

.....

Elektronsko upravno
komuniciranje v Sloveniji:
odnos do državljanov

Avtor
dr. Uroš Pinterič

LEX 
LOCALIS

© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Avtor:

dr. Uroš Pinterič

Recenzenta:

dr. Tina Kogovšek

dr. Blaž Rodič

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

659.23:004:35 (497.4)

PINTERIČ, Uroš

Elektronsko upravno komuniciranje v Sloveniji [Elektronski vir]

: odnos do državljanov / Uroš Pinterič. - Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2008. - (Lex localis)

Način dostopa (URL): <http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx/SectionID=82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed7>

8

ISBN 978-961-91819-3-5

242638848

Izdal in založil:

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenia

tel. +386 (0)2 250 04 58

fax: +386 (0)2 252 04 59

e-mail: info@lex-localis.info

URL: <http://www.lex-localis.info>



dr. Uroš Pinterič

**ELEKTRONSKO UPRAVNO KOMUNICIRANJE V
SLOVENIJI: ODNOS DO DRŽAVLJANOV**

November 2008

Predgovor

Uroš Pinterič v svoji najnovejši monografiji obravnava relevantno in aktualno področje informatizacije javne uprave v kontekstu neposrednejše in hitrejše dostopnosti ter s tem vsaj potencialno tudi večje kakovosti njenih storitev za državljane. Delo je nasledek večletnega znanstveno raziskovalnega projekta v okviru doktorskega študija avtorja, v katerem je preverjal prijaznost javne uprave za državljana-uporabnika na primeru elektronske pošte v institucijah javne uprave v Republiki Sloveniji. Pri tem je podrobneje preučil trend razvoja uporabe elektronske pošte v časovni perspektivi ter razloge, zaradi katerih v nekaterih okoljih (kljub normativnim predpisom) ta aplikacija sploh ne deluje ali pa deluje le okrnjeno.

Teoretsko avtor raziskovalni problem postavi v kontekst novejših teorij javne uprave, ki poudarjajo odmik od lastnosti klasične, birokratsko zasnovane javne uprave, kot so strukturna rigidnost, sorazmerno omejen domet delovanja posameznih uslužbencev, strogo hierarhična organiziranost in dolg reakcijski čas. Tudi pod vplivom hitrega razvoja informacijsko komunikacijskih tehnologij (IKT) je sodobna javna uprava postavljena pred nove izzive. Hitro spreminjajoče se družbeno okolje in višja pričakovanja uporabnikov spodbujajo sistem javne uprave ne le k tehnološki prenovi, temveč tudi k spremenjenim organizacijskim odnosom, ki tudi od zaposlenih v tem sektorju zahtevajo večjo kooperativnost, pripravljenost na spremembe, drugačen način odzivanja na potrebe uporabnikov itd.

Empirični del raziskave temelji na več vrstah podatkov, pri čemer je glavni poudarek na preučevanju uporabe elektronske pošte v javni upravi kot najosnovnejši in najbolj neposredni obliki dvosmerne e-komunikacije med javno upravo in državljani.

Monografija je originalen in pomemben prispevek v vsaj treh smislih: a) na teoretični ravni združuje preučevanje delovanja javne uprave s treh vidikov (kulturnega, komunikacijskega in systemskega), ki do sedaj niso bili obravnavani sočasno, pri čemer še poseben poudarek daje na komunikacijski komponenti in upravni kulturi; b) na metodološki ravni, s tem, ko uporabi pristop raziskovanja z udeležbo, ki v večji meri kot klasični metodološki pristopi v politologiji omogoča razkrivanje dejanskega stanja in c) na praktični ravni kot sistematično spremljanje stanja, ki omogoča nadzor nad odločevalci in izvajalci javnih politik ter zagotavljanje ustrezne empirične osnove za izboljševanje stanja v skladu tako s sprejetimi uradnimi strategijami kot tudi novejšimi teoretskimi konceptualizacijami sodobne javne uprave.

Elektronsko upravno komuniciranje v Sloveniji: odnos do državljanov Uroša Pinteriča s svojo odlično teoretsko in empirično podprtostjo ter s svojo upravičeno ostro kritično ostjo predstavlja pomemben prispevek tako za ožjo znanstveno

publiko s področja politologije kot tudi za širšo strokovno javnost, ki jo obravnavana tematika zadeva in kateri bi v praksi tudi zelo koristila, zato menim, da je monografija zelo priporočljiva za objavo.

dr. Tina Kogovšek

Predgovor

V recenzijo sem prejel 160 strani rokopisa Uroša Pinteriča z naslovom "Elektronsko upravno komuniciranje v Sloveniji: odnos do državljanov". Predvidena publikacija je sestavljena iz štirih sklopov. Prvi sklop predstavlja krajša opredeljevalna izhodišča, postavitev raziskovalnih vprašanj in ustreznega metodološkega okvirja. Drugi sklop je mešanica teoretskih pristopov k obravnavanju elektronske javne uprave ki združuje nekatere temeljne pravne predpostavke, nadaljuje na področju zagotavljanja kakovosti javne uprave ter dodaja participativno in komunikacijsko komponento. Avtor v tem segmentu dodaja nekatere originalne ideje, ki so lahko dobro izhodišče za nadaljnje razvijanje znanosti na področju tega kar imenuje upravna participacija in upravno komuniciranje. Oba koncepta sicer relativno jasno definira in predstavi za potrebe besedila, pušča pa veliko prostora za nadaljnje analize. Celoten teoretičen del ves čas dopolnjuje s praktičnimi primeri oziroma izsledki študij v drugih državah, skozi katere utemeljuje relevantnost lastnega razmišljanja. Tretji del predstavljajo izsledki empirične raziskave, ki skozi longitudinalno perspektivno na primeru odgovarjanja upravnih institucij na elektronsko pošto državljanov pod vprašaj postavlja kredibilnost uradnih rezultatov na področju slovenskih e-upravnih dosežkov ter na ta način vpeljuje novo komponento evalvacije slovenske e-uprave, ki pomeni pomembno informacijo vredno pozornosti širše javnosti. Avtor v tem kontekstu ločuje tri različne sklope institucij, glede na nekatere njihove lastnosti ter tako posebej analizira slovenske občine, upravne enote ter institucije centralne ravni državne uprave, katerim dodaja še nekatere politične institucije, od katerih bi državljani upravičeno lahko pričakovali odgovore na svoja elektronska vprašanja. Dodatno avtor poskuša nakazati nekatere morebitne vzroke za ugotovljeno stanje ter postavlja vsebinske izsledke lastne raziskave v mednarodni kontekst. Četrty del je ocena stanja na podlagi kombiniranja empiričnih in teoretičnih spoznanj ter dodajanje sklepnih misli v iskanju novih izzivov za nadaljnje raziskovanje na tem področju.

Avtor skozi celotno besedilo uporablja ustrezen nivo slovenskega znanstvenega jezika, pri čemer poskuša nekatere pojme tudi sloveniti. Besedilo je primerno za vse javne uslužbenke, ki se dnevno srečujejo z uporabo interneta oziroma elektronske pošte pri svojem delu, kot zanimiv pogled od zgoraj oziroma od spodaj, če uporabimo avtorjevo osnovno raziskovalno pozicijo navadnega državljanja, ki išče informacijo. Poleg tega pa bo publikacija nedvomno pomemben vir informacij za strokovnjake in znanstvenike s področja upravnih, organizacijskih ter političnih ved. Delo je originalno v iskanju uravnoteženega pogleda na določen problem z večih teoretičnih zornih kotov ter uporabi relativno nekonvencionalne raziskovalne metode, ki dejansko poskuša kombinirati kvantitativne in kvalitativne raziskovalne metode.

V teh pogledih je predlagan tekst vreden objave, kot izvirna osnova, ki zahteva reakcije tako znanosti, kot tudi javne uprave.

dr. Blaž Rodič

Uvod

Sodobna javna uprava išče odgovore na najrazličnejše izzive vedno hitreje se spreminjajočega sveta. Pretekla spoznanja je že mogoče združiti v različne teoretske pristope in metodološke modele. Vedno pa se pojavlja polje novega, kjer tako sama javna uprava, kot tudi strokovnjaki s področja proučevanja javne uprave še vedno iščejo prave odgovore na vprašanja, ki jih postavlja naključnost dogajanja. Ta monografija naj bi bralcu poskusila predstaviti nekatera sicer že znana dejstva v novi luči, ter jih obogatiti z empiričnimi spoznanji, ki še niso širše dostopna, oziroma so pogosto take narave, da morda niti ni vedno zaželeno, da bi bila širše dostopna.

Ozek naslov pokriva širok spekter starih in novih informacij ter spoznanj ter v osnovi govori o delu upravnega delovanja s poudarkom na Sloveniji. Avtor poskuša skladno z lastno zaletavostjo odgovoriti na vprašanja modernizacije oziroma reformiranja javne uprave, na morebitne možnosti večjega sodelovanja javnosti v okviru upravnega delovanja ter nenazadnje poskuša razmišljati o obstoju upravnega komuniciranja, kot posebne oblike komuniciranja, ki se razlikuje od poslovnega komuniciranja in političnega komuniciranja.

Teoretske pojme in koncepte v okviru publikacije preizkušamo na primeru Slovenije, s čimer naj bi knjiga postala zanimivo gradivo za različne strokovnjake in znanstvenike s področja upravnih procesov v Sloveniji, predvsem tiste, ki naj bi zagotavljali nadaljnje reformiranje slovenske javne uprave.

Nekateri so, pa verjetno jih bo še veliko kakih, ki bodo uporabljeni metodologiji očitali predvsem amaterskost oziroma primitivnost, pa vendar upam, da bo ravno preprostost uporabljene metode spodbudila k razmišljanju, ali je reforma javne uprave v Sloveniji dejansko v intenzivnem teku ali pa gre zgolj za dviganje ugleda na mednarodnih lestvicah, stopnja uporabnosti za državljane pa ostaja nekje pri repu prioritete.

Na tem mestu izražam zahvalo tudi vsem, ki so tako ali drugače spremljali moje raziskovalno delo, ki je zorelo do pričujoče publikacije. Za nasvete in pripombe se zahvaljujem dr. Tini Kogovšek, dr. Andreju Lukšiču, dr. Srečku Devjaku in dr. Bogomilu Ferfili. Za oči odpirajoče dolge debate o stanju e-uprave v Sloveniji sem hvaležen Aljažu, Mitji, in Tini. Odgovornost za napisane besede in njihovo ostrino pa nosim sam.

Mengeš, april 2008

Avtor

Kazalo

I. del: Uvodna opredelitev	1
Zakaj razmišljati o informacijskih tehnologijah v upravi.....	3
Izhodiščne predpostavke	9
Pričakovani učinki.....	12
Temelji uporabljenega metodološkega pristopa.....	16
II. del: Teoretska izhodišča proučevanja	21
Predvidljivost delovanja javne uprave v kontekstu pravne države.....	23
Sodobna javna uprava	26
Pomen in vloga upravne kulture	37
E-uprava in e-upravljanje v svetu.....	40
Upravna participacija	60
Upravno komuniciranje.....	68
III. del: Slovenska javna uprava na spletu	80
Temelji e-uprave in e-upravljanja v Sloveniji	82
Centralna raven uprave v Sloveniji in elektronsko upravno komuniciranje.....	91
Elektronsko upravno komuniciranje slovenske občinske uprave	103
Nekateri vzroki za stanje in umeščanje v mednarodni kontekst.....	113
IV. del: Ocena stanja	122
Sklepne misli.....	130
Imensko in stvarno kazalo.....	139
Literatura in viri	144

I. del

UVODNA OPREDELITEV

ZAKAJ RAZMIŠLJATI O INFORMACIJSKIH TEHNOLOGIJAH V UPRAVI

Sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije z internetom na čelu postajajo vedno pomembnejši del družbenega vsakdana, tako na individualni, kot tudi na družbeni ravni. Orodje namenjeno lažšanju prenosa informacij in pretočnosti komunikacijskih kanalov vse bolj postaja orodje spreminjanja družbe ter njenih posameznih segmentov. V tem kontekstu se multifunkcionalnost iz osebne in medijske rabe vedno bolj prenaša tudi na področja politike in uprave ter ju posledično sili v različne spremembe, ki so povezane s samo naravo sodobnih političnih in upravnih procesov ter njihove sposobnosti učinkovite izrabe možnosti, ki jih sodobna internetna tehnologija ponuja (Gibson, Lusoli, Rommele, Ward, 2004: 1-2).

Na področju raziskovanja interneta sta se v kontekstu politologije oblikovala dva temeljna pristopa, pri čemer lahko trdimo, da se eden posveča učinkom sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij (IKT) na polju političnega, drugi pa na področju javne uprave in upravljanja države. Njun skupni imenovalec predstavlja uporaba IKT in virtualnost, ki je hkrati pomemben faktor povezovanj na vseh ravneh družbe, od posameznikov do skupin in nenazadnje celotnega človeštva. Tako se v zadnjih letih čedalje več znanstvene pozornosti med drugim posveča tudi t.i. virtualni oziroma elektronski demokraciji in virtualni oziroma elektronski upravi. Na prisotnost tovrstnega trenda v Sloveniji med drugim opozarja tudi morda najbolj banalen kriterij, kot je porast števila diplomskih in magistrskih del ter doktorskih disertacij iz omenjenega področja raziskovanja (glej npr.: Cimolini, 2003; Grilj, 2004; Prinčič, 2000; Puc, 2002; Drnovšek, 2006; Kunstelj, 2002; Tomažič, 2004; Breclj, 2006; Berce, 2004; Oblak, 2001). Nikakor pa ne smemo spregledati nacionalnega raziskovalnega projekta "Raba interneta v Sloveniji – RIS", ki ga vodi dr. Vasja Vehovar, ter drugih empiričnih in praktičnih raziskav (glej npr.: Oblak, 2003a; Oblak, 2003b; Lukšič, 2003; Vintar et al., 2000; Kropivnik, Pinterič, 2002: 257-275; Pinterič, 2002: 335-349). Pomen proučevanja teh pojavov v Sloveniji se izraža tudi v naraščajočem številu univerzitetnih predmetov na to temo, ki se poučujejo na primer na Univerzi v Ljubljani (Elektronska demokracija, Informacijski sistemi države in e-vladanje, Zasebnost na internetu in kibekriminal, E-uprava, Informatizacija poslovnih procesov v upravi, ...).

Seveda pa ni mogoče mimo bistveno bolj organiziranega raziskovanja vplivov različnih IKT na sodobno upravo in politiko v svetu. Številna teoretska, metodološka in empirična dela (glej npr.: Norris, 2001; Jones, 1998; Salminen, 2003; Slevin 2000; West, 2005) kažejo, da uporaba različnih internetnih aplikacij vedno bolj postaja realnost in ne zgolj fikcija utopistov ter predmet polemičnih akademskih razprav. Vsekakor pa lahko trdimo, da tudi v tujih raziskavah še ni moč zaznati docela oblikovanega metodološkega aparata, kar je posledica relativne mladosti pojava, kot tudi fluidne narave interneta in vseh njegovih

aplikacij ter pojavnih oblik. Žal pa nekateri avtorji kot na primer Kudo (2007: 1036-1054) v letu 2007 svoje razumevanje (v konkretnem primeru) elektronskega upravljanja utemljujejo zgolj na povzemanju šest in več let stare literature, ki ne omogoča inovativnega pristopanja h kompleksnosti informacijsko komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe temveč najpogosteje opravičuje obstoječe stanje ter nezmožnost resnega reformiranja iz moderne v informacijsko družbo oziroma iz klasične v elektronsko upravo. Sočasno je potrebno opozoriti tudi na rigidnost družboslovja, ki zaradi starega kompleksa očitane neznanstvenosti s strani naravoslovnih metodologij pogosto zapostavlja človeški faktor v lastnih metodologijah, ki je pri uporabi interneta prisoten v precejšni meri, saj internetne aplikacije predstavljajo človeško orodje v službi vsakega posameznika in ga zato ni mogoče dovolj dobro zaobjeti na institucionalni ali sistemski ravni ter potrebuje korekturo v smislu sočasne uporabe ustrezno prilagojenih kvalitativnih pristopov in metodologij. V zvezi s tem se pojavljajo precejšnje dileme v kolikšni meri pri raziskovanju uporabe interneta v upravi in politik s tradicionalnimi metodami dejansko merimo izkoriščanje njegove uporabne vrednosti ter potencial na področju spreminjanja družbe in njenih segmentov.

Slovenski družbeni sistem in vsi njegovi podsistemi so mednarodno primerjalno uvrščeni med zelo razvite družbe na svetu; po nekaterih ekonomistično-tehnicističnih merilih mednarodnih organizacij celo med prvih 30 držav na svetu (UN, 2005)¹. Podobno, čeprav manj odmevno, je uspešnost moč zaznati tudi na področju uporabe sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij in interneta (UN, 2005) kot ene izmed njenih oblik. Visoka kotacija Slovenije na različnih lestvici informacijskih družb ter raziskave, ki bolj ali manj preverjeno zagotavljajo, da je Slovenija trdno na informacijski avtocesti, ob zelo redkih kritikah, bi že pred časom morale zbuditi dvome in spodbuditi preverjanje resničnosti tovrstnih rezultatov oziroma aktivirati dodatne raziskovalne napore, ki pa jih za enkrat še ni bilo moč zaznati v dovolj celovitem obsegu, da bi lahko brez dlake na jeziku ocenili dejansko stanje uporabe interneta v slovenski upravi kot dejansko pozitivno in neproblematično. Namesto tega smo priča različnim poskusom politično-upravne propagande, ki poskuša uspavati tovrstne pomisleke s sistematično nekritičnim odnosom do stanja e-uprave v Sloveniji (glej Batagelj et al, 2008).

Povezovanje uprave in politike je nujno v kontekstu celovitega razumevanja upravno-političnega sistema, še posebno v parlamentarnih sistemih, kjer vrh upravne veje oblasti izhaja iz političnega predstavništva in kjer poslanci kot celota predstavljajo samostojno (zakonodajno) vejo oblasti, so kot posamezniki

¹ Na podlagi poročila o svetovnem stanju e-uprave v letu 2005, Slovenija zaseda 26. mesto med 191 državami v okviru kakovosti pripravljenosti na e-upravo, vendar pa se rang takoj zniža za deset mest pri ocenjevanju dejanskega stanja in še za nadaljnjih deset pri ocenjevanju zagotavljanja možnosti elektronske participacije (UN, 2005). Pri tem pa je potrebno opozoriti, da je metodologija raziskave osnovana zgolj na prisotnosti določenih elementov ne pa na podlagi njihove dejanske funkcionalnosti.

predvsem izvoljeni politični predstavniki ljudstva in ravno izmed teh političnih predstavnikov se v parlamentarnih sistemih izvoli vlado, ki predstavlja vrh izvršilne (upravne) veje oblasti. Na institucionalni ravni je zagato mogoče rešiti tako, da se izvršilno – upravno vejo oblasti razdeli na vrhnji del, sestavljen iz političnih funkcionarjev, in ločen sistem javnih uslužbencev, namenjen dejanski implementaciji političnih odločitev (glej Haček, 2004). Vendar pa tovrstna institucionalna delitev predstavlja predvsem poenostavitev in zatiskanje oči pred dejanskimi mrežami odnosov, ki ne poznajo tako striktnih delitev in niso odvisne od njih². Tovrstno mreženje odnosov pa internet vsekakor spodbuja in ne preprečuje. Na to kaže že samo slovenski prevod za "*World Wide Web*" in "Internet", pri čemer se prvi izraz navadno sloveni kot "svetovni splet", drugi pa kot "medmrežje" ali "spletišče". Oba slovenska izraza tako zelo dobro opisujeta naravo družbenih odnosov, ki jih dotična informacijsko komunikacijska tehnologija omogoča tudi v upravno-političnem prostoru.

Kljub vsem argumentom o pomenu skupnega celovitega obravnavanja uporabe interneta v upravi in politiki pa smo se zaradi večje natančnosti dolžni osredotočiti predvsem na upravno področje, ki je z vidika vzdrževanja države in pogostosti neposrednega stika z državljani pomembnejše. In ravno komunikacija uprave z državljani je tisto bistvo sodobnega upravnega odnosa, ki je v skladu s sodobnim konceptom uprave naravnano k zadovoljstvu uporabnika, ki lahko s pomočjo internetnih aplikacij uredi večino upravnih zadev.

Hkrati pa ne smemo pozabiti na multidisciplinarnost politologije, ki omogoča, da predmet politološkega raziskovanja postane tudi to, kar druge znanosti smatrajo kot svojo lastno domeno. V primeru proučevanja interneta v upravi tako prehajamo med polji upravnega, pravnega, političnega in komunikacijskega. Zaradi slednjega ves čas prehajamo tudi na področje komunikologije in množičnih medijev ter poskušamo relevantne elemente inkorporirati v kontekst politologije in politološkega raziskovanja.

V svetu vedno večjih specializacij namreč ne smemo pozabiti na nujnost ustreznega metodološkega pristopa predvsem v družboslovnem raziskovanju. Že pred mnogimi leti je ena izmed temeljnih dilem družboslovnega raziskovanja bila predstavljena skozi sledečo trditev: "če opazujemo gozd, ne vidimo posameznih dreves in če opazujemo posamezna drevesa ne vidimo gozda". In ravno ravnotežje med specifičnostjo in generalnostjo je eno izmed tistih načel, ki dobro sovпада z naravo interneta, ki je po eni strani zasebni prostor vsakega posameznika, hkrati pa največje javno shajališče.

Ne glede na želje po združevanju različnih pristopov v okviru analize enega primera pa je potrebno izpostaviti nekatera temeljna vsebinska izhodišča, ki

² Izjemo lahko predstavlja kastni sistem v Indiji, kjer so posamezne družbene kaste dejansko izolirane v meri, ki ne omogoča učinkovitega komuniciranja med kastami.

opredeljujejo idejno osnovo za oblikovanje raziskovalnih vprašanj ter tez. Tako je za sodobno upravo značilen poskus odprave Weberjanske birokratske hierarhične organizacije in nadomeščanje le te z bistveno bolj fleksibilno strukturo ter miselnostjo oziroma kulturo, ki lahko v določenih primerih že deluje celo po mrežnih principih. Med temeljne teoretske modele sprememb v javni upravi v zadnjem obdobju sodi model novega upravljanja javnega sektorja (NUJS), ki se počasi nadgrajuje s konceptom virtualne uprave. Temu pritrjuje tudi Tat-Kei Ho (2002: 434) ko trdi, da "internet zagotavlja močno orodje za ponovno izumitev (*reinventing*) uprave in upravnega delovanja. Pospešuje transformacijo od tradicionalne birokratske paradigme, katera poudarja standardizacijo, oddeleženje in operacionalno denarno učinkovitost proti paradigmi elektronskega upravljanja, ki zagovarja koordinirano izgradnjo omrežij, zunanje sodelovanje in usmerjenost k uporabniku. Podobno meni tudi Moon (2002: 424), ko trdi, da je informacijska tehnologija postala eden ključnih elementov upravljaljskih reform in elektronsko upravljanje eden vplivnih konceptov prihodnosti. Pri tem pa informacijska tehnologija zagotavlja večjo učinkovitost znotrajorganizacijskih procesov in višjo kvaliteto storitev za državljane. Tako lahko torej trdimo, da sodobne informacijske tehnologije spreminjajo upravno organizacijo ter kulturo, hkrati pa je obseg njihove uporabe v upravnih procesih lahko tudi merilo te spremembe.

