

SMERI REFORME JAVNE UPRAVE¹

Rado BOHINC*

1 UVOD

Reforma javne uprave je strukturna reforma na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski in kadrovski ravni. Ciljna področja preobrazbe slovenske uprave so:

- kakovostnejše izvajanje nalog in učinkovitejši nadzor ter boljše uveljavljanje odgovornosti;
- razvoj javne službe, ki bo usmerjena k uporabniku, in
- izboljšanje položaja javnih uslužbencev;
- koriščenje zmogljivosti moderne informacijske tehnologije;
- izboljšanje kakovosti pravne regulative in krepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije upravnega sistema.

Sodobna javna uprava deluje po načelu zakonitosti, je usmerjena k uporabniku in je učinkovita, strokovna in politično nevtralna; njen cilj je nuditi hitre in učinkovite javne storitve. Delovati mora tudi po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kvaliteto in kvantiteto ob določeni porabi javnih sredstev oziroma porabila čim manj javnih sredstev za določene cilje. Prilagojena je potrebam demokratične državne ureditve in ne deluje kot strošek, ampak kot pomemben dejavnik gospodarskega in ekonomskega razvoja države.

Javna uprava mora delovati organizirano, po načelih in standardih kakovosti, ki so namenjeni kvalitetnemu zagotavljanju javnih dobrin, hkrati pa omogočajo tudi možnosti za primerljiv razvoj in za učinkovito delo vseh njenih delov in večjo preglednost medsebojnih razmerij.

Standardi narekujejo, da se v nacionalni zakonodaji zasledujejo naslednji cilji:

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki nudi učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- približevanja javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem potrebam uporabnikov ter vzpostavitev javnega in odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in posredovanje informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;

* Dr. Rado Bohinc, minister za notranje zadeve Republike Slovenije.

¹ Sestavek ni avtorski, ampak predstavlja povzetek različnih gradiv in zakonskih obrazložitvev, pripravljenih v Ministrstvu za notranje zadeve v okviru projekta Reforma javne uprave.

- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in upravljanja s človeškimi viri, ki omogoča smotno organizacijo dela in aktivno upravljanje s človeškimi viri;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanega nadzora nad delovanjem sistema.

Učinkovitost organizacije državne uprave je temelj uvajanja kakovosti v državno upravo. Sodobna organizacija, ki se bo odrazila skozi novelo zakona o upravi, in novi zakon o javnih agencijah, bodo pripomogli h gibkejši strukturi organov državne uprave. S tem v zvezi lahko govorimo o reformi organizacije uprave na makroravni, saj se nanaša na ministrstva in njihove organe v sestavi. Značilnost sedanje organizacijske strukture in ureditve delovnih področij ministrstev je precejšnja togost, saj se mora s prevzemom oziroma prenosom delovnega področja spremeniti zakon, ki določa delovno področje posameznih organov. Novela zakona o upravi bo pomenila korak naprej v smislu zmanjševanja števila organov in organizacij v sestavi ministrstev, ki bodo vključene v delovno področje obstoječih ministrstev. V osnutku novele je predvideno, da bodo določeno stopnjo avtonomije obdržali poleg inšpektoratov le tisti organi v sestavi, ki morajo zaradi obsega nalog, posebne narave dela ali iz drugih razlogov imeti določeno stopnjo avtonomije znotraj ministrstva predvsem na kadrovske in finančne področje. Bistvena sprememba v primerjavi z veljavno ureditvijo je tudi v tem, da direktorji organov v sestavi niso več funkcionarji, temveč javni uslužbenci, kar povečuje profesionalnost in zmanjšuje vpliv političnih sprememb. V povezavi z zakonom o javnih uslužbencih, zakon o upravi radikalno zmanjšuje število političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti. Število le-teh se bo s približno 130 zmanjšalo na 55 do 65.

S sprejemom in uveljavitvijo zakona o agencijah, ki je trenutno v parlamentarni proceduri predviden za drugo branje, bo storjen korak naprej v smislu zagotovitve uveljavljanja sodobnejšega menedžerskega pristopa pri gospodarjenju z javnimi sredstvi, ki bo doprinesla k javnofinančnim prihrankom: nekateri organi v sestavi, verjetno predvideni že z novelo zakona o upravi, se bodo reorganizirali v javne agencije ter tako pridobili visoko stopnjo samostojnosti, tako na kadrovske kot tudi na finančne (samofinanciranje) in delovne (k uporabniku usmerjene storitve) področju.

