

■ Informatika v slovenski državni upravi skozi čas

Marko Colnar, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Kotnikova 38, 1000 Ljubljana
marko.colnar@gov.si

Izvleček

Prispevek na kratko prikazuje državno upravno informatiko skozi obdobje od leta 1988, ko je takratni republiški izvršni svet sprejel program informatizacije republiških organov, do danes. Leto kasneje je začel z obratovanjem zmogljiv računalniški sistem. V naslednjih dveh desetletjih je Center vlade RS za informatiko (CVI) kot vladna služba združeval funkcije skupne informacijske infrastrukture, skupnih aplikacij in instrumentarija za načrtovanje in razvoj informacijskih sistemov. Konec leta 2004 je bil CVI ukinjen, njegove funkcije pa je deloma prevzelo novoustanovljeno ministrstvo za javno upravo, deloma pa so se razpršile med druge državne organe. V tem obdobju so bili pozitivni rezultati in tudi slabe strani informatike v naši državni upravi.

Danes se soočamo še z gospodarsko in finančno krizo, ki pa pri nas ni povzročila prenove poslovanja ali drugačnih konceptov informatizacije državne oziroma javne uprave, kot se je zgodilo v naprednih poslovnih in velikih organizacijah po svetu.

Ključne besede: informatika, državna in javna uprava, Center vlade RS za informatiko, Ministrstvo za javno upravo, gospodarska in finančna kriza, prenova poslovanja, informatizacija.

Abstract

Informatics in the Slovenian State Administration over Time

This article briefly presents informatics in the Slovenian state administration from 1988, when the former Executive Board of the Republic of Slovenia adopted an action plan for the informatisation of the national bodies, until the present day. In 1989 a powerful central computer system was launched. In the following two decades the Government Centre for Informatics (GCI) was established as a governmental office to provide the common functions of the central computer system and communication network, common applications and a methodological framework for planning and developing information systems. By the end of 2004 GCI was cancelled. Some of its functions were mostly unsuccessfully transferred to the newly founded Ministry of Public Administration, others to other ministries. Through all this period (1988–2013) there were positive results but also bad practices of informatics in our state administration.

Today we are facing an economic and financial crisis, which has not yet caused a business renovation or improved the informatisation strategies within the Slovenian state administration, as was the case in some more successful countries.

Key words: Informatics, state and public administration, Government Centre for Informatics, Ministry of Public Administration, economic and financial crisis, business renovation, informatisation.

1 UVOD

Namen prispevka je prikazati slovensko državno upravno informatiko v obdobju od leta 1988 do danes. Problematika tega področja je sicer zelo kompleksna, saj zajema množico organov, projektov, pa tudi informacijskih dejavnosti in vpletenih deležnikov. Opis tega problemskega področja mimogrede zajema tudi časovno obdobje, ki pokriva obstoj dveh držav (bivše in sedanje). Upoštevajoč navedeno, je cilj prispevka kronološko in analitično prikazati nastanek in delovanje informatike v naši državni upravi tako, da bodo prikazani pozitivni rezultati in tudi slabe strani (razdelki 2, 3 in 4). Če k temu dodamo še nekaj dejstev po svetu in pri nas, ki so značilna za zadnjih pet let (razdelek 5), vse skupaj predstavlja, sicer

kratko, a korektno podlago, da namesto sklepa izpeljemo šesti razdelek (sklepne ugotovitve in izzivi za naprej).

2 INFORMATIKA V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI OD LETA 1988 DO DANES

V dosednji zgodovini slovenske državne uprave zasledimo tri obdobja informatike, na katerih prelomnicah je bolj ali manj odločilno vlogo odigrala politika. Njihove značilnosti zadevajo v glavnem način organiziranosti. Ta obdobja so:

1. obdobje od nastajanja slovenske države 1988–1991 do leta 1993 (obratovanje centralnega republiškega računalniškega sistema);

2. obdobje po letu 1993 do leta 2004 (obstoj Centra vlade RS za informatiko);
3. obdobje po letu 2004 do danes (zveneči projekti, od katerih pa je bil uresničen le eden).