Tudi v Sloveniji obstajajo indici, da javna uprava od klasične hierarhične birokracije prehaja v smeri uprave, delujoče na podlagi načel novega upravljanja javnega sektorja (glej npr.: Kovač, 2000; Žurga, 2001). Ravno tako obstajajo prve analize procesov prehajanja v smeri virtualne uprave (glej npr.: Vintar, 2000; Delakorda, 2003; Delakorda, 2003a; Kragelj 2003; Vehovar, 2003). V okviru novega upravljanja javnega sektorja je internetno tehnologijo moč razumeti kot eno izmed orodij, ki olajša in skrajša različne upravne postopke in dejanja tako na ravni državljan/občan – uprava kot tudi na ravni uprava – uprava. V okviru teorije virtualne uprave pa internetna tehnologija ni zgolj eno izmed sredstev, ampak je osrednja točka celotnega koncepta, ki ne samo, da olajšuje upravne postopke in dejanja, ampak slednji bazirajo na tovrstnih tehnologijah.

Center vlade za informatiko (CVI) v strategiji e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (v nadaljevanju "Strategija 1") navaja, da je Slovenija na poti v informacijsko družbo in da se ne more izogniti informatizaciji uprave, če želi v korak s časom (Strategija 1, 2001: 2). Naravnost povedano lahko tovrstno ugotovitev razumemo, da slovenska uprava prehaja iz moderne (temelječe na konceptu NUJS) v virtualno upravo. Vsebinsko se Strategija 1 nadgrajuje s "Strategijo delovanja in državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu" (v nadaljevanju "Strategija 2"), ki jo je vlada Republike Slovenije pripravila za obdobje 2004 – 2006. Najnovejši politični dokument, ki ga je potrebno v tem okviru upoštevati, pa predstavlja Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 pod geslom "E-uprava za boljšo javno upravo" in jo v besedilu označujemo kot SEP-2010.

V tem kontekstu pa je potrebno preveriti, ali ter v kolikšni meri slovenska uprava dejansko prehaja iz moderne v virtualno upravo ter ali je slovenska uprava predhodno resnično ponotranjila oziroma osvojila vsa tista načela novega upravljanja javnega sektorja, katerih obvladovanje je nujno potrebno za učinkovito delovanje virtualne uprave. Glede na to, da je eno izmed bistvenih načel novega upravljanja javnega sektorja maksimalno olajšanje komunikacij med upravo in stranko (Lane, 1995) in da je internet sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija, ki to omogoča, je nujno potrebno preveriti ali ter v kolikšni meri slovenska uprava v praksi obvladuje ta komunikacijski kanal z namenom olajševanja upravnih postopkov in dejanj za stranko / državljana/ občana. V tem kontekstu lahko uporabo elektronske pošte v sodobnem upravnem komuniciranju razumemo kot pomemben komunikacijski kanal katerega dvosmerna prehodnost je lahko tudi merilo spremembe upravne kulture k večji fleksibilnosti in prijaznosti do uporabnika.

Ker pa informatizacija in virtualizacija prodirata v vse pore našega življenja je v informacijski družbi tisti segment, ki ni zmožen učinkovite uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij nujno hendikepiran na področju učinkovitega in hitrega pridobivanja ter posredovanja relevantnih informacij. Zaradi neizbežnega hitrega pretakanja informacij med upravo in državljanji pa je nujno analizirati sposobnost učinkovite uporabe interneta z vidika pretoka informacij. Povedano drugače, elektronsko upravno komuniciranje bi moralo biti danes eno izmed osnovnih področij sistematične znanstvene obravnave.

Na podlagi in v okviru zgornjega uvoda lahko rečemo, da je osnovni namen tega besedila poskus preverjanja sposobnosti obvladovanja sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij s strani slovenske javne uprave v kontekstu informatizacije družbe in ob upoštevanju osnovnih predpostavk sodobne družbe na področju upravljanja in komuniciranja. Zajemanje podatkov na najnižji možni ravni ter primarnost opazovanja z udeležbo v slovenskem politološkem raziskovanju le redko najdeta svoje mesto, ker zahteva preveč energije in drugih virov ob neznanem učinku, zato je predviden nabor raziskovalnih rezultatov edinstvena priložnost, ki bo tudi drugim omogočila, da izpeljejo dodatne, morda celo bolj sofisticirane zaključke, do katerih pa ni mogoče priti brez predhodnega bazičnega raziskovanja in ravno to predstavlja enega izmed ključnih doprinosov tega besedila slovenski (politološki) znanosti. Druga pomembna novost pa je metodologija, ki se ne opira na etabrirane prijeme, ki jih večina priznava kot merodajne v politološkem raziskovanju, ampak poskuša z modifikacijo zagotoviti predvsem korektno merjenje opazovanih pojavov, česar klasični vprašalniki pogosto ne zagotavljajo (glej Pinterič, 2004a: 155-166).

Publikacijo, skupaj s tem uvodnim, sestavljajo štiri deli, ki so organizirani na več poglavij in podpoglavij.

V pričujočem uvodnem poglavju utemeljujemo osnovni znanstveno teoretski okvir v katerega uvrščamo obravnavano temo, v nadaljevanju bomo postavili izhodiščne teze, natančneje opredelili metodologijo proučevanja ter poskušali pričujoče besedilo vključiti v že obstoječ korpus znanj in spoznanj. Sočasno se bomo dotaknili tudi nekaterih omejitev pristopa in dodatnih predpostavk, iz katerih bomo izhajali pri raziskovalnem delu.

Drugi del je namenjen postavitvi teoretskih modelov za proučevanje uporabe interneta v javni upravi. Med temeljne elemente sodijo opredelitev sodobne javne uprave, sodobne upravne participacije, sodobnega upravnega komuniciranja in nenazadnje tudi podrobnejša opredelitev razvoja in pomena sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij. Čeprav se v osnovi pristopi zdijo med seboj relativno ne povezani pa njihovo povezovanje omogoča celovitejše razumevanje in boljše interpretacijo tako obstoječe situacije, kot tudi kasneje predstavljenih empiričnih podatkov.

Tretji del obravnava vlogo upravnega komuniciranja na različnih nivojih slovenske javne uprave. Poleg orisa pravnih in strateških okvirjev je v tem delu zajeto tudi empirično raziskovanje elektronskega komuniciranja slovenske javne uprave z državljanji, pri čemer se opiramo na lastno raziskovalno delo. V tem delu bodo predstavljeni rezultati odgovarjanja slovenske javne uprave na elektronsko pošto državljanov, ki je merilo tako odzivnosti uprave, prijaznosti do uporabnika, učinkovitosti poslovanja in nenazadnje tudi potencialni indikator spreminjanja upravne kulture na področju upravnega komuniciranja.

V zadnjem, četrtem, vsebinskem delu, najprej poskušamo soočati empirične rezultate in predhodno postavljene teze v okviru teoretskih spoznanj oziroma njihovih povzetkov, v drugem delu pa povzamemo celotno sliko ter jo postavimo v širši družbeni kontekst ter nanizamo še nekatere dodatne ugotovitve, opažanja ter sklepna razmišljanja o prihodnosti slovenske informacijske družbe ter vloge javne uprave Republike Slovenije v tem kontekstu.

IZHODIŠČNE PREDPOSTAVKE

V sodobnem svetu je značilna hitra informatizacija v vseh segmentih družbenega življenja. Internet postaja vedno pomembnejše komunikacijsko orodje ne samo v gospodarstvu ampak tudi v upravi in politiki (glej Ferfila, 2002). Uporaba interneta v upravi in politiki prinaša večjo pretočnost informacij med obema podsistemoma družbenega sistema, s čimer se potencialno povečujeta usklajenost in hitrost politično-upravnega odločanja. Tipičen primer tovrstnega ravnanja predstavljajo t.i. korespondenčne seje vlade, kjer s pomočjo videoprojekcij in spletnega komuniciranja ministri v neodložljivih primerih ne izgubljajo časa za določanje kraja zasedanja, ampak lahko celotno sejo izpeljejo ne da bi se morali fizično sestati na isti lokaciji.

Podobno naj bi internet v skladu s svojo naravo posameznikom zagotovil lahek dostop do vseh potrebnih informacij, ki bi mu omogočile racionalno izbiro na volitvah. Pri tem seveda utopično predpostavljamo, da imajo vsi volivci dostop do ustrezne informacijske tehnologije, da jo vsaj deloma obvladajo in da so politično angažirani v tolikšni meri, da iščejo ustrezne informacije po svetovnem spletu.

V kolikor predpostavimo, da se po izoblikovanju političnega predstavništva oblikuje tudi uprava, ki je sicer lahko razumljena kot izvajalec političnih odločitev, pa vendar funkcionira po drugi organizacijski in tudi komunikacijski logiki, ki je bistveno bolj organizirana in predvidena, kot to velja za politično predstavništvo. Iz tega vidika je tudi raziskovalno področje lahko bistveno bolj zamejeno in specificirano, saj je lažje predvideti želene učinke in vlogo posamezne komponente v takem okolju. V skladu z načeli novega upravljanja javnega sektorja, ki med drugim predvidevajo tudi čim lažjo in učinkovito komunikacijo med upravo in strankami (glej Kovač, 2002), lahko postavimo osnovno raziskovalno vprašanje.

Osnovno raziskovalno vprašanje se glasi: "Ali ter v kolikšni meri so posamezni segmenti slovenske javne uprave sposobni učinkovitega elektronskega upravnega komuniciranja z uporabniki?"

Globlji pomen tega vprašanja se skriva v preverjanju praktičnega uvajanja načel (predvsem načela učinkovitosti in načela uporabniku prijazne uprave) novega upravljanja javnega sektorja v slovenski javni upravi ob hkratnem preverjanju uresničevanja Strategije 1 in Strategije 2 ter dejanskega stanja uvajanja elektronske (virtualne) uprave v Sloveniji.

Drugo, nič manj pomembno vprašanje, ki se zastavlja kot raziskovalni izziv, pa se glasi: "Ali lahko na podlagi izvedenih empiričnih analiz zaznamo pozitivne spremembe na področju uporabe internetnih aplikacij v slovenskem upravnem in političnem prostoru?"

Drugo raziskovalno vprašanje nas napeljuje na potrebo po analizi stanja v več časovnih točkah, kar omogoča preverjanje morebitnih sprememb na eni in večji zanesljivost rezultatov na drugi strani. Hkrati pa je stranski produkt tega raziskovalnega vprašanja tudi odgovor na vprašanje ali lahko na podlagi morebitnih zaznanih sprememb v vzorcu uporabe internetnih aplikacij govorimo o slednjih kot o faktorju spreminjanja upravne kulture.

Zgoraj zastavljeni vprašanji, Strategiji ter podrobnejše poznavanje področja nas razumsko silijo v postavitev sledeče teze, da je v slovenskem upravnem prostoru prisotna močna zavest o pomenu interneta in ostalih elektronskih aplikacij v smislu zagotavljanja uporabniku prijazne javne uprave, ki se odraža v različnih dokumentih ter v sorazmerno učinkoviti praktični uporabi različnih aplikacij e-uprave (spletne predstavitve, spletni obrazci, enotni portali itd.), pri čemer je mogoče skozi daljše časovno obdobje zaznati trend izboljševanja praktične uporabe internetnih aplikacij, čeprav je v posameznih segmentih še vedno veliko nedoslednosti zaradi pomanjkanja ustrezne upravne kulture.

Vsebinsko je zgornjo tezo mogoče razdeliti na dva dela, predvsem tudi za potrebe lažjega preverjanja v nadaljevanju. Tako se prvi del lahko glasi v smislu, da ima slovenska javna uprava zagotovljene zadostne možnosti in vire za učinkovito zagotavljanje uporabniku prijaznih storitev v smislu uporabe elektronske pošte v okviru e-uprave.

Pri preverjanju tega dela nismo bili pozorni le na prisotnost ustreznih aplikacij (dosegljivost elektronskih naslovov na svetovnem spletu) in na obstoj ustreznih strateških ter pravnih temeljev za nemoteno uporabo elektronske pošte v komuniciranju z državljani. Temeljna metoda za ta del je fokusirana sinteza primarnih in sekundarnih virov.

Drugi del teze pa je mogoče označiti s trditvijo, da slovenska javna uprava vedno bolj učinkovito zagotavlja uporabniku prijazne storitve v smislu posredovanja informacij po elektronski pošti, pri čemer je ključni dejavnik tovrstnega komuniciranja upravna kultura posamezne upravne organizacije.

Preverjanje tega delam pa je bilo usmerjeno v empirično raziskovanje, kjer smo preverjali predvsem implementacijo strategij na ravni najnižjega skupnega imenovalca – uporabi elektronske pošte kot najosnovnejše oblike dvosmerne komunikacije med slovensko javno upravo in državljani. Pri tem smo poskušali ugotoviti, ali slovenska javna uprava (oziroma zaposleni v njej) deluje v skladu s strategijama s tega področja in ali je moč zaznati konstanten napredek, ki bo omogočal učinkovitejšo virtualizacijo uprave, ki ni zgolj informatizacija postopkov, ampak predstavlja nov koncept delovanja uprave. Metodo raziskovanja smo povzeli po Vintarju (2000), v delu njegove raziskave, kjer je simuliral komunikacijo državljana z organi ter preverjal odziv in čas odziva različnih organizacij javne uprave. Enako smo na različne splošne elektronske naslove

poslali elektronsko pošto z vprašanjem, le da smo to ponovili v več časovnih točkah in poskušali na podlagi tega določiti trend sprememb na področju tovrstnega zagotavljanja uporabniku prijazne javne uprave. S tem pa smo sočasno iskali tudi odgovor ali se je upravna kultura slovenske javne uprave spremenila v štiriletnem obdobju trajanja raziskave.

PRIČAKOVANI UČINKI

V tem poglavju bomo definirali nekatere najpomembnejše doprinose h korpusu znanosti na opredeljenem vsebinskem področju in predhodno opozorili na nekatere predpostavke, metodološke in tehnične ovire, ki so se pojavile med raziskovalnim delom.

Na ravni slovenske politološke znanosti je pričujoče besedilo relevantno zaradi treh elementov. Na teoretični ravni gre za združevanje različnih področij, ki jih klasična politologija le redko sočasno obravnava. Primer tega predstavlja združevanje kulturne, komunikacijske in sistemske komponente na primeru slovenske javne uprave, ki se jo navadno proučuje predvsem s sistemskega vidika, zelo malo oziroma skoraj nič pozornosti pa se posveča upravnokulturni (kot primer izjeme glej Brezovšek, Haček, 2004) in predvsem komunikacijski komponenti, čeprav različni avtorji poudarjajo pomen odnosa uprave do uporabnika, nikoli pa določen vidik javnega upravljanja ni obravnavan z vseh treh vidikov sočasno in z večjim poudarkom na komunikacijskih procesih in upravni kulturi.

V Sloveniji danes še vedno ne obstajajo samostojna projektna in teoretična dela (publikacije), ki bi upravno komuniciranje jasno in sistematično ločila od političnega ali od upravno-organizacijskih sistemskih vidikov. Do sedaj se je upravno komuniciranje brez ustreznega poimenovanja kot samostojnega koncepta uveljavljalo zgolj v teoriji delovanja sistema oziroma organizacije. S tem besedilom se upravno komuniciranje ne definira kot prehodnost komunikacijskih kanalov z vidika pretoka informacij na način, ki podpira določeno obliko sistemske strukture, ampak se upravnemu komuniciranju pripíše sposobnost preoblikovanja sistema na podlagi komunikacijskih tokov, ki delujejo po upravi lastni logiki komuniciranja. Posredno lahko torej trdimo, da se upravna struktura osvobaja togosti institucionalnega pristopa ter omogoča razumevanje upravne strukture kot živega subjekta, ki se vzpostavlja skozi komunikacijske in participacijske procese.

Podobno lahko trdimo, da tudi v svetu tovrstno združevanje in celostni pristop k proučevanju določenega dela uprave po nam dostopnih podatkih ne obstaja. Seveda je takšno neskromno mnenje potrebno dopolniti z opombo, da tudi pričujoče delo ne definira upravnega komuniciranja na sistematičen način in v celoti ter pušča dejansko odprto polje za nadaljnje raziskovanje v tej smeri.

Pričujoča publikacija sočasno podrobneje preizkuša uporabo nekaterih alternativnih metod raziskovanja in zbiranja podatkov v okviru politološkega raziskovanja, za katerega je tradicionalno sicer značilno, da se naslanja na statistično analizo anketno zbranih podatkov ali intervjuje, medtem ko raziskovanje z udeležbo pogosto pušča ob strani, tudi v primerih, ko bi to bilo izvedljivo in bolj racionalno. V svetu so tovrstne metode v nekaterih primerih že

bile vpeljane (glej Trope, Nielsen, 2004; West, 2005) na istem področju raziskovanja, vendar pa nikoli v daljšem časovnem obdobju. Publikacija na področju metodologije opozarja tudi na nekatere poenostavljene raziskovalne modele na področju raziskovanja elektronske uprave, ki jih narekujejo vplivne mednarodne institucije (OECD, itd.), pogosto pa tudi domači naročniki raziskav, pri čemer smo pogosto priča metodološki spornosti oziroma nedomišljenosti modelov, saj tovrstne metodologije najpogosteje ne zajamejo bistva merjene lastnosti. Tovrstne kritičnosti do obstoječih raziskovalnih vzorcev je v svetu politološkega raziskovanja in pri pripravi posameznih raziskav premalo. To se najbolj kaže ravno v tukaj obravnavanem primeru, kjer večina klasičnih raziskav preverja zgolj ali ima posamezna institucija elektronski naslov ali ne, redke in nesistematične pa so raziskave, kjer se bi celovito preverjalo delovanje elektronskih naslovov v praksi, z vidika npr. komunikacijskih praks. Opazovanje z udeležbo v tovrstnih primerih je smotrno predvsem zaradi izogibanja pridobivanja vnaprej pričakovanih odgovorov. Glede na to, da se danes pričakuje in zakonsko zahteva (v našem primeru konkretno v Sloveniji), da javna uprava odgovarja na elektronsko pošto državljanov, bi anketno vprašanje "ali vaša institucija odgovarja na elektronsko pošto državljanov?" proizvedlo manj objektivno informacijo o stanju na tem področju, saj bi večina anketiranih odgovorila pritrdilno zaradi zavesti o tem, da je negativen odgovor lahko problematičen. Opazovanje z udeležbo v tovrstnih primerih omogoča objektivnejšo informacijo, ki je ne samo želeno, ampak nujno potrebna z vidika odločevalcev za pripravo ustreznih ukrepov za izboljšanje stanja na določenem področju.

Tretji pomemben element predstavljen skozi delo pa je v raziskavi kot sistematičnem dolgoročnem nadziranju stanja. V nadaljevanju predstavljena raziskava je v tem pogledu z vidika politološke znanosti lahko razumljena kot model sistematičnega spremljanja stanja na določenem področju skozi daljše časovno obdobje. Tovrstno tekoče spremljanje stanja bi moralo ob ustreznih modifikacijah biti vpeljano za nadzor nad odločevalci in izvajalci javnih politik, ne samo na področju elektronskega upravljanja ampak tudi na področjih drugih javnih politik. Sočasno pa lahko na podlagi štiriletnega rednega periodičnega nadzora nad določenim delom elektronske uprave in iz tega izhajajočih rezultatov zaključimo, da ob ugotovljenem stanju izvrševalci javnih politik na tem področju nikakor niso dosegli pričakovane stopnje uspeha in lahko ob popolni gotovosti predlagamo ustrezne spremembe v ustreznih javnih politikah, v procesih in pri nosilcih njihovega izvajanja.

Glede na spremenljivost našega raziskovalnega okolja in glede na omejeno zmožnost ponavljanja raziskave predstavljajo zgornje opombe potreben in pomemben del, saj omogočajo celovit vpogled v empirično delo, hkrati pa v naprej omejujejo nekatere možne očitke o morebitni metodološki nedoslednosti ali spornosti.

Med pomembnejše splošne omejitve uporabljene raziskovalne metodologije lahko štejemo tudi različno stopnjo pokritosti z internetom in same dostopnosti interneta, enako kot tudi različne stopnje tehnološke opremljenosti, ki lahko v naprej določajo oziroma vplivajo na rezultate raziskav (Best, Kruger, 2004: 3-4), vendar pa je ta omejitev lahko razumljena kot eden izmed elementov raziskovanja, saj kaže na morebitne diskrepance med Strategijama in dejanskim stanjem, s čimer ta omejitev postaja veljavna predpostavka in element raziskovanja.

Ena izmed osnovnih metodoloških predpostavk, ki jo je potrebno upoštevati je tudi dejstvo, da smo uporabljali metodo raziskovanja z udeležbo, kar pomeni, da v rezultate nujno inkorporiramo tudi osebno noto in posledično seveda tudi vplivamo na rezultate. Vpliv se v tem kontekstu odvija skozi vsebino in stil pisanja elektronskega sporočila, s katerim lahko naslovnika spodbudimo k ali odvrnemo od elektronskega odgovora. Po drugi strani pa je uporabljen model raziskovanja edini možni model, ki sočasno zagotavlja:

Neposredno preverjanje stanja z igranjem realne situacije. Prednost tovrstnega pristopa se je izkazala na primeru preverjanja elektronskega komuniciranja slovenskih občin v letu 2003, ko je na podlagi anketnega vprašalnika skoraj 80% odstotkov vprašanih direktorjev občinskih uprav zagotovilo, da je njihova občina sposobna komunikacije z občani po elektronski pošti. Ob uporabi raziskovanja z udeležbo pa je dejansko odgovorilo zgolj 20% celotne populacije slovenskih občin (glej Pinterič, 2004a:155-166). Pri tem je razlika med pričakovanim in dejanskim prevelika, da bi jo bilo možno interpretirati kot razliko med vzorcema, kjer je bil klasični anketni vprašalnik poslan vsem takratnim 193 občinam elektronska pošta pa je dosegla zgolj 145 občin.

Raziskovanje z udeležbo omogoča **preverjanje dejanskega uresničevanja ciljev in načel vseh strateških dokumentov** vlade Republike Slovenije. V tem sklopu je poleg samega uvajanja elektronskega dvosmernega komuniciranja med slovensko javno upravo in državljani pomembno tudi izpolnjevanje strateških usmeritev v smeri avtomatizacije uprave, ki bo omogočala državljanu nepoznavanje upravne strukture in doseganje enakega učinka, kot če bi poznal vse detajle ustroja in delovanja slovenske javne uprave.

Metoda raziskovanja z udeležbo je bila na identičen način uporabljena že v primeru analize uporabe elektronske pošte za komunikacijo z državljani v ZDA (glej West, 2005) ter v primeru analize komunikacije enot lokalne samouprave na Danskem z občani (glej Trope, Nielsen, 2004). V Sloveniji je na manjšem vzorcu identično metodo uporabljal že Vintar (glej Vintar et al., 2003). Za razliko od pridobivanja informacij s pomočjo anketiranja, metoda opazovanja z udeležbo omogoča preverjanje dejanskega stanja v praksi in ne zgolj pridobivanje prej omenjenih pričakovanih odgovorov.