Vsekakor pa bo potrebno v smislu predvidenih sprememb prilagoditi organizacijo upravnih enot, ki so danes vse preveč odvisne od centra. Pri tem je pomembno, da se za njihovo finančno in kadrovske poslovanje izdelajo enotna merila, medtem ko je potrebno popolnoma reorganizirati in prilagoditi obseg upravnih enot z dislociranimi enotami ministrstev, ki bodo sledile organizacijskim spremembam samih ministrstev.

2 INFORMATIZACIJA UPRAVE

Prehod v informacijsko družbo je nov tehnološki impulz, kateremu mora Slovenija na poti v Evropo slediti. Z reorganizacijo delovanja javne uprave se odpirajo nove prednosti informacijske družbe za posameznike in podjetja, ki podpirajo razvoj telekomunikacijske in informacijske industrije, zato se intenzivirajo naporji v pripravo javne uprave na nove izzive.

Ključni cilj javne uprave v Sloveniji je skladno s sprejeto Strategijo elektronskega poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do 2004 uvedba elektronskega poslovanja in zagotovitev enotne opreme po delovnih mestih, povezava administrativnih registrov in uvedba aplikacij za skupne funkcije uprave po njenih delovnih področjih. Bistvo uvedbe elektronskega poslovanja v javno upravo je zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanov in gospodarskih subjektov do informacij in storitev javne uprave s pomočjo sodobne informacijsko telekomunikacijske tehnologije ter zagotoviti večjo preglednost in učinkovitost dela javne uprave. Pri tem bo uprava zagotovila spodbujanje in ustrezno izobraževanje.

Rešitve za elektronsko poslovanje bo v smislu zagotavljanja kakovostnejših storitev za državljane in skladno s strategijo izvajalo tudi Ministrstvo za notranje zadeve, predvsem pri koriščenju baz podatkov registra stalnega prebivalstva ter pri povezavi do ostalih baz podatkov oziroma registrov drugih pristojnih organov. Trenutno je eno ključnih vprašanj prenos RSP iz centralnega računalnika MNZ na skupni infrastrukturni strežnik, kjer bi se nahajale tudi evidence policije in evidence upravnih notranjih zadev. Do teh evidenc zunanji uporabniki praviloma ne bi imeli dostopa. V skupnem interesu pa je čimprejšnja vzpostavitev ustrezne infrastrukture, ki bo omogočala, da bodo državljani kot uporabniki in hkrati stranka v postopku pridobili zelene dokumente (npr. izpisek iz rojstne matične knjige) iz domačega računalnika. Na podlagi v letu 2001 zaključenega posnetka upravnih postopkov bo izveden izbor nekaj postopkov s področja upravno notranjih zadev, kjer bi leta 2001 pilotsko omogočili elektronsko poslovanje v teh postopkih. Rezultat tega projekta bo tudi podlaga za izgradnjo novega sistema upravne statistike, ki bo omogočala spremljanje učinkovitosti delovanja upravnih enot. Ključni cilj projekta je tudi nastanek standardizirane informacijske podobe upravnih enot na internetu.

Poleg tega poteka na Ministrstvu za notranje zadeve ob tesni povezavi z normativno reformo javne uprave projekt izboljšanja postopkov organov državne uprave na lokalni ravni, kar v prvem koraku pomeni pripravo Uredbe o poslovanju upravnih organov z dokumentarnim gradivom v smislu odprave pravnih ovir za elektronsko poslovanje in uskladitve obstoječih pravil pisarniškega poslovanja z novimi usmeritvami na tem področju (uredba bo predvidoma pripravljena za obravnavo na vladi v maju 2001). Nadalje se s krepitvijo lokalnih skupnosti pojavljajo želje približevanja storitev državljanom na lokalnem nivoju in posledično zahtev po informatizaciji krajevnih uradov oziroma oblikovanja "sprejemno informacijskih pisarn". Zahteve so bile naslovljene večinoma na načelnike upravnih enot, zato se je pred dvema letoma začel proces informatizacije krajevnih uradov oziroma vzpostavljanja sprejemno-informacijskih pisarn, vendar dokaj nekoordinirano, brez enotnih kriterijev in v nemalo primerih tudi brez ustreznih soglasij pristojnega resorja. Proces je bil sredi lanskega leta ustavljen, vendar se pritiski po informatizaciji stopnjujejo. V tem trenutku sta Ministrstvo za notranje zadeve in CVI prejela devet vlog upravnih enot za informatiziranje 31 krajevnih uradov. S ciljem poenotenja, optimalizacije in racionalizacije organizacije dela, enotne obremenitve delavcev tako na krajevnih uradih kot tudi na upravnih enotah v okviru zakonskih možnosti, sta pristojna Urad za upravne notranje zadeve v povezavi z Uradom za organizacijo in razvoj uprave na notranjem ministrstvu pripravila usmeritve in izhodišča za informatizacijo krajevnih uradov.

3 RACIONALIZACIJA

Vlada Republike Slovenije je novembra 1999 ob obravnavi ocene gospodarskih gibanj v letu 1999 in napoved za leto 2000 sklenila, da je potrebno pripraviti poseben protibirokratski program za poenostavitev določenih upravnih postopkov z namenom, da se omogoči hitrejša rast domačih in tujih investicij. Vlada je sprejela tudi poseben akcijski plan zaposlovanja v Sloveniji za leti 2000 in 2001, v katerega del (t.i. II. steber) se nanaša na poenostavitev administrativnih postopkov pri pospeševanju podjetništva in odprave tistih ovir, ki preprečujejo rast malih in srednjih podjetij v Sloveniji. Nadaljnje aktivnosti potekajo v smeri združevanja resorskih programom v celovit enoten program ter ustanovitev posebne vladne komisije pod vodstvom ministrske svetnice, ki usmerja, vodi in koordinira izvajanje programa odpravljanja administrativnih ovir. Enotna organizacija bo omogočila boljšo informiranost med ministrstvi in zunanjimi predstavniki, tesnejše sodelovanje in hitrejšo uskladitev o potrebnih ukrepih. Vladno komisijo bodo sestavljali kvalificirani predstavniki posameznih ministrstev, po potrebi pa tudi zunanji predstavniki, predstavniki interesnih združenj, ...

Naloga imenovane vladne komisije bo sprotno povezovanje in usmerjanje aktivnosti, povezanih z odpravo in zmanjšanjem administrativnih ovir. S tem v zvezi bo komisija izdelala smernice o izdelavi ocene vpliva posameznega zakona in podzakonskega predpisa na delovanje in organizacijo uprave ter predlagala, da ta ocena postane obvezni del vsakega zakonskega oziroma podzakonskega predloga. Vladna komisija bo združevala predstavnike tistih resorjev, ki se z modernizacijo javne uprave najaktivneje ukvarjajo, predvsem na področju reforme javne uprave, elektronskega poslovanja in uvajanja poslovne odličnosti v delo državne uprave.

Tudi v Ministrstvu za notranje zadeve potekajo določene aktivnosti, predvsem kot odziv na vladne odločitve v smislu protibirokratskega programa, in sicer na področju tujske problematike, migracij in reševanja postopkov državljanstva ter pri pripravi vseh zakonskih in podzakonskih aktov iz pristojnosti ministrstva.

4 IZOBRAŽEVANJE

Uspešno preoblikovanje in modernizacija javne uprave sta možna ob sočasnem reševanju vprašanj, povezanih s človeškimi viri. Najodgovornejši proces, ki je hkrati neobhodno potreben, je povezan z njimi in z njihovo izbiro. Cilj izbire je pridobitev usposobljenega javnega uslužbenca za izvajanje ključnih nalog v državni upravi. Poudariti pa je potrebno prilagajanje znanj javnih uslužbencev za uvajanje novih tehnologij in postopkov dela v upravi, s čemer je nedvomno povezana strategija usposabljanja in izpopolnjevanja za povečanje administrativne sposobnosti pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo, katero je vlada verificirala v februarju 2001. Sistemsko koordinacijo reforme na področju upravljanja človeških virov usklajuje kadrovska služba vlade Republike Slovenije. V resorju Ministrstva za notranje zadeve se prednostno razvija, izvaja in ocenjuje predvsem usposabljanje in izpopolnjevanje za doseganje usposobljenosti uslužbencev, potrebne za vključevanje Slovenije v Evropsko unijo ter druge oblike horizontalnega usposabljanja v upravi. Med probleme upravljanja z viri sodi tudi zagotavljanje ustreznih pogojev za delo in izvajanje

nalog, za kar je potrebno celovito urediti prostorske pogoje na centralni in lokalni ravni.

Z izvedbo strategije bo Republika Slovenija usposobila svoje ključne upravne delavce za prevzem obveznosti, ki izhajajo iz članstva v EU. Usposabljanje se nanaša na vsebine, pomembne za izvajanje pravnega reda, in za sodelovanje slovenskih upravnih delavcev pri delu delovnih teles, zlasti sveta Evropske unije in Evropske komisije. Poleg tega je mogoče oceniti, da se bo v Evropski komisiji in drugih institucijah Evropske unije po vstopu Slovenije zaposlilo približno 200-250 slovenskih državljanov.

Proces usposabljanja upravnih delavcev poteka že danes, predvsem preko strokovnih seminarjev oziroma delavnic, ki jih organizira TAIEX. Usposabljanje se izvaja tudi v okviru obstoječih bilateralnih pomoči in s tesnim medinstitucionalnim sodelovanjem (t.i. "twinning" projekti).

Glede na ugotovitve iz različnih metodoloških gradiv so cilji usposabljanja in izpopolnjevanja znanj upravnih delavcev na splošno (kar velja tudi za področje usposabljanja na področju evropskih zadev) naslednji:

- povečanje učinkovitosti delovanja uprave,
- prilagajanje znanj upravnih delavcev uvajanju novih tehnologij in postopkov dela v upravi,
- omogočanje horizontalne mobilnosti upravnih delavcev (tudi za delo na področju evropskih zadev),
- omogočanje vertikalne mobilnosti upravnih delavcev (napredovanje),
- povečanje motivacije za delo upravnih delavcev v upravnem sistemu,
- izboljšanje možnosti upravljanja s človeškimi viri.

Še posebej je v tem kontekstu relevantno usposabljanje in izpopolnjevanje znanj na področju evropskih zadev, katerega cilj je usposobiti različne ciljne skupine v okviru sistema upravnih delavcev za uspešno in učinkovito delo v ustanovah Evropske unije in slovenskih ustanovah, ki imajo različne naloge na področju tako imenovanih evropskih zadev.

V procesu pridruževanja Evropski uniji je potrebno prilagoditi notranje predpise, standarde, institucije in formalne postopke predpisom, standardom, institucionalnim strukturam in postopkom Evropske unije. Vendar tudi vse navedeno seveda še ne zadošča, saj bodo glavno breme procesa prilagajanja in poznejšega delovanja naših ustanov v okviru Evropske unije nosili prav upravniki delavci, ki jih je treba ustrezno usposobiti za te kompleksne nove naloge. Zato se je treba zavedati, da je naloga vsebinsko obsežna, strokovno zahtevna in tudi finančno zajetna. Ravno zato je smotrno, da se priprave na usposabljanje upravnega kadra pričnejo čimprej, saj bo le na tak način mogoče do dneva vstopa v Evropsko unijo upravne delavce ustrezno pripraviti za izvajanje obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Evropski uniji.

5 UVAJANJE KAKOVOSTI V DRŽAVNO UPRAVO

Kakovost v državni upravi se manifestira skozi njene osnovne cilje, ti pa so: povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanje

stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobivanje certifikatov kakovosti za posamezno upravno enoto. Z namenom doseganja vseh zastavljenih ciljev na Ministrstvu za notranje zadeve deluje Odbor za kakovost, ki bo z namenom širitve svojega poslanstva pritegnil širši krog predstavnikov javne uprave.

Kakovost v javni upravi se formalno zagotavlja predvsem s projektom certificiranja, to je pridobivanja ISO standardov poslovanja in uvajanja modelov poslovne odličnosti (do februarja 2001 so certifikat pridobile UE Ljutomer, UE Slovenj Gradec in UE Šentjur pri Celju). V letu 2001 bo potekal postopek pridobivanja certifikatov kakovosti serije ISO 9000 v približno desetih upravnih enotah, v letu 2002 pa še v naslednjih desetih upravnih enotah. Učinki uvajanja sistema kakovosti v UE Ljutomer, ki je prva pridobila certifikat kakovosti, se kaže predvsem v preglednosti urejenega poslovanja, sistematičnosti pri zbiranju podatkov, obvladovanje procesov, strokovnosti dela, ugledu in prepoznavnosti upravne enote, zadovoljstva zaposlenih in pri obvladovanju stroškov. Nadalje bo uvedba kakovosti temeljila tudi na: izdelavi natančnega plana dela upravne enote za vse leto, korekciji načina merjenja učinkovitosti reševanja zadev, vzpostavitvi merjenja zadovoljstva zaposlenih in strank, vzpostavitvi sistema merjenja napak pri delu zaposlenih, uvedbi letnih pogovorov z zaposlenimi in letnem pregledu s strani vodstva ipd.

Nadalje predstavlja temelj vzpostavljanja sistema kakovosti uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami. Uredba bo veljala v letu 2001 pilotsko za približno 15 upravnih enot, v letu 2002 pa še za vse preostale organe javne uprave. Ureja izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami. Postopki ugotavljanja kakovosti se bodo izvajali v skladu z metodologijo, ki jo bo določil minister, pristojen za upravo. Namen izvajanja postopkov ugotavljanja kakovosti je predvsem preveriti zadovoljstvo posameznikov, kadar vstopajo v neposreden stik z uradnimi osebami v državnemu organu in dobivati informacije za doseganje kakovostnejšega poslovanja. Prav v interesu kakovosti je vlada ob sprejemu uredbe s sklepom priporočila uporabo te uredbe tudi organom lokalnih skupnosti.

Uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami ureja približevanje storitev uporabniku v smislu doseganja kvalitetnejših storitev za uporabnike. Tako je predlagatelj predvidel obvezno identifikacijo uradnikov s priponkami, namestitvev napotilnih tabel, možnost zapisa pripomb in pohval v za to namenjeno knjigo, itd, vse z namenom zagotavljanja uporabniku prijazne uprave.

Glede enotnega nastopanja državne uprave nasproti uporabnikom pa je vlada v marcu 2001 določila besedilo uredbe o poslovnem in delovnem času v organih državne uprave z namenom jasne določitve poslovnega časa in v okviru tega uradnih ur za stranke in v jasni ureditvi možnosti razporejanja delovnega časa delavcev (premakljiv delovni čas). Glede na posebnosti dela posameznih služb (policija, carina, vojska, ...). Uredba dopušča možnost tudi specifične ureditve navedenih vprašanj poslovnega in delovnega časa, če za to obstaja zakonska podlaga. Tudi ta uredba skuša zagotoviti prijazen odnos do uporabnika, saj z operativnimi določbami o razporejanju delovnega časa, poslovnega časa in uradnih ur razporeja delovne obveznosti tistih, katerih delo je neposredno povezano s strankami tako, da so uradne ure namenjene le poslovanju s strankami, hkrati pa uredba pooblašča načelnika upravnih enot, da na teritoriju upravnih enot enotno časovno uredi poslovanje

organov državne uprave. Zlasti slednje pomeni korak naprej v smislu boljšega poslovanja državnih organov na določenem teritoriju.

Da pa bi državna uprava zagotovila kadrovsko dovršen aparat za izvajanje ključnih upravnih nalog, je vlada v februarju 2001 določila besedilo uredbe o načinu ugotavljanja dejstev, da delavec v državnem organu po delovnih in strokovnih kvalitetah ni več primeren za opravljanje dela. Uredba razgrajuje določbi 23. in 23.a člena ZDDO, določa pristojnosti tričlanske komisije ter zagotavlja delavcu možnost, da se izjasni o dejstvih neprimernosti in da si zagotovi obrambo. Postopek ugotavljanja dejstev temelji na konceptu ugotovitvenega postopka upravnega postopka.

Na podlagi vseh navedenih in kratko opisanih instrumentov bo Ministrstvo za notranje zadeve v najširšem pomenu kakovosti v prihodnje skušalo zagotavljati skozi predpise in lastno delo uporabniku prijazno, kvalitetno in učinkovito storitev, saj menimo, da bo le tako dosežen smoter, za katerega si vsi prizadevamo.