Ad 1) Leta 1988 je republiški izvršni svet sprejel program informatizacije republiških organov. Leto kasneje je začel z obratovanjem zmogljiv računalniški sistem, ki je pokril potrebe zavoda za statistiko, vlade in skupščine RS ter drugih organov – predvsem ministrstva za finance, carinske uprave, ustavnega in vrhovnega sodišča ter temeljnih sodišč. Leta 1991 so bili s telekomunikacijsko mrežo pokriti vsi republiški organi v Ljubljani in temeljna sodišča v Sloveniji, konec leta pa je bil formalno ustanovljen Republiški zavod za informatiko. Tega leta se je uradno začel tudi internet v Sloveniji (prva povezava prek Instituta Jožef Stefan) (Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 1992).

Ad 2) Leta 1993 je bila ustanovljena centralna vladna služba za informatiko – Center vlade RS za informatiko (CVI), poleg tega pa je imela večina ministrstev še svoje službe, sektorje ali oddelke za informatiko.

Od nastanka do ukinitve je CVI skrbel bolj ali manj za t. i. »skupne funkcije« na področju informatike slovenske državne uprave, medtem ko so na ministrstvih, organih v sestavi in upravnih enotah (tukaj je stanje še nekoliko drugačno) izvajali svoje »specifične informacijske funkcije«, nekatere deloma tudi v povezavi s CVI.

Ob nastopu vlade v mandatu 2000–2004 je bilo ustanovljeno še Ministrstvo za informacijsko družbo (MID), ki je, kot pove že njegovo ime, skrbelo za slovensko informacijsko družbo – tj. za zagotavljanje njenih infrastrukturnih in zakonodajnih okvirov.

Ad 3) V mandatu vlade 2004–2008 sta bila ukinjena MID in CVI, ki so ju relativno neuspešno nadomestili Ministrstvo za javno upravo (MJU) in organ v sestavi – Direktorat za eUpravo in upravne procese (DEUP), Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT) – Direktorat za informacijsko družbo (DID) in Ministrstvo za gospodarstvo (MG) – Direktorat za elektronske komunikacije (DEK).

Omeniti velja še eno dejstvo, ki je v slovenski upravni informatiki po letu 2001 temeljito premešalo njeno organizacijo in delovanje, to je pojav projekta eUprava. Ta je v dvanajstih letih povzročila precej stroškov, pobrala precej drugih vložkov in jemala precejšnjo pozornost. Portal eUprava je poln nekaj

seznamov življenjskih dogodkov, obrazcev, povezav, prava e-storitev pa je v bistvu le ena: e-Vem (registracija gospodarskih subjektov). Povsem je izpadla prenova poslovanja (procesov, organizacijskih in informacijskih sistemov), s katero bi dobili učinkovitejšo in državljanom ter podjetjem prijaznejšo upravo. Vmes so bili začetki dveh zvenečih projektov, kot sta novi davčni informacijski sistem in eZdravje, ki pa sta nekako neslavno obtičala.

V mandatu vlade 2008–2011 (takrat je kriza pri nas že udarila z vso močjo) je bila informatika, predvsem MJU in njen DEUP, precej neopazna. Kljub temu pa vendarle kaže omeniti dosežek – projekt eSociala, ki je nastal v sodelovanju med MJU in MDDSZ. Ta projekt je bil delno sofinanciran tudi z evropskimi sredstvi. Leta 2011 smo imeli predčasne volitve in na začetku leta 2012 smo dobili novo vlado. Ob njenem nastopu se je združilo ministrstev, vloga informatike pa se je še zmanjšala (Colnar, 2013).

3 NEKAJ POZITIVNIH REZULTATOV INFORMATIKE V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI

Vsekakor je eden glavnih pozitivnih rezultatov sploh relativno zgodaj vzpostavljena informacijska infrastruktura in rešitve za kar nekaj funkcij slovenske državne uprave. Danes lahko praznujemo njihovo več kot dvajseto obletnico. Govorimo predvsem o informacijski podpori upravnim notranjim zadevam, davčnim in carinskim postopkom, statistiki itd. Nekoliko mlajši, a tudi pozitivni rezultati so še nekatere informacijske rešitve na področju prostora, proračuna, pisarniškega poslovanja, vodenja projektov in posameznih šolskih didaktičnih ter administrativnih zadev.