TEMELJI UPORABLJENEGA METODOLOŠKEGA PRISTOPA

Internet ni zgolj pojem, niti koncept ali določeno znanstveno področje. Glede na različne aspekte uporabe in razumevanja je bistveno več kot samo nov informacijsko-komunikacijski pripomoček ali nova tehnologija. Internet je mogoče razumeti kot popačeno (nedosledno in necelovito, saj določeni segmenti realnega zaradi svoje narave nikakor ne morejo biti transformirani v virtualno, ne da bi izgubili svoje bistvo) preslikavo vsega družbenega, v določenih segmentih pa tudi fizičnega, v virtualno.

Takšna širina internetnega "prostora" povzroča veliko zmedo pri njegovem proučevanju oziroma odpira ravno toliko in še več možnih aspektov znanstvenega raziskovanja, kot jih obvladujemo v raziskovanju realnega sveta. To pa predstavlja precejšen metodološki problem pri zajemanju relevantnih podatkov za analizo posameznega segmenta uporabe interneta, še posebno ker je potrebno pridobiti ogromne količine stalno spreminjajočih se podatkov za nadaljnjo obdelavo. Raziskovanje uporabe interneta v slovenski upravi je empirično razmeroma slabo zastopano predvsem z vidika pestrosti uporabe alternativnih metodoloških pristopov. Središčno os raziskovanja uporabe interneta v Sloveniji predstavlja projekt RIS (www.ris.org) pod vodstvom prof. dr. Vasje Vehovarja. V okviru tega projekta se zajemajo različni vidiki uporabe interneta v javni upravi, gospodarstvu in sferi civilne družbe. Sočasno pa RIS omogoča dostop do ogromnega števila dokumentov, raziskav, poročil, strategij in drugih dokumentov s področja uporabe interneta na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni. Drug, bistveno bolj specializiran sklop raziskav izvaja prof. dr. Mirko Vintar, ki v okviru Fakultete za upravo proučuje različne vidike uporabe interneta v slovenski javni upravi. Vendar pa se ukvarja zgolj z nekaterimi tematikami raziskovanja informatizacije slovenske javne uprave, medtem ko določenim področjem posveča manj pozornosti (e-pošta), kot bi to narekoval dejanski obseg uporabe te storitve v slovenskem upravnem okolju³. Z namenom čimbolj podrobnega in kakovostnega preverjanja postavljenih tez smo uporabili kombinacijo večih, dopolnjujočih se raziskovalnih metod, ki naj bi omogočile čimbolj celovit vpogled v stanje.

Uporabljeno metodologijo smo, namesto na že uveljavljene metode politološkega raziskovanja, v empiričnem delu oprli predvsem na predhodna teoretična spoznanja in druge družboslovne metode, ki se zdijo glede na naravo internetne tehnologije bistveno bolj uporabne z vidika kakovosti podatkov⁴, pri čemer pa ne

³ Seveda obstajajo še drugi specializirani centri instituti, samostojni ali v okviru različnih fakultet, ki se ukvarjajo z informacijskimi procesi, vendar pa je središče njihovih raziskav pogosto nepovezano z delovanjem javne uprave.

⁴ Klasične oblike politološkega raziskovanja, kot so intervjuji, ankete, zbiranja podatkov analize le teh in analize primarnih in sekundarnih virov v okviru raziskovanja interneta prinašajo le delne rezultate saj tovrstne metode pogosto ne zajamejo celotnega problema ampak zgolj večji ali manjši del. Najpogosteje manjka preverjanje zbranih informacij v praksi, kar še posebno velja za odkrivanje razlik med dejanskim in želenim stanjem.

smemo pozabiti, da je segment internetnega okolja bil predmet raziskave in ne zgolj naše raziskovalno orodje, kot je trenutno še precej pogosta praksa pri raziskovanju uporabe interneta (glej npr.: Best, Kruger 2004; Jones, 1999). Internet se v politološkem raziskovanju pogosto uporablja predvsem kot orodje za zbiranje dodatnih informacij in podatkov, redkeje pa (predvsem v Sloveniji) predstavlja specifičen predmet raziskovanja, saj se mu še vedno pripisuje zgolj tehnično naravo obstoja, ki služi izključno svojemu namenu. Ker pa je njegova dejanska narava vezana tudi na spreminjanje medosebnih komunikacijskih kanalov od hierarhičnih proti mrežnim pa je temu primerno opredeliti tudi pomen interneta v upravnem komuniciranju z uporabniku ter ga proučevati tudi s tega vidika.

Tudi OECD (2003: 135-136) opozarja, da so indikatorji merjenja prisotnosti e-uprave lahko in so pogosto tudi dejansko vprašljivi. Pri tem navajajo npr. merjenje števila zaposlenih, ki dostopajo do internetne povezave na svojem delovnem mestu. Drug primer je npr. podatek o dostopnosti elektronske pošte v kanadskem javnem sektorju, ki se je leta 2000 gibala okoli 55% (OECD, 2003: 179), vendar na podlagi tega nič ne izvemo o dejanski uporabi le te z namenom učinkovitejše komunikacije z uporabnikom. Enako neveljavna je tudi informacija, ali ima v okviru koncepta e-uprave določena država na posamezni spletni strani napisano, v kolikem času lahko uporabnik pričakuje odgovor. Po raziskavi Organizacije združenih narodov imajo ta podatek na spletnih straneh samo v 12 od 191 analiziranih držav (Glej UN, 2003: 21). Namesto tovrstnih kvantitativnih metod z majhno pojasnjevalno vrednostjo OECD zagovarja uporabo kombinacije kvalitativnih in kvantitativnih metod, ki imajo večjo pojasnjevalno vrednost. Z vidika dejanskega delovanja e-uprave v smislu približevanja storitev uporabnikom se pogosto uporablja metoda preverjanja prisotnosti potrebnih informacij v različnih življenjskih situacijah od rojstva do smrti, tak primer navaja tudi OZN (UN, 2003:66-67), vendar pa lahko trdimo, da je nemogoče v naprej predvideti vse možne situacije ter kombinacije okoliščin ter ustrezne informacije posredovati v naprej na lahko dostopen način. Objava določenih pogosteje zahtevanih informacij na spletnih portalih lahko sicer zmanjša ali število stikov z uradnikom ali število oziroma dolžino elektronskega sporočila, nikakor jih pa ne more eliminirati. OZN (UN, 2003: 141) tudi podaja osnovno definicijo enega izmed pomembnih indikatorjev e-participacije v državi, v okvir katerega lahko postavimo našo empirično metodologijo. Gre za t.i. 'pripravljenost uprave, da zagotovi relevantne informacije ter storitve v elektronski obliki ter da spodbuja aktivnejše udeleževanje javnosti v javnopolitičnih procesih (UN, 2003: 141). Sami smo se osredotočili na prvi del definicije in to kar OZN definira kot indikator, obravnavali kot predmet proučevanja, za indikator tega pa uporabili odgovarjanje na elektronsko pošto poslano na različne institucije slovenske javne uprave.

Analizo sekundarnih in primarnih virov (pravnih dokumentov) ter v kombinaciji s fokusirano sintezo smo uporabili predvsem za postavitve teoretičnega okvira na področju sodobnega upravnega komuniciranja, pomena politične participacije in

novega upravljanja javnega sektorja. V tem kontekstu smo v prvi fazi zbrali tematsko ustrezne primarne (npr.: zakonodaja z ustreznega področja) in sekundarne (literatura) vire, ki smo jih nato podrobno proučili in postavili teoretični okvir našega empiričnega raziskovanja.

V empiričnem delu smo se posluževali predvsem opazovanja z udeležbo oziroma naravnega eksperimenta (glej Toš, Hafner-Fink; 1998: 165-175) v večih časovnih točkah (glej Toš, Hafner-Fink, 1998: 181-183) ter poskušali optimizirati metodološko orodje. Pri tem je potrebno upoštevati, da je internet eno izmed najbolj dinamičnih raziskovalnih okolij, zaradi česar je predvsem v zastavljenem modelu raziskovanja rabe interneta v javni upravi skoraj nemogoče predhodno preverjanje metodološkega aparata, kot to velja na primer za preverjanje anketnih vprašalnikov na pilotnih skupinah. Zaradi te dinamičnosti bo podrobnejša metodologija za vsako fazo empiričnega raziskovanja predstavljena neposredno pred opisom dobljenih rezultatov.

V kolikor je metodologija pri empiričnem proučevanju uporabe interneta v politiki relativno fluidna in spremenljiva zaradi same narave političnega komuniciranja, je lahko nekoliko trdneje postavljena pri empiričnem proučevanju uporabe interneta v slovenski upravi. Glede na to, da je področje pravno in strateško relativno dobro podprto, smo se lahko osredotočili predvsem na izvedbeno raven podprto z ustreznimi teoretskimi predpostavkami novega upravljanja javnega sektorja.

S tem namenom smo uporabili metodo raziskovanja z udeležbo ter kot navadni, neobveščeni državljani poslali elektronsko pošto s konkretnim vprašanjem na različne elektronske naslove slovenske uprave. Elektronski naslovi so bili zbrani s svetovnega spleta preko dveh ključnih vstopnih spletnih točk slovenske javne uprave: www.gov.si in www.obcine.net. Pri selekciji ustreznega elektronskega naslova smo se opirali na strateško-pravne okvire elektronskega poslovanje slovenske javne uprave, ki predpostavljajo, da uporabniku ni potrebno detajlno poznati pristojnosti in ustroje v posameznih upravnih institucij, kar pomeni, da so bila vsa vprašanja poslana na splošen elektronski naslov, v kolikor ni pod kontaktnim elektronskim naslovom naveden naslov konkretne osebe ali oddelka. Identično metodo je v Sloveniji že leta 1998 uporabil Vintar (glej Vintar, 2000) pri merjenju elektronske usposobljenosti slovenske javne uprave. Enako metodo pa je na primeru ameriške administracije uporabil tudi West (2005: 2), ki v svojem delu metodo imenuje "*e-mail responsiveness test*" oziroma "odzivnosti test na elektronsko pošto". West (2005: 3) kot argument za to metodo raziskovanja navaja raziskavo Pew Internet Survey, na podlagi katere je v letu 2003 kar 10% Američanov, ki so kontaktirali ameriško administracijo na kateri koli ravni, uporabilo elektronsko pošto⁵. Iz tega je razvidno, da elektronska pošta predstavlja pomembne delež v komunikaciji državljanov z upravo, zaradi česar tej

⁵ Američani so v letu 2003 za kontakt z upravo v 26% uporabili telefon, 18% so obiskovali spletne strani, 12% jih je šlo po informacijo osebno, 10% jih je poslalo navadno pošto in 10% elektronsko pošto (West, 2005: 3).

informacijski aplikaciji ne sme biti posvečena nič manjša pozornost kot na primer pripravi ustreznih spletnih strani in spletnih portalov.

V primeru slovenskih občin smo podatke zbirali v štiri časovnih točkah (2003, 2004, 2005, 2006), sočasno pa smo v treh časovnih točkah (2004, 2005, 2006) preverili tudi elektronsko odzivnost slovenskih upravnih enot, ministrstev in drugih organov državne uprave oziroma najpomembnejših političnih institucij države, ki bi načeloma morale biti informacijsko odprte za državljanke. Kot časovni okvir zbiranja odgovorov na elektronsko pošto v vsaki izmed časovnih točk nam je služila določba zakona o upravnem postopku, na podlagi katerega naj bi stranka dobila odgovor najkasneje v 30 dneh po vložnem zahtevku, s čimer v našem primeru definiramo razumni rok za elektronski odgovor. Za časovne točke po 1.1.2005 pa je čas odzivnosti opredeljen z uredbo o upravnem poslovanju (UL RS 20/2005), ki predvideva odgovor na elektronsko pošto v roku 15 dni.

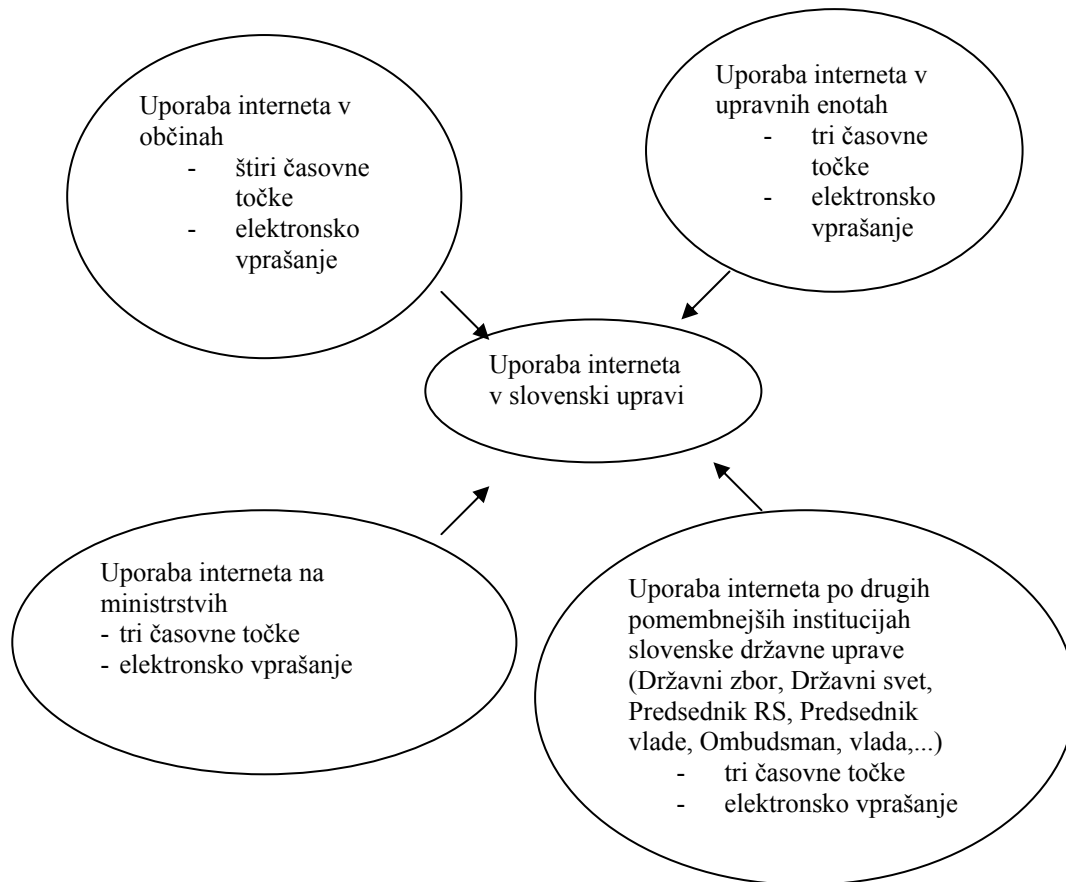
Naknadno smo z vzorcem institucij, pri katerih smo na podlagi opazovanja z udeležbo odkrili nedelovanje e-pošte kot oblike komunikacije z uporabnikom in vidikom e-uprave, v letu 2006 opravili polodprte intervjuje, s pomočjo katerih smo poskušali odkriti morebitne vzroke njihovega neodgovarjanja. Pri tem smo oblikovali tri podvzorce. Prvi podvzorec so tvorile tiste institucije, ki še vedno nimajo objavljenega elektronskega naslova (gre za manjše število občin), drug podvzorec je bil sestavljen iz nabora institucij, ki so imele v večih časovnih točkah objavljen napačen elektronski naslov (ponovno predvsem občine), tretji podvzorec pa je tvoril nabor institucij, ki na elektronsko pošto ne odgovarja. Občine iz drugega in tretjega vzorca smo izbrali po ključu čim večje geografske razpršenosti in raznolikosti v smislu obsega občinske uprave.

S pomočjo opravljenih intervjujev smo želeli pojasniti nekatere vzroke za nedelovanje slovenske e-uprave oziroma enega izmed njenih pomembnih segmentov (komuniciranje s strankami).

Raziskovalni model (glej slika 1) je iz strogo metodološkega vidika v veliki meri nekompatibilen z ustaljenimi politološkimi metodami, vendar gre za vsebinsko in metodološko dopolnjevanje, saj v skladu s pričakovanimi dejavnostmi omogoča celovit pregled uporabe sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij v slovenskem upravnem prostoru s poudarkom na tisti komponenti, ki je v okviru postavljenih tez najrelevantnejša⁶.

⁶ Med glavne funkcije sodobne uprave štejemo hitro in učinkovito reševanje konkretnih situacij s pomočjo medosebne interakcije. Z drugimi besedami, gre za vidik dvosmerne komunikacije s pomočjo sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij.

Slika 1: Grafični prikaz raziskovalnega modela uporabe interneta v slovenski upravi - Medčasovna analiza in analiza trenda



Celotni metodološki okvir s svojo širino poskuša čimbolj celovito zaobjeti uporabo elektronske pošte kot orodja dvosmerne komunikacije med državljani in slovensko javno upravo in omogočiti zaznavo tako kvantitativnih kot tudi kvalitativnih sprememb te uporabe.

Celotna metodologija je zasnovana na verjetnostnem vzorcu, ki pa ima v naprej določene in pričakovane lastnosti (za primer glej Best, Kruger, 2004: 17).

II. del

TEORETSKA IZHODIŠČA PROUČEVANJA

PREDVIDLJIVOST DELOVANJA JAVNE UPRAVE V KONTEKSTU PRAVNE DRŽAVE

Fleksibilnost današnjega sveta marsikomu, tako institucijam kot posameznikom, povzroča nemalo preglavic. Varnosti in predvidljivosti je čedalje manj in če je to v preteklosti veljalo predvsem za zasebni sektor kapitalističnega gospodarstva, se danes zmanjšana predvidljivost poslovanja širi tudi v javni sektor, ki se prilagaja novi družbeni ureditvi. Prilagodljivost je v javnem sektorju relativno nov pojav in v nasprotju tako s tradicijo birokratske organizacije kot s konceptom pravne države. Preden se posvetimo preoblikovanju javnega sektorja bomo orisali osnovne poteze koncepta pravne države, ki na eni strani omejuje pričujočo disertacijo, na drugi strani pa lahko z istim konceptom zaobjamemo najpomembnejše elemente obravnavane v nadaljevanju.

Pravna država ni zgolj pravni, ampak je tudi in predvsem politični koncept, ki pogosto opravičuje določene prijeme ali pa pod vprašaj postavlja sam ustavni red neke države. Temu smo v zadnjih letih priča tudi v Sloveniji, saj se vsi, še najpogosteje pa politiki, sprašujejo, če Slovenija je pravna država, temu pa sledijo vsi, katerim je slovenski sodni sistem izrekel sodbo v nasprotju z osebnimi pričakovanji. Pa vendar je pravno gledano pravna država zamejen pojem, ki ga politika zaradi nevednosti ljudstva izkorišča sebi v prid.

Pavčnik (1999: 44-45) v knjigi "Teorija prava" pravno državo definira:

"pravni državi je predvidljivost vedenja in ravnanja vrednota, ki naj bo kar najbolj uresničevana. Z njo so združeni vsi tisti zakonski dejanski stanovi (ne glede na to kako določno so opredeljeni), v katerih naslovljenec obveznosti in pravic razmeroma enostavno spozna, kako naj se, oziroma, kako se lahko vede in ravna. In tudi narobe. Nepravno je, če naslovljenci ne morejo kolikor toliko zanesljivo in predvidljivo vedeti, kakšna naj bo primarna pravna posledica. Problematični utegnejo biti zlasti tisti dejanski stanovi, v katerih šele pristojni državni organ ugotavlja, kakšne so posameznikove pravice in obveznosti (npr. pri izdajanju upravnih odločb). Pravnost zahteva, da je tudi tokrat ravnanje državnih organov predvidljivo in da je vsaj primeroma navedeno, katere so tiste dejanske okoliščine, ki pogojujejo nastanek pravic in obveznosti"

V grobem torej lahko trdimo, da je za pravno državo značilna predvidljivost ravnanja državnih institucij v razmerju do državljana. Cerar (1996: 145)podrobneje kot temeljne elemente in načela pravne države navaja:

- delitev oblasti,
- varovanje osebnih (človekovih) pravic in svoboščin,
- načelo, da zakone sprejema parlament, ki ga izvoli ljudstvo v skladu z demokratičnimi načeli,
- podrejenost izvršilne oblasti in sodstva zakonu, kamor sodi tudi dejstvo, da je določena materija pridržana le zakonodajnemu urejanju,

- omejenost ravnanja države do državljanov, kar zagotavlja tudi merljivost tega ravnanja in njegovo predvidljivost. Podnačela izhajajoča iz tega so predvsem:
 - pravna varnost
 - načelo zaupanja v veljavnost in trajnost zakona
 - prepoved retroaktivnega delovanja zakona in predvsem podzakonskih aktov
 - načelo jasnosti zakonov
 - prepoved uporabe ukrepov, ki presegajo namen zakona
 - razvit in neodvisen sistem sodstva
 - možnost sodnega nadzora upravnih odločb
 - možnost ustavne pritožbe zoper sodne odločbe
 - načeli da brez zakonske podlage ni kaznivega dejanja in kazni

Cerar (1996: 144) zgornja načela umešča v trojno definicijo pravne države, ki tako za pravno teorijo predstavlja predvsem vladavino zakona in spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter mehanizem vzpostavljanja ravnovesja med suverenostjo pravnega sistema ter svobodo posameznikov in gospodarskih subjektov. Za politično teorijo je pravna država zagotavljanje ravnovesja (delitve) vej oblasti in političnega pluralizma, medtem ko je pravna država za ekonomsko teorijo predvsem zagotavljanje konkurence svobodnega trga. Vse to pa je mogoče naknadno združiti v celovito definicijo pravne države. Igličar (1997: 121) oživiljanje pomena pravne države povezuje z oživiljanjem civilne družbe, katero se je začelo zaradi "pomanjkljivosti in birokratizacije tako države blaginje na zahodu in diktature proletariata na vzhodu". Zaradi tega je prišlo do iskanja rešitev v smeri koncepta civilne družbe, kjer pa je ob načelih javnosti in pluralizma izpostavljena tudi zakonitost oziroma pravna država, pri čemer naj bi slednja bila pogoj za obstoj civilne družbe (Igličar, 1997: 121).

Čeprav je teorija pravne države vsebinsko tako globlja kot tudi širša od tukaj predstavljenega, pa je to zadostno izhodišče za izpeljavo okvirja, iz katerega bomo izhajali.

Omejevanje koncepta pravne države na področje javne uprave pomeni, na podlagi zgoraj zapisanega, predvsem omejevanje absolutne diskrecije uradnika in njegovo podrejenost ustavi, zakonom in podzakonskim aktom, kateri so (oziroma naj bi bili) relativno nespremenljivi in posledično naj bi zagotavljali predvidljivost delovanja države in v tem okviru tudi javne uprave. Posamezniku in civilni družbi pa koncept pravne države v razmerju do uprave zagotavlja pravno varnost ter procesno in vsebinsko predvidljivost delovanja. Iz tega izhaja, da je državljan v okviru koncepta pravne države od javne uprave upravičen pričakovati dosledno izvajanje pravnega reda tako na področju vsebinskega zagotavljanja njegovih pravic in dolžnosti, kot tudi na področju poteka upravnih procesov, medtem ko ima javna uprava dolžnost pravni red vsebinsko in tehnično dosledno izvajati ter s tem zagotavljati predvidljivost delovanja in enakost v obravnavi istovrstnih

primerov ne glede na ostale okoliščine. Vsak uslužbenec javne uprave pa ima dolžnost spoštovanja pravnega reda, ki se nanaša na tehnične in vsebinske aspekte njegovega dela.

Če te ugotovitve prenesemo na področje komuniciranja z državljani s pomočjo uporabe elektronske pošte, to pomeni, da je, glede na slovenski pravni red, vsak javni uslužbenec dolžan (na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju) v doglednem času odgovoriti na vsakršno elektronsko sporočilo državljana in ga obravnavati kot katerokoli drugo obliko komunikacije državljana z organom ter v primeru lastne nepristojnosti sporočilo posredovati pristojnemu organu, za katerega velja enako. Na drugi strani pa je državljan upravičen pričakovati, da bo organ enakovredno obravnaval njegovo elektronsko sporočilo in v predvidenem času nanj odgovoril, oziroma ga bo v primeru lastne nepristojnosti posredoval pristojnemu organu, kateri bo ustrezno reagiral na elektronsko sporočilo, saj mu to zagotavlja pravni red Republike Slovenije in ustavno načelo, da je Slovenija pravna država (2. člen Ustave Republike Slovenije).

Iz povedanega sledi, da lahko posameznik ob trditvi, da je Slovenija pravna država, in na podlagi pravnega priznavanja komunikacije s pomočjo elektronske pošte, upravičeno pričakuje, da bodo v okviru zagotavljanja predvidljivosti delovanja javne uprave javni uslužbenci po svoji dolžnosti odgovorili na elektronsko pošto v predvidenem roku, ne glede na to, da ne gre za izvedbo vsebinskega postopka.

SODOBNA JAVNA UPRAVA

Opredelitev sodobne javne uprave je v okviru tega besedila v osnovi utemeljena na dveh predpostavkah. V prvi vrsti je sodobna javna uprava kompleksen družbeni podsistem in kot drugo sodobna javna uprava ni zmožna hitrega odzivanja na spremembe v okolju, v kolikor je še vedno organiziran po modelu Webrove birokratske organizacije. Brejc (2000: 14) javno upravo definira kot nabor organov in organizacij, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah. Javno upravo v grobem sestavlja državna uprava, lokalna samouprava in drugi nosilci javnih pooblastil. Javna uprava predstavlja del javnega sektorja, ki je sestavljen še iz javnih zavodov, javnih podjetij in drugih neprofitnih organizacij (Brejc, 2000: 14, o tem glej tudi Virant, 2002). Kot vsak teoretski koncept ima tudi javna uprava različne vidike in pomene znotraj posameznih znanosti. V našem primeru bomo javno upravo razumeli predvsem v smislu zgoraj navedene politološke definicije, saj ostali vidiki niso neposredno relevantni za temo te disertacije. V nadaljnjih poglavjih bomo dodali področje upravnega komuniciranja ter upravne participacije, kot dveh dodatnih, stranskih pristopov k obravnavi javne uprave v razmerju do državljana, s pomočjo katerih bomo poskušali zagotoviti celovitejše razumevanje tematike.

Sodobna javna uprava je postavljena v hitro spreminjajoče se družbeno in naravno okolje, ki zahteva večjo fleksibilnost sodobnih upravljaljskih procesov. Servisna vloga države se kljub visoki stopnji gospodarske liberalizacije ne zmanjšuje, kot poudarjajo oziroma si želijo nekateri "turbo-kapitalistični" ekonomisti, ki želijo, da je edina regulativa znotraj posameznega sistema "Smithova nevidna roka trga", vloga države pa naj bo omejena na vlogo "nočnega čuvaja", ki zagotavlja učinkovito delovanje trga (Lah, 2000: 29-30). Vendar pa je predvsem v evropskem kulturnem prostoru država pridobila precej drugačno vlogo, saj je s sistemom javnih politik zagotavljala čim manjše družbene razlike in enakomeren razvoj celotne družbe, kar je še posebno očitno pri skandinavskem tipu države blaginje. Podobno močno vlogo države poznamo, sicer iz druge tradicije, tudi v Sloveniji. Poskusi zagotavljanja družbe s čim manjšimi razlikami pa zahtevajo razmeroma veliko upravo, ki pa je kot vsaka uprava nagnjena k pogosto nenadzorovanemu širjenju in birokratizaciji.

Med osnovne lastnosti klasične birokratske uprave prištevamo strukturno rigidnost, delovanje na podlagi pravil in predpisov, neinovativnost, sorazmerno ozko polje diskrecije posameznih uslužbencev, hierarhične odnose in dolg reakcijski čas (Brejc, 2000: 231-232; Lane, 2000: 6-38), zaradi česar se v Sloveniji in po svetu pojavljajo vedno glasnejše zahteve po reformi javne uprave (Kovač, 2002: 144; Lane, 2000: 6-38). Weber med osnovne vzroke pojave birokratske organizacije prišteva potrebo po rutiniziranem delu, legitimnost oblasti na temelju racionalizma, industrijski način proizvodnje z depersonalizacijo organizacije, protestantsko etiko, kjer delo predstavlja sredstvo za zveličanje, in notranje organizacijsko strukturalne razloge (Kovač, 2002: 163). Posledica je

nastanek birokratske organizacije, ki jo označujejo visoka stopnja hierarhičnosti, rutinizirana delitev dela, profesionalnost in specializacija zaposlenih, depersonalizacija medsebojnih odnosov, formalno komuniciranje in dokumentiranje ter depolitizacija. Te značilnosti pa nase vežejo še nekatere negativne lastnosti, kot so neustvarjalnost, formalizem, prelaganje dela in brezdušnost, kar vodi v rigidnost organizacije, ki postaja sama sebi namen in se odmika od realnosti (Kovač, 2002: 163). V zadnjih desetletjih se je pojavila množica novejših pristopov k razvoju in reformiranju javne uprave (glej Kovač, 2002: 166-167). Med osnovne teoretske modele reformiranja javne uprave pa v zadnjem času sodi novo upravljanje javnega sektorja (new public management (Lane: 2000)). Snellen (2003:129) v tem kontekstu opozarja na pomemben premik v upravnih odnosih od vertikalnih proti horizontalnim. Spremenjeni organizacijski odnosi pa terjajo tudi ustrezno prilagoditev zaposlenih, ki bodo morali postati bolj kooperativni in pripravljeni na hitre spremembe (E-government policy network, 2004: 16). Na to problematiko opozarja tudi Fountainova (2001: 155), ko navaja razmišljanje enega izmed uslužbencev glede nesposobnosti uskladitve ustrezne strategije vpeljave sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij v ameriško administracijo v okviru programa *New Performance Review*. Na nepripravljenih sestankih, ki so posameznega uradnika stali po 100 dolarjev na uro, so v iskanju boljše rešitve ostajali na istem mestu brez ustreznih rešitev (glej Fountain, 2001: 155).

Od koncepta vladanja in oblastno-hierarhičnih razmerij sodobni problemi in njihovo reševanje oziroma implementacija ustreznih rešitev izsiljujejo nov pristop, ki je vezan na omrežne strukture in odnose, ki zagotavljajo večjo fleksibilnost in učinkovitost v konkretnih javnopolitičnih procesih, hkrati pa zahtevajo prevrednoteno vlogo javnega in zasebnega sektorja v smislu večanja partnerskih vezi (*Public-Private partnership*) (Niemi-Lilahti, 2003: 59-61; Kljij, 2003: 29-38). 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, UN, 2003: 76-78). Pri tem pa je pomembno opozoriti, da uveljavitev mrežnega organiziranja delovanja in komuniciranja ne predpostavlja izničenja hierarhije kot klasične upravne oblike organiziranosti.

Upravni aparat se je zaradi prirojenih birokratskih hib skozi čas večal in neprestano dražil, pri čemer je bil njegov output vedno na približno enaki ravni in kakovostno v večini primerov ni presegal povprečja. Že omenjena načela novega upravljanja javnega sektorja so dobila zagon v prvi polovici devetdesetih let preteklega stoletja, ko je ameriško administracijo v svoje roke prevzel novo izvoljeni demokratski predsednik Clinton na eni strani, na drugi strani pa sta Osborne in Gaebler leta 1993 izdala knjigo s pomenljivim naslovom '*Reinventing Government*', torej ponovno izumljanje uprave, in še z bolj pomenljivim podnaslovom 'Kako je duh podjetništva spremenil javni sektor'. Knjiga je bolj kot

resen univerzitetni učbenik predvsem priročnik za vladne uslužbence⁷, v katerem so opisani primeri nekaterih najboljših praks v ZDA, ki so omogočile posameznim javnim ustanovam (od občin do uradov in podobno), da so ob pomanjkanju potrebnih javnih sredstev z dobrim gospodarjenjem omogočile izvedbo lastnih razvojnih načrtov. Čeprav bolj strokovno kot znanstveno pisanje je ta knjiga prinesla v pojmovanje javnega sektorja in predvsem javne uprave neslutene spremembe, ki so začrtale smernice razvoja sodobnejše javne uprave v smeri k večji učinkovitosti, gospodarnosti, storilnosti in prijaznosti do uporabnika, vključujoč tudi elektronske storitve, vsaj v tistem delu, v kolikor slednje podpirajo prej navedene koncepte izboljšav. Tako se na Osborna in Gaeblerja (1993) po trinajstih letih in v povsem drugačnih okoliščinah sklicuje tudi West (2005), ko zagovarja nujnost vpeljave elektronskega upravljanja in preverja aktualno stanje v ZDA. Iz dotičnega dela Osborna in Gaeblerja (1993) pa izhajajo tudi velika večina idej in načel za reformo javnega sektorja.

V osnovi načela novega upravljanja javnega sektorja težijo k reformi javnega sektorja v smeri uvajanja podjetniških principov in miselnosti, kar posledično prinaša tudi dolgoročne spremembe v delovnih procesih in organizacijski strukturi javnega sektorja in same javne uprave. Pri tem je v grobem pomembna kombinacija podjetniških načel, kot so merljivost, prilagodljivost, učinkovitost in uspešnost dela z načeli klasične javne uprave, kot so zakonitost, pravičnost in etičnost (Kovač, 2002: 144-145).

Lane (1995: 187) trdi, da je model upravljanja vezan na stabilnost okolja in prevladujoči interes, kar je mogoče ponazoriti s preglednico 1. Iz preglednice 1 sledi, da je novo upravljanje model upravljanja, ki je primeren za organizacije, ki zasledujejo predvsem javne interese in delujejo v nestabilnem, hitro spreminjajočem se okolju.

Preglednica 1: Model upravljanja glede na okolje in interes

	Stabilno okolje	Nestabilno okolje
Javni interes	Tradicionalno javno upravljanje	NUJS
Zasebni interes	Standardno poslovno vodenje	Standardno poslovno vodenje

Vir: Lane 1995: 187.

Kovačeva (2002: 175) ga definira kot "novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor." Hkrati pa je potrebno poudariti, da

⁷ Clinton je na eno izmed izdaj napisal posvetilo v katerem pravi, da bi dotična publikacija morala biti obvezno branje vsakega izvoljenega uradnika v ZDA.

ново upravljanje javnega sektorja ni enovit pristop, ampak goji različne podvarianete s poudarki na posameznih segmentih reformiranja javnega sektorja (Kovač, 2002: 175).

Lane (1995: 195) primerja klasični model javnega upravljanja z modelom novega upravljanja javnega sektorja (glej preglednico 2).

Preglednica 2: Klasično javno upravljanje vs. Novo upravljanje javnega sektorja

Klasični model javnega upravljanja	Novo upravljanje javnega sektorja
Pravila	Cilji
Zakoniti postopki	Učinkovitost dela
Predvidljivost okolja	Prilagajanje okolju
Odgovornost	Usmerjenost k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Odprtost	Tajnost
Pritožbe: s pogajanjem	Z odpovedjo
Zakonitost	Uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	Zadovoljevanje osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: Lane, 1995: 195

Pri tem je mogoče zaznati nekatera protislovja, ki zahtevajo dodatne opombe oziroma svarila pred prevelikim posploševanjem, saj grob pregled kaže, da se predvidljivost sodobne uprave izgublja z uvajanjem podjetniških načel.

Kasneje je Lane (2000: 37) skrčil zgornji nabor na štiri bistvene vsebinske razlike med tradicionalnim in modernim javnim upravljanjem (preglednica 3).

Preglednica 3: Razlike med tradicionalnim in modernim upravljanjem javnega sektorja.

Tradicionalno javno upravljanje	Moderno javno upravljanje
Poudarek na politiki (<i>politics</i>)	Poudarek na učinkoviti izvedbi dela
Uporaba mehanizmov javnega prava: a) uradi, b) javna podjetja	Uporaba instrumentov zasebnega prava: a) pogodba, b) oddajanje del zasebnemu sektorju
Ločitev med javnimi in zasebnimi akterji	Izražanje interakcijskega okolja
Ločitev med alokacijo in regulacijo	Integracija alokacije in regulacije

Vir: Lane, 2000: 37.

Preglednica 3 je bistveno bolj naravnana v smeri prikazovanja uvajanja podjetniških praks, ki niso neposredno pomembne za našo disertacijo, vendar jasno nakazujejo, v katero smer naj bi se razvil moderni javni sektor in z njim tudi moderna javna uprava.

V praksi model novega upravljanja javnega sektorja uvaja podjetniške koncepte, kot so npr. ločitev politične in strokovne funkcije v upravi, naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost, kakovost, merjenje učinkov, vzpostavljanje odgovornosti, usmerjenost k uporabnikom, decentralizacija, delegiranje odgovornosti, fleksibilnost, konkurenčnost, privatizacija, izboljšanje upravljanja človeških virov, izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije ter smotrna izraba finančnih sredstev (Kovač, 2002: 177-178; glej tudi Kovač, 2004: 177-196). Pomen uvajanja informacijske tehnologije v kombinaciji s pristopom novega upravljanja javnega sektorja poudarjata tudi Dunleavy in Margetts (2004: 7-10), ko trdita, da je uporaba informacijsko komunikacijskih tehnologij bila 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 in okoli upravnih institucij.

Sočasno se pojavljajo tudi drugi podjetniško upravni modeli zagotavljanja kakovosti sodobnega javnega sektorja. Med bolj uveljavljene in hkrati bolj poznane sodi sistem ISO standardov, celovito obvladovanje kakovosti (*total quality management* – TQM), načelo 3E in 5E, teorija javne izbire (*public choice theory*), CAF (*Common Assessment Framework*) in poslovna odličnost v javnem sektorju (glej: Žurga, 2001, Kovač, 2002: 183-192, 212-214, 262).

V nadaljevanju bomo posebno pozornost posvetili empiričnemu preverjanju uspešnega uvajanja naslednjih načel novega upravljanja javnega sektorja:

- učinkovitost
- usmerjenost k uporabnikom
- izboljšanje komuniciranja z uporabniki z uvajanjem informacijske tehnologije

Elektronsko komuniciranje (uporaba elektronske pošte) z državljani je namreč vezana na zgornja tri načela novega upravljanja javnega sektorja, saj omogoča večjo učinkovitost komunikacije (tudi ekonomičnost, ki pa v tem kontekstu ni obravnavana kot relevanten vidik), omogoča usmerjanje in približevanje k uporabniku v smislu večje prijaznosti storitve (posredovanja informacije) do uporabnika ter neposredno seveda izboljšuje samo komuniciranje z uporabnikom saj odpravlja ovire, kot so uradne ure, zasedene linije in podobno.

Učinkovitost

Učinkovitost je eno izmed osnovnih načel novega upravljanja javnega sektorja, katerega uvajanja je mogoče zaslediti že bistveno pred ostalimi bolj sofisticiranimi

elementi, kot je npr. usmerjenost k uporabniku. 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. Pri tem pa je potrebno poudariti, da je učinkovitost merilo ekonomične uporabe razpoložljivih virov pri dani stopnji uspešnosti (Žurga, 2001: 83). Učinkovitost se lahko v določenem segmentu javne uprave meri kot število izdanih upravnih odločb na določeno število javnih uslužbencev, ki te odločbe izdajajo, medtem ko pa bi v istem primeru ekonomičnost lahko merili kot število odločb, ki niso bile s pritožbo vrnjene v ponovni postopek. Tovrstno ponovno vračanje ene odločbe v postopek namreč pomeni izgubo časa in drugih sredstev, ki bi lahko bila porabljena za izdajo upravnih odločb v novih, še nerešenih zadevah. Na elektronsko poslovanje z vidika ekonomičnosti kot pomembnega predpogoja učinkovitosti v okviru javne uprave opozarja tudi Fountainova (2001: 5), kar pojasnjuje na primeru operiranja s podatki o študentskih posojilih. Kot primer navaja, da mora oddelek za izobraževanje, ki operira s približno 20 milijoni računov za študentska posojila, za vsako telefonsko preverjanje stanja plačati po 12 dolarjev, spletno poizvedovanje po tej bazi pa stane le nekaj centov. Ekonomičnost v tem primeru je v ogromnem prihranku finančnih sredstev zaradi uporabe elektronskega poslovanja. Drug primer ekonomičnosti z vpeljavo reforme ameriške administracije v času Clintona predstavlja dejstvo, da je bila na podlagi projekta *National Performance Review*, ki se je kasneje preimenoval v *National Partnership for Reinventing Government*, federalna administracija zmanjšana za 351000 zaposlenih in je bilo prihranjenih 137 milijard dolarjev na račun vpeljave novih tehnoloških rešitev za posamezne postopke. Učinkovitost omenjenega projekta pa se odraža v nespremenjenem obsegu in kvaliteti storitve. Podobno zagovarja model e-uprave ter med drugim tudi izrecno elektronsko pošto z vidika večje učinkovitosti tudi OZN (glej UN, 2003: 73).

V okviru sodobnih pristopov učinkovitost predstavlja enega izmed treh oziroma petih elementov t.i. 3 (5)E pristopa, na podlagi katerega se naj bi v poslovanje javne uprave uvajalo sledeče vrednote: uspešnost (*efficiency*), učinkovitost (*effectiveness*), ekonomičnost (*economy*), v zadnjem obdobju pa še okoljsko osveščenost (*ecology*) in etičnost (*ethics*).

V našem primeru učinkovitost razumemo kot vložek potrebnega časa za odgovor na elektronsko pošto, ki smo jo v empiričnem delu poslali na različne elektronske naslove v slovenski javni upravi ter kot delež prejetih odgovorov glede na število poslanih elektronskih vprašanj.

Usmerjenost k uporabnikom

Že sam pojem uporabnik (stranka) postavlja posameznika v posebno razmerje do javne uprave. Ne gre več za objekt, zaobjekt v večjem ali manjšem kosu dokumentacije, ampak za posameznika, ki se aktivno vključuje v javno življenje

in skladno s svoji željami pričakuje od javne uprave določene storitve na ustreznem nivoju kakovosti⁸. Virant (2003: 68) kakovost upravnih storitev celo povezuje z zadovoljstvom uporabnika, kar pomeni, da postane neka storitev kakovostna šele takrat, ko jo uporabnik prepozna kot kakovostno. Sočasno pa opozarja na specifičnost uprave, s čimer ločuje kakovost storitve od njene všečnosti posamezniku⁹ (glej Virant, 2003: 68).

Najpomembnejši elementi usmerjenosti k uporabniku predstavljajo:

- 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
- splošna kakovost

Vir: Kovač, 2002: 208-211; Virant, 2003: 67-73; Kren, 2004: 59-61.

Pri tem Virant (2003, 70-73) izpostavlja kot najpomembnejše elemente usmerjenosti k uporabniku predvsem dostopnost informacij o upravnih storitvah, prostorsko in časovno dostopnost teh storitev (glej tudi Fountain, 2001: 33), čim večjo enostavnost naročila, postopka in plačila storitve, kakovost osebnega stika, zanesljivost in urejenost prostorov, kot zadnji pomemben element pa navaja odzivnost uprave. Na pomen nujnega racionaliziranja upravnih storitev opozarja tudi Lenihan (2002: 12-13), ko na primeru Kanade ugotavlja potrebo po simplifikaciji upravnih postopkov z namenom približanja storitve uporabniku.

Z vidika elektronskega komuniciranja z upravo je pomembna predvsem časovno-prostorska dostopnost in odzivnost uprave. Virant v tem okviru sicer izpostavlja predvsem t.i. elektronsko poslovanje, ki s pomočjo elektronskega podpisa omogoča transakcije predpisanih obrazcev po elektronski pošti, kar se uvaja predvsem na področju poslovanja z gospodarskimi subjekti. Pa vendar splošna komunikacija po elektronski pošti z vidika uporabnika ni nič manj pomembna, saj se lahko vsaka komunikacija (ne zgolj opravljanje klasificiranih storitev) vrši tudi po elektronski poti (Virant, 2003: 71). V tem kontekstu Pal in Teplova (2004: 46) ugotavljata, da se je razcvet uporabe elektronske pošte kot pomembne oblike

⁸ Pri tem ne moremo trditi, da pred uvedbo različnih modelov modernizacije posameznik ni pričakoval ustreznosti kakovostnih storitev. Tisto, kar je drugače, je to, da je tudi sama uprava spoznala, da je posameznik nekaj več kot nadležen element njihovega dela.

⁹ Gre za dejstvo, da uprava v želji po zadovoljstvu uporabnika ne sme zaiti v nezakonitost ali neetičnost. S tem se smelo in nujno ločuje pojem kakovosti storitve od všečnosti vsebine stranki v postopku.

komunikacije začel že v sedemdesetih in osemdesetih letih dvajsetega stoletja, kar predstavlja pomemben okvir vrednotenja (ne)komuniciranja po elektronski pošti. V okviru odzivnosti pa Virant (2003: 73) ugotavlja, da je potrebno "na sporočila odgovarjati v razumnem roku"¹⁰ in nebirokratskem tonu tudi tedaj, kadar menimo, da uporabnik nima prav ali pa njegovim željam iz objektivnih razlogov ne moremo ugoditi¹¹. Dejstvo, da smo ga poslušali, vzeli resno, obravnavali njegove pripombe, za katere si je vzel čas, in mu odgovorili, bo na uporabnika naredilo dober vtis."

Neposredno povezanost med elektronsko upravo in usmerjenostjo k uporabniku izpostavlja tudi Paris (2005), ko predstavlja elektronsko upravo na primeru Severne Irske. Tako navaja 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 Paris (2005: 307, 309, 311) ugotavlja, da v samem jedru e-upravne agende stoji državljan.

Po drugi strani pa Kovačeva (2002: 215-217) izpostavlja predvsem informatizacijo samih postopkov, medtem ko ne opredeljuje pomena dostopnosti uprave uporabnikom preko elektronske pošte. Podobno velja tudi za Strategijo, ki veliko prostora posveča informatizaciji uprave in njenih storitev, zelo malo prostora pa namenja usmerjenosti sodobne slovenske uprave k uporabniku in pomenu komuniciranja preko elektronskih medijev v tem kontekstu. Še manj pozornosti pomenu elektronskega komuniciranja znotraj uprave in med upravo ter njenim uporabnikom posveča Brejc (2000: 87-90), ki ugotavlja, da razvoj informacijsko komunikacijske tehnologije omogoča širitev možnosti komuniciranja s pomočjo elektronskih tehnologij, s čimer se sam komunikacijski proces poenostavlja, ničesar pa ne pove o vrednosti tovrstnega načina komuniciranja v sodobni družbi, ki je odvisna od hitrega pretoka ustreznih informacij na in med vsemi ravni. Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu (2004: 18-19) v kontekstu usmerjenosti k uporabniku predvideva predvsem reorganizacijo spletnih strani državne uprave od organizacijske k tisti, ki bi sledila potrebam in pričakovanjem uporabnikov.

Izboljšanje komuniciranja z uporabniki z uvajanjem informacijsko komunikacijske tehnologije

Informacijsko-komunikacijska tehnologija sočasno omogoča in je glavni nosilec spremembe. V funkciji omogočanja IKT predstavlja novo orodje oblasti (tako

¹⁰ Razumni rok lahko na podlagi Zakona o upravnem postopku (ZUP) definiramo tudi kot rok, v katerem je organ dolžan na podlagi ustrezne popolne dokumentacije rešiti upravno zadevo (običajni rok je bil 30 dni), na podlagi uredbe o upravnem poslovanju (UL RS 20/05) pa je bil skrajšan na 15 dni. Upoštevanje teh določil je sočasno tudi pričakovano na podlagi prej omenjene predvidljivosti v okviru pravne države.

¹¹ Med objektivne vzroke nezmožnosti ugoditve med drugim sodi nepristojnost, pri čemer je pomembno, da naslovljeni organ uporabnika napoti na ustrezno pristojno institucijo.

izvršilne kot zakonodajne) pri uvajanju novih oblik opravljanja storitev in komuniciranja z državljani na odzivnejši in inkluzivnejši način. IKT v tem kontekstu povezujejo ideje, ljudi, organizacije in informacije na nove načine v korist državljanov. V tem procesu odkrivanja možnosti uporabe IKT je večina oblasti še vedno nekje na začetku svoje poti tako v redefiniranju storitev za državljane, kot tudi v reorganizaciji lastnega dela (E-government Policy Network, 2004: 17). Fountain (2001: 19) trdi, da organizacije pogosto raje spreminjajo tehnologijo oziroma je ne uporabljajo namensko in optimalno ter vzdržujejo status quo, kot da bi spremenile lastne vzorce delovanja. V tem kontekstu je potrebno opozoriti tudi na pomen organizacijsko-upravljaljske kulture, ki nedvomno določa odnos posamezne organizacije do sprememb, ki jih v njihovo organizacijsko okolje vnaša informacijsko-komunikacijska tehnologija. Huang in Chao (2001: 360) pri tem opozarjata, da mora biti proces razvoja spletnih storitev v svojem bistvu naravnani v zadovoljevanje potreb uporabnika (user-centric), pri čemer bodo hitre, jasne in enostavne spletne strani in storitve dosegle bistveno boljše učinke kot popolnoma neorganizirane in počasi delujoče strani in storitve (Huang, Chao, 2001: 60)¹².

Vsplošno dejstvo je, da sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija izboljšuje možnosti za učinkovitejše in hitrejše komuniciranje med posameznimi subjekti in institucijami. Enako kot za ostala področja velja to tudi za sodobno upravno komuniciranje tako znotraj uprave (Brejc, 2000: 87), kot tudi med upravo in njenimi uporabniki (Virant, 2003: 70-73). Vendar to spoznanje samo po sebi ne pove dovolj o samem izboljšanju komunikacije, zato je potrebno definirati elemente tega izboljšanja. Glede na naravo našega empiričnega dela smo se osredotočili na prednosti elektronske pošte kot oblike sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije. Med njene idealtipske pozitivne učinke pri izboljšanju komunikacije med upravo in uporabnikom lahko štejemo nevezanost na delovni čas in prostor ter hitro odzivnost uprave na pobude uporabnikov. Podrobneje to pomeni, da lahko uporabniki pošljejo ustreznemu organu svoje vprašanje po elektronski poti ne glede na kraj in čas in posledično pričakujejo, da ne bodo imeli težav z obiskom ali telefoniranjem v času oziroma izven časa uradnih ur, ter lahko pričakujejo, da bodo glede na naravo medija dobili odgovor bistveno prej kot po navadni pošti¹³. Sočasno pa lahko pričakujejo tudi to, da bo njihova elektronska pošta v primeru, da je bila naslovljena na nepristojen organ, bistveno hitreje in ceneje posredovana ustreznemu organu, ki bo nanjo odgovoril,

¹² Huang in Chao (2001:360) to prikažeta tudi na praktičnem primeru testiranja spletnega nakupovanja, ko je kar 39% testnih kupcev neuspešno poskušalo izvršiti nakup zaradi prezapletene navigacije po spletnih straneh, 56% kupcev pa ni našlo zelenega produkta, čeprav je bil na voljo v spletni trgovini. Strošek tovrstnega fiaska pa je predstavljal 60 milijard ameriških dolarjev nerealiziranih prihodkov v poletni sezoni. (Primer je iz leta 1998, ko je bila spletna trgovina še v svoji začetni razvojni fazi).

¹³ Culbertson (2004: 70) tako navaja, da kar 86% Kanadčanov pričakuje odgovor javne uprave na poslano elektronsko pošto v manj kot 24 urah. Več o tem v poglavju o vplivu sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije na upravno komuniciranje.

ne da bi uporabniki izgubljali dodaten čas s ponovnimi telefonskimi klici ali obiskom drugih lokacij¹⁴.

Poročilo Organizacije združenih narodov (OZN) o stanju javnega sektorja leta 2003 v svetu, ki obravnava e-upravo, med drugim objavlja tudi najpogostejše odzive iz raziskave o pomenu uvedbe e-uprave. Med najpomembnejše prednosti uvedbe elektronske uprave so anketiranci navajali premostitev kompleksnosti birokratske organiziranosti in delovanja, zagotavljanje učinkovitih elektronskih javnih storitev, katalizacijo razvoja in širitev informacijsko-komunikacijskih tehnologij, povečanje učinkovitosti, transparentnosti in predvidljivosti, povečanje kompatibilnosti z digitalno ekonomijo, izboljšanje dialoga z javnostjo, zvišanje stopnje znanja, povečanje odprtosti in transparentnosti javnopolitičnih procesov ter preizkus novih medijev v demokratičnih procesih (UN, 2003: 33-34).

Po podatkih iste raziskave pa so bile osvojene naslednje pomembne izkušnje:

- da je IKT postal del politične agende,
- da učinkovitost ne pomeni veliko, če ni v skladu s pričakovanji javnosti,
- da je nujno potrebno zagotoviti strokovno tehnično podporo procesom, premagati strah in odpor zaposlenih pred uporabo informacijske tehnologije, ki je sedaj prevladujoč v upravni kulturi,
- da morajo spremembe slediti privatnemu sektorju, kjer so se že pokazali dobri učinki,
- da je potrebno zagotoviti intenzivno usposabljanje javnih uslužbencev na tem področju,
- da mora e-uprava biti enostavna za uporabo,
- da uspeh ni avtomatsko zagotovljen s postavitvijo elektronskega portala, ampak je potrebno privabiti ljudi, da začnejo uporabljati elektronske storitve,
- da lokalne vsebine privlačijo uporabnike iz posameznega okolja,
- da je potrebno zagotoviti zadostno stopnjo varnosti in zasebnosti pri uporabi elektronskih upravnih storitev,
- in da se ne sme pozabiti na dejstvo, da je e-uprava relativno draga, zaradi česar jo je potrebno pravilno usmerjati (UN, 2003: 34-35).

Zaradi tega OZN (UN, 2003: 72-73) že opozarja na potrebo po prestrukturiranju e-uprave v posameznih državah v potrebi po sledenju učinkovitega delovanja javne uprave ter v izogibanju propada projekta v posameznih državah, še posebno, ker njegova vpeljava ter vodenje nista cenovno zanemarljiva.

Virant (2003: 74 -79) pri analizi stanja usmerjenosti uprave k uporabniku v Sloveniji sicer ugotavlja, da obstajajo ustrezni nastavki za tovrstno delo in da v Sloveniji obstaja ustrezen informacijsko-tehnološki sistem, ki bi omogočal lažjo

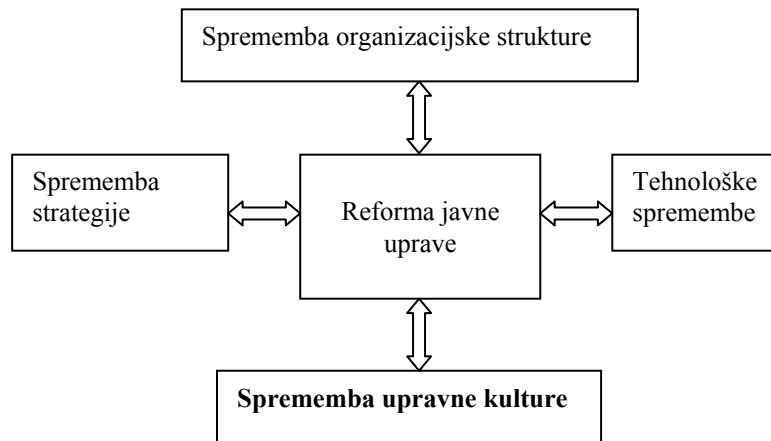
¹⁴ Pri tem je potrebno ponovno poudariti, da to velja zgolj v idealnem primeru, ko javna uprava v resnici deluje po načelih novega upravljanja javnega sektorja.

(elektronsko) komunikacijo med upravo in strankami, vendar pa razen načelnih ugotovitev ne podaja konkretnije ocene stanja. Sočasno pa Kovačeva (2002: 210-212) ugotavlja, da so upravni postopki v Sloveniji še vedno precej neprijazni za uporabnika, saj so pogosto dolgotrajni in formalistični. Še vedno obstaja vrsta upravnih zadev, ki jih morajo uporabniki opraviti v času uradnih ur, ki se v veliki meri pokrivajo z delavnim časom uporabnikov. Hkrati pa opozarja na na novo sprejete ustrezne pravne temelje, ki omogočajo izogib tovrstnim nevšečnostim.

POMEN IN VLOGA UPRAVNE KULTURE

Upravna kultura je eden izmed pomembnih elementov v celotni upravni strukturi. Rman in Lunder (2003: 108) opozarjata, da je upravna kultura lahko pogosto odločujoč dejavnik pri uspešnosti delovanja predvsem v primeru javne uprave. Deloma se upravna kultura pokriva s t.i. človeškim faktorjem, še bolj pa je vezana na institucionalno socializacijo. Saxena (1996:706) jo definira kot "vzorec vrednot in pričakovanj, ki so skupna članom posamezne organizacije". Ta pričakovanja in vrednote pa ustvarjajo pravila obnašanja (norme), ki zelo učinkovito oblikujejo vedenje posameznikov in skupin v določeni organizaciji. Starejša kot je kultura, bolj so zakoreninjene posamezne vrednote in prepričanja in težje so spremembe. Organizacijska kultura je posledica zgodovine posamezne organizacije in ljudi, ki so jo oblikovali v preteklosti, hkrati pa predstavlja največjo oviro sprememb v organizaciji (v našem primeru v javni upravi). Saxena (1996: 705) k temu dodaja model, iz katerega je razviden potreben obseg sprememb za redefiniranje vloge javne uprave (glej slika 2).

Slika 2: Štirje ključni elementi sprememb v javni upravi



Vir: Saxena, 1996: 705.

V nadaljevanju Saxena (1996: 705) pojasnjuje tudi smer spremembe. Sicer samo na področju organizacijske strukture, vendar pa lahko popolnoma brez pomisleka trdimo, da mora smer spremembe slediti tudi pri organizacijski kulturi in strategiji delovanja, nenazadnje pa tudi pri tehnoloških spremembah. V kolikor je v preteklosti uporabnik za upravo komaj obstajal, nižji javni uslužbenci pa so predvsem servisirali zagotavljanje izvrševanja idej višjih uradnikov, mora reforma v celoti obrniti smer, kjer bodo v skladu z osredotočenostjo na uporabnika tako višji kot tudi nižji upravni delavci vse svoje napore posvečali zagotavljanju uresničevanja uporabnikovih potreb in želja.

Saxena (1996: 706) hkrati opozarja na dejstvo, da je birokratska togost, hierarhičnost in nenazadnje v določenih primerih celo avtokratičnost pogosto kriva za slabe rešitve. Kot primer navaja zasidranost vrednosti papirne dokumentacije v glavah javnih uslužbencev, katerim se zdi uporaba enakega dokumenta v elektronski obliki preveč abstraktna za praktično uporabo. Saxena (1996:706) trdi, da "čeprav tehnološke inovacije, kot je elektronska pošta, ki lahko zagotovi informacijo ne samo pravočasno (*just-in-time*), ampak celo predčasno (*ahead-of-time*), niso enostavno in hitro vpeljane z namenom izboljševanja upravnih procesov". Kar je v prvi vrsti posledica obstoječe upravne kulture, katere sprememba je potrebna za prenovu strategije delovanja, vpeljavo potrebne tehnologije in nenazadnje prilagoditev upravne strukture, kot je bilo prikazano v sliki 2.

Podobnega mnenja, kot bomo videli v nadaljevanju, so tudi različni drugi avtorji, ki opozarjajo na dejstvo, da je najverjetneje tako, da je najprej potrebna sprememba upravne kulture oziroma odnosa do inovacij preden lahko inovacije vstopijo v procese ter jih pomagajo preoblikovati. Med tovrstna opozorila sodi tudi to, da se znanost ne bi smela preveč na pamet in na hitro odločati za razlago, da e-uprava dolgoročno spreminja izvajanje javnih storitev, demokratično odzivnost in zaupanje državljanov v upravo (West, 2004: 24). Med dokaze proti tovrstni tehnološko vodeni spremembi upravne kulture in upravnih procesov West (2004: 24-25) na primeru ZDA navaja še vedno prisotno nepovezanost in integriranost spletnih strani administracije ter nestandardiziranost navigacijskih orodij¹⁵. 6 (2004: 57) pa ugotavlja, da tudi upravni delavci sami pogosto priznavajo, da je eden večjih problemov učinkovite uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij pomanjkanje znanja s tega področja, pripravljenosti za učenje in tudi neprimerna upravna kultura, ki bi spodbujala celovitejšo izrabo orodij, ki jih nove tehnologije ponujajo. Analiza stanja na tem področju bi podobno sliko najverjetneje pokazala tudi v Sloveniji. Podobno tudi Rman in Lunder (2003: 110) večji pomen pri spreminjanju upravne kulture pripisujeta predvsem upravljanju s človeškimi viri in ne drugim faktorjem, kot je v našem primeru uvajanje informacijsko komunikacijske tehnologije ter sprememb upravnih procesov vezanih na slednjo. Vendar pa Rman in Lunder (2003: 110) istočasno priznavata, da je uvajanje informacijsko komunikacijskih tehnologij v upravne procese eden izmed tistih elementov, ki s svojo prisotnostjo oblikuje smer sprememb upravne kulture. Iz povedanega torej lahko sklepamo, da je sprememba upravne kulture predpogoj za učinkovito uvajanje e-uprave in e-upravljanja, ki lahko šele nato nadalje vpliva na spreminjanje uprave kulture. 6 (2004: 71) pa dodatno opozarja, kako lahko neprimerno definiranje vloge sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij z lahkoto prisili uslužbence v stare birokratske okvire delovanja. Ameriški predsednik Clinton je ob nastopu mandata pripeljal v belo hišo del osebja, ki je bilo vajeno enostavnosti in učinkovitosti

¹⁵ West (2004: 25) problem primerja z babilonskim stolpom, ki je zaradi prevelike želje po megalomanstvu ter vnesene različnosti jezikov kot projekt popolnoma propadel.

elektronskega komuniciranja, vendar pa so ti uslužbenci to prakso opustili takoj, ko so ugotovili, da morajo biti ti, neformalni, dopisi arhivirani in so lahko predmet obravnave v kongresu, kar bi kasneje lahko za posledico imelo nevšečnosti za prejemnike in pošiljatelje elektronskih sporočil (6, 2004: 71).

Skozi disertacijo bo še izpostavljeno v nekaterih drugih povezavah in osvetljeno z drugačnih zornih kotov (glej npr. podpoglavje 2.10), kako lahko predvsem utečena upravna praksa vpliva na zaviranje razvoja potenciala informacijsko komunikacijskih tehnologij v spreminjanju upravnih procesov. Uporaba elektronske pošte v komunikaciji javne uprave z državljani je lahko zgolj omejen pokazatelj neke upravne kulture ali pa samo zavesti o komunikacijskem bontonu. Vendar do tega ostajamo skeptični zaradi dejstva, da vsaj v primeru Slovenije, ki ga obravnavamo v nadaljevanju, upravne kulture ne bi smeli neposredno povezovati z odgovarjanjem na elektronsko pošto, ker ne gre za neformalno prakso, ampak za pravno zavezujočo aktivnost, ki sodi v delokrog nalog zaposlenih v javni upravi in je od trenutka tovrstne pravne zavezujočnosti bolj kot na upravno kulturo vezana na zagotavljanje delovanja pravne države iz vidika predvidljivosti zagotavljanja storitev. Vendar pa 6 (2004: 82-83) opozarja na drug vidik spreminjanja upravne kulture zaradi uvajanja sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij (predvsem elektronske pošte) in to je povzročanje nujnega odstopanja informacijskih, komunikacijskih tokov ter tokov moči od predvidene organizacijske strukture. Tako določene skupine zaradi uporabe elektronske pošte (ali kake druge aplikacije) pridobivajo na moči v razmerju do drugih skupin, kar posledično vodi v spreminjanje neformalne strukture ter poskuse tistih, katerim se zaradi tega moč vplivanja manjša, da se uporabo tovrstnih tehnologij omeji v največji možni meri. Skozi to perspektivo tudi lahko interpretiramo izogibanje uprave vsakršni spremembi, ki omogoča ljudem več vpliva na upravne procese, saj to povzroča erozijo moči (ne glede na to kako to moč definiramo) v medsebojnem razmerju.

E-UPRAVA IN E-UPRAVLJANJE¹⁶ V SVETU

Osnovna definicija e-uprave ni enotna in variira vse od omogočanja dostopnosti storitev na spletu pa do prenove koncepta demokracije in je navadno odvisna od gledišča posameznika (Lenihan, 2002: 9). Elektronsko upravljanje je eden izmed najpomembnejših konceptov na upravnem področju, ki se je razvil v drugi polovici devetdesetih let dvajsetega stoletja. Kot mnogi drugi koncepti tega obdobja (TQM; strateški menedžment, participativni menedžment itd.) je tudi elektronsko upravljanje sledilo ideji prevajanja prijemov značilnih za zasebni sektor v javnega (iz elektronskega poslovanja je tako nastalo elektronsko upravljanje) (Moon, 2002: 425). Lenihan (2002: 9-10) izpostavlja tri osnovne vidike e-uprave: izboljšanje zagotavljanja storitev, informiranje in e-demokracijo. 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. 6 (2004: 15-17) obravnava e-upravo na štiri različna področja aktivnosti; e-demokracijo, e-zagotavljanje storitev, e-menedžment in e-upravljanje. Poudariti je potrebno, da je tudi uporaba najbolj enostavnih orodij v okviru e-upravljanja, kot je na primer elektronska pošta, pomemben pokazatelj, kako informacijsko komunikacijske tehnologije služijo javnopolitičnemu delovanju (6, 2004: 17). Bhatnagar (2004: 22) e-upravo definira kot reformni proces v delovanju upravnega aparata, načina upravljanja toka informacij in zagotavljanja storitve notranjim in zunanjim uporabnikom. Pri tem je posebna pozornost usmerjena na spreminjanje odnosa med upravo in državljani ter med zasebnim sektorjem in upravnimi institucijami, pri čemer se informacijsko-komunikacijska tehnologija uporablja z namenom izboljšanja komunikacije, izboljšanja položaja državljanov zaradi večje stopnje informiranosti in bolj učinkovitega delovanja javne uprave. Pričakovani pozitivni učinki koncepta e-uprave so zmanjšanje korupcije, večja transparentnost, večje zaupanje v upravo in zmanjševanje stroškov poslovanja.

Po uradni definiciji OECD je e-uprava razumljena kot uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij, še posebno interneta, kot orodja za doseganje boljše uprave. OECD boljšo upravo definira kot boljše javnopolitične rezultate, kakovostnejše storitve in višjo stopnjo participacije državljanov. Informacijsko-komunikacijska tehnologija v tem kontekstu omogoča večjo učinkovitost standardiziranih upravnih postopkov (OECD, 2003: 11).

Heeks (v Oliver, Sanders, 2004: vii) definira e-upravljanje kot s pomočjo IKT določen način za doseganje boljšega upravljanja, pri čemer pa opozarja, da bi bil morebiti boljši termin celo I-upravljanje oziroma integrirano upravljanje v smislu

¹⁶ E-upravljanje je slovenjen izraz za e-governance, e-uprava pa za e-government.

integracije ljudi, procesov, informacij in tehnologij v službi doseganja upravljaljskih ciljev.

Pri definiranju e-uprave/upravljanja¹⁷ lahko v grobem povzamemo definiciji Oliverja in Sanadersa (2004: vii-viii). Po njuni definiciji e-uprava (*e-government*) predstavlja elektronsko izvajanje upravnih storitev, torej njihov prenos v on-line obliko. Vendar pa enostavno štetje storitev dostopnih na spletnih portalih ne kaže celovite slike spreminjanja narave upravljanja (*governance*) v digitalnem svetu. E-upravljanje (*e-governance*) naj bi predstavljalo popolno izrabo elektronskih orodij v upravljaljskih institucijah in procesih, ki se posledično dejansko transformirajo. E-upravljanje tako vsebuje potencial za oblikovanje novih modelov izmenjav informacij, zagotavlja integrirane in distribucijske pristope k izvajanju storitev in v končni instanci sledi ideji večje participacije državljanov v javnopolitičnih procesih (Oliver, Sanaders, 2004: vii-viii). Zussman (v Smith, 2004: 135) opredeljuje e-upravljanje kot "nič več in nič manj kot upravljanje v elektronskem okolju. To je hkrati upravljanje okolja in upravljanje znotraj okolja s pomočjo elektronskih orodij". Takšna široka definicija na prvi pogled sicer ne daje dobrega okvira raziskovanja, hkrati pa opozarja na razsežnosti vpliva informacijsko-komunikacijske tehnologije. Bhatnagar (2004: 21) definira e-upravljanje kot proces omogočanja transakcij med posameznimi skupinami uporabnikov in državno-upravnim aparatom skozi več različnih kanalov s povezovanjem vseh točk v transakciji, točk odločanja, izvedbe in podatkovnih baz z uporabo informacijskih in komunikacijskih tehnologij z namenom povečanja učinkovitosti, transparentnosti, predvidljivosti in uspešnosti uprave. Gibbins (2004: 33) opredeljuje e-upravo kot sistem komunikacije z državljanji, ki naj bi v končni fazi prerasla v sistem spletnih portalov po vzorcu one-stop-shop, kjer bi lahko posameznik 24 ur na dan vse dni v tednu opravil potrebne komunikacije z državno upravo¹⁸. Na pomen dostopanja do upravnih storitev izven uradnih ur na primeru Velike Britanije opozarjata tudi Beynon-Davies in Martin (2004: 215, 216, 219), ko povzemata ključne dokumente razvoja britanske e-uprave, ki teži k večji usmerjenosti k uporabniku, zagotavljanju informacij v preglednih sklopih življenjskih situacij na eni ter stroškovni učinkovitosti upravnega poslovanja na drugi strani. E-upravljanje v grobem predstavlja izvajanje upravnih dejanj na različnih nivojih s pomočjo novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij. V tem kontekstu Norrisova (2001: 112) loči t.i. "kiber-optimiste" in "kiber-pesimiste" glede na odnos posameznika do pričakovanih učinkov uvedbe sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij v upravno-odločevalske procese. V grobem je med "kiber-optimiste" mogoče prištevati tiste posameznike, ki zagovarjajo in verjamejo v to, da bo uvedba sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij v celoti spremenila dosedanje upravno-politične sisteme in vzorce delovanja institucij procesov in akterjev v njih v smeri večje demokratizacije in participacije državljanov v politično-upravnih procesih. Na drugi strani pa "kiber-pesimisti" o tem močno dvomijo oziroma nasprotno trdijo,

¹⁷ O definiciji e-uprave in e-upravljanja ter razliki med konceptoma glej tudi Aichholzer, 2001.

¹⁸ Med pomembne aktivnosti Gibbins (2004: 33) prišteva tudi pošiljanje elektronske pošte.

da bo kvečjemu prišlo do dodatnega zasičenja in manipuliranja z informacijami, ki so posamezniku potrebne za aktivno udeležbo v upravno-političnih procesih (Norris, 2001: 112-114). Zgodbo o optimističnem in pesimističnem pogledu lahko zasledimo tudi z drugih zornih kotov, pri čemer se v ospredje najpogosteje postavlja vprašanje želja, velikih idej, retorike in realnosti (glej npr. Moon, 2002, Pinterič, 2005). Različni avtorji tako opozarjajo na dejstvo, da je na področju idej ter besed (pogosto političnih) vse v najlepšem redu in lahko izvedljivo, medtem ko na področju praktične izvedbe stvari največkrat niso takšne, kot bi morale biti. Hkrati pa se vse skupaj še poslabša zaradi slabih in pristranskih evalvacij, ki so narejene z namenom ugajanja in ne z namenom kritične presoje za nadaljnje izboljševanje in odpravo pomanjkljivosti.

Potrebno je opozoriti tudi na pomen informacijske pismenosti, ki zagotavlja, da je posameznik sposoben prepoznati situacijo, ko je določena informacija potrebna, jo je sposoben poiskati, oceniti in učinkovito uporabiti (Braaksma, 2004: 151)¹⁹. Med vsemi različnimi oblikami informacijskih tehnologij, ki so se razvile v preteklem obdobju, Norrisova (2001: 114) opozarja na večnamenskost elektronske pošte, ki ne samo da olajšuje in vedno bolj zamenjuje fakse in telefonska sporočila med posameznimi deli uprave, ampak tudi "povezuje državljane in upravo". Sočasno pa opozarja, da možnost hitrejšega komuniciranja nikakor ne pomeni, da bo le to tudi učinkovitejše. Norrisova (2001: 114-131) podobno kot tudi avtorji, ki se ukvarjajo s slovensko elektronsko upravo (Purcell, 1999; Lukšič 2003 (ur.)), pri tem kot prvo obliko elektronskega upravljanja izpostavlja prisotnost upravnih institucij na svetovnem spletu kot tistem prvem obrazu, ki ga uporabniki opazijo pri stiku z elektronsko upravo. Pri tem je glavni namen tovrstnih spletnih strani, da uporabnikom zagotovijo vse potrebne informacije tako v zvezi s samim poslovanjem določene institucije, kot tudi z zagotavljanjem vseh potrebnih informacij o uporabnikovem stiku z dotično institucijo, s čimer naj bi tovrstni spletni portali postali, kot je bilo že omenjeno, one stop shop (vse na enem mestu), kjer bi lahko na enem mestu uporabnik po elektronski poti kadarkoli opravil večino svojih upravnih zadev (pridobitev listin, izpisov iz evidenc, itd.). Pri tem pa je potrebno opozoriti na nujno ažurnost informacij, dostopnost ustreznih elektronskih obrazcev ter dostopnost kontaktov v primeru dodatnih vprašanj (glej Norris, 2001: 122-123). Čeprav je ta zadnja postavka pogosto zapostavljena in zgleda skoraj kot nepotrebna, lahko iz prakse vemo, da uporabniki uprave največkrat nimajo zadostnih informacij, da bi lahko učinkovito uredili tudi najbolj enostavne upravne zadeve. Zato je možnost pridobitve ustreznih informacij na najlažji možni način (elektronska pošta) v najkrajšem času zelo pomembno področje, katerega učinkovitosti je v nadaljnjem politološkem raziskovanju potrebno posvetiti več pozornosti in tudi empiričnih študij. Snellen (2003: 131) v tem okviru opozarja na pomen informacijsko-komunikacijskih tehnologij na spreminjanje medsebojnih odnosov v organizaciji, ki se naknadno odražajo tudi v spremembah formalne strukture organizacije in reorganiziranju procesov dela.

¹⁹ V tem kontekstu Braaksmanova (2004: 153-156) opozarja na nekritično vrednotenje internetnih informacij in virov ter na preveliko zaupanje do vsega, kar je objavljeno na svetovnem spletu.

Poročilo OZN (UN, 2003: 138) o stanju javnega sektorja leta 2003 v svetu kot eno izmed možnih oblik obračanja državljanov na uradnike obravnava tudi elektronsko pošto, kar vsaj teoretično gledano predpostavlja tudi elektronske odgovore s strani javnih uslužbencev. Sočasno pa opozarjajo, da elektronska pošta ni tista metoda, ki bi v e-upravo prinesla največ dodane vrednosti (UN, 2003: 98), kar je načeloma res, vendar pa to ne more biti opravičilo za njeno neuporabo, še posebno, če je to v korist uporabnika-državljana.

OECD (2003: 13-14, 48-65) opozarja na nekatere možne ovire, ki pogosto zavirajo uvajanje e-uprave v posamezni državi. Najpogosteje gre za pravne, finančne ali tehnološke ovire ter t.i. digitalni razkorak, ki ne omogoča vsem enakih možnosti dostopa do uporabe informacijske tehnologije. Pomanjkljiva zakonska ureditev področja e-upravljanja, nezadostna finančna sredstva za zagotavljanje elektronskih storitev in slaba tehnološka opremljenost lahko močno okrnijo možnosti za vzpostavitev e-uprave. Digitalni razkorak pa pod vprašaj postavlja njeno smotnost, saj uvedba e-uprave nima večjega smisla, če obstaja znotraj države zgolj relativno manjše število posameznikov, ki so sposobni uporabljati storitve uprave po elektronski poti.

E-uprava zahteva predvsem učinkovito vodenje, za katerega so zadolženi ljudje, ki morajo delovanje e-uprave poznati in biti predani njeni ideji ter spodbujati idejo o sodelovanju med zasebnim in javnim sektorjem, ki je neizbežen pogoj uspešnega delovanja e-uprave (OECD, 2003: 14-16). OECD (2003, 19) v tem kontekstu opredeljuje tudi deset načel za uspešno delovanje e-uprave, ki so razdeljena v štiri sklope (Glej preglednico 4).

Preglednica 4: Vodilna načela uspešne e-uprave.

Vizija/ politična volja	Vodstvo in predanost	Vodenje 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.
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	Vlaganje v e-upravo naj ne bo strošek, ampak naložba. Potrebno je vlaganje v stalno obnovo za vzdrževanje samega projekta.
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	Državljanom je potrebno zagotoviti največji možni nabor dostopanja do storitev po sistemu 'vsi pristopi možni (<i>no wrong door</i>)', kar pomeni, da lahko državljan do istega učinka pride po različnih poteh oz. komunikacijskih kanalih.
	Vključenost državljanov	Storitve in informacije e-uprave naj bi zagotovile vključevanje 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.
Odgovornost	Predvidljivost	E-uprava mora povečati predvidljivost upravnih procesov ter njihovo transparentnost, kar pomeni, da morajo biti jasno določene odgovorne osebe. Transparentnosti ne sme okrniti niti povezovanje z zasebnim sektorjem.
	Nadziranje in evalvacija	Potrebno je vedno znova preverjati potrebe, stroške, koristi in učinke e-uprave, ker slednja ne bo imela potrebne podpore brez opredeljevanja jasnih koristi.

Vir: OECD, 2003: 19

E-uprava tako zagotavlja nekatere pozitivne učinke v upravljaljskih procesih. Tako e-uprava zagotavlja večjo učinkovitost dela uprave, povečuje kvaliteto storitev, zagotavlja učinkovitejše rezultate, povečuje ekonomično smotnost javnopolitičnih ciljev, omogoča reformo dnevnega reda v smislu hitrejšega odziva na dnevne situacije in s pomočjo participacije državljanov povečuje medsebojno zaupanje (glej OECD, 2003: 28-46).

OECD (2003: 158-159) je za preverjanje izpolnjevanja v preglednici 5 predstavljenih kriterijev oblikoval poseben vprašalnik, ki naj bi bil v pomoč pri uvajanju e-uprave (Glej preglednico 5).

Preglednica 5: Preverjanje uspešnega uvajanja e-uprave

Vizija/ politična volja	Vodstvo in predanost	Ali obstaja potrebno vodstvo in predanost na politični ravni, ki bi vpeljalo vizijo e-uprave in vodilo spremembo v daljšem časovnem obdobju? Ali obstaja vodstvo in predanost na upravni ravni da bi izvedlo spremembe?
	Integriranost	Ali so bile pregledane morebitne ovire za vpeljavo e-uprave? Ali je e-uprava vključena v širše javnopolitične in storitvene cilje in procese? Ali je e-uprava vključena v cilje in procese reforme javnega menedžmenta? Ali je e-uprava vključena v širše aktivnosti informacijske družbe?
Skupni okvir/sodelovanje	Medorganizacijsko sodelovanje	Ali organi delujejo skupaj v k uporabniku usmerjenim skupinam organov? Ali vodje organov delujejo znotraj skupnih okvirov z namenom zagotavljanja multifunkcionalnosti, maksimiziranja smotrnosti implementacije in izogibanja podvajanja? Ali obstaja skupna infrastruktura z namenom zagotavljanja okvira delovanja posameznim institucijam? Ali obstajajo tendence za spodbujanje sodelovanja in celovitega zagotavljanja storitev?

	Financiranje	Ali je mogoče stroške za IKT obravnavati kot investicije glede na pričakovane tokove povratnih učinkov? Ali obstaja določena stopnja gotovosti za nadaljnje financiranje z namenom zagotavljanja trajnosti projekta? Ali obstajajo programi za spodbujanje inovacij in nadaljevanje ključnih projektov?
Usmerjenost k uporabniku	Dostopnost	Ali vlada izvaja politike za izboljšanje dostopnosti elektronskih storitev?
	Izbira	Ali imajo uporabniki možnost izbire metod komuniciranja z upravo/vlado? Ali obstaja načelo 'vsi pristopi možni (<i>no wrong door</i>)' pri dostopanju do uprave? Ali se storitve izvajajo na podlagi razumevanja uporabnikovih potreb?
	Vključenost državljanov	Ali e-uprava zagotavlja vključevanje v javnopolitične procese? Ali obstajajo mehanizmi zagotavljanja povratnih informacij z namenom maksimiziranja uporabnosti informacij in jačanja participacije državljanov?
	Zasebnost	Ali obstajajo mehanizmi za zaščito posameznikove zasebnosti v odnosu z e-upravo? Ali širši standardi zagotavljanja zasebnosti dovoljujejo sočasno izmenjavo informacij med organi in preprečevanje zlorabe?
Odgovornost	Predvidljivost	Ali je jasno določeno, kdo je odgovoren za posamezne skupne projekte in pobude? Ali povezovanje s privatnim sektorjem zagotavlja zadostno stopnjo transparentnosti?
	Nadziranje in evalvacija	Ali obstaja ustrezen okvir za zaznavanje potreb, stroškov, koristi in vplivov e-uprave? Ali so izvajalci e-uprave sposobni artikulirati in prikazati prednosti e-uprave z namenom povečanja podpore le tej?

Vir: OECD, 2003: 158-159

Podoben, vendar nekoliko daljši nabor vodilnih načel za uspešno delovanje e-uprave, je v istem letu objavila tudi Organizacija združenih narodov (UN, 2003: 8-9). Petnajst načel je razdeljenih v tri poglavja o razlogih, zakaj naj bi uprava začela ponujati storitve v elektronski obliki, kako naj se uprava obnaša, da bo sposobna vzdrževati uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije, ter razlogi, zakaj naj bi uporabniki začeli in uporabljali ponujene elektronske storitve uprave. Tako naj bi bila glavna razloga (po mnenju OZN dva poglobljena razloga),

zakaj mora uprava ponuditi elektronske storitve, dejstvo, da je uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije najbolj razvita na področjih, ki so prednostnega pomena za razvoj, in ker mora dobra uprava ta področja podpirati ter ker sta učinkovitost in smotrnost delovanja, ki ju zagotavlja uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije v okviru e-uprave, ključna kriterija uspešnosti. V nadaljevanju OZN predvideva deset ključnih elementov, ki naj bi omogočili delovanje elektronske uprave. V prvi vrsti je potrebno zagotoviti zagonska sredstva za uvedbo projekta ter njegovo testiranje, potrebno je zagotoviti ustrezno usposobljenost ter upravno kulturo javnih uslužbencev, zadostno stopnjo koordinacije aktivnosti, ustrezno pravno podlago delovanja, informacijsko tehnologijo, dolgoročno politično podporo projektu, udeležbo in podporo javnosti, vizijo nadaljnjega razvoja človeškega kapitala in tehnične infrastrukture, ki bosta nadalje podpirala nemoteno delovanje projekta, sodelovanje z zasebnim sektorjem ter stalno spremljanje, evalvacijo stanja in izvajanje potrebnih izboljšav (UN, 2003: 9). V tem delu se predlog OZN le malo razlikuje od zgornjih tabel povzetih po OECD, izjema je le poudarek na pomenu usposobljenosti in upravne kulture javnih uslužbencev, ker OZN predvideva, da morajo biti 'javni uslužbenci sposobni (preko IKT, projektnega menedžmenta in partnerstva z zasebnim sektorjem pridobljenih znanj) in pripravljeni podpirati e-upravo oziroma vsaj pripravljeni na učenje in spremembe. Prevladujoča upravna kultura med javnimi uslužbenci povzroča predvsem preplah zaradi morebitne izgube dela, ki jo potencialno prinaša e-uprava, ter posledično večja moč in učinkovitost lobija, ki nasprotuje spremembam' (UN, 2003: 9). OZN kot tri najpomembnejše razloge, zakaj naj bi bilo smotrno uporabljati elektronsko upravo z vidika uporabnika, navaja dejstvo, da naj bi e-uprava pomenila neko dodano vrednost storitvam uprave, ki imajo za uporabnika pozitiven učinek, dejstvo, da naj bi bila e-uprava uporabnikom prijazna, razumljiva in lahko dostopna, ter ker naj bi e-uprava uporabniku zagotavljala zadostno stopnjo zasebnosti in varnosti storitev, pri čemer OZN opozarja, da je mogoče v nasprotnem primeru pričakovati dolgoročno blokado projekta e-uprave s strani državljanov (UN, 2003: 9). Kot je razvidno iz dokumentov OECD, je eden izmed pomembnih faktorjev tudi politična podpora projektu uvajanja elektronske uprave.

Tako je mogoče trditi, da stopnja podpore izvoljenih politikov pri uvajanju elektronske uprave močno vpliva na pripravljenost organizacij javnega sektorja za hitrejšo ali počasnejšo vključevanje in integracijo novih tehnologij v delovne procese (West, 2005: 14). K temu pa je potrebno dodati še pomen medijev pri poročanju o vpeljavah novih tehnologij v upravne procese. V kolikor mediji poročajo o morebitnih zlorabah, pomanjkljivostih ter različnih škandalih v povezavi s tem, je verjetnost, da bo prišlo do odpora do vpeljave in uporabe novih tehnologij, bistveno večja, kot če poročajo o prednostih in dobrih praksah (West, 2005: 13). Pri tem pa seveda ne smemo pozabiti na nujno spremljanje dejanskega stanja in nenehno izboljševanje in odpravljanje napak.

Z vidika dejanskega uvajanja in delovanja e-uprave OZN navaja tri modele razvoja oziroma stanja. Pri tem na neuspešni strani loči potratni model, kjer se porabi veliko resursov, vendar slednje ne rezultira v optimizaciji upravnih procesov, ter nesmiseln model, kjer je sicer možno, da so določeni upravni procesi optimizirani, ampak nimajo učinka na razvojne cilje, ki jih preferira družba. Na uspešni strani pa OZN definira smiseln model, ki optimizira upravne procese, podpira človeški razvoj, omogoča participacijo ljudi v političnem procesu ter podpira tiste vrednote, ki so najpomembnejše za človeški razvoj v 21. stoletju (UN, 2003: 10).

Culbertson (2004: 60-61) navaja nekatere pomembne pozitivne učinke uvajanja informacijsko-komunikacijskih tehnologij v upravo in razvoja e-uprave. V ta okvir med drugim sodi moč mreženja, ki zagotavlja povezljivost informacij, kar odpravlja redundantnost in prihranja resurse, večja dostopnost storitev (24/7) in informacij, večja možnost poenostavitve procesov ter omogoča "samopostrežne" storitve za državljane v okviru aplikacij e-uprave, kar zmanjšuje stroške poslovanja ter večja učinkovitost, tako z vidika uprave kot z vidika državljanov, krajšanje odzivnega časa, večja možnost interakcije ter participacije državljanov. Pri sledenju teh ciljev pa po mnenju Culberstona (2004: 61-62) oblast lahko naleti na nekatere strukturne in kulturne ovire, kot so vertikalna organiziranost upravnih struktur, prenizka finančna sredstva za učinkovito izvajanje e-uprave, pomanjkanje sredstev za izobraževanje zaposlenih, strah pred uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij, strah pred neuspehom projekta, strah pred nezmožnostjo sledenja potrebam uporabnikov (še posebno, če je vpeljava e-uprave izvedena v želji po zmanjšanju stroškov dela) in nenazadnje strah pred odtegnitvijo podpore e-upravi s strani državljanov oziroma nezmožnost slednjih, da bi uporabljali njene storitve zaradi digitalnega razkoraka. Med pomembne ovire sodi tudi odnos do sprememb v upravi, kjer je za dosego pozitivnih premikov potrebno zagotoviti pozitiven odnos do spremembe kot procesa in spremembe kot vsebine. V kolikor je odnos do spremembe tako ali drugače negativen, lahko pride do zavrnitve spremembe v naprej ali pa do znatno povečane možnosti, da sprememba ne uspe (glej Lame, 1997: 190-192). Curtin, Sommer, Sommer (2003: 4) to opredeljujejo kot splošno značilnost javnega sektorja ter jo imenujejo reaktivnost v primerjavi s proaktivnim in v naprej načrtovanim delovanjem. Linker (1997: 329-331) pa opozarja na še eno (poleg že in še omenjenih) pomembno oviro pri učinkoviti uporabi informacijsko-komunikacijskih tehnologij, in sicer pomanjkanje ustrezne usposobljenosti zaposlenih za učinkovito uporabo. Tako zaposleni pogosto lažje uporabljajo staro tehnologijo, kot da bi se usposobili za nekaj novega, kar močno zmanjšuje učinkovitost naložb v novo tehnologijo v delu uprave.

Dobre prakse e-upravljanja v svetu

Ko govorimo o e-upravljanju je nedvomno pomembno, da nekaj pozornosti posvetimo tudi različnim primerom iz posameznih držav, ki predstavljajo

pozitivne modele, katere bi v celoti ali pa v posameznih segmentih morala upoštevati tudi Slovenija pri uvajanju elektronskega poslovanja v delovanje lastne e-uprave.

Različni praktični primeri kažejo na pomen ustreznega pristopa k e-upravljanju. Tako Siew Siew in Yin Leng (2003: 20) poudarjata, da e-uprava ni samo dodajanje črke e pred besedo uprava, ampak je na primer Singapur moral zaradi uvajanja e-uprave temeljito prenoviti svoj odnos do upravljanja in izvajanja upravnih storitev, z namenom učinkovite izrabe prednosti, ki jih ponuja sodobna informacijska tehnologija v okviru e-upravljanja. Avtorji pri tem poudarjajo, da je Singapur začel z uvajanjem sprememb že v osemdesetih letih dvajsetega stoletja, ko je začel z avtomatizacijo upravnih storitev s pomočjo informacijske tehnologije, in v prehodu v devetdeseta leta zagotovil elektronsko posredovanje podatkov in v devetdesetih vzpostavil celovito elektronsko upravno omrežje, s pomočjo katerega še danes zagotavlja večino storitev. Avtorji pri tem navajajo najpomembnejše usmeritve, katerim je Singapurska vlada sledila v zagotavljanju uspešne vpeljave e-upravljanja, med katerimi se pogosto pojavlja odzivnost na potrebe državljanov ter proaktivnost v kombinaciji z ustreznim izobraževanjem javnih uslužbencev (Siew Siew, Yin Leng, 2003: 21-23). Singapur je zrelost e-upravljanja med drugim meril tudi s štiristopenjsko lestvico interakcije (glej preglednico 6).

Preglednica 6: Stopnje interakcije med upravo in uporabnikom

Oblika	Odnos	Vsebina
Objavljanje	Enosmerna komunikacija	Uporabnik dobi informacije na spletu, vendar ne more začeti postopka.
Interakcija	Dvosmerna komunikacija	Uporabnik lahko začne postopek, katerega pa je še vedno mogoče dokončno izvesti samo v neelektronski obliki.
Transakcija	Dvosmerna komunikacija	Uporabnik lahko celoten postopek izvede v elektronski obliki.
Integracija	Dvosmerna komunikacija	Uporabnik lahko istočasno z enim vnosom opravi več online transakcij pri različnih institucijah. (Organizacijska struktura je uporabniku nevidna).

Vir: Siew Siew, Yin Leng, 2003: 23.

Izhajajoč iz zgornje preglednice Singapur poskuša državljanom na spletu ponuditi največje možno število storitev, ki konvergira k vsem obstoječim storitvam, ki jih državljan potrebuje. Vse storitve naj bi bile vsaj na ravni transakcij, razen če je to tehnično neizvedljivo (Siew Siew, Yin Leng, 2003: 24). Vendar pa Auray (2003: 35, 43) opozarja, da ni dovolj zgolj odpiranje novega komunikacijskega kanala, ampak ga je potrebno hkrati tudi celovito vgraditi v sistem upravnega poslovanja, pri čemer je še posebno pomembna ustreznost usposobljenost posameznih uslužbencev. Hkrati pa je zelo pomembna tudi evalvacija stanja in soočanje z realno situacijo. V ta namen v okviru evalvacije e-upravljanja v Kanadi organizirajo različne oblike seznanjanja s stanjem od poglobljenih intervjujev s posamezniki do skupinskih možganskih viharjenj (brainstorming-ov), s pomočjo katerih določajo šibke točke e-upravljanja, katere bi bilo potrebno v prihodnosti odpraviti (Auray, 2003: 45). Relativno podoben primer, kot je uporabljen v primeru Singapura, predstavlja tudi Moon (2002: 426), le da ima ta še peto stopnjo, ki jo predstavlja politična participacija. V nadaljevanju bomo tej Moonovi peti stopnji elektronskega upravljanja posvetili nekaj več pozornosti, pri čemer bomo pozorni predvsem na smelost uvrščanja politične participacije v okvir elektronskega upravljanja²⁰ ter potencialno razliko med politično in upravno participacijo.

Za države Evropske unije je značilna velika stopnja pestrosti pristopov k uvajanju e-upravljanja v poslovanje državnih administracij. Vendar obstajajo pomembne smernice, strategije in direktive tudi na ravni unije, katere naj bi zagotavljale manjšanje t.i. digitalnega razkoraka med državami, enako kot znotraj posamezne države članice (Glej Liikanen, 2003: 65-83). Kljub nekaterim celovitim usmeritvam na ravni Evropske unije, pa je izvedbena plat še vedno odvisna od posameznih držav članic, zaradi česar je uspeh vpeljevanja e-upravljanja v posamezni državi odvisen od zmožnosti vlade/uprave za transformacijo, ustreznega pravnega okvirja predvsem na področju informacijske varnosti, stanja na področju telekomunikacijske infrastrukture ter zagotavljanja varnih elektronskih storitev, spodbujanja povpraševanja po storitvi (kar je odvisno od privlačnosti in prijaznosti storitev do uporabnika) ter od pričakovanih pozitivnih učinkov za vse največje (najvplivnejše) udeležence v procesu razvoja e-upravljanja v posamezni državi (Liikanen, 2003: 84).

Naslednji, za naš empirični del najbolj zanimiv, podatek se nanaša na Novo Zelandijo, kjer je pošta morala uvesti nove storitve, s katerimi je pokrila izgubo prihodka na račun nadomeščanja navadne pošte z elektronsko (Boyle, Nicholson,

²⁰ Vprašanje politične participacije kot dela elektronskega upravljanja se zdi precej sporno, ker mnogi teoretiki striktno ločujejo upravljalne in politične procese ter aktivnosti. Tudi v nadaljevanju bomo zagovarjali idejo, da je politična participacija v okviru elektronskega predvsem vprašanje e-demokracije. V okviru upravljanja pa lahko govorimo zgolj o upravljalni participaciji, ki je vezana zgolj na možnost sodelovanja v upravnih zadevah (kot pasivna stranka, aktivna stranka ali pa kot profesionalni javni uslužbenec).

2003: 95-96). Del razloga za takšno stanje je tudi vedno večja stopnja elektronske komunikacije državljanov in poslovnih subjektov z upravnim aparatom države. V Novi Zelandiji so najbolj preprosto definirali e-upravo s sistemom trditvev, ki naj bi bile veljavne in preverljive s pomočjo metod, ki smo jih opisali na primeru Kanade. Tako naj bi vsak državljan rekel, da je elektronsko poslovanje z novozelandsko upravo podvrženo spodnjim elementom:

- dostop do storitev, ki jih želim, je enostaven
- storitve in informacije, ki jih potrebujem, lahko dobim na katerikoli način
- storitve so mi na voljo preko spleta kadarkoli in kjerkoli
- storitve, ki jih uporabljam, so pregledne in enostavne
- sam lahko prispevam k oblikovanju razvoja javnih politik
- vem, da mi je zagotovljena zasebnost ter da so vsi podatki o meni varni in zaupni
- verjamem, da proces avtorizacije zagotavlja, da uprava zagotavlja storitve ljudem, ki so do teh storitev dejansko upravičeni (Boyle, Nicholson, 2003: 97).

Da pa bi lahko državljanji potrdili odgovor na zgornje predpostavke, pa Boyle in Nicholson (2003: 97-98) opozarjata na nujno prisotnost ustrezne upravne kulture v javni upravi. Tako naj bi bile temeljne pozitivne vrednote javne uprave medsebojno (medorganizacijsko) sodelovanje, medsebojna povezanost podpornega izvedbenega osebja (*back-office*), uporaba skupne informacijske infrastrukture ter podatkovnih baz. Dodatne nove zmožnosti se ustvarjajo skozi kadrovske in procesne vidike, kar omogoča učinkovito delovanje v okolju elektronskega upravljanja. Zgornje opozorilo o pomenu ustrezne upravne kulture tudi precej jasno preusmerja pozornost na najbolj ključne elemente (ne)uspeha elektronskega upravljanja v Sloveniji.

Tudi v Nemčiji so na podoben način izpostavili pomen uporabnika v uvajanju elektronske uprave. Tako v glavnih smernicah navajajo, da morajo e-storitve biti in zagotoviti večjo osredotočenost na uporabnika oziroma skupine uporabnikov (kot so družbena gibanja, državljanji, poklicne skupine ipd.), hkrati je potrebno redefinirati tudi odnose med posameznimi organi na način, da se zagotovi čim večja poenostavitev odnosov, potrebno je izobraziti uslužbenca za delo z modernimi informacijskimi tehnologijami in povezati vse baze podatkov na način, ki bo omogočal hitrejšo dostopanje državljanov do relevantnih informacij (Wittkemper, Kleindiek, 2003: 110).

Wittkemper in Kleindiek (2003: 133) shematično prikazujeta pomen posameznih dejavnosti z vidika dodane vrednosti v e-upravljanju, iz katere je jasno razvidno, da je zagotavljanje splošnih in specifičnih informacij predpogoj za vsakršno višjo stopnjo e-upravljanja (Glej Sliko 3).

Slika 3: Klasifikacija storitev z vidika dodane vrednosti

informacija			Komunikacija			Transakcija		
Zagotavljanje vsebin	Obdelovanje vsebin	Razširjanje vsebin	Vzpostavljanje dialoga	Vključevanje diskutantov	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, Kleindiek, 2003: 113.

Kot je razvidno iz zgornje slike 3, je zagotavljanje splošnih in posebnih – dodatnih informacij ena izmed najosnovnejših sestavin elektronskega upravljanja, ki nima posebne dodane vrednosti in je predvsem predpogoj za normalno funkcioniranje v kontekstu e-upravljanja.

Upravljanje odnosov s strankami v povezavi z vpeljavo e-upravljanja je na podlagi mednarodne raziskave uvajanja e-poslovanja uprav v različnih državah mogoče celovito opredeliti v naslednji sliki na primeru Kanade.

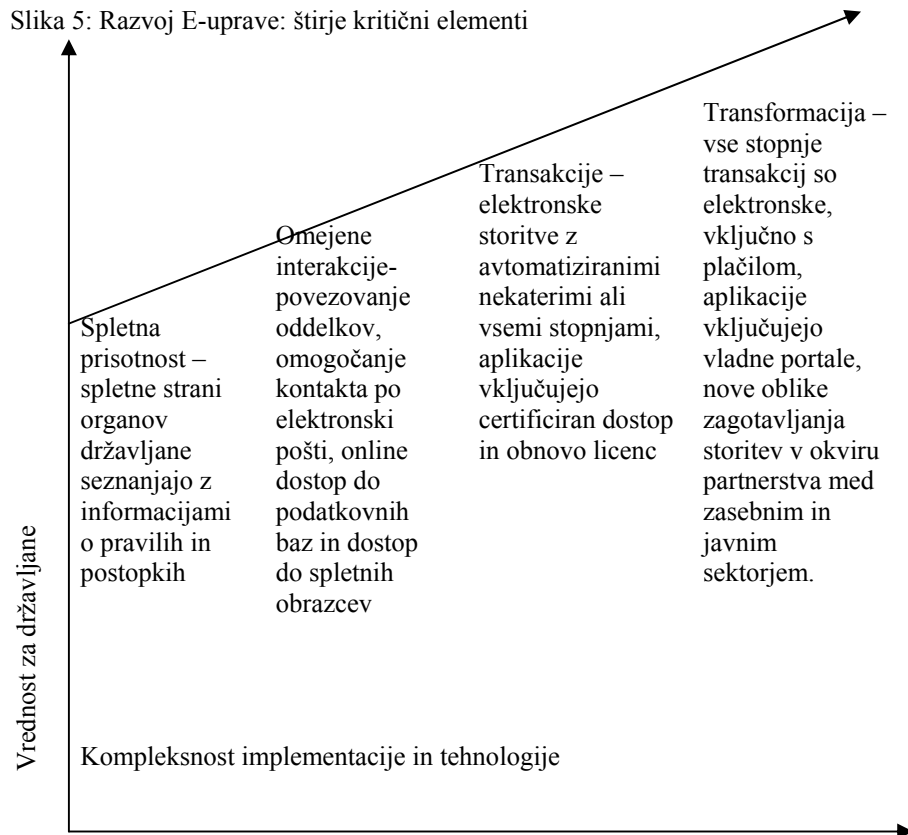
Slika 4: Razvoj sposobnosti upravljanja odnosov z uporabniki v Kanadi

Stopnja sofisticiranosti	visoka		Usmerjenost k nameram	Inteligentna interakcija
			usmerjenost k uporabniku	Osebni stik
				Več-kanalska interakcija z uporabniki
		vodeno s strani izvajalca		Avtomatizacija storitev
nizka	Osnovna informacija	Vrsta potreb	Dogodkovno/rezultatno usmerjena	Objavljanje informacij

Vir: Jupp, 2003: 143.

Zgornja slika 4 podobno kot nekateri drugi predstavljeni modeli v tej disertaciji prikazuje, vendar bolj plastično, da je večkanalska komunikacija (kamor sodi tudi uporaba elektronske pošte) med manj sofisticiranimi metodami upravljanja odnosov z uporabniki. Tisto kar zgornja slika dodaja celoti pa je prikaz, da gre že za metodo, ki je usmerjena k uporabniku in je tako v sozvočju z načeli novega upravljanja javnega sektorja. Podobno vlogo posameznim elementom e-upravljanja pripisuje tudi Bhatnagar (2004: 20), kar je razvidno iz spodnje slike 5.

Slika 5: Razvoj E-uprave: štiri kritični elementi



Vir: Bhatnagar, 2004: 20.

Zanimivo je, da so že leta 2000 raziskave o e-upravljanju pomenljivo naslavljali 'retorika vs. realnost', kar odraža, da so že nekaj časa prisotne diskrepance med vladnimi strategijami in dejanskim stanjem, ki ga je posamezna vlada uspela doseči (glej Jupp: 2003: 134). In če smo do sedaj pozornost posvečali predvsem različnim teoretskim pogledom na pomen elektronske uprave v javni upravi, v nadaljevanju predstavljamo še nekatere relevantnejše praktične primere iz tujine, ki se bolj ali manj nanašajo na temo pričujoče publikacije (uporaba elektronske pošte v javni upravi).

Vloga e-pošte v elektronski upravi

Govor o usmerjenosti k uporabniku v okviru e-upravljanja tudi v splošnem merilu poudarja pomen uporabe elektronske pošte in elektronskih vlog za informacije kot eno najbolj običajnih oblik uporabe informacijsko telekomunikacijskih tehnologij. Atkinson in Leigh (2003: 166) tako ugotavljata, da mora upravni aparat prispelo

elektronsko pošto obravnavati na kar se da učinkovit način in zagotoviti odgovor v dveh do treh dneh. Hkrati pa opozarjata, da lahko elektronska pošta povzroči preobremenitev, zaradi česar bi bil primernejši sistem samopostrežbe, kjer lahko uporabnik vse potrebne informacije dobi preko spletne strani. Čeprav je očitak o odvečnosti elektronske pošte lahko upravičen, pa je v tem primeru dejansko potrebno zagotoviti ustrezno informacijsko podporo na spletnih straneh, s čimer trdimo, da je elektronska pošta zastarela natanko toliko in takrat, ko ne bo več potrebno telefonsko pridobivanje dodatnih informacij o posameznih storitvah. Vseeno pa Atkinson in Leigh (1993: 166) ugotavljata, da je elektronska pošta primerno nadomestilo papirni pošti, s čimer se prihrani tako na času, kot tudi na neposrednih stroških papirja, tiska in pošiljanja.

Čeprav je uporaba elektronske pošte v ameriškem kongresu močno izven osnovne tematike naše raziskave, pa primer predstavljamo nekoliko podrobneje, ker kaže na pomen uporabe elektronske pošte ter je hkrati ena izmed podrobnejših študij uporabe elektronske pošte, ki so dosegljive. Prva tovrstna zanimivost je, da so leta 2001, ko je Slovenija predstavila svojo prvo strategijo poslovanja na svetovnem spletu, že vsi ameriški kongresniki imeli lastne elektronske naslove, medtem ko so senatorji zaostajali za kakšno leto pri posodabljanju informacijske tehnologije. V primeru ameriškega senata in kongresa večino elektronske pošte predstavlja informiranje s strani predvsem tistih interesnih skupin, ki si klasičnih oblik lobiranja zaradi stroškov ne morejo privoščiti (Johnson, 2003: 243-244). Zaradi preobremenitve elektronskih predalov so uvedli filtriranje elektronske pošte ter zahtevo po izpisovanju kontaktnega naslova pošiljatelja z namenom, da bi se izognili vsej elektronski poti, ki je pod pragom ustrezne stopnje relevantnosti, hkrati pa so začeli uvajati sistem pošiljanja elektronske pošte direktno preko spletne strani, s čimer so lahko zagotovili vpis ustreznih kontaktnih podatkov ter deloma omejili možnost okužb z elektronskimi virusi. V vsakem primeru pa je od 2001 uporaba elektronske pošte v ameriškem kongresu prevladujoča oblika komuniciranja, še posebno po napadih z antraksom, ko se je razširil strah pred morebitnimi pisemskimi napadi (Johnson, 2003: 245-246).

Klotz (2004: 103) navaja, da je po napadih z antraksom obseg elektronske pošte narasel za 20%, na drugi strani pa se je za enak odstotek zmanjšal obseg navadne pošte. Tovrstna sprememba v razmerju je privedla tudi do te točke, da je v sklepnih fazi elektronska pošta v ameriškem kongresu zasenčila vse ostale komunikacije, saj je kongres v vsakem poljubnem časovnem intervalu prejel več elektronskih sporočil kot navadnih pisem, faksov in telefonskih klicev skupaj (Klotz, 2004: 103). Podobno je tudi Pole (2000) na primeru zakonodajnega telesa zvezne države New York ugotavljala, da je uporaba interneta in elektronske pošte pomemben dejavnik večjega sodelovanja med posameznimi poslanci in hkrati tudi povečuje obseg družbenih pritiskov na zakonodajalca, ki jih zaradi možnosti "bombardiranja" s sporočili ni več mogoče tako enostavno ignorirati. Hkrati pa polovica parlamentarcev tedensko za komunikacijo s svojo volilno bazo uporablja elektronsko pošto.

Na drugi strani pa kar 93% uporabnikov interneta v Ameriki meni, da bi morala biti elektronska pošta obravnavana z enako resnostjo kot navadna pisma in telefonski klici (Johnson, 2003: 246), kar kaže na problem obravnavanja elektronske pošte kot "manjvredne" oblike komunikacije. Enakopraven položaj elektronske pošte v primerjavi z drugimi oblikami komunikacije je bil v Ameriki zagotovljen na precedenčnem primeru *Armstrong vs. Executive Office of the President* v letu 1993, ko je sodišče razsodilo, da je elektronska pošta podvržena enakim pravilom kot vsak drug dokument. Na podlagi *Federal Records Act* morajo agencije pridobiti odobritev arhivarja pred razgrnitvijo vsebine posameznega dokumenta in korespondence. V nadaljevanju je sicer prišlo do sprememb v odločitvah sodišča, pri čemer se je razveljavilo predpostavljjanje identičnosti papirne in elektronske oblike, vendar pa je ostal pomemben pozitiven primer pomena resnega obravnavanja elektronske pošte s strani ameriške uprave (podrobneje glej Klotz, 2004: 106-107)²¹.

Drug, za naše raziskovanje bolj pomemben in soroden, primer obravnave pomena elektronske pošte pa je izveden v okviru raziskovanja elektronske uprave, ki jo je izvajal West (2005) v ZDA. Tako je leta 2000 poslal v vsako zvezno državo elektronsko pošto z vprašanjem o uradnih urah na elektronske naslove guvernerja, državnega senata, vrhovnega sodišča posamezne zvezne države ter urada za storitve. Enako elektronsko pošto je poslal tudi na vse glavne zvezne agencije (86). Identičen test je nato izvedel še v letih 2001, 2002 in 2003. Pri tem je spremljal, ali in v koliko delovnih dneh je posamezna institucija odgovorila, s čimer je meril odzivnost elektronske uprave ter spremembo te odzivnosti skozi čas (glej West, 2005: 18-19). Dostopnost elektronskih naslovov je tako od 68% v letu 2000 naraščala preko 84% v letu 2001, 81% v letu 2002 do 91% v letu 2003 (West, 2005: 108). V grobem torej lahko zaznamo trend naraščanja dostopnosti kontaktov na spletnih straneh zveznih in državnih organov v ZDA. Nekoliko slabša je zastopanost ponudbe drugih oblik dvosmernega komuniciranja, kot so spletne klepetalnice, oglasne deske in interaktivni forumi, ki so bili v letu 2001 na voljo v približno 5% analiziranih primerov, leta 2002 v 10% primerov ter leta 2003 v 24% primerov (West, 2004: 108). Vendar je to še vedno bistveno več, kot so tovrstne možnosti dvosmernega komuniciranja v slovenski elektronski upravi prisotne v letu 2006, ko le z največjo težavo občasno zasledimo spletni forum na spletnih straneh posameznih občin, ministrstev ali podobnih organov, nikakor pa tovrstnih oblik ni na spletnih straneh upravnih enot.

Slabše v smislu napredka razvoja elektronske pošte so se odrezale mestne oblasti, ki so leta 2001 v 69% primerov objavljale elektronske naslove, v letu 2002 je bilo

²¹ Pri tem skoraj ni potrebno poudarjati, da je elektronska pošta postala ena izmed najbolj priljubljenih in učinkovitih oblik komunikacije med novinarji ter pri njihovem komuniciranju z viri informacij. Do leta 2002 je tako elektronska pošta postala ena izmed najbolj priljubljenih oblik navezovanja stikov novinarjev z novimi in neznanimi viri (več glej Klotz, 2004: 117).

tovrstnih mestnih uprav 74% in v letu 2003 je ta odstotek padel na 71% (West, 2005: 109).

Raziskava je pokazala, da so javni uslužbenci v ZDA visoko odzivni na elektronsko pošto, saj je v letu 2000 od 286 državnih in zveznih uradnikov, ki so prejeli elektronsko pošto, odgovorilo kar 91%, od tega 73% v istem dnevu, na podlagi česar je mogoče sklepati, da so elektronske komunikacije vsaj v tem obziru spremenile odnos med uradniki in državljani ter povečale odzivnost prvih na probleme navadnih ljudi (West, 2005: 112). Enak test je bil izveden leta 2001, ko je na elektronsko pošto prispelo 80% odgovorov, od tega 52 % v istem dnevu. Leta 2002 pa je prišlo do precejšnjega zasuka, saj je identičen test z odgovarjanjem na elektronsko pošto prinesel le 55% odgovorov, od tega samo 35% v prvem dnevu, leta 2003 pa je odstotek odgovorov na elektronsko pošto ponovno narasel na 68%, od česar je 62% elektronskih odgovorov prispelo še isti dan. (West, 2005: 112). Za primerjavo je West (2005: 112-113) v letu 2003 naredil enak poskus še s sto največjimi podjetji v ZDA. Na elektronsko pošto jih je odgovorilo 70%, od tega 58 v dnevu ali dveh (West, 2005: 112-113). Iz tega je mogoče potegniti dva precej zanimiva in pomembna zaključka. Javni sektor pri odgovarjanju na elektronsko pošto ni bistveno slabši od zasebnega, kar je pomemben argument proti vsem, ki trdijo, da je uvajanje poslovnih načel v javni sektor pomemben faktor reformiranja javnega sektorja in oba sektorja morata zagotoviti večjo odzivnost na potrebe uporabnikov ter bolj tekočo komunikacijo z njimi (West, 2005: 113).

Nekoliko drugačen, pa vendar enako pomenljiv primer, predstavlja tudi primer oddelka za transport v Iowi, ki do leta 1999 ni imel kompatibilnega sistema elektronske pošte, zaradi česar ni bilo mogoče pošiljati prilonov z dokumenti, kar je ostale oddelke prisililo, da so dokumentacijo še vedno pošiljali z navadno pošto ali po faksu (glej Barrett, Greene, 2001: 57-58).

Iz zgornjih primerov so jasno razvidne tako zahteve državljanov po resnem obravnavanju elektronske pošte, kot tudi nekatere dodatne prednosti uporabe elektronske pošte, kot je zmanjševanje stroškov obveščanja in nenazadnje tudi preprečevanje pisemskih napadov. Podobno se dogaja tudi v drugih državah Evropske unije. Tako na primer poslanci irskega in škotskega parlamenta že prejmejo večji delež elektronske pošte v primerjavi s klasično pošto (Schedler, Summermatter, 2003: 262).

Možnosti elektronske komunikacije na Danskem so se v preteklih letih močno povečale, saj ima kar 70% Dancev dostop do interneta, hkrati pa ima vseh 275 danskih občin svoje spletne strani. Torpe in Nielsen (2004: 234) sta možnost kontakta in dialoga z danskimi občinami ocenjevala na podlagi petih kriterijev, pri čemer sta prva dva najbolj osnovni opciji kontakta in dialoga. Tako sta preverjala, ali imajo vse občine uradni elektronski naslov in ali je možno s pomočjo elektronske pošte kontaktirati posamezne občinske svetnike. Naslednji trije

parametri pa so t.i. napredne možnosti, kot je možnost spletne diskusije v obliki javnih predstavitev, ali posamezna občina ponuja možnost elektronskega foruma z odrtimi temami ter ali je na spletni strani posameznih občin prisotna tudi spletna klepetalnica. Da bi ugotovili tudi dejansko stanje, sta Torpe in Nielsen (2004: 234-235) poslala tudi elektronsko pošto z vprašanjem o pristojbini za otroško varstvo. Pri tem sta merila čas odziva na vprašanje. Podatki kažejo na večinsko odlično delujoče dvosmerne komunikacije med občani in občino. Na vprašanje je 85% danskih občin odgovorilo v roku enega tedna, 2% občin sta odgovorila v dveh tednih, 13% občin oziroma 35 občin pa ni odgovorilo na elektronsko pošto, kar je moč deloma pojasniti tudi s še vedno prisotnim zavračanjem elektronske pošte kot veljavne oblike komunikacije (Trope, Nielsen, 2004: 239). Poleg vseh občin je preko direktnega elektronskega naslova mogoče dostopati tudi do 70% občinskih politikov (Torpe, Nielsen, 2004: 238).

UPRAVNA PARTICIPACIJA

V tem delu poskušamo izpostaviti nekatere najosnovnejše elemente sodelovanja državljanov v upravnih procesih. Pri tem vztrajamo pri prenosu modela politične participacije, ki je pogosteje prisotna in bolj obravnavana v znanstveni literaturi, na področje javne uprave. Področje upravne participacije, kot jo definiramo v tem poglavju, se pojavlja z razvojem in kaže na razvoj sodobne javne uprave in v precejšnji meri sovpađa z uporabo sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij, ki s svojo uporabnostjo posegajo v same osnove upravljaljskih in upravnih procesov. V predhodnem poglavju obravnavana usmerjenost k uporabniku ter izboljšana komunikacija z uporabnikom nista mogoči brez večje vključenosti uporabnika v upravne procese. Sodelovanje uporabnika v tovrstnih procesih pa te procese nujno predrugači, enako kot to velja za uporabo novih informacijsko komunikacijskih tehnologij. Z združevanjem tega, predhodnega in naslednjega poglavja je mogoče opaziti trikotni splet, v katerem prihaja do medsebojnih vplivov katerih posledica je spreminjanje upravne prakse v odnosu do posameznika, ki skozi daljše časovno obdobje omogoča aktivnejšo vlogo posameznika v upravnih postopkih, kateri skozi to od stranke v postopku (kot pasivnega subjekta postopka) vse bolj postaja aktivni uporabnik storitve, ki se zagotavlja skozi določen postopek ter ima nanj bistveno večji vpliv kot v preteklosti.

Politična participacija in/ali upravna participacija

Participacija oziroma udeležba je pomenila v okviru političnega/javnega pomembno komponento že v preteklih zgodovinskih obdobjih. Pri tem je najpomembnejši zgled politične participacije v času t.i. Atenske demokracije in polis (glej Arendt, 1996: 29-35). Udeležba javnosti na področju političnega je bila ne samo pravica, ampak tudi pomembna dejavnost atenskih državljanov²². V tem smislu Arendtova (1996: 40-41) opredeljuje udeležbo v javnem, družbenem kot tisto vrednoto, ki je v antiki bitju dala njegovo človeško naravo. Današnja miselnost in usmerjenost v zasebnost je utemeljena na Rousseau-jevi romantični ideji o pomenu intimnega in zasebnega (Arendt, 1996: 41), medtem ko je antika zasebno opredeljevala kot nesvobodno in človeka nevredno. Pri tem ne smemo spregledati dejstva, da model politične participacije skozi javno delovanje v okviru antičnih polis lahko deluje zgolj ob omenjenem številu prebivalcev državljanov, vsakršno širjenje kroga udeležencev v javnem pa teži k nedemokratskim oblikam vladavine, ki zagotavljajo lažje upravljanje večjih političnih sistemov .

Politična participacija se danes lahko odraža skozi različne oblike in je v osnovi opredeljena na vprašanjih, ali biti aktiven, v katero smer, kako intenzivno in

²² Pri tem ne smemo pozabiti, da je v času atenske demokracije državljana predstavljal polnoleten svobodni moški, izključeni pa so bili otroci, ženske in sužnji.

koliko časa delovati. Glede na zvrsti aktivnosti je mogoče ločevati sledeče dvojice tipov participacije: odkrita – prikrita, avtonomna – podrejena, občasna – kontinuirana, ekspresivna – instrumentalna, verbalna – neverbalna, socialna – nesocialna (glej Fink Hafner, 2000:3). Milbrath (1965:16-22) v sklopu zgornje kombinacije odločanja za aktivnost in načina delovanja na primeru ZDA opredeljuje hierarhijo politične participacije s petimi stopnjami, pri čemer je za vsako izmed stopenj značilen dodaten nabor aktivnosti, ki jih predhodna stopnja ne vsebuje oziroma jih posameznik na predhodni stopnji ne izvaja (glej preglednico 7).

Preglednica 7: Hierarhija politične participacije po Milbarthu.

Stopnja participacije	Aktivnosti
Politična apatija	Ni politično angažirane aktivnosti
Opazovanje	aktivno izpostavljanje političnim informacijam udeležba na volitvah spodbujanje politične razprave prepričevanje drugih za določen volilni izbor nošenje priponke, nalepke na avtu
Prehodne aktivnosti	stiki s političnimi voditelji finančna podpora strankam udeležba na sestankih
Gladiatorstvo	aktivno sodelovanje v stranki (simpatizerstvo) aktivno članstvo v stranki udeležba na srečanjih forumov stranke pridobivanje sponzorskih sredstev za stranko kandidiranje za javne/strankarske funkcije opravljanje javne/strankarske funkcije
Politika kot poklic	Karierni politik, ki mu politika predstavlja edini vir preživetja

Vir: Milbrath (1965: 16-22)

Milbrath v okviru zgornje hierarhije politične participacije predvideva tudi dvoje prehodnih aktivnosti. Na prehodu v opazovalske aktivnosti se začne iskanje političnih informacij, na prehodu v gladiatorske aktivnosti pa se nahaja prepričevanje drugih, naj volijo za "našo" stranko. Politično participacijo pa je pojav novih informacijsko komunikacijskih tehnologij močno spremenil. Čeprav v svojem bistvu še vedno lahko ustreza zgornji Milbarthovi klasifikaciji, pa se same aktivnosti v vedno večji meri selijo v virtualni prostor, v katerem se lahko enakovredno izvaja velika večina aktivnosti politične participacije, za katere velja vsaj delna fleksibilnost.

Na podlagi zgornje predstavitve lahko vidimo, da oblike sodelovanja posameznikov v upravljavskih procesih v tem kontekstu niso predvidene, na

podlagi česar lahko sklepamo, da politična participacija pokriva zgolj tisti del posameznika, ki se v javni sferi pojavlja kot politično angažiran državljan, medtem ko je njegov alter-ego uporabnika storitev izključen iz političnih procesov, kot tudi upravljavskih (kateri so po definiciji rezervirani za upravljavski aparat države in do katerih ima zgolj odnos pasivnega prejemnika storitve).

Participacija in informacijsko-komunikacijske tehnologije

Za razliko od klasičnih medijev nove informacijsko-komunikacijske tehnologije omogočajo lažje participiranje državljanov v politično-upravnih procesih, saj omogočajo nove oblike participacije, ki je lahko manj tvegana in lažje izvedljiva. Podpisovanje elektronskih peticij, pošiljanje mnenj po elektronski poti posameznim pristojnim posameznikom ali institucijam v velikih količinah je časovno in cenovno manj potratno kot tovrstno početje v pisemski obliki, hkrati pa je težje nadzorljivo in posledično so zaščitni ukrepi bistveno manj učinkoviti. Richardova (1999:73) definira pomen sodobne informacijske tehnologije skozi pogled, da državljan ni zgolj potrošnik določenih javnih dobrin, ampak predstavlja vozil v mreži medosebnih povezav. Skozi to mrežo medsebojnih odnosov državljanji tako 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 (Richard, 1999: 74-75).

OECD (2003: 12, 45-46) v kontekstu participacije državljanov v okviru e-uprave izpostavlja pomen možnosti za večanje zaupanja, kar je bistvo uspešnega upravljanja. Zaupanje je osnovano na povečanih možnostih participacije državljanov v javnopolitičnih procesih ter povečanju možnosti, da pride posameznikovo mnenje v množici ostalih mnenj bolj do izraza.

Smith (2004: 136) opozarja na posebno moč informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter njihovo moč, ki je oblast v večini primerov ni predvidela. Gre za potencial, ki ga IKT daje predvsem marginaliziranim skupinam, ki so bile v preteklosti odrinjene na rob družbe zaradi nezmožnosti dostopanja do ustreznih komunikacijskih kanalov, IKT pa te kanale nadomešča in zaobhaja ter s svojo lahko dostopnostjo zagotavlja možnosti oblikovanja novih skupin pritiska, ki ne priznavajo logike ekonomskih in političnih lobijev, ampak se oblikujejo po vzoru novih družbenih gibanj in se popularno imenujejo antiglobalistična gibanja oziroma gibanja za drugačno globalizacijo. Internet v tem kontekstu postaja primerljiv s 'švicarskim nožem', ki civilnodružbenim skupinam omogoča dostop do množice aplikacij in orodij, ki jim predhodno niso bile na voljo. Korac-Kakabadse in Kouzmin (1997: 693-696) v tem kontekstu opozarjata na možnost (ki se je dejansko uresničila), da bo (je) informacijska tehnologija močno spremenila razmerja moči med akterji, ki vstopajo v različne upravno-politične arene, zaradi česar prihaja do spremenjenih razmerij med centrom in periferijo in zaradi česar predvsem periferni akterji pridobivajo na moči in vedno bolj

pomembno vplivajo na upravno-politično agendo. Med najpomembnejše elemente sodijo olajšanje medsebojne komunikacije med člani, zagotavljanje in odpiranje novega javnega prostora, ki izpodriva klasične medije in manjša njihovo kontrolo nad tokom informacij ter posledično šibi njihovo moč oblikovanja javne agende, hitro in poceni oblikovanje in širjenje velikega števila informacij ter pospeševanje in zagotavljanje boljših pogojev za javno participacijo in mobilizacijo (glej Smith, 2004: 136-137).

Internet predstavlja novo sfero participacije, ki v svoji virtualnosti združuje zgoraj našete karakteristike in omogoča lažjo izpeljavo participativne akcije v realnosti. Kot primer tovrstnega ravnanja, kjer se je internet izkazal kot pomembno komunikacijsko orodje, ki je omogočil, da je določena civilnodružbena skupina bila sposobna sporočiti svoj odnos do stvarnosti, Smith (2004: 138-139) navaja primer Chiapas Indijancev povezanih z mehiško stranko Zapatistov (okoli 3000 članov), ki je samo en dan po sprejetju NAFTA (North American Free Trade Agreement – januar 1994) sprožila ljudski upor na jugu Mehike, ki je zaradi komunikacijske strategije Zapatistov prisilil mehiško vlado v pogajanja namesto tiho zadošitev upora. Širjenje informacij o drugačnem pogledu na NAFTA in o napetostih v Mehiki pa je v končni instanci privedla do odtegnitve tujih investicij in gospodarske krize. To je jasen dokaz, kako lahko majhna skupina z učinkovito izrabo sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij obide uradne vire informiranja ter vpliva ne samo na stanje v državi, ampak tudi na njen mednarodni položaj ter v končni instanci tudi na spremembe v celotni mednarodni skupnosti.

Iz navedenih primerov sledi, da informacijsko-komunikacijska tehnologija omogoča naslednje elemente elektronske participacije in aktivizma (Glej Smith, 2004: 140):

- osveščanje o temah in pogledih, ki jih uradni mediji spregledajo ali prikrijejo
- omogoča civilnodružbenim skupinam, da učinkovito organizirajo akcijo
- omogoča lažjo mobilizacijo in delovanje mimo predstavniških institucij, kot so parlamenti, vlade, ipd.
- podpira koncept glocalnega, ki omogoča lokalnim akterjem, da učinkovito delujejo na globalni ravni
- omogoča taktično delovanje v smislu hitrosti in presenečenja
- preusmerja pozornost na neekonomske probleme v svetu, ki so največkrat izpuščeni na dnevnem redu oblastnih institucij in neoliberalističnih formalnih struktur.

Uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije v zgornjem kontekstu participacije predstavlja tudi polje premika posameznikove identitete iz lokalno-nacionalnega na regionalno-globalni nivo, kjer posameznik ni več zgolj državljan neke države, ki je vključena v odnose mednarodne skupnosti, ampak lahko s svojim ravnanjem sodeluje neposredno v aktivnostih mednarodnih organizacij, kot so Amnesty International ali Greenpeace, kjer se lahko s pomočjo informacijsko-

komunikacijske tehnologije hitro in učinkovito povezuje z enakomislečimi posamezniki na globalni ravni ter sooblikuje globalne akcije na podlagi skupnih vrednot. Uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij pri participaciji državljanov je močno povezana z obstojem srednjega razreda, ki ima tako ustrezna sredstva za nakup tovrstne tehnologije, kot tudi zadostne komunikacijske sposobnosti, da lahko s pomočjo IKT naslavlja vprašanja in pobude na ustrezne institucije (Smith, 2004: 142).

Uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij 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.

V primeru, da se posamezni oddelki začnejo intenzivneje posvetovati o svojem delu z državljani (neposredno ali virtualno) in še posebno, če to pripelje do sprememb v javnopolitičnem procesu, se pojavi vprašanje, ali je potemtakem ta oddelk za svoje delovanje odgovoren državljanom, ministru in parlamentu sočasno. To vprašanje je relevantno, ker se z internetno podprtimi oblikami družbenega aktivizma državljani pogosteje poslužujejo nekonvencionalnih praks, značilnih za parlamentarne demokracije.

V tej točki se lahko ponovno vrnemo na stanje polis, ki ni več prostorsko pogojen (kot je bil v preteklosti), ampak predstavlja predvsem organiziranost ljudi in njihovih medsebojnih razmerij, izhajajočih iz dejanj in razgovorov (Arendt v Smith, 2004: 143), kar pomeni, da je polis prostor, določen z medsebojno komunikacijo in razmerji in se vzpostavlja vedno znova skozi medsebojne odnose in participacijo posameznika tako v realnem, kot virtualnem svetu.

Na podlagi zgornjih primerov lahko trdimo, da je razvoj in dostopnost informacijsko-komunikacijske tehnologije močno vplival na možnosti participacije državljanov tako na področju političnega, kot tudi na področju upravnega. Čeprav je večinoma participacija državljanov še vedno razumljena kot politična participacija, ki se z razvojem sodobne informacijske tehnologije preliva v koncepte deliberativne demokracije in e-demokracije, pa lahko trdimo, da je mogoče zaznati tudi možnosti za razvoj upravne participacije državljanov. Slednja predstavlja predvsem možnosti, 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. Upravna participacija tako predstavlja predvsem pritiskanje državljanov na upravo, da izvaja predvidene storitve na predvideni ravni kakovosti, pri čemer sledi načelom uporabniku prijazne uprave, pri čemer gre predvsem za tiste premike v reformiranju upravnega poslovanja, ki so

predvideni in nujno potrebni, vendar jih javna uprava zaradi birokratskega inkrementalizma izvaja le postopoma in počasi. Informacijsko-komunikacijska tehnologija v tem kontekstu opravlja več vlog. Vsekakor je informatizacija komunikacije eden izmed ciljev, sočasno pa ista tehnologija predstavlja tudi kanal pritiska na upravo, ki od slednje zahteva večjo stopnjo fleksibilnosti in odzivnosti²³. Pri tem pa je potrebno opozoriti, da obstajata dva različna modela uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij v okviru upravne participacije, saj lahko na eni strani državljani s svojimi pobudami, razpravami in predlogi, ki jih posredujejo, izvajajo zgolj neformalne pritiske. Na drugi strani pa lahko politični sistem pravno uredi uporabo informacijsko komunikacijskih tehnologij z namenom oblikovanja alternativnih javnopolitičnih predlogov oziroma mnenj, ki jih nato sistemsko vključi v javnopolitične in zakonodajne procese.

Upravna participacija državljanov

V tem razdelku želimo pojasniti nekatere možnosti razvoja posebnega aspekta participacije. V osnovi lahko tako politično participacijo, kot tudi upravljavsko participacijo, pojmuje kot dva dela širše družbene participacije, ki poleg aktivnosti na upravno-političnem področju zajema vsakršno aktivno obliko družbenega udejstvovanja (npr.: v različnih društvih, kulturno umetniških ustanovah ali v obliki individualne družbene angažiranosti; samostojne dejavnosti, ki je predstavljena družbi).

Glede na predhodno izpostavljeni Milbarthov model je smiselno na podlagi analogije oblikovati tudi podobno lestvico upravljavske participacije, ki poskuša zajeti udeležnost državljanov v javnih zadevah (glej preglednico 8). Današnja politika postaja vedno bolj medijski šov (glej Ferfila, 2002: 278), namenjen zabavanju javnosti in odmiku družbenega upravljanja (*governance*) v domeno elite. Vsekakor pa je sočasno morda ravno z razvojem sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij potencial za vplivanje ne samo na politične, ampak tudi upravljavske odločitve, bistveno večji kot v preteklosti.

Upravljavska participacija je vsakršno aktivno udeleževanje v družbeno-upravljavskih procesih, ki nimajo neposredne politične osnove in se odvijajo v javnoupornem sistemu posameznega družbenega sistema. V skladu s predlogom, prikazanim v Preglednici 8, te aktivnosti zajemajo vse od pridobivanja lažje dostopnih informacij o delovanju javne uprave v medijih množičnega obveščanja do oblikovanja lastnih predlogov za izboljšanje delovanja uprave v okviru sodelovanja v *ad hoc* ekspertnih skupinah ali neodvisno od njih. Bovaird in Martin (2004: 237) navajata nekoliko drugačno razdelitev, Arnsteinovo lestvico participacije iz 1971, ki na najnižjem nivoju zajema predvsem manipulacijo in potem na drugem nivoju dodaja informiranje ter posvetovanje, še višje pa

²³ Odzivnost uprave v kontekstu elektronskega komuniciranja je v primerjavi s klasično pošto reducirana iz 14 dni na en dan, če kot merilo vzamemo podatke Culbertsona (2004: 70) o pričakovanjih Kanadčanov glede hitrosti odgovaranja na elektronsko pošto državljanov.

partnerstvo ter celo delegiranje moči vse od državljanskega nadzora nad delovanjem uprave.

Preglednica 8: Hierarhija upravljalvske participacije - prirejeno po Milbrathu.

Stopnja participacije	Aktivnosti
Upravljalvska apatija	Ni aktivnega udejstvovanja v upravljalvskih procesih (z izjemo tistih aktivnosti, ki so vezane na obstoj posameznika v družbi – pridobivanje osebnih dokumentov, dovoljenj, ipd.)
Opazovanje	spremljanje delovanja uprave spodbujanje razprave o upravljanju in morebitnih izboljšavah prepričevanje drugih o pravilnosti določene rešitve ali upravne dejavnosti
Prehodne aktivnosti	stiki z višjimi upravnimi delavci udeležba na predstavitev, odprtih za javnost občasno oblikovanje pobud – vpisi v knjigo pohval in pritožb
Gladiatorstvo	aktivno sodelovanje z upravo v obliki sporočanja rešitev posameznih pomanjkljivosti v delovanju uprave aktivno članstvo v društvih s področja upravljanja aktivna udeležba na strokovnih in znanstvenih seminarjih s področja uprave zagovarjanje določenih lastnih predlogov izboljšav v upravljalvskih procesih kandidiranje za javnouppravne funkcije (občasno) opravljanje javnouppravne funkcije (nekarierno)
Uprava kot poklic	Karierni upravni delavec, ki mu delo v javni upravi predstavlja edini vir preživetja.

Vir: Milbrath, 1965: 16-22 (Priredil U.P.)

Upravljalvska participacija tako lahko predstavlja aktivnost državljana, ki poskuša s svojim delovanjem prispevati k izboljšanju delovanja javne uprave s svojimi predlogi in angažiranostjo. Pri tem se ne omeji zgolj na spremljanje stanja, ampak poskuša s pomočjo stikov in predlogov prispevati k večji transparentnosti in učinkovitosti delovanja uprave ter predstavlja posebno obliko nadzora (monitoringa) stanja, ki odgovornim višjim upravnim delavcem omogoča spreminjanje upravne kulture v smeri večje učinkovitosti delovanja in prijaznosti do uporabnika. Pri tem pa seveda ne smemo zanemariti pomena zakonskih omejitev, ki še vedno določajo okvire, znotraj katerih so spremembe upravne kulture možne in dopustne.

Celotno področje upravne participacije je, ne glede na zakonske omejitve, vezano na sistem razpoke v čolnu, kjer skozi majhno odprtino doteka voda, ki to odprtino sočasno povečuje in povzroča vedno hitrejšo tonjenje čolna. Tako je začeta sprememba, ki je uvedla osnovni korak spremembe od birokratske proti sodobni

upravi, povzročila vedno več in hitrejših sprememb tako v smislu večanja učinkovitosti ter odzivnosti uprave, kot tudi vključevanja uporabnikov storitev v upravne procese. Upravna participacija postaja vedno bolj dopustna in spodbuja različne aktivnosti, ki so bile še pred nedavnim neprimerne in z vidika razmerja uprava – stranka v postopku nepredstavljive. Med tovrstne nepredstavljivosti se na primer lahko šteje javna knjiga pohval in pritožb, zagotavljanje javnosti podatkov o delu upravnih organov, plačah javnih uslužbencev, odprtost za odpravljanje konkretnih problemov in nenazadnje možnosti uvajanja sprememb upravnega delovanja znotraj javne uprave.

Tipičen primer predstavlja visoka stopnja angažiranja upravnih delavcev upravne enote Trebnje pri zagotavljanju storitev državljanom in lastnem samopreoblikovanju v želji po izboljšanju lastnih storitev (glej Rman, Lunder, 2003: 107-120 in Rman in projektna skupina, 2004: 125-141). Na primeru britanske javne uprave pa Bovaird in Martin (2004: 244) izpostavljata še bolj korenite oblike participacije državljanov v upravne procese, kjer uporabniki / državljanji sami pripravljajo seznam zelenih storitev in tako postajajo so-oblikovalci javnih storitev, nekatere izmed storitev pa celo sami izvajajo, kot je na primer skrb za bolne v okviru lokalne skupnosti, česar v Sloveniji še ni moč zaznati. Hkrati pa Bovaird in Martin (2004: 246-247) ugotavljata, da se del politične in upravne elite boji prevelikega vključevanja državljanov v upravne procese, kjer se bi lahko zaradi povečanega pritiska neposrednih vplivov iz odločevalcev in izvajalcev spremenili zgolj v potrjevalce demokratično sprejetih odločitev temelječih na legitimiteti participativne demokracije, ki bi ob preveliki angažiranosti javnosti lahko, predvsem v lokalnih okoljih, izpodrinila reprezentativni model demokracije. 6 (2004: 82-83) pa k temu dodaja še že omenjeni strah upravno-političnih struktur pred erozijo moči v razmerju do državljanov. Vloga e-uprave in e-upravljanja naj bi v tem kontekstu pomenila predvsem visoko stopnjo podpore novim oblikam participacije, pri čemer pa bo potrebno paziti predvsem na to, da ne bi prišlo do izključitve dela populacije od javnih storitev zaradi digitalnega razkoraka, ki je sestavni del uvajanja informacijsko komunikacijskih tehnologij v družbo (Bovaird, Martin, 2004: 249).

Pri tem pa je potrebno opozoriti, da se tudi v okviru definiranja upravljalvske participacije že pojavlja dvojnost, ki ločuje splošno od specifičnega. Na strani splošnega se tako pojavlja oblikovanje javnega mnenja vezanega na posamezne upravne storitve, procese, razmerja in podobno, na ravni specifičnega pa gre za aktivno vključevanje v delo javne uprave in javnega sektorja.

UPRAVNO KOMUNICIRANJE

Čeprav je poudarek te publikacije predvsem na sodobnem razvoju upravnega področja, se je nemogoče ogniti tako kratkemu orisu tehničnega razvoja sodobne informacijsko komunikacijske tehnologije, katere uporabo in vplive analiziramo, kot tudi povezovanju te tehnologije v kontekst komunikacijskih procesov med upravo in državljani. Papir in sposobnost branja omogočata zgolj enodimenzionalno posredovanje in zaznavanje informacij, vendar je ta del besedila potrebno v celoto vključevati kot vzporeden in prepletajoč se segment, ki podpira osnovno idejo uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij v komunikaciji med državljani in javno upravo, pri čemer izpostavlja komunikacijski vidik kot tretji element (poleg komunikacije še participacija, zagotavljanje storitev obravnavanih v predhodnih (pred)poglavjih) sodobnega odnosa med javno upravo in državljanom.

Razvoj sodobnih komunikacijskih tehnologij

Hiