti. Je bolj združenje kot pa konkretno podjetje.

9. Ali obstajajo kake težave z usposobljenostjo uslužbencev glede uporabe IKT in glede usposobljenosti za aktivnosti, povezane z e-upravljanjem? Če so, kako je poskrbljeno za izobraževanje kadrov na tem področju?

Glede osnovne uporabe te opreme ni nobenega problema. Imamo organizirano izobraževanje v dveh smereh. Obstaja interno izobraževanje na upravni akademiji, ki ga zagotavljamo preko svojih lastnih kadrov, na drugi strani pa sodelujemo tudi s partnerji izven državne uprave, ki nam nudijo specialistično izobraževanje ali pa masovno izobraževanje na nekaterih področjih, na katerih ga sami ne moremo ponuditi. Lahko pa povem, da pogodbe, ki jih podpišemo z zunanji izvajalci, vključujejo tudi izobraževanje naših zaposlenih. Tako je bilo pri projektu

eVEM, ko smo odprli veliko poslovnih točk in smo potrebovali usposobljene ljudi za delo na njih. To je bil del projekta.

➤ **Ali obstajajo kake težave z usposobljenostjo ljudi na področju e-uprave kot prvine menedžmenta v javni upravi?**

Da, tudi, a tu gre za drugo zadevo. Tu govorimo bolj o menedžmentu in upravljanju. Glede tega področja imamo del izobraževanja organiziran tudi tukaj. A problem imamo tukaj zato, ker gre za odločitve, ki se tičejo politike. Tu pa nimamo mandata, da bi izobraževali politike. Dejstvo pa je, da se s spremembami zakonodaje spreminja tudi organizacija. E-upravljanje pa je zelo nedefiniran pojem. To lahko zajema organizacijo, ki je prilagojena e-upravi, lahko pa tudi čim bolj efektivno rabo virov na področju e-uprave. To pa sta dve različni zadevi.

10. Ali je upravna kultura uslužbencev v slovenski državni upravi na zadovoljivem nivoju? Če ni, kje se kažejo pomanjkljivosti in kaj je vzrok za nezadovoljivo stanje?

Stanje upravne kulture je zelo različno, odvisno od posameznikov. Želimo narediti tudi uporabniku prijazno e-upravo in upravo na splošno. Uprava namreč ni sama sebi namen in deluje za končne uporabnike. Nekje smo uspešni v tem cilju, nekje malo manj. Menim pa, da je upravna kultura na splošno na zadovoljivem nivoju. Seveda ne povsod. Dejstvo je tudi, da nismo še povsod vpeljali e-uprave, nismo še povsod uredili »back-offica« in potem zaradi tega prihaja do kratkih stikov.

11. Ali zakonodaja in tehnične rešitve zagotavljajo ustrezno varnost uporabnikov storitev pri uporabi storitev e-uprave? Ali so na splošno osebni podatki v informatiziranih podatkovnih bazah ustrezno zaščiteni?

Ogromno dela pri vzpostavitvi aplikacij e-uprave je bilo posvečenega varnosti. Če pogledamo shemo sistema, kot v Sloveniji obstaja, je ustrezno oblikovana politika, ki vse to pokriva. Podatki v sistemih, za katere mi mislimo, da so najbolj pomembni, kot so CRP ipd, so ustrezno zaščiteni. Ne moremo pa zagotoviti, da se nikakor ne bo storil vdor v ta sistem. Na tem stalno delamo, veliko energije in sredstev gre za zaščito podatkov. Mislim, da je to v redu urejeno.

12. Ali je javnosti ustrezno omogočeno sodelovanje pri e-upravljanju ali bi se to lahko še izboljšalo? Ali so javnosti na voljo ustrezni mehanizmi vplivanja in podajanja mnenj uslužbencem ali je za to slabo poskrbljeno? Ali so mnenja javnosti dovolj upoštevana, ko pridejo do javnih uslužbencev?

Imamo na voljo več portalov, kjer lahko tudi državljani postavljajo svoja vprašanja, pošiljajo svoje predloge in tako dalje. Ena od nalog je ta, da nobeno vprašanje ali predlog ne sme ostati neodgovorjen. Druga stvar je, ali je odgovor pozitiven ali negativen. Nobene stvari se ne sme ignorirati. Na portalu e-uprave se lahko postavlja vprašanja, imamo tudi portal predlagaj.vladi.si, tako da je veliko možnosti, da državljan pride v stik z upravo. Je pa to neka participativna kultura med uporabniki in upravo ter na koncu tudi politiko, mi pa se vsega tega še skupaj učimo. Tako na strani uporabnikov kot tudi na strani uprave. Tudi pri nas včasih prihaja do napak, tudi zaradi tega, ker nas ni dovolj, da bi vse to servisirali. Tukaj tudi primanjkuje kadrovskih virov, da bi za to področje skrbeli tako, kot je to potrebno.

➤ **Torej volja za vključevanje državljanov k e-participaciji obstaja?**

Če pogledamo portale, vsaj tiste, katere upravljamo mi, boste povsod videli neko možnost za postavitev vprašanj, da oddate sporočilo itd. Imamo celo poseben sektor, posebno organizacijsko enoto, ki skrbi točno za to. Vsi odgovori pa niso odvisni od nas, mi jih tudi posredujemo tistim, ki so za to pristojni, če oni potem odgovorijo, nam pošljejo odgovor in mi ga objavimo.

13. Do državne uprave se teoretično lahko dostopa preko različnih kanalov (fizično, telefon, po elektronski poti). Vzpostavili so tudi projekt Halo uprava in Halo inšpekcija kot del storitve pomoči uporabnikom e-uprave. Ali je s tema storitvama dostopnost preko različnih kanalov ter za vse uporabnike (tudi tiste, ne ravno večče uporabe IKT) zagotovljena tudi v praksi? Ste seznanjeni z učinkom teh storitev?

Gre za idejo, da je znotraj uprave vse urejeno elektronsko. Vendar mora na koncu koncev uporabnik, tudi če pride do okenca ali pa če pokliče po telefonu, dobiti enako kvaliteto storitev. Ravno zato, da se dobi neko povratno informacijo oziroma »feedback« s strani uporabnikov, imamo vzpostavljene Halo upravo in Halo inšpekcijo, portal predlagaj.vladi.si in podobno. Poleg tega, če kdo ne obvlada IKT, lahko telefonira.

S podatki o učinku teh storitev, o množičnosti njihove uporabe nisem seznanjen, lahko bi jih dobil, a mi trenutno niso poznani.

14. Glede na to, da naj bi na ministrstvu vodili tudi statistiko in ostale podatke o delovanju sistema e-uprave, me zanima, ali imate na voljo kake podatke o neuspehih in slabih učinkih e-upravljanja? Kakšne zaključke lahko iz teh podatkov potegnete? Na katerem polju lahko pričakujemo akcije v prihodnosti glede tega?

Nisem sicer pristojen, da gledam pod prste in da komentiram, kaj se je dogajalo na drugih ministrstvih v zvezi s prenovo procesov. Dejstvo pa je, da se stvari dogajajo drugače, kot so se. Če ne drugega je prišlo do spremembe toka podatkov, kar je zahtevalo reorganizacijo tudi na drugih ministrstvih.

➤ **Kako ste se lotili prenove procesov v državni upravi? Se je do zdaj zgodilo kje kako organizacijsko prestrukturiranje v smislu zmanjševanja števila zaposlenega osebja na račun racionalizacije poslovanja zaradi e-uprave? Lahko iz tega potegnemo kak zaključek, da je e-uprava privedla do zniževanja stroškov delovanja državne uprave, da je njeno delovanje smotrno z vidika cost-benefit analize?**

Mi ne želimo postaviti e-uprave in sploh informatizacije kot dejavnik, ki bo metal ljudi na cesto. Dejstvo je, da imamo cilj zmanjševanja števila zaposlenih, a to počnemo skozi naravni odliv, ne pa skozi bolj krute metode. E-uprava lahko na vsak način omogoča racionalizacijo, pa ne v smislu, da bi zaradi te racionalizacije odpuščali ljudi, ampak enostavno, da jih razbremenimo rutinskih opravil, da bi se lahko bolj posvetili vsebini svojega dela. Posledično se avtomatično dviguje kvaliteta storitev. V končni fazi so ljudje kljub vsej informatizaciji tisti, ki odločajo in ki nekaj naredijo, avtomatizirali pa smo že vse standardne postopke. Nekje bolj, nekje manj inteligentno. To se zdaj dogaja še naprej, a na višji stopnji. V ozadju pa so seveda ljudje, ki to realizirajo in ki dajejo vsebino.

➤ **Ali obstaja kakšen poseben postopek prenove procesov v upravi, povezan z e-upravljanjem, kaki značilni koraki?**

Večina prenove procesov se začne pri prenovi zakonodaje. Naše izkušnje so v tem, da so bile prenove, ki niso vsebovale vsebinskih nosilcev, ki so bile diktirane od zunaj, večinoma neuspešne. To ne velja le za e-upravo, pač pa tudi za gospodarstvo. Mi želimo čim prej pri vsakem projektu identificirati njegove nosilce in jih čim prej vključiti v projekt. Potem je seveda prenova bistveno lažja, saj je projekt potem njihov in ne naš. Mi smo še vedno samo servis. Res je, smo servis, ki veliko dela, ki lahko veliko sodeluje, a smo še vedno samo servis. Lahko damo idejo ali kaj predlagamo ali omogočimo. Odločitev, ali naj se nekaj naredi ali ne, kako naj se naredi, pa je v rokah vsebinskega nosilca. Ne moremo in ne želimo diktirati drugim, kako naj nekaj izvedejo.

PRILOGA C: Intervju z dr. Gregorjem Virantom

1. Uporaba storitev e-uprave v RS je relativno nizka v primerjavi s klasičnimi storitvami državne uprave. Ali je nadaljnje vlaganje v razvoj e-uprave pri nas glede na to dejstvo sploh smotrno ali pa gre bolj za stvar prestiža in za nepotrebno zapravljanje davkoplačevalskega denarja? Ali je okolje v Sloveniji po vaši oceni pripravljeno sprejeti e-upravo? Bi lahko bil problem v neustreznih zunanjih okoliščinah?

E-uprava ni le poslovanje G2C in G2B, ampak v prvi vrsti zaledno poslovanje G2G, ki omogoča kvalitetne storitve tudi v fizičnem svetu.

Tudi poslovanje s strankami bo sčasoma pridobivalo pomen, še posebej poslovanje s pravnimi osebami (podjetji), kjer uporaba hitro narašča in bo v doglednem času dosegla visoke odstotke.

2. Ali vzrok za nizko uporabo teh storitev tiči morda tudi v promociji e-uprave med državljani in osveščanju slednjih glede prednosti uporabe teh storitev?

Tudi, vendar je osnovni razlog v tem, da ima povprečen državljan relativno malo opravkov z javno upravo. Še posebej spričo poenostavitve upravnih postopkov (npr. ukinitve dohodninske napovedi). Zato ima »frontoffice« e-uprava večjo dodano vrednost za podjetja kot za posamezne državljane.

3. Kako bi opisali vizijo za razvoj e-uprave v RS? Ali obstaja partnerstvo med politiko in upravo na tem področju? Ali obstaja pravo vodstvo in predanost nekim skupnim idejam za razvoj e-upravljanja tako na politični kot upravni ravni?

Na načelni ravni politična podpora obstaja in tudi bistveno različnih pogledov med političnimi strankami ni zaznati. Gre bolj za operativno sposobnost vlade in ministrov – v kolikšni meri so sposobni razvijati in izvesti nove ideje.

4. Ali v Sloveniji obstaja ustrezna pravna podlaga, ki bi omogočala neoviran razvoj in udejanjanje e-upravljanja, ali pa so morda še kaki vidiki zakonodaje, ki onemogočajo optimalen razvoj slednjega? Katera zakonodajna določila so ustrezna ter katera bi bilo potrebno spremeniti ali modernizirati, da bi lahko v popolnosti koristili potenciale e-upravljanja?

Zakonodaja (ZEPEP, ZUP, Uredba o upravnem poslovanju) v celoti podpira oziroma omogoča razvoj e-upravljanja. Šibkost je le na področju volitev kot nekakšne stične točke med e-storitvami in e-demokracijo. Se pa tu ne spuščam v oceno zakonodaje o sodnih postopkih.

5. Kako poteka koordinacija aktivnosti, povezanih z e-upravljanjem v slovenski državni upravi? Ali je stanje urejeno ali obstajajo kake težave, povezane s koordinacijo in sodelovanjem na tem področju?

➤ **Ali ima Direktorat za e-upravo in upravne procese dovolj pomembno vlogo in dovolj podpore znotraj ministrstva, da lahko nemoteno uresničuje svoje cilje in vizijo razvoja e-uprave in z njo povezanih procesov v državni upravi?**

Za sedANJI mandat ne morem ocenjevati, v »mojem« mandatu je imel direktorat polno podporo. Direktorat ima pomembno vlogo pri koordinaciji, zlasti se je to pokazalo npr. pri razvoju portala e-uprava, kjer je direktorat koordiniral uredniški odbor, in pri projektu VEM, kjer je bilo treba usklajevati preko 10 institucij. Koordinacija je potekala na ravni direktorja urada za e-upravo in IT pa tudi na ravni ministra.

Kadrovska zasedba direktorata je številčno gledano relativno skromna, gre pa za strokovnjake z vrhunskimi kapacitetami, ki so e-upravo po meritvah Capgemini spravili na 2. mesto v EU, ko gre za dostopnost storitev.

6. Kako je s financami? Ali je financ od vsega začetka e-upravljanja pri nas bilo dovolj za izpeljavo zelenih projektov ter za vzdrževanje sistema ter njegovo stalno testiranje? Ali obstaja kontinuiteta glede financiranja teh projektov ali je priliv denarja odvisen od politične volje?

Na področju informatike vlada vedno išče prihranke, zato je moralo Ministrstvo za javno upravo stalno izvajati racionalizacijo na tem področju. Za nekatere projekte (VEM) smo uspešno črpali evropska sredstva.

Pogosto je zmanjkovalo denarja za infrastrukturo, zaradi česar je prihajalo do občasnih motenj na centralnem strežniku in pri komunikacijah. Tu bi po mojem mnenju Vlada morala zagotoviti dovolj denarja, da bi bila infrastruktura »na varni strani«.

7. Pomemben element e-uprave je informatizacija in povezava raznih registrov, podatkovnih baz ipd. Katere podatkovne baze so do zdaj bile informatizirane, kako so urejene povezave do njih in kaj to pomeni za same uporabnike? So še kje kake rezerve, ali se je že spravilo v elektronsko obliko vse podatkovne baze, za katere je to bilo smotrno?

Menim, da je večina podatkovnih baz informatiziranih. Informatizirani so centralni register prebivalstva, sodni register, poslovni register, zemljiška knjiga, zemljiški kataster, v zaključni fazi informatizacije je tudi matični register. Lahko bi rekli, da so podatkovne baze v naši upravi informatizirane, urejene pa so tudi povezave do njih, kar pomeni, da imajo organi, ki jih potrebujejo, možnost spletnega dostopa do njih. So pa še rezerve, predvsem na področju davčnih registrov. Ti sicer obstajajo, vendar tehnologija žal ne omogoča »online« vpogleda vanje. Ti podatki pa so zelo pomembni za mnoge organe, ki odločajo recimo o socialnih pravicah in podobno. Tipičen primer je dohodkovni cenzus, denimo koliko dohodkov ima nekdo lahko največ, da bi dobil neko pravico, otroški dodatek, štipendijo in tako naprej. Največ rezerv je torej na področju davčnih baz.

8. Stanje glede vpeljevanja odprtokodnih projektov v državno upravo je še v povojih oziroma bi skoraj lahko rekli, da se odprtokodnega in prostega programja v državni upravi ne uporablja. Lahko komentirate, zakaj je tako? Če so vzrok finance in ocenjevanje stroškov preko triletnega obdobja, zakaj se pri zagotavljanju programske opreme ne gre v dolgoročnejši projekt?

Na odprtokodnih projektih so v državni upravi pretežno strežniške aplikacije, medtem ko so namizne aplikacije bodisi na Windows, bodisi na Lotus Notes platformi. Tukaj je gotovo še maneverski prostor. V mojem obdobju se za prehod na odprtokodne aplikacije nismo odločili preprosto zaradi stroškov in tveganj, ki bi jih to prineslo za sabo. Prehod na odprtokodne rešitve bi lahko v začetni fazi pomenil precej visoke stroške, pa tudi tvegano je.

➤ **Na direktoratu za e-upravo in upravne procese sem izvedel, da je velik problem glede tega prehoda na odprtokodne rešitve predvsem v zagotavljanju denarnega toka. Ali je realno pričakovati, da bi se kdaj lahko zagotovilo naenkrat dovolj sredstev, da bi se lahko izpeljalo ta prehod z lastniške programske opreme na odprtokodno?**

Tako oceno je težko podati. Zlasti zdaj, v obdobju krize, je težko pričakovati take možnosti, tako da dvomim, da bi do tega lahko prišlo. Je pa vseeno glede odprte kode bolje, da se zanesete na tiste odgovore, ki ste jih dobili na direktoratu.

9. Ali obstajajo kake težave z usposobljenostjo uslužbencev glede uporabe IKT in glede usposobljenosti za aktivnosti, povezane z e-upravljanjem? Če so, kako je poskrbljeno za izobraževanje kadrov na tem področju?

Za vse nove aplikacije se vedno organizirajo ustrezna usposabljanja. Tu kakšnih velikih problemov ni. Šolski primer za to je projekt eVem, kjer je del akcijskega načrta zajemal tudi usposabljanje svetovalcev. In večinoma je tako tudi pri ostalih projektih. Tisti zaposleni, ki sodelujejo pri določenih zadevah, so zanje tudi ustrezno usposobljeni. Tu nekih velikih problemov ne vidim.

10. Ali je upravna kultura uslužbencev v slovenski državni upravi na zadovoljivem nivoju? Če ni, kje se kažejo pomanjkljivosti in kaj je vzrok za nezadovoljivo stanje?

Kakor kje. Zagotovo se je v zadnjem desetletju upravna kultura zelo spremenila. Spremenila pa se je v smer večje orientacije k uporabniku. Je pa to zelo različno od podsistema do podsistema. Menim, da se je upravna kultura najbolj spremenila na upravnih enotah, kjer so se uvedli projekti kakovosti, merjenje zadovoljstva uporabnikov, skratka veliko je bilo narejenega za stranke. V nekaterih drugih delih sistema pa je bilo narejenega manj. Opazna je bila tudi sprememba upravne kulture na davčni upravi takrat, ko jo je vodil Ivan Simič. Na najnižji ravni pa je na zavodih v okviru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Zavod za zaposlovanje, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, centri za socialno delo – tukaj opažam še zelo veliko birokratske miselnosti. Na splošno se kultura izboljšuje, čeprav je še veliko birokratske miselnosti in tu se da še veliko popraviti. So pa velike razlike od podsistema do podsistema.

➤ **Nekatere raziskave so z vidika odgovarjanja na poslano elektronsko pošto pokazale dokaj slabo upravno kulturo na ministrstvih. So morda v teku kake aktivnosti, s katerimi bi se poizkušalo to spremeniti?**

Niso. Moram pa priznati, da smo se v mojem mandatu posvetili predvsem upravnim enotam. Za ministrstva bi bilo potrebno vpeljati redno poročanje Vladi o odzivnosti na vprašanja na portalu e-uprave. Tam ta statistika obstaja. Vsak državljan lahko posameznemu ministrstvu na portalu e-uprava zastavi vprašanje in točno se vidi, v kolikšnem času ministrstvo odgovarja. O tej statistiki pa bi lahko obveščali Vlado, ki bi potem opozarjala posamezna ministrstva, ki so počasnejša, da bi se to izboljšalo. Se pa strinjam z vami, da je ta kultura odnosa z uporabniki na ministrstvih precej nižja kot na upravnih enotah.

11. Ali zakonodaja in tehnične rešitve zagotavljajo ustrezno varnost uporabnikov storitev pri uporabi storitev e-uprave? Ali so na splošno osebni podatki v informatiziranih podatkovnih bazah ustrezno zaščiteni?

Mislím, da ja. Za tiste storitve, kjer so možne kakršne koli zlorabe, je obvezna uporaba digitalnega certifikata, ki omogoča zanesljivo avtentifikacijo pošiljatelja. Pri tistih storitvah, kjer zlorabe niso možne, pa tega ni. Recimo pri podaljšanju prometnega dovoljenja ne more priti do nobene zlorabe, zato tudi potrebe po uporabi digitalnih potrdil tu ni.

Sicer pa je vsak vpogled v podatkovne baze zabeležen. Obstaja sledljivost. Še najbolj ozko grlo je pri nadzoru. Informacijska pooblaščenka preko svojih nadzornikov to nadzira in če bi imela večje število nadzornikov, bi to bilo lažje. Lahko bi naredili več preizkusov in bolje spremljali zadeve. Tako pa imajo gotovo določen kadrovski primanjkljaj in je to zagotovo malo problematično.

12. Ali je javnosti ustrezno omogočeno sodelovanje pri e-upravljanju ali bi se to lahko še izboljšalo? Ali so javnosti na voljo ustrezni mehanizmi vplivanja in podajanja mnenj uslužbencem ali je za to slabo poskrbljeno? Ali so mnenja javnosti dovolj upoštevana, ko pridejo do javnih uslužbencev?

Če je tukaj mišljeno sodelovanje pri pripravi predpisov in ostalih »policy« odločitev, je to še vedno precej različno od ministrstva do ministrstva. Poslovník Vlade sicer zahteva, da predlagatelji gradiv poročajo o tem, kako so gradiva usklajevali s civilno družbo. V principu bi se to moralo izvajati, je pa tu kultura od ministrstva do ministrstva zelo različna, nekje se temu posveča več pozornosti, na Ministrstvu za javno upravo že tradicionalno, nekje pa malo manj.

Če gre pa za vprašanje zbiranja predlogov za izboljšavo predpisa in tako dalje, pa zelo dobro deluje spletni naslov oao.predlogi@gov.si, kamor lahko vsi zainteresirani pošiljajo svoje predloge za izboljšave in poenostavitve postopkov in tako naprej. To se potem obdeluje in se potem vsako leto tudi na podlagi tega naredi akcijski načrt za poenostavljanje administrativnih ovir. To je lepa možnost tudi za vsakega posameznega državljana, da participira.

13. Do državne uprave se teoretično lahko dostopa preko različnih kanalov (fizično, telefon, po elektronski poti). Vzpostavili so tudi projekt Halo uprava in Halo inšpekcija kot del storitve pomoči uporabnikom e-uprave. Ali je s tema storitvama dostopnost preko različnih kanalov ter za vse uporabnike (tudi tiste, ne ravno večče uporabe IKT) zagotovljena tudi v praksi? Ste seznanjeni z učinkom teh storitev?

Po pravici povedano, nisem seznanjen z delovanjem Halo uprave, ker sem zapustil ministrstvo takrat, ko je bil še v zelo zgodnjih fazah. Na začetku se mi je zdelo, da funkcionira dobro, vendar bi več podatkov o tem zagotovo imeli na direktoratu.

➤ **Vidite morda še kak način pristopa do uprave, ki še ni izkoriščen?**

Morda bi bilo potrebno malo bolj omogočiti sodelovanje po telefonu. Halo uprava je zagotovo lepa možnost za to, dobro bi bilo tudi, da bi bila uprava bolj odzivna. Recimo, če pokličete direktno na kak organ, na neko konkretno upravno enoto ali konkretno davčno izpostavo, se pogosto dogaja, da nimajo časa, da ne dvignejo telefona in tako dalje. Treba bi bilo zagotoviti dosledno spoštovanje Uredbe o upravnem poslovanju, ki zahteva, da je ves poslovni čas na voljo nekdo, ki daje splošne informacije strankam. Tu smo še šibki in tu bi bilo potrebno zagotoviti bolj dosledno izvajanje.

14. Zanima me, kakšna je vaša splošna ocena e-upravljanja v Sloveniji? Kakšne zaključke lahko iz informacij, ki jih imate na voljo in iz pridobljenih izkušenj, potegnete? Katere so največje slabosti e-upravljanja pri nas?

Če bi e-upravljanje pri nas ocenil z oceno od 1 do 5, bi jo ocenil z oceno 4. V primerjavi z drugimi evropskimi državami je stanje zelo dobro, predlani smo bili celo na 2. mestu v EU, po zadnji raziskavi pa smo trenutno 5.

Je pa tu še veliko manevrskega prostora. Močno smo zaostali na področju e-javnega naročanja. E-javna naročila, to slabo funkcionira. Projekt je absolutno zastal, kar je velika škoda, tu je velik manevrski prostor. Poleg tega pa bi bilo potrebno davčni informacijski sistem ponovno vzpostaviti, da bi bilo omogočeno dostopanje do podatkov, kar je zelo pomembno. Tu je še zakonodajni postopek, ki je žal očitno zastal ali pa je nekje zablokiran, ki bi omogočil sledljivo spremljanje predpisa od prvega osnutka pa potem skozi vse faze. Na to se lahko obesi potem tudi javna participacija, udeležba državljanov z mnenji. Ta projekt bi bil lahko zaključen že pred kakim letom, pa še danes ni. Verjetno so to tudi glavne šibkosti.

PRILOGA Č: Intervju z dr. Mirkom Vintarjem

1. Uporaba storitev e-uprave v RS je relativno nizka v primerjavi s klasičnimi storitvami državne uprave. Ali je nadaljnje vlaganje v razvoj e-uprave pri nas glede na to dejstvo sploh smotno ali pa gre bolj za stvar prestiža in za nepotrebno zapravljajanje

davkoplavevskega denarja? Ali je okolje v Sloveniji po vaši oceni pripravljeno sprejeti e-upravo? Bi lahko bil problem v neustreznih zunanjih okoliščinah?

Mislím, da to sploh ne more biti vprašanje. Razvoj je namreč do sedaj vedno šel le naprej, nikoli nazaj. Zato to, da je na začetku uporaba neke novosti nizka ali slaba, še ne pomeni, da jo je potrebno zavreči. Povsem jasno je, da je zaradi tega potrebno nadaljevati z vlaganjem. Res pa je, da bi bilo potrebno v prihodnosti nekoliko bolj ciljano vlagati. Razvoj storitev je doslej potekal bolj na pamet. Potrebno bi bilo ugotavljati, katera so tista področja, ki so za uporabnike bolj zanimiva, ki prinašajo več dodanih vrednosti ter ki jim dejansko zmanjšujejo težave, ki jih imajo uporabniki v stikih z upravo. V Sloveniji do sedaj teh študij ni bilo narejenih veliko oziroma jih ni bilo skorajda nič. Kot že rečeno, se je delalo bolj na pamet, zato so pri teh storitvah velikokrat tudi slabo zadeli. Kakor koli že, na dolgi rok se bo to že nekako izravnalo, absolutno je potrebno še naprej vlagati, razvoj pa bo tudi šel naprej. Prepričan sem, da bomo v bližnji prihodnosti vsi občani pretežno uporabljali elektronske storitve.

Res, da jih ne bomo nikoli uporabljali vsi, niti ne bomo uporabljali vseh izmed njih, to je čisto jasno. Vse dosedanje študije so pokazale, da je potrebno razvijati več kanalov, internet pa je zgolj eden izmed njih. Vsi klasični kanali bodo ostali še dolgo časa. Zagotovo pa je ravno internet eden od kanalov, ki bo v prihodnosti nenehno pridobival na veljavi.

2. Ali vzrok za nizko uporabo teh storitev tiči morda tudi v promociji e-uprave med državljani in osveščanju slednjih glede prednosti uporabe teh storitev?

Raziskave, ki so bile na tem področju narejene, tudi mi smo naredili eno obsežno raziskavo na to temo, so pokazale, da je bil na začetku to zagotovo eden izmed ključnih razlogov za nizko uporabo e-storitev. V zadnjem času se je to izboljšalo, promocij je zdaj več. Recimo portal eVEM, ki je namenjen podjetnikom za ustanavljanje družb, je relativno dobro promoviran. To več zagotovo ni glavna slabost oziroma celo že težko govorimo o slabosti. Glavni problem, ki po moji oceni in glede na študije, ki smo jih naredili, vpliva na nizko uporabo elektronskih storitev, je nizka dodana vrednost storitev, ki so bile do zdaj ponujene. Predvsem to velja za državljane, podjetja so namreč v drugačnem položaju in tam je tudi uporaba teh storitev precej višja. Ne nazadnje so bila podjetja tudi prisiljena v to, da v nekaterih primerih komunicirajo z upravo (tak primer je npr. davčna uprava) v elektronski obliki. Državljanov se ne da tako

preprosto prisiliti v to, potrebno jih je zmotivirati, kar pa se najlažje naredi z dodano vrednostjo samih storitev.

➤ **Ali bi lahko problem tičal v tem, da je premalo storitev slovenske e-uprave celostnih – državljanom sta bili pred časom na voljo le dve celostni e-storitvi (registracija vozil in odmera dohodnine) – koliko jih je sedaj?**

To je zagotovo velik problem. Že vrsto let razvijamo koncept t. i. življenjskih situacij. Taka ponudba storitev naj bi bila integrirana in združena v neke vrste pakete naravnih življenjskih situacij. Te ponudbe za zdaj še ni oziroma gre pri tem bolj za izjeme, kot za pravilo, na način, da bi se to spodbujalo, pa bi se zagotovo dodalo precej dodane vrednosti za uporabnike. Meni osebno, če bi gradil hišo, bi veliko pomenilo, da bi vse formalnosti, povezane s tem, lahko uredil na enem mestu, ne pa da bi moral hoditi na 6, 7 ali 8 različnih koncev poiskati, kaj vse je potrebno narediti v kontaktu z državo. To bi gotovo povečalo dodano vrednost storitev in povečalo njeno upravo.

3. Kako bi opisali vizijo za razvoj e-uprave v RS? Ali obstaja partnerstvo med politiko in upravo na tem področju? Ali obstaja pravo vodstvo in predanost nekim skupnim idejam za razvoj e-upravljanja tako na politični kot upravni ravni?

Temu bi težko tako rekli. Politika je sicer nekaj pozitivnih stvari gotovo naredila. Na strateški ravni v Sloveniji smo sprejeli ključne dokumente, ki so bili za to potrebni. Tudi normativne spremembe smo v glavnem izpeljali tiste, ki so bili potrebne za uvajanje elektronskega poslovanja. Na tej ravni je politika odigrala svoje. Da pa bi dejansko podpirala razvoj e-uprave skozi konkretne programe, skozi sisteme financiranja in tako naprej, tega pa že ne moremo potrditi. Dodatna slabost je ta, da se pri nas z menjavo vsake vladne oziroma še boljše rečeno politične garniture začne novo štetje.

V primerjavi s kako Estonijo, katero ves svet pozna po tem, da je naredila neverjeten korak naprej v zadnjih desetih letih, ugotovimo, da so se oni že pred kakimi 15 leti odločili, da bodo prispeli v sam vrh na področju informacijske družbe in e-uprave in vse vlade, ne glede na to, kakšne so, tej strategiji sledijo. Pri nas pa so vsi programi naravnani le na štiri leta, nato pa se začne vse znova, programi se zamenjajo, ljudje tudi in to vpliva tudi na končne rezultate.

4. Ali v Sloveniji obstaja ustrezna pravna podlaga, ki bi omogočala neoviran razvoj in udejanjanje e-upravljanja, ali pa so morda še kakšni vidiki zakonodaje, ki onemogočajo optimalen razvoj slednjega? Katera zakonodajna določila so ustrezna ter katere bi bilo potrebno spremeniti ali modernizirati, da bi lahko v popolnosti koristili potenciale e-upravljanja?

Mislím, da osnovne normativne podlage imamo, tisti zakoni, ki so bili nujno potrebni zato, da se elektronsko poslovanje v upravi lahko izvaja, so bili ustrezno sprejeti oziroma spremenjeni in prilagojeni. Težava se pojavi pri naslednji stvari. Za učinkovito elektronsko poslovanje bi morali spremeniti tudi upravne postopke in upravne procese, to pa večinoma še ni bilo narejeno. Tega se bo potrebno še lotiti in v zvezi s to prenovo upravnih procesov in postopkov bo treba zagotovo spremeniti še številne zakone. Ne nazadnje nas nek evropski program sili v to, Evropska unija je sprejela nek strateški cilj, neka direktiva je bila sprejeta, po kateri naj bi vse države članice do leta 2012 zmanjšale administrativne ovire za 25 % in to je s tem direktno povezano – prenova upravnih postopkov in procesov v smislu zmanjševanja administrativnih ovir na eni strani, na drugi pa uvajanje elektronskega poslovanja. Na nižji ravni pa bo zagotovo potrebno spremeniti še številne predpise.

5. Kako poteka koordinacija aktivnosti, povezanih z e-upravljanjem v slovenski državni upravi? Ali je stanje urejeno ali obstajajo kake težave, povezane s koordinacijo in sodelovanjem na tem področju?

Obstajajo velike težave, kajti tudi tu smo organizacijo nenehno spreminjali. Do leta 2004 smo imeli eno osrednje vladno telo, ki je skrbelo za e-upravo, Center vlade za informatiko, ki je bil zadolžen za vodenje vseh projektov e-uprave. Tega leta smo ga ukinili, ustanovilo se je Ministrstvo za javno upravo, s tem pa so se aktivnosti na tem projektu razdelile po številnih ministrstvih. In zdaj se že kaže to, da imamo na številnih področjih velike težave s koordinacijo projektov, tudi s podvajanjem funkcij. In to je zagotovo eden od problemov, ki upočasnjuje razvoj.

➤ **Direktorat za e-upravo in upravne procese torej nima dovolj avtoritete?**

Seveda. Nima dovolj moči. Poglejte, zdaj recimo na Ministrstvu za zdravje teče velik projekt, imenovan E-zdravje, ki tehta nekaj čez 30 milijonov evrov, v petih letih pa naj bi tehtal okoli

100 milijonov evrov. Nad izvajanjem tega projekta Direktorat za e-upravo in upravne procese nima nobene moči, niti finančne niti organizacijske in tako naprej. Po drugi strani pa imajo tudi na Ministrstvu za zdravje s tako organiziranostjo težave. Ravno včeraj sem se pogovarjal z enim od direktorjev, ki mi je povedal, da so v marsičem odvisni od Ministrstva za javno upravo, in ker se slednje z njimi ta hip ne ukvarja dovolj, tudi projekti počasneje napredujejo.

6. Kako je s financami? Ali je financ od vsega začetka e-upravljanja pri nas bilo dovolj za izpeljavo zelenih projektov ter za vzdrževanje sistema ter njegovo stalno testiranje? Ali obstaja kontinuiteta glede financiranja teh projektov ali je priliv denarja odvisen od politične volje?

Financiranje po moji oceni ni bilo glavni problem. Sredstev sicer ni nikoli dovolj, a menim, da jih je bilo dovolj za to, da bi se tisti programi, ki so imeli prioriteto, tudi uresničili. Vprašanje je, ali smo ta sredstva dovolj optimalno koristili, a menim, da finance niso bile ključni problem.

7. Pomemben element e-uprave je informatizacija in povezava raznih registrov, podatkovnih baz ipd. So še kje kake rezerve ali se je že spravilo v elektronsko obliko vse podatkovne baze, za katere je to bilo smotrno?

To je področje, na katerem je Slovenija največ naredila in je tudi med vodilnimi državami v Evropski uniji na tem področju. Smo t. i. registrska država in imamo dejansko vse ključne registre v elektronski obliki že vrsto let. Mogoče je pri nekaterih registrih še nekaj težav s povezljivostjo, a večina teh težav je bila tudi že odpravljena v zadnjih 5 ali 6 letih. Menim, da je to eno od daleč najbolj razvitih področij v Sloveniji. Tudi širše, če pogledamo razne mednarodne primerjave z najbolje razvitimi državami na tem področju, tu dobro stojimo.

Mogoče pri sami uporabi teh registrov te rešitve, s katerimi se srečujejo upravni delavci, niso dovolj integrirane in imajo pogosto pri vstopanju v te različne sisteme nekoliko več težav. A večina teh registrov je danes dostopnih z večine upravnih enot.

8. Stanje glede vpeljevanja odprtokodnih projektov v državno upravo je še v povojih oziroma bi skoraj lahko rekli, da se odprtokodnega in prostega programja v državni upravi ne uporablja. Lahko komentirate, zakaj je tako? Če so vzrok finance in

ocenjevanje stroškov preko triletnega obdobja, zakaj se pri zagotavljanju programske opreme ne gre v dolgoročnejši projekt?

V zvezi z odprto kodo v javnem sektorju obstaja kar nekaj dilem. Kolikor vem, je bilo narejenih kar nekaj študij tudi v tujini, nekaj malega tudi pri nas, že CVI je imel nek projekt, skozi katerega so poizkušali ugotoviti, kakšne so prednosti in slabosti uporabe odprtokodnih rešitev. Sam sem slišal nekaj referatov na različnih mednarodnih konferencah. Ni povsem enoznačno, ali so odprtokodne rešitve za upravo dobrodošle ali ne. So številni razlogi za, kar nekaj pa jih je tudi proti. Moram priznati, da sam nisem dovolj velik strokovnjak, da bi vam lahko na to temo podal kako svoje stališče. Na prvi pogled je videti, kot da bi bile odprtokodne rešitve za javni sektor nekakšna idealna rešitev, a ko se da vse argumente za ali proti na mizo, ni več tako enostavno priti do odločitve. Vemo tudi, da nekatere druge države resda eksperimentirajo z uvajanjem teh rešitev, a da bi frontalno šle v uvajanje odprtokodnih rešitev, se ne dogaja. Vsaj sam ne poznam nobenega takega primera.

9. Ali prihajajo do izraza kake težave z usposobljenostjo uslužbencev glede uporabe IKT in glede usposobljenosti za aktivnosti povezane z e-upravljanjem? Če so, kako je poskrbljeno za izobraževanje kadrov na tem področju?

Usposobljenost je velik problem. Ravno včeraj sem bil na neki okrogli mizi, ki poteka na Brdu pri Kranju, kjer poteka neko posvetovanje z naslovom »Informatika v javni upravi«. Tam se je razpravljalo tudi o tem, kako se lotiti izobraževanja. Povedali so, da so številne države za javne uslužbence vpeljale neko obveznost, ki se ji reče vozniško dovoljenje za uporabo računalnikov. To je sistem, ki so ga razvili Irci, vključuje seminarje, usposabljanje in na koncu še test. Ta sistem je koristen za pridobivanje osnovnih računalniških znanj in nekatere države so ta ECDL (European Computer Driving Licence) predpisale za javne uslužbence, kot je bil nekoč pri nas strokovni izpit za delo v državni upravi.

Organiziranih izobraževanj v tej smeri obstaja veliko. V glavnem so to neke tržne ponudbe, za katere podjetja tudi zaračunavajo določeno ceno, kar je seveda normalno. Ponudb je veliko, obstaja le vprašanje odločitev znotraj javne uprave v tej smeri in javnih financ. Menim pa, da bi državna uprava to lahko organizirala sama zase.

10. Ali je upravna kultura uslužbencev v slovenski državni upravi na zadovoljivem nivoju? Če ni, kje se kažejo pomanjkljivosti in kaj je vzrok za nezadovoljivo stanje?

Mislím, da se je upravna kultura v zadnjih 10 ali 15 letih zelo popravila in da je ne le po mojih izkušnjah, ampak tudi po nekaterih raziskavah na operativni ravni državne uprave, upravnih enotah, s katerimi imajo državljani največ stikov, ta kultura na relativno visoki ravni. Vedno se sicer da še izboljšati, a menim, da je na neki zadovoljivi stopnji. Drugače pa je v ministrstvih in na občinah, ki imajo s tem velike težave in se da pri njih še veliko izboljšati v pogledu upravne kulture. Upravne enote pa so po moji oceni daleč najboljši del tega sistema, kar zadeva upravno kulturo.

11. Ali zakonodaja in tehnične rešitve zagotavljajo ustrezno varnost uporabnikov storitev pri uporabi storitev e-uprave? Ali so na splošno osebni podatki v informatiziranih podatkovnih bazah ustrezno zaščiteni?

Kar se varnosti nasploh tiče, mislim da so te rešitve kar zadeva poslovanje državljanov z upravo absolutno dovolj varne. Pri večini teh storitev je tako ali tako potrebno uporabljati digitalna potrdila, ki nam zagotavljajo najvišjo stopnjo varnosti, kar jih danes poznamo. Tako da mislim, da to ni problem.

Kar pa se tiče drugega dela vašega vprašanja, varovanja osebnih podatkov, pa gre za drugo zgodbo. Mislim, da se je tudi tu od leta 2005 naprej stanje sicer zelo popravilo, odkar imamo informacijsko pooblaščenko. Tudi tu je situacija bistveno boljša, kot je bila, mogoče gremo na kakšnem področju s tem morda celo nekoliko predaleč in s tem v bistvu tudi vplivamo na učinkovitost delovanja e-uprave.

12. Ali je javnosti ustrezno omogočeno sodelovanje pri e-upravljanju ali bi se to lahko še izboljšalo? Ali so javnosti na voljo ustrezni mehanizmi vplivanja in podajanja mnenj uslužbencem ali je za to slabo poskrbljeno? Ali obstajajo kakšne tehnike, ki se jih ne koristi dovolj, pa bi se jih lahko? Ali so mnenja javnosti dovolj upoštevana, ko pridejo do javnih uslužbencev?

Sodelovanje oziroma e-participacija ali i-participacija, kakor koli hočete, torej participacija pri oblikovanju javnih politik in sprejemanju odločitev je eno od najslabše razvitih področij.

Kot verjetno veste, je tudi področje e-demokracije na splošno pri nas slabo razvito. Študije in raziskave, ki so bile narejene, čeprav jih ni bilo veliko, kažejo na to, da smo nekje v spodnji tretjini med državami Evropske unije na tem področju. To področje je slabo razvito, krivcev je veliko, nekateri so morda tradicionalne narave, saj smo družba, ki je pred časom živela v nekem drugem sistemu, kjer te kulture, teh možnosti in pravic ni bilo. Morda bo potrebno tudi, da se zamenja celo cela generacija, da bi se to spremenilo. Po drugi strani pa tudi naša politika posebno ne podpira tega sodelovanja in komunikacije. Še vedno preferira, da se novi zakonski osnutki pripravljajo v tajnosti kot pa v sodelovanju z javnostjo. Tu imamo še zelo veliko narediti.

Mislím, da je problem, povezan z upoštevanjem mnenj javnosti, ko ta pridejo do javnih uslužbencev, obojestranski in obojesmeren. Mislím, da ta mnenja nikakor niso dovolj upoštevana, še posebej ko gre za področje politike, nekoliko bolj pa, ko govorimo o samih individualnih upravnih postopkih.

13. Do državne uprave se teoretično lahko dostopa preko različnih kanalov (fizično, telefon, po elektronski poti). Vzpostavili so tudi projekt Halo uprava in Halo inšpekcija kot del storitve pomoči uporabnikom e-uprave. Ali je s tema storitvama dostopnost preko različnih kanalov ter za vse uporabnike (tudi tiste, ne ravno večje uporabe IKT) zagotovljena tudi v praksi? Ste seznanjeni z učinkom teh storitev?

Gotovo je še veliko možnih dostopov, ki niso izkoriščeni. Ta večkanalni pristop bo potrebno razvijati tudi v prihodnje, ker so pričakovanja, da bo internet nadomestil vse ostale komunikacijske poti, napačna. Vse raziskave so to pokazale. Potrebno je razvijati vse mogoče kanale. Klasična uprava bo morala še dolgo časa obstati, morda celo za vedno, pomembni so tudi telefonski kontakti, elektronska pošta, internet, zdaj pa se te zadeve selijo celo že na mobilne komunikacije. Če želimo, da bi uprava bila res prijazna do uporabnikov, potem mora uporabljati vse možne poti dostopa in vsa tehnična sredstva, ki so na voljo.

➤ **Pa je možno pričakovati, da bi bila uprava, ki bi uporabnikom ponujala vse možne poti dostopa do uprave in ki bi bila maksimalno prijazna do uporabnikov, hkrati tudi stroškovno učinkovita?**

Dobro vprašanje. Vprašanje, ki se tu pojavi, je, čemu dati večjo težo. Ali prijaznosti ali stroškovni učinkovitosti. Nek kompromis je tukaj potrebno poiskati, se je pa težko odločiti, kje je prava meja, a nek kompromis med tem bo potrebno poiskati.

14. Zanima me, kakšna je vaša splošna ocena e-upravljanja v Sloveniji? Kakšne zaključke lahko iz informacij, ki jih imate na voljo, in iz pridobljenih izkušenj, potegnete? Katere so največje slabosti e-upravljanja pri nas?

Če gledamo celovito, slovenska e-uprava zagotovo ni tako dobra, kot kažejo ugotovitve Capgeminja, ki nas uvrščajo v sam evropski vrh. Če primerjamo še druge rang liste, katerih je sicer cela vrsta, s temi meritvami se ukvarjajo razne organizacije od Združenih narodov do OECD, ter tudi nekatere univerze, potem menim, da je slovenska e-uprava nekje okoli povprečja ali pa malo nad povprečjem Evropske unije.

Slabosti slovenske e-uprave je zagotovo še precej. Če govoriva o storitvenem vidiku e-uprave, potem so storitve, ki so namenjene državljanom, še vedno premalo ciljane na tista področja, ki uporabnikom največ pomenijo. To se je v zadnjem času sicer bistveno popravilo, a je še veliko stvari na tem področju potrebno popraviti. Storitve so tudi še precej neprijazne, torej nerodne, okorne, potrebno bo marsikaj spremeniti, da bodo obvladljive tudi za tiste uporabnike, ki niso po cele dneve za računalnikom. Na področju prijaznosti nas čaka še ogromno dela. Zelo malo smo naredili tudi za različne družbene ciljne skupine s posebnimi potrebami. Nič ni narejeno za starejše, za upokojujence in podobno. Slabo imamo poskrbljeno za tujce. Še vedno imamo vrsto spletnih strani, ki imajo zelo malo materiala ali pa čisto nič v angleščini in tu je še veliko prostora za napredek.

PRILOGA D: Intervju z mag. Simonom Delakordo

1. Uporaba storitev e-uprave v RS je relativno nizka v primerjavi s klasičnimi storitvami državne uprave. Ali je nadaljnje vlaganje v razvoj e-uprave pri nas glede na to dejstvo sploh smotno ali pa gre bolj za stvar prestiža in za nepotrebno zapravljanje davkoplačevalskega denarja? Ali je okolje v Sloveniji po vaši oceni pripravljeno sprejeti e-upravo? Bi lahko bil problem v neustreznih zunanjih okoliščinah?

Ključna stvar je to, da obstaja na evropski ravni preko politike do e-uprave konsenz, da je razvoj e-uprave in informatizacija javnih storitev politična prioriteta. Politična prioriteta v okviru Lizbonske strategije, katere namen je izboljšanje globalne konkurenčnosti Evropske unije kot gospodarstva. Tukaj ni dileme, ali e-uprava kot taka krepi gospodarsko konkurenčnost, krepi ekonomski gospodarski razvoj in posledično kvaliteto življenja državljanov.

Prioriteta je torej, da se te storitve informatizira, vprašanje pa je, na kakšen način. V Sloveniji smo se lotili razvoja od zgoraj navzdol. Država torej ni nikoli vprašala slovenskih državljanov, katere storitve potrebujejo oziroma ni naredila nobene javnopolitične analize glede vprašanja, katere javnopolitične storitve ljudje potrebujejo. Razvijala je torej storitve po neki evropski metodologiji in serijsko postavljala te storitve na internet. Posledica tega je, da imamo razvite in informatizirane storitve, ki pa jih državljanji ne uporabljajo. To je predvsem zato, ker po njih ni potrebe. Poleg tega je vprašanje tudi, kolikšna je smiselnost življenjskih situacij, saj mora povprečni državljan iti na upravno enoto največ trikrat letno, zato tudi ne obstajajo neke življenjske situacije, ki bi upravičevale, da bi vse počeli preko interneta in izključno po tej poti. Zato so upravičene tudi nekatere kritike, da je e-uprava pretežno stvar prestiža, ki jo slovenska država izkorišča, da se lahko pohvali, da je druga v Evropi po razvitosti teh storitev. Po drugi strani se tudi nihče ne sprašuje, če je poraba davkoplačevalskega denarja v ta namen racionalna, kar bi bilo logično glede na to, da je uporaba teh storitev relativno nizka. E-uprava je po mojem mnenju torej koristna stvar, prav tako tudi e-storitve, a bi bilo potrebno najprej vprašati državljane, katere storitve si sploh želijo v informatizirani obliki.

➤ **Torej, po vaši oceni ni glavni razlog za nizko uporabo elektronskih storitev v tem, da ljudi ne bi zanimala uporaba teh storitev ali pa da bi bil problem v nizki informacijski pismenosti?**

Če bi moral razvrščati, bi ocenil, da je največji problem uporabe oziroma neuporabe storitev v tem, v kolikšni meri državljanji dejansko potrebujejo te e-storitve. Druga stvar bi bila, v kolikšni meri so te storitve uporabne oziroma uporabniku prijazne. Velikokrat se pojavlja dilema, denimo za elektronsko pridobitev vozniškega dovoljenja je potrebnih kar 10 korakov. Šele tretje vprašanje pa bi bilo, koliko smo dejansko v tej državi informacijsko pismeni

oziroma koliko ljudi si je že pridobilo digitalne certifikate. Vemo, da ima okoli 60 % gospodinjstev že dostop do interneta, digitalnih certifikatov pa je tudi že precej.

2. Ali vzrok za nizko uporabo teh storitev tiči morda tudi v promociji e-uprave med državljani in njihovem osveščanju glede prednosti uporabe teh storitev?

Če govorim z vidika državljana, moram povedati, da še nisem videl kje kakega plakata ali da bi me država kot državljana povabila k uporabi kake storitve. Država se v tem pogledu zanaša na nek cilj državljanov, ki imajo potrebe po določeni storitvi, da bodo sami poiskali elektronsko storitev in jo uporabili, kar pa je velika iluzija.

3. Kako bi opisali vizijo za razvoj e-uprave v RS? Ali obstaja partnerstvo med politiko in upravo na tem področju? Ali obstaja pravo vodstvo in predanost nekim skupnim idejam za razvoj e-upravljanja tako na politični kot upravni ravni? V teoriji in v praksi?

Do zdaj so bile vse napisane strategije zelo ambiciozne. A je v ozadju ponavadi manjkal nek akcijski input v smislu kadrov, virov in pa prioritet. Prioritete slovenske e-uprave so do sedaj bile jasne, to je bilo podpreti informatizacijo storitev, ki vplivajo na gospodarstvo, šele v drugi fazi pa za državljanke, čisto v končni fazi pa se je razmišljalo o e-participaciji in e-demokraciji. Jaz sem tudi napisal članek z naslovom »Tehnokratsko razumevanje e-uprave«, ker se ta celoten servis razume kot neko storitev. Po instinktu bi zato rekel, da je v odnosu do e-uprave prisotna močna birokratska mentaliteta. Politika pa le legitimira to birokratskost, kar se v končni fazi kaže v tem tehnokratskem razumevanju e-uprave.

➤ **Vzajemna podpora torej obstaja?**

Da, obstaja, a gre po liniji birokracije.

4. Ali v Sloveniji obstaja ustrezna pravna podlaga, ki bi omogočala neoviran razvoj in udejanjanje e-upravljanja, ali pa so morda še kakšni vidiki zakonodaje, ki onemogočajo optimalen razvoj slednjega? Katera zakonodajna določila so ustrezna ter katera bi bilo potrebno spremeniti ali modernizirati, da bi lahko v popolnosti koristili potenciale e-upravljanja?

Osnovne zakonodajne stvari so postavljene. Imamo Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o elektronskih komunikacijah, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. To se mi zdi dobra osnova. Je pa z različnimi podzakonskimi akti te zadeve glede na prakso potrebno dopolnjevati. Pogrešam pa pravnoformalno osnovo, ki se nanaša na e-participacijo in e-demokracijo. Tega v bistvu nimamo. Bile so neke dopolnitve zakona o referendumu in ljudski iniciativi, kjer je možno tudi preko portala e-uprave z digitalnim podpisom oddati neko podporo referendumski pobudi. Nimamo pa še rešenih problemov s pravnimi normativi za elektronske volitve in pa elektronsko posvetovanje.

➤ **Pravna podlaga za elektronske volitve je že napisana, a ni bila politično sprejeta. Kje pa tičijo razlogi za to?**

Glede na to, da ta pravna podlaga, o kateri govorite, še ni bila sprejeta, to enostavno pomeni, da je ni. Razlog se skriva v tem, da znotraj političnih strank v Sloveniji ni konsenza o tem, ali naj imamo elektronske volitve ali ne. Politična stranka vsaka zase kalkulira, kaj bi ji take volitve prinesle v smislu volilnih glasov oziroma kaj bi s tem lahko izgubila. Glede na volilno telo, ki ga imajo, se bojijo, da bi s tem lahko izgubile del politične podpore, da bi na volitvah dosegle slabši volilni uspeh. Razni pravni in tehnološki argumenti se pri nas zlorabljajo za to, da bi zakrili ta politični strah, ki je v ozadju. A državljanov po drugi strani ti politični argumenti ne zanimajo, temveč jih zanima le to, da bi dobili možnost elektronskega glasovanja.

5. Kako poteka koordinacija aktivnosti, povezanih z e-upravljanjem v slovenski državni upravi? Ali je stanje urejeno ali obstajajo kake težave, povezane s koordinacijo in sodelovanjem na tem področju?

Glede na uspehe, ki jih ima slovenska e-uprava na deklarativni ravni, da je prepoznana kot druga najbolj razvita v EU, da je prejela priznanje s strani OZN ter tudi glede na to, da je bila zadeva v prvi fazi uvajanja e-uprave umeščena v Ministrstvo za informacijsko družbo, lahko rečemo, da so bili tisti koraki, ki se tičejo institucionalnega urejevanja in izpolnjevanja zavez iz strategij, zelo dobri. A potem se je pod prejšnjo vlado zgodilo razbitje Ministrstva za informacijsko družbo, kar je bila po moji oceni institucionalna napaka, dejavnost, ki jo je pred

tem opravljalo Ministrstvo za informacijsko družbo pa je padla pod področje Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Ne glede na to pa se je zgodil določen napredek na področju e-uprave v odnosu do gospodarstva, torej G2B, velik manko, ki je posledica razbitja Ministrstva za informacijsko družbo, pa je manko na področju e-participacije in e-demokracije. Zdaj namreč ni več nobenega krovnega institucionalnega nosilca, ki bi te stvari realiziral. Zdaj je vskočil Urad vlade za komuniciranje, ki je uvedel aplikacijo predlagaj.vladi.si, ki pa v osnovi ni institucionalni nosilec strategije e-uprave v Sloveniji.

➤ **Ali ima direktorat za e-upravo in upravne procese dovolj avtoritete znotraj ministrstva za javno upravo, da bi lahko nemoteno udeleževal svoje načrte?**

Že v osnovi je ima manj, ker ni ministrstvo, ampak samo direktorat. Pod prejšnjim ministrstvom so imele vse strategije, povezane z informacijsko družbo, svoje ministrstvo in svoj lastni proračun. S tem, ko imaš lastno ministrstvo, imaš avtomatično tudi večjo institucionalno moč za uveljavljanje lastne strategije. Če pa si zreduciran samo na en direktorat, pa si samo del enega širšega ministrstva in ni nujno, da imaš dovolj lastnih virov in kadrov, da implementiraš svoje politike. Če seveda nimaš jasne politične podpore z vrha politike, torej iz vlade.

6. Kako je s financami? Ali je financ od vsega začetka e-upravljanja pri nas bilo dovolj za izpeljavo zelenih projektov ter za vzdrževanje sistema ter njegovo stalno testiranje? Ali obstaja kontinuiteta glede financiranja teh projektov ali je priliv denarja odvisen od politične volje?

Glede na to, da vsi projekti niso bili uresničeni, posebej na področju elektronske demokracije, je jasno, da je nekje prišlo do primanjkljaja in da je prioriteta določila, kam bodo šla sredstva v prvi fazi, kam pa kasneje. Dejansko je tako, da je bilo veliko sredstev na voljo, a so se smela uporabiti samo za določene stvari. Poleg tega pa se pojavi dodatno vprašanje racionalne porabe teh sredstev glede tega, kakšna so bila ta javna naročanja z vidika slovenskih podjetij in podobno. A za kakšno bolj konkretno oceno bi bilo potrebno pogledati kake detajle.

7. Pomemben element e-uprave je informatizacija in povezava raznih registrov, podatkovnih baz ipd. So še kje kake rezerve, ali se je že spravilo v elektronsko obliko vse podatkovne baze, za katere je to bilo smotrno?

Gre za trend povezovanja registrov in podatkovnih baz zaradi lažjega nadzora in sledenja, preverjanja. Poudarek se daje registrom na področju socialnih transferjev. Gre za trend, ki je naravni del informatizacije uprave. Problem, ki se ob tem pojavlja, pa je varstvo osebnih podatkov. Vprašanje je, kdo bo imel dostop do teh registrov, kdo jih bo nadzoroval in kako lahko javnost kontrolira nekoga, ki nadzoruje te stvari. Omenimo lahko tudi težave z outsourcingom teh storitev.

8. Stanje glede vpeljevanja odprtokodnih projektov v državno upravo je še v povojih oziroma bi skoraj lahko rekli, da se odprtokodnega in prostega programja v državni upravi ne uporablja. Lahko komentirate, zakaj je tako? Če so vzrok finance in ocenjevanje stroškov preko triletnega obdobja, zakaj se pri zagotavljanju programske opreme ne gre v dolgoročnejši projekt?

Prejšnja vlada se je javno zavezala, da bo podpirala uvajanje odprte kode v javno upravo. Zato je tudi financirala ustanovitev Centra odprte kode Slovenije (COKS) s sedežem v Mariboru. Ta naj bi na nek način razvil neke rešitve in predloge, kako uvajati odprte kode. Pojavlja pa se politični problem, povezan z lobiranjem proizvajalcev licenčne programske opreme, ki pritiskajo na državo. Cilj pritiskov je, da bi država naročala njihove rešitve. Je pa praksa v tujini pokazala, da so državne uprave in predvsem lokalne uprave, ki so začele uporabljati odprtokodne rešitve, postopoma privarčevale na licenčninah. Problem jev glavah državnih uradnikov, ko je treba uporabljati nek nov postopek dela ali pa drugo opremo. To so velike ovire. Prevladal bo nek konsenz, nek miks odprtokodnih in licenčnih programov za delo v javni upravi. Je pa to uvajanje odprtokodnih programov tudi higiensko, da državna uprava ni odvisna zgolj od enega licenčnega ponudnika, saj gre vendarle za davkoplačevalski denar. Država mora biti odgovorna za dejanja ob porabljanju davkoplačevalskega denarja. A tu bi tudi civilna družba morala biti bolj aktivna in bolj aktivno nadzirati porabo tega denarja v namen informatizacije državne uprave.

➤ **Ko so delali študije o primerjavi stroškov med lastniško programsko opremo in odprtokodno programsko opremo, so dvakrat zapored naredili primerjavo stroškov za**

triletno obdobje in obakrat ugotovili, da je zaradi stroškov prehoda bolj stroškovno upravičena varianta nakupa lastniške programske opreme. A če bi naredili študijo za daljše časovno obdobje, bi rezultati bili najverjetneje drugačni. Kako vi gledate na to, da se tukaj ne gre v dolgoročnejši projekt primerjave stroškov?

Glede na to, da gre racionalni argument v prid odprte kode in da se kljub temu racionalnemu argumentu odprte kode ne uvaja, potem je potrebno iskati odgovore v iracionalnih zadevah. Pomemben dejavnik je prav gotovo lobistični pritisk ponudnikov lastniške programske opreme na tiste, ki odločajo o javnih razpisih. Problem javnih razpisov v Sloveniji je velik, vrti pa se okoli tega, kdo kaj razpisuje in kdo kaj dobi. Tu ni neke transparentnosti. Problem je tudi v tem, da gre pri tem za politično odločitev, ki pa je posledica nekih lobiranj. Argumenti ponudnikov licenčne programske opreme so v tej fazi očitno močni, sedaj pa sploh, ko lahko v obdobju recesije pogojujejo uspešno sodelovanje z delovnimi mesti v Sloveniji. Glede na to, da je državna uprava velik kupec te programske opreme, preko teh naročil z davkoplačevalskim denarjem rešujejo tudi delovna mesta pri tako velikih proizvajalcih programske opreme, kar je tudi pomemben socialni argument. In potem na ta način dobimo začarani krog. Je pa po drugi strani tudi res, da bi se tudi z uvajanjem odprtokodne programske opreme odprlo veliko novih delovnih mest, a v državni upravi, saj bi bilo potrebno zaposliti določeno število novih programerjev.

9. Ali obstajajo kake težave z usposobljenostjo uslužbencev glede uporabe IKT in glede usposobljenosti za aktivnosti povezane z e-upravljanjem? Če so, kako je poskrbljeno za izobraževanje kadrov na tem področju?

To sicer težko ocenjujem. Kolega Pinterič je denimo ugotovil, da imajo na različnih ministrstvih različno odzivnost na elektronsko pošto, kar lahko da en vidik o usposobljenosti kadrov. Težko je dati splošno oceno o usposobljenosti zaposlenih za delo z IKT. Odvisno je od individualnega človeka, kako to tehnologijo uporablja. Pri starejši generaciji javnih uradnikov je lahko močnejši odpor do dela s temi tehnologijami kot pri mlajših. Se pa skozi leta in z informatizacijo delovanja uprave te večšine izboljšujejo, tako da se bo gledano v časovni perspektivi ta pismenost izboljšala.

➤ **Torej ta vidik ne bi mogel predstavljati neke bistvene ovire za samo prenovo in informatizacijo procesov?**

To bi lahko bila ovira, če gledamo na stvar z vidika pripravljenosti oziroma nepripravljenosti za učenje za delo z novimi tehnologijami. Mi vemo, da so službe v državni upravi relativno varne. Ko si enkrat zaposlen v državni upravi, te službe ne moreš več izgubiti, razen v primeru neke kazenske odgovornosti. V teh službah je zato veliko mehanizmov, kako česa ne narediti, čeprav bi lahko, tudi na področju izobraževanja in izpopolnjevanja znanja. To je problem znotraj javne uprave, v katero javnost nima vpogleda.

10. Ali je upravna kultura uslužbencev v slovenski državni upravi po vaši oceni na zadovoljivem nivoju? Če ni, kje se kažejo pomanjkljivosti in kaj je vzrok za nezadovoljivo stanje?

Jaz lahko komentiram samo ta del, ki se tiče kulture odgovarjanja oziroma odzivnosti na pobude državljanov in nevladnih organizaciji preko elektronskih sporočil.

Tipičen primer je bilo predsedovanje Evropski uniji, ko smo nevladne organizacije imele spletni portal Predsedovanje.si. Tam so tekom predsedovanja Slovenije EU tekale razprave o političnih prioritetah, ki so bile aktualne v času predsedovanja. Organizacije so imele osem razprav, iz katerih je bilo narejenih 5 sporočil, ki so bila kasneje poslana pristojnim ministrstvom. Samo od dveh ministrstev smo dobili odziv. Upravna kultura ljudi z vidika odzivnosti na pobude s strani organizacij ima še veliko manevrskega prostora, kjer bi se lahko izboljšala.

➤ **S kakšnim pristopom pa se lahko to upravno kulturo izboljša?**

Obstajata dva pristopa. Prvi je normativni del, se pravi da se znotraj državne uprave sprejmejo neki kodeksi oziroma neki normativi te upravne kulture, ki vključujejo tudi mehanizme odzivanja oziroma dajanja informacij na pobude javnosti, kar se sicer že dogaja. Druga stvar pa je sprememba mentalitete ljudi. Tu pa gre za daljši proces, saj ima na ta vidik vpliv tudi upravna kultura z vidika tradicije. Mi imamo še avstro-ogrsko tradicijo državne uprave, ki je zelo hierarhična, rigidna in konservativna, zato tudi dlje časa traja, da se take stvari, ki so globoko zasidrane v mentaliteto ljudi, spremenijo.

11. Ali zakonodaja in tehnične rešitve zagotavljajo ustrezno varnost uporabnikov storitev pri uporabi storitev e-uprave? Ali so na splošno osebni podatki v informatiziranih podatkovnih bazah ustrezno zaščiteni?

Mi imamo zdaj zakon o dostopu do informacij javnega značaja in pa tudi zakonske podlage, ki ščitijo zasebne podatke. To velja tudi za elektronske komunikacije in medije. Je pa to debata, ki traja in ki bo trajala vedno. Razvijajo se nove tehnologije in storitve. Te pa s seboj vedno prinašajo nove izzive za varnost. Tu bo zato prisotno stalno neko novo zakonsko urejanje in dopolnjevanje teh stvari.

Kar se tiče državne uprave pa lahko nekaj povem na podlagi izkušenj. Kar se tiče storitev, ki jih ima državna uprava, so navedene tudi zakonske podlage, na podlagi katerih se izvajajo te storitve. Vsak uporabnik je zato seznanjen s tem, kakšen je formalni zakonski okvir izvajanja teh storitev. In seveda tudi kakšne so zakonske podlage varovanja osebnih podatkov. Je pa dobro to, kar počne informacijska pooblaščenka, ki ima na svoji spletni strani državljanom dostopno eno pohvalno stvar, in sicer nasvete in pripomočke, kako lahko državljani tudi sami poskrbimo za svojo informacijsko varnost. Varovanje informacij in zasebnosti ni pomembno le ob poslovanju z javno upravo, ampak jo srečujemo tudi na raznih Facebookih, Twitterjih in ostalih lažjih spletnih straneh, kjer lahko zelo hitro izdamo svoje osebne podatke.

➤ Ali je v teh primerih spletne participacije sploh smiselno skrivati identiteto posameznikov?

To je eden od problemov, da je na spletnih forumih vsak posameznik skrit za svojim vzdevkom in se ne ve, s katerega zornega kota prihaja kaka pobuda. Moje osebno stališče je, da v kolikor ne gre za kakšno hujšo kršitev, kot so sovražni govor, kršenje človekovih pravic ali osebno napadanje, ni problematično, če se uporabnik skriva za anonimnim vzdevkom, v kolikor poda nek konstruktiven predlog. Kar šteje na koncu, so vsebinski predlogi in pa stališča. Seveda ima pa včasih neko stališče večjo težo od ostalih, recimo mnenje organizacije, ki ima tisoč članov, ima večjo težo od mnenja vsakega posameznika. Tako da je to, ali je bolje, da so uporabniki anonimni ali ne, odvisno od situacije. Mi pri naših projektih spodbujamo vse uporabnike, da bi se registrirali s svojim imenom in priimkom, ali pa da dajo vsaj neko ime, da se vidi, da je neka oseba. A bolj pomembno je tisto, kar je bilo vsebinsko

sporočeno in da potem mi lahko pošljemo to sporočilo pristojnemu upravnemu organu, ki poda na to sporočilo nek odziv, ne glede na to, kdo je pobudo ali sporočilo napisal.

12. Ali je javnosti ustrezno omogočeno sodelovanje pri e-upravljanju ali bi se to lahko še izboljšalo? Ali so javnosti na voljo ustrezni mehanizmi vplivanja in podajanja mnenj uslužbencem ali je za to slabo poskrbljeno? Ali obstajajo kakšne tehnike, ki se jih ne koristi dovolj, pa bi se jih lahko? Ali so mnenja javnosti dovolj upoštevana, ko pridejo do javnih uslužbencev?

Država je v strategiji SEP-2010 sama zapisala, da bo Slovenija v tem obdobju postala ena od desetih najbolj razvitih e-demokracij na svetu. Zadnji indeks na področju e-participacije, ki ga ugotavlja OZN, ki na nek način tudi meri to e-demokracijo, je Slovenijo uvrstil na 55. mesto. Skratka, že po teh indeksih vidimo, da v Sloveniji nekaj ni v redu. Že ko pogledamo spletne strani, denimo na portalu E-uprave, kjer je tudi podportal E-demokracija, vidimo, da ta zadeva ni končana. Za zdaj imajo državljani na voljo le, da preko elektronske pošte posredujejo določene komentarje na neke predloge podzakonskih aktov ali zakonov. V strategiji e-uprave pa je država zapisala velik nabor e-orodij, kot so e-volitve, e-peticije, e-posvetovanja, e-forumi, spletne klepetalnice, a od tega ni bilo veliko uresničenega. Očitno je torej, da je prišlo do implementacijskega deficita. Obstaja pa več razlogov, zakaj je do tega prišlo. Eden od razlogov je problem virov in kadrov, drugi pa je tehnokratska mentaliteta, ker vidijo participacijo državljanov kot storitev, a sodelovanje javnosti pri odločanju ne more biti zreducirano na nivo storitve, kot če gre nekdo na upravno enoto podaljšat voziško dovoljenje. To je neka druga kakovost, a za državne uradnike je to isto.

Da bi presekali ta primanjkljaj, tudi konceptualni, pa je zdaj UKOM, ki je glavni Urad vlade za odnose z javnostmi, vzpostavil ta portal Predlagaj.vladi.si za pobude državljanov. Skratka, zdaj je prišlo do druge rešitve, ko se je opazilo, da zadeva ne teče po načrtani poti. In smo od tehnokratskega razumevanja problematike prišli na področje odnosov z javnostmi. Kar pa tudi ni prava rešitev. Odnosi z javnostmi ne morejo biti enako razumljeni kot sodelovanje z javnostmi. Ti kot PR-ovec namreč daješ neke informacije in upravljaš z javnostmi preko tvoje organizacije, kar pa je bistveno drugače od tega, da daš javnosti možnost, da kritično sprašuje oziroma ocenjuje, daje soglasja in pripombe, mnenja in stališča o nekem demokratičnem procesu, zakonih ipd.

➤ **Koliko pa so mnenja, izražena s strani javnosti, v teh projektih dejansko upoštevana s strani uprave?**

Mi smo v okviru nevladnega sektorja izpeljali prve, pilotne projekte na področju e-demokracije v Sloveniji. Izhajali smo iz nekih teoretskih izhodišč, da že tehnologija sama kot taka omogoča neko javno razpravljanje. To se je sicer potrdilo preko teh spletnih forumov in razprav, problem pa se je pojavil v tem, kako je javnost sploh motivirana za sodelovanje, ali ima večšine za tako sodelovanje, problemi so se pojavili tudi z zelo zapletenimi postopki vključevanja v javnosti. Pojavi se vprašanje, kako o neki zadevi dati kompetentno mnenje, če nisi strokovnjak, ampak laik. Odzivi so bili, a omejeni, tudi spletni državljanski forum ima nekaj sto mnenj, problem se pojavi torej že v tem, da ne gre za neko množično participacijo.

Drugi problem pa je odzivnost odločevalcev, na katere se te pobude naslavljajo. Manj kot polovica pobud iz teh naših projektov, ki smo jih izpeljali, je dobila povratne informacije. Tukaj je skratka še veliko prostora, da bi se ta dialog izboljšal.

➤ **Katere tehnike elektronske participacije, ki niso niti omenjene na teoretski ravni niti implementirane v praksi, pa sami pogrešate?**

Ena stvar, ki se mi zdi zelo pomembna, vezana pa je na državni zbor, so e-peticije. To je ena stvar, ki bi v Sloveniji morala biti implementirana. V državni upravi je ena predstava, da lahko probleme rešuje tehnologija. Enak problem se pojavlja na ravni EU, kot zdaj opažamo. Na ravni državne uprave pogosto prevladuje razmišljanje, da če eno orodje e-participacije ne poteka po željah, da sodelovanje ni tako množično in idealno, kot je kdo pričakoval, kot npr. sodelovanje preko spletnega foruma, da potrebuje za boljše rezultate več tehnologije. Marsikdo misli, da bi npr. z vpeljavo Spleta 2.0, tehnika rešila tehnološka vprašanja. A to niso tehnološka, pač pa pretežno politološka in sociološka vprašanja. Zato je te tehnične probleme potrebno reševati na netehnični ravni. To pomeni krepitev veščin, vzpostavljanje pogojev civilnega dialoga, katerega šele potem implementiraš kot tehniko, da ima lahko dejansko zelene učinke. Tudi zato bi e-peticije kot spletno orodje bile posebej dobrodošle, saj so ljudje o njih bolj osveščeni kot o nekem spletnem posvetovanju, ker so to orodje bolj sprejeli kot nekatera bolj zapletena.

13. Do državne uprave se teoretično lahko dostopa preko različnih kanalov (fizično, telefon, po elektronski poti). Vzpostavili so tudi projekt Halo uprava in Halo inšpekcija kot del storitve pomoči uporabnikom e-uprave. Ali je s tema storitvama dostopnost preko različnih kanalov, ter za vse uporabnike (tudi tiste, ne ravno večje uporabe IKT) zagotovljena tudi v praksi? Ste seznanjeni z učinkom teh storitev?

Dostopnost do državne uprave se seveda povečuje. Tudi če pogledate statistiko teh klicev, so to številke, ki niso zanemarljive. To je bila dobra investicija davkoplačevalskega denarja. Me pa moti to, da je ta Halo uprava dostikrat razumljena kot orodje e-participacije. To sem slišal na eni od konferenc državnih uradnikov in tukaj dvomim, da lahko nekdo preko telefona participira pri oblikovanju nekega zakona ali uredbe. Tukaj gre bolj za dajanje nekih informacij, podobno kot ima EU orodje Europe Direct, informacijske točke, kjer lahko državljani sprašujejo o življenjskih situacijah. Na splošno se mi to zdi v redu zadeva, gre za element komunikacije javne uprave z državljani, ni pa to nikakor upravna participacija. Gre za klasično obliko servisa za državljane.

14. Zanima me, kakšna je vaša splošna ocena e-upravljanja v Sloveniji? Kakšne zaključke lahko iz informacij, ki jih imate na voljo in iz pridobljenih izkušenj, potegnete? Katere so največje slabosti e-upravljanja pri nas?

Glede na uvrstitve, ki jih je slovenska e-uprava dosegla v mednarodnih primerjalnih raziskavah, lahko rečemo, da je slovenska e-uprava razvita. Dobiva nagrade, ki niso zanemarljive. Z vidika konkretnih storitev je nekaj dela bilo narejenega dobro. Se pa poraja vprašanje, koliko denarja se je za to dalo, ali so bili ti uspehi plod neke racionalne, pregledne in načrtne porabe davkoplačevalskega denarja ali pa je šlo za to, da se je za vsako ceno gradil nek imidž. K tem pomislekom me napeljuje uporabnost teh storitev, njihova prepoznavnost. Slovenska e-uprava bi lahko bila torej lepota z neko napako. Ti pomisleki so precej pogosti. Največja slabost slovenskega e-upravljanja pa je v tem, da manjka ta e-demokratični, e-participativni element. Ta je sicer res le vpet v e-upravo, a če je že zapisan v vseh strategijah, je vprašanje, zakaj se ni tudi implementiral ter zakaj država v tem kontekstu ne naredi več za vključevanje državljanov v demokratični dialog.

PRILOGA E: Rezultati ankete o uporabi IKT in odprtokodne in proste programske opreme na direktoratih slovenskih ministrstev

VPRAŠANJA	ŠTEVILO GLASOV	%	SKUPAJ
<i>Koliko delovnih mest na vašem oddelku je opremljenih z osebnim računalnikom?</i>			
Vsa	23	100	23
Večina	0	0	
Okoli polovica	0	0	
Skoraj nobeno	0	0	
Nobeno	0	0	
<i>Koliko delovnih mest, ki so opremljena z računalnikom, ima povezavo do interneta?</i>			
Vsa	23	100	23
Večina	0	0	
Okoli polovica	0	0	
Skoraj nobeno	0	0	
Nobeno	0	0	
<i>Ali imate na vašem oddelku vzpostavljeno lokalno računalniško omrežje?</i>			
Da	22	95,65	23
Ne	1	4,35	
<i>Ali imate na vašem oddelku vzpostavljen sistem elektronske pošte?</i>			
Da	23	100	23
Ne	0	0	
<i>Koliko zaposlenih na vašem oddelku ima svoj službeni elektronski naslov?</i>			
Vsi	23	100	23
Le redki	0	0	
Nihče	0	0	
<i>Kako pogosto pri svojem delu uporabljate e-pošto?</i>			
Vsak dan	23	100	23
Skoraj vsak dan	0	0	
Redko	0	0	
Nikoli	0	0	
<i>Kako pogosto pri svojem delu uporabljate internet?</i>			
Vsak dan	16	69,57	23
Skoraj vsak dan	6	26,09	
Redko	1	4,35	
Nikoli	0	0	
<i>Kako pogosto pri svojem delu uporabljate diskete oz. CD-rome?</i>			
Vsak dan	2	8,70	23
Skoraj vsak dan	2	8,70	
Redko	19	82,61	
Nikoli	0	0	
<i>Ali imate na vašem oddelku vzpostavljen sistem računalniške izmenjave podatkov?</i>			
Da	19	82,61	23
Ne	4	17,40	
<i>Ali ste seznanjeni z lastnostmi odprte kode in prostega programja?</i>			
Da, imam tudi izkušnje z uporabo tovrstne programske opreme	8	34,78	23
Da, a še nimam izkušenj z uporabo tovrstne programske opreme	8	34,78	
Ne	7	30,43	
<i>Kateri operacijski sistem uporabljate na svojem delovnem mestu?</i>			
Microsoft Windows	23	100	23
Linux	0	0	
Oboje	0	0	
<i>Kateri pisarniški paket programske opreme uporabljate pri svojem delu?</i>			
Microsoft Office	22	88	25
Open Office.org	2	8	
Corel WordPerfect Office	0	0	
Drugo	1	4	

PRILOGA F: Rezultati preverjanja odzivnosti na direktoratih slovenskih ministrstev

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
MINISTRSTVO ZA FINANCE												
Direktorat za finančni sistem												
Direktorat za zakladništvo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za sistem davčnih, carinskih idr. javnih prihodkov	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za proračun	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za javno premoženje	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za javno računovodstvo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE												
Direktorat za policijo in druge varnostne naloge												
Direktorat za upravne notranje zadeve												
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE												
Direktorat za evropske zadeve in politično bilateralno	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za načrtovanje politik in politično II. multilateralo												
Direktorat za mednarodno pravo in zaščito interesov	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE												
Direktorat za zakonodajo s												

področja pravosodja													
Direktorat za pravosodno upravo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za mednarodno sodelovanje in mednarodno pravno pomoč													
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO													
Direktorat za obrambno politiko													
Direktorat za obrambne zadeve													
Direktorat za logistiko													
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE													
Direktorat za delovna razmerja in pravice iz dela	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x x
Direktorat za trg dela in zaposlovanje													
Direktorat za družino	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x x	x	x	x
Direktorat za socialne zadeve	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za invalide	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO													
Direktorat za podjetništvo in konkurenčnost	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za ekonomske odnose s tujino													
Direktorat za notranji trg													
Direktorat za turizem													
Direktorat za energijo													
Direktorat za elektronske komunikacije													
MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO													
Direktorat za kmetijstvo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo													
Direktorat za varno hrano	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MINISTRSTVO ZA KULTURO													
Direktorat za umetnost													
Direktorat za kulturno dediščino													
Direktorat za medije													
MINISTRSTVO ZA OKOLJE													
Direktorat za okolje													
Direktorat za prostor													
Direktorat za evropske zadeve in investicije													
MINISTRSTVO ZA PROMET													
Direktorat za promet													
Direktorat za mednarodne zadeve													
Direktorat za ceste													
Direktorat za železnice in žičnice	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za pomorstvo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za civilno letalstvo													
MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT													
Direktorat za vrtce in osnovno šolstvo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih													
Direktorat za šport	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO													
Direktorat za znanost in	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

visoko šolstvo													
Direktorat za informacijsko družbo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x x
Direktorat za tehnologijo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE													
Direktorat za zdravstveno varstvo													
Direktorat za javno zdravje													
Direktorat za zdravstveno ekonomiko													
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO													
Direktorat za organizacijo in kadre	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Direktorat za e-upravo in upravne procese													
Direktorat za investicije, nepremičnine in skupne službe državne uprave													
Direktorat za plače v javnem sektorju													

PRILOGA G: Pregled ugotovitev iz standardiziranih intervjujev

	Mag. Simon Delakorda	Dr. Mirko Vintar	Dr. Gregor Virant	Boris Butina
Zunanji pogoji – informacijska pismenost – ali je smotno uvajati e-upravo?	<ul style="list-style-type: none"> e-uprava politična prioriteta, ni izbire krepi konkurenčnost, gospodarski razvoj, kvaliteto življenja uvajanje od zgoraj navzdol problem informacijska pismenost ni problem 	<ul style="list-style-type: none"> bolj ciljano vlagati, ni študij s tega področja potrebno razvijati vse kanale, internet je eden od njih 	<ul style="list-style-type: none"> e-uprava ni le G2C in G2B poslovanje s strankami bo še pridobivalo na pomenu 	<ul style="list-style-type: none"> ljudje tradicionalisti, kar je vzrok za nizko uporabo problem tudi, da krog ni zaključen
Politična volja in vizija – ali obstaja, ali obstaja tudi partnerstvo med politiko in upravo	<ul style="list-style-type: none"> strategije ambiciozne manjka akcijski input v smislu kadrov, virov, prioritet zasidrana birokratska mentaliteta v odnosu do e-uprave 	<ul style="list-style-type: none"> na strateški in normativni ravni obstaja ni konkretnih programov financiranja menjava vlade → menjava 	<ul style="list-style-type: none"> podpora načelno obstaja razlika v sposobnosti med akterji 	<ul style="list-style-type: none"> spremenjene prioritete z menjavo vlade, a ne zaradi menjave politične opcije – vzrok: spremembe v okolju

		strategije		
Ustrezna pravna podlaga	<ul style="list-style-type: none"> osnovna zakonodaja sprejeta to potrebno dopolnjevati s podzakonskimi akti luknja v zvezi z e-demokracijo in e-participacijo 	<ul style="list-style-type: none"> osnovne normativne podlage ustrezne na nižji ravni sprememba predpisov nujna prenova procesov slabost 	<ul style="list-style-type: none"> zakonodaja v celoti podpira oziroma omogoča razvoj e-upravljanja edina šibka točka na področju e-volitev 	<ul style="list-style-type: none"> osnovna zakonodaja podana z ZEPEP področna zakonodaja še ni povsod prirejena stalno delo ob spremembah
Skupni okvir, medorganizacijsko sodelovanje, vloga direktorata za e-upravo in upravne procese	<ul style="list-style-type: none"> institucionalna urejenost bila dobra razbitje MID napaka ni več institucionalnega nosilca e-uprave direktorat nima ustreznega statusa – manjša institucionalna moč za uvajanje lastne strategije 	<ul style="list-style-type: none"> težave, ker se je organiziranost stalno spreminjala osrednje ministrstvo razbito, aktivnosti razdeljene po ostalih nad določenimi projekti direktorat nima finančne, organizacijske niti druge moči → težave tudi za ostala ministrstva 	<ul style="list-style-type: none"> direktorat imel polno podporo v času njegovega ministrovanja → pomembna vloga pri koordinaciji institucij kadrovska zasedba skromna, a dobro usposobljena 	<ul style="list-style-type: none"> manjka močna koordinacijska vloga nekega telesa problem pri neukrepanju politike s strokovnega vidika bi bilo lažje, če bi še imeli CVI
Financiranje	<ul style="list-style-type: none"> veliko sredstev na voljo, a le za določene stvari vprašanje racionalne porabe sredstev 	<ul style="list-style-type: none"> ni ključni problem prioritetni programi uresničeni vprašanje optimalne porabe sredstev 	<ul style="list-style-type: none"> manko denarja za infrastrukturo 	<ul style="list-style-type: none"> financ načeloma dovolj, a premalo kadrov za obsežnejšo dejavnost v obdobju recesije se čuti finančni primanjkljaj
Tehnična infrastruktura – podatkovne baze	<ul style="list-style-type: none"> naravni del informatizacije uprave problem z varstvom osebnih podatkov v registrih 	<ul style="list-style-type: none"> najbolje razvito področje pri nas težave s povezljivostjo, a so bile odpravljene premalo integrirane rešitve 	<ul style="list-style-type: none"> večina podatkovnih baz informatiziranih, urejene povezave do njih rezerve na področju davčnih registrov – spletnega vpogleda vanje 	<ul style="list-style-type: none"> centralizacija registrov dobro urejena že v prejšnjem sistemu, problemi tam, kjer ni bilo tega pri proaktivnosti vprašanje varnosti
Informatizacija – odprtokodne rešitve	<ul style="list-style-type: none"> prejšnja vlada se je zavezala k uvajanju OK v javno upravo problem pri uradnikih → nove tehnologije – nov postopek dela problem netransparentnosti razpisov, lobiranja 	<ul style="list-style-type: none"> ne obstaja strinjanje v stroki, ali so dobrodošle ali ne tudi ostale države niso frontalno uvajale odprte kode 	<ul style="list-style-type: none"> n njegovem mandatu se za prehod na OK niso odločili predvsem zaradi stroškov prehoda in tveganj težko pričakovati povečanje sredstev v ta namen 	<ul style="list-style-type: none"> OK se uporablja, zlasti na strežnikih problem podpore, sprejema s strani uporabnikov problem denarnega toka kriv, da se ne planira bolj dolgoročno – odločitev politike
Človeški kapital – usposobljenost zaposlenih	<ul style="list-style-type: none"> pri starejših večji odpor do uporabe IKT problem pripravljenosti na učenje z njimi → problem birokracije 	<ul style="list-style-type: none"> velike težave na vidiku uvajanje ECDL kot obveznega pogoja za javne uslužbenke 	<ul style="list-style-type: none"> za nove aplikacije stalno organizirana usposabljanja ni težav 	<ul style="list-style-type: none"> ni težav interno in zunanje izobraževanje problem izobraženost na področju e-uprave kot prvine menedžmenta
Človeški kapital – upravna kultura	<ul style="list-style-type: none"> upravna kultura odzivnosti na nizki stopnji rešitev sprejem kodeksov in normativov → se že dogaja sprememba mentalitete nujna, a gre za daljši proces 	<ul style="list-style-type: none"> se je zelo popravila upravne enote pozitiven zgled, ministrstva pa ne 	<ul style="list-style-type: none"> v zadnjem desetletju močno spremenila upravne enote pozitivni zgled, tam so bili uvedeni projekti kakovosti, merjenja zadovoljstva uporabnikov – drugod storjenega manj → slabši rezultati 	<ul style="list-style-type: none"> na splošno je na zadovoljivem nivoju težave nastajajo ker »back-office« še ni povsod urejen

Usmerjenost k uporabnikom – dostopnost preko različnih kanalov	<ul style="list-style-type: none"> • Halo uprava in Halo inšpekcija dobri investiciji → servis in ne orodje e-participacije 	<ul style="list-style-type: none"> • obstajajo še neizkoriščene možnosti • potrebno razvijati vse možne pristope 	<ul style="list-style-type: none"> • rezerve na področju telefonske odzivnosti • rešitev – dosledno spoštovanje uredbe o upravnem poslovanju 	<ul style="list-style-type: none"> • Halo uprava in Halo inšpekcija pokrivata tudi področje uporabnikov, neveščih uporabe IKT
Usmerjenost k uporabnikom – promocija	<ul style="list-style-type: none"> • je slabost • zanašanje na samoiniciativnost državljanov 	<ul style="list-style-type: none"> • na začetku je to bil negativni dejavnik • ni več glavna slabost • nizka dodana vrednost storitev glavni minus 	<ul style="list-style-type: none"> • je slabost • dodaten razlog za nizko uporabo tudi nizko število opravkov državljanov z upravo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ali je smotno in sprejemljivo trošiti ogromna sredstva za promocijo? • malo sredstev na voljo za ta namen
Usmerjenost k uporabnikom – vključenost državljanov, e-participacija	<ul style="list-style-type: none"> • na voljo le posredovanje predlogov preko e-pošte • v strategiji zapisan velik nabor orodij, a malo je uresničenega • tehnokratska mentaliteta → participacija kot storitev • javnost slabo motivirana za sodelovanje • slaba odzivnost odločevalcev • pretirano zanašanje na tehnologijo, ni vzpostavljenih veščin in pogojev civilnega dialoga 	<ul style="list-style-type: none"> • na tem področju smo nizko v EU • razlogi tudi tradicionalne narave • tudi politika ne podpira te komunikacije 	<ul style="list-style-type: none"> • sodelovanje pri pripravi predpisov različno od ministrstva do ministrstva • zbiranje predlogov za izboljšave predpisov dobro urejeno → oao.predlogi@gov.si – akcijski načrt za poenostavljanje administrativnih ovir 	<ul style="list-style-type: none"> • tako uporabniki, kot uprava se še učijo participativne kulture – zato prihaja do napak • premalo kadrovske vire • direktorat za e-upravo in upravne procese skrbi za to komunikacijo
Usmerjenost k uporabnikom – varovanje zasebnosti in varnost	<ul style="list-style-type: none"> • ustrezni zakoni sprejeti, a to je debata, ki traja in se razvija z novimi tehnologijami • pohvalna aktivnost informacijske pooblaščenke 	<ul style="list-style-type: none"> • storitve dovolj varne • varovanje osebnih podatkov bilo problematično, informacijska pooblaščenka dobrodošla • vprašanje ravnotežja varnost-učinkovitost 	<ul style="list-style-type: none"> • ustrezno poskrbljeno za varnost • tudi podatki v podatkovnih bazah varni, zatika se le pri nadzoru 	<ul style="list-style-type: none"> • dobro urejeno, stalno delo, namenja se mu veliko energije in sredstev