Prav tako se je konec devetdesetih let prejšnjega stoletja uveljavilo metodološko zelo kakovostno zasnovano strateško in letno planiranje organizacijskih in informacijskih sistemov, vodenje informacijskih projektov, razvoj informacijskih sistemov, sistem kakovosti, temelječ na standardu ISO skupine 9000, ter izdelava tehničnih specifikacij za javne nabave (razpise) za informacijsko-komunikacijsko opremo.

Leta 1998 so pri takratnem CVI s pokroviteljstvom vladne službe za evropske zadeve uspešno vzpostavili program projektov IDC (informacijsko-dokumentacijski center) – izdelava več kot desetih informacijskih rešitev za priključitveni proces Republike Slovenije k EU. Omeniti velja še uspešno rešitev problema »hrošča leta 2000 (Y2K)« in od leta 2001

naprej vzpostavitev programa projektov eUprava, ki je na začetku veliko obetal. Seveda pa ne gre spregledati tudi precej uspešnih informacijskih projektov in rešitev po posameznih ministrstvih, predvsem na področju upravnih notranjih zadev, prostora, statistike, na začetku tudi proračuna RS itd.

4 SLABE STRANI INFORMATIKE V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI

Glede na kronološki, predvsem pa analitični pristop k pisanju tega prispevka, je nadvse primerno, da (slovensko) državno upravo spremljamo, prenavljamo, analiziramo po institucionalnem, vsebinskem, organizacijskem, kadrovskem in informacijskem vidiku (Colnar, 2006). Če se osredinimo na področje informatike in na obdobje zadnjih petindvajsetih let, pa posebej izstopajo spodaj navedeni vidiki.

4.1 Organizacija

Dosedanje organizacijske oblike (vsaj od leta 1993 naprej) nakazujejo, da je kombinacija centralizirane in decentralizirane organizacije upravne informatike še kar delovala, vendar pa je bil problem v pomanjkanju točne opredelitve/razdelitve pristojnosti med posameznimi organizacijskimi enotami (resorji). Posebno je to značilno za odnos med bivšim CVI in službami za informatiko državnih ministrstev, pa tudi kasneje med CVI in MID, pri čemer so bile na obeh straneh ambicije, da bi vsak imel pri sebi iste informacijske sisteme, projekte, kadre, denar in s tem pomembnost/moč. Nekaj primerov takšnih projektov: eUprava, eZaposlitve, eCRP, eRGP, eVEM, ki so po vsebini bolj sodili med prvotno pristojna ministrstva, čeprav je bil nosilec CVI (Colnar, 2009a).

4.2 Ključni informacijski sistemi

Zadnjih dvanajst let se je glavnino resursov in pozornosti vlagalo v program projektov eUprava, vendar so njegovi učinki precej manjši od pričakovanj oziroma vložkov. Ob tem se je žal precej zanemarljivo ključne informacijske sisteme, ki podpirajo »temeljne poslovne procese« pri delovanju upravnih organov. Ti bi v današnjih razmerah (krizi) še kako koristili, eUprava pa takšna kot je, bolj malo (Colnar, 2011).

Ključni informacijski sistemi v slovenski državni upravi so tako danes stari deset do petnajst let, pomenijo pa »ožilje delovanja državnih organov«. Vsekakor bi si zaslužili prenovu, povezavo, ali pa razvoj najmanj tile (Colnar, 2009b):

- SPIS – aplikacija za avtomatizacijo pisarniškega poslovanja,
- MFERAC – aplikacija za računovodsko funkcijo državnega proračuna, tudi za izračun plač in nekaj kadrovske evidence,
- ISARR – aplikacija za računovodstvo evropskih sredstev, ki je deloma (v celoti pa ne) povezana s sistemom MFERAC,
- PP – projektna pisarna,
- elektronska javna naročila.

4.3 Nabave in zagotavljanje informacijskih projektov, opreme in storitev

Prek javnih naročil je mogoče naročiti kar koli, izvedeni postopki pa ne zagotavljajo optimalne izbire in nadzora. Z vsakokratnimi zakoni (Zakon o javnem naročanju, Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja) nimamo sreče, saj jih pišejo pravniki, katerih namen je verjetno napisati čim bolj zapleten zakon, da bodo potem lahko čim več svetovali pri njegovi uporabi, pripravljali razpise, pritožbe, obrambe ipd.

Pri javnih naročilih pa nastopi še en problem, ki je dejansko zelo velik. Namreč, neki zaposleni v nekem organu lahko razpiše tako rekoč, kar hoče. Že res, da je neka podlaga, tako ali drugače zapisana v neki strategiji ali letnem načrtu, vendar je predmet razpisa lahko kakršen koli. Spomnimo se samo t. i. »stometskega letališkega stolpa« ali pa raznih »predorov« itd., pri katerih šele ob izvedbi ugotovimo, kaj se bo dejansko delalo. Poleg tega obstaja še popolna svoboda pri opredelitvi vrednosti, pa tudi pri merilih in pogojih posameznega razpisa. Med izvedbo razpisanega projekta, dobavo, je nadzor popolnoma v rokah razpisovalca. Kasnejše revizije (proračunska inšpekcija, računsko sodišče) imajo bolj medijski efekt kot pa dejanskega. In še to, v dobi »informacijske družbe« imamo pri nas sicer »portal javnih naročil«, vendar to ni nič drugega kot domača stran, na kateri so pripete razpisne dokumentacije posameznih javnih razpisov, kar je še zelo daleč od npr. internetnih dražb (Colnar, 2009a).

4.4 Informatiki, lastni razvoj ali »outsourcing«

Informatiki, bodisi tisti, ki izvajajo razvojno, ali pa tisti, ki izvajajo servisno funkcijo, glede na njihov formalni status, pa tudi glede na njihov dejanski položaj in vlogo v večini organov državne uprave nimajo najustreznejše vloge. Njihovo število največkrat ni zadostno in je zato tako rekoč v vsakem organu

državne uprave potreben »outsourcing«. Praksa kaže, da pri mnogih državnih organih ne znajo dobro naročati.

Omeniti velja, da je treba zelo previdno postaviti ločnico med t. i. notranjim razvojem lastnih informatikov in »outsourcingom«, kajti praksa kaže, da lahko pretirano zanašanje na notranje kadre pripelje do izsiljevanja le-teh, v primerih ko so sami razvili določene aplikacije ali izvajajo sistemsko podporo, če se jim vsakokrat ne plača posebej in dovolj. To vsekakor ni niti cenejša niti učinkovitejša pot k zagotavljanju informatike v državni upravi, temveč je verjetno bolje skleniti pogodbo z zunanjim izvajalcem, ko s pogodbo lahko natančneje opredelimo postopek in vsebino naročila, in kar je najpomembnejše – precej lažje ukrepamo v primerih zlorab razvijalcev (Colnar, 2009a).

5 INFORMATIKA V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI V OBDOBJU GOSPODARSKE IN POLITIČNE KRIZE

Še vedno imamo gospodarsko in finančno krizo. Po novem se ji je pri nas pridružila še politična. Pravijo, da je kriza priložnost. Je res? Za koga?

Temeljna vprašanja pri nas so vsekakor, kako najprej zaustaviti vse negativne trende na področju gospodarstva, javne uprave, potrošnje itd. ter kdo lahko to stori in kako (s čim) (Komisija evropskih skupnosti, 2009). Kar veliko vprašanj in eno je težje od drugega.

Kaže, da logiko geneze problema, kot jo vidimo na primeru gospodarske in finančne krize, pri nas vsebuje vsak družbeni sektor, saj so ob nastanku naše države skoraj na vseh področjih začeli dokaj smelo vzpostavljati sisteme, ko pa je zadeva dosegla »neko kulminacijo«, so zadeve začele počasi polzeti iz skupnega nadzora in se osredinjati v nekih ožjih krogih. Ker je bilo denarja relativno dovolj, temu nihče ni posvečal posebne pozornosti. A prišlo je leto 2008 in z njim kriza. Začelo je drastično (iz dneva v dan) primanjkovati denarja. Začeli so se »rezi«, ki še trajajo.

V to logiko geneze problema lahko brez dvoma postavimo tudi informatiko v slovenski državni upravi (Colnar, 2013).

5.1 Nekaj dejstev o neučinkovitosti informatike v slovenski državni upravi

Informatika bi s svojim instrumentarijem (razvojnimi metodologijami in informacijskimi rešitvami) lahko prispevala veliko. A ni. Zakaj ne?

Poglejmo nekaj dejstev, ki samo dokazujejo to (Colnar, 2013).

- Na lestvici najbogatejših Slovencev leta 2012 je na tretjem mestu IKT-podjetje, ki je v bistvu svoj kapital pridelalo v zadnjih dveh letih.
 - IKT-sektor lahko prispeva k celotnemu BDP tudi do 15 odstotkov, v povprečju v EU okrog 5 odstotkov, pri nas okrog 4 odstotke.
 - Gospodarska in finančna kriza traja od leta 2008. Pri nas je stanje še hujše.
 - Dejstvo je, da informatika v naši javni upravi pri reševanju sedanje krize ni prispevala tako rekoč ničesar, bi pa lahko zelo veliko.
 - Vloga informatike v slovenski državni upravi vztrajno izgublja svoj položaj in vlogo (ter pomen).
 - Do pred dvema letoma smo imeli »poplavo strateških in akcijskih dokumentov«, zadnji dve leti pa jih (skoraj) nimamo več.
 - S prenovo poslovanja in z informatizacijo skupaj lahko prihranimo do 40 odstotkov stroškov v neki organizaciji.
 - Posnetek procesov slovenske državne uprave v vsej njeni zgodovini ni bil nikdar izdelan in na njegovi podlagi začeta ustrezna prenova poslovanja (optimizacija, reorganizacija).
 - Nekateri nam priročno primerljive države opozarjajo, da ni dobro zmanjševati vlaganja v informatiko.
 - Ključni informacijski sistemi v naši državni upravi so stari okrog petnajst let (eden ključnih je še vedno v arhitekturi »client-server«).
 - Pri vsakem malo večjem razpisu pride do afere.
 - In potem še diletantsko delovanje teh informacijskih sistemov (DIS, eZK idr.).
- Dodajmo še:
- Danes predstojnikov upravnih organov, ki jih nastavlja politika, več ali manj ne zanima, kako bodo informatiki zagotavljali nove rešitve, tudi delovanje obstoječih ne, kljub temu pa hote ali ne hote stalno postavljajo nova in nova naročila.
 - Še bolj lahko skrbi dejstvo, da predstojniki upravnih organov in najvišji funkcionarji pri mnogih izzivih ali problemih informatike sploh ne vidijo kot eno od bistvenih sredstev za rešitev (Colnar, 2009a).
 - Nekatera ministrstva so sicer informacijsko precej naredila, a kaj ko na državni ravni ni koncepta. Samo neke »projektne koordinacije« so danes absolutno premalo.

5.2 Medli poskusi za izboljšanje vtisa

Danes si delovanja državne (tudi javne) uprave seveda ne moremo zamisliti brez informatike. Vendar bo treba najprej objektivno analizirati obstoječe stanje, pri čemer izhodišča za novo upravno informatiko prav gotovo ne morejo biti:

- rokohitrsko pisanje »strategij« po principu »kdo bo hitrejši« in bo uspel »spraviti skozi proceduro« svoj koncept,
- upanja IKT-podjetij, da je javna uprava še vedno vreča brez dna,
- vztrajanje na javnih naročilih, čeprav je Zakon o javnem naročanju okorel, javni razpisi pa praviloma nikdar ne zagotovijo najboljših in najcenejših rešitev,
- populistična »klestenja« proračuna, pri čemer brezglavo črtajo cela področja, ki jih proračunski pogajalci velikokrat sploh ne poznajo, razna pisna opozorila in argumente pa ignorirajo,
- konference o informatiki (v slovenski upravi), ki pa žal ne pritegnejo k obisku »visokih politikov«, ki odločajo (tudi) o tem področju.

Še enkrat ponavljam dejstvo, da informatika v slovenski državni (tudi javni) upravi pri reševanju sedanje krize ni prispevala tako rekoč ničesar, bi pa lahko zelo veliko. Zato bo treba na tem področju storiti odločen preboj, najprej zato, ker mora informatika prispevati pomemben delež pri racionalizaciji (delovanja) državne in javne uprave, ne nazadnje pa tudi zaradi »gospodarskega vidika slovenskega IKT-sektorja«, sicer lahko IKT-podjetja, ki še obstajajo in ki v precejšnji meri gravitirajo tudi na državno in javno upravo RS, kar zaprejo vrata (Colnar, 2013).

6 SKLEPNE UGOTOVITVE IN IZZIVI ZA NAPREJ

Javnoupravna informatika ima (še vedno) potencial. Slej ko prej bo treba resnično (ne samo s političnimi floskulami) reorganizirati našo državno (tudi javno) upravo. Treba bo dejansko, na vsebinskih temeljih prenoviti poslovanje in organizacijske strukture in na vodilna mesta postaviti strokovne ljudi. Ker gresta prenova poslovanja in informatizacija skupaj le z roko

v roki, to seveda pomeni, da bo treba istočasno prenoviti tudi koncepte, tehnologije, rešitve in poslovne modele same informatike (Center za metodologijo in informatiko, Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2010).

Vsekakor bo (tudi zaradi krize in pomanjkanja denarja) treba zmanjševati stroške informatike, vendar bo potrebna realna ocena mogočih prihrankov in ne »zidanje gradov v oblakih«. Seveda pa še zdaleč ni edino merilo uspešnosti tega projekta samo zniževanje stroškov, temveč predvsem raven in vrste izvajanja dejavnosti.

Nekateri predlogi za izboljšanje (Colnar, 2013):

- nova strategija slovenske (državne, javne) upravne informatike,
- (nov) koncept informacijskega sistema državne uprave,
- (re)organizacija slovenske (državne, javne) upravne informatike,
- drugačni poslovni modeli naročanja IKT-projektov, storitev, opreme,
- prenova poslovanja kot edini pravi temelj elektronskega poslovanja in/ali informatizacije slovenske (državne, javne) uprave.

7 VIRI IN LITERATURA

- [1] Colnar, M. (2006). *Kako do prenove slovenske uprave*. Ljubljana: GV Založba.
- [2] Colnar, M. (2011). *Ali bi bilo smiselno ponovno ustanoviti »Center vlade Republike Slovenije za informatiko«*. Portorož: Slovensko društvo Informatika.
- [3] Colnar, M. (2013). *Informatika v slovenski javni upravi 1988–2013*. Portorož: Slovensko društvo Informatika.
- [4] Colnar, M. (2009). *Kritična analiza stanja informatike v slovenski državni upravi*. Brdo pri Kranju: Slovensko društvo Informatika.
- [5] Colnar, M. (2009). *Need for Renovation of essential Information Systems in Slovenian State Administration*. Ljubljana.
- [6] Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (1992). *Informatizacija državnih organov v Republiki Sloveniji – Sistemski, organizacijski in metodološki vidiki*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- [7] Center za metodologijo in informatiko, Inštitut za ekonomska raziskovanja (2010). *Razvojno-raziskovalni potencial na področju IKT v Sloveniji*. Ljubljana: Center za metodologijo in informatiko, Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- [8] Komisija evropskih skupnosti (2009). *Strategija za raziskave, razvoj in inovacije na področju IKT v Evropi: kako do izboljšav?* Bruselj: Komisija evropskih skupnosti.

Marko Colnar je diplomiral, magistriral in doktoriral na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani. V svoji devetindvajsetletni karieri je vse svoje delovanje posvetil načrtovanju in razvoju informacijskih ter organizacijskih sistemov: od priprave metodoloških osnov, pisanja strateških in planskih dokumentov, do vodenja velikih informacijskih in drugih projektov, najprej v gospodarstvu, sedaj pa v državni upravi RS.

Je tudi avtor več kot sto strokovnih in znanstvenih prispevkov in knjige *Kako do prenove slovenske uprave*. Do nedavnega je svoja teoretična in praktična znanja prenašal tudi na študente Fakultete za računalništvo in informatiko ter Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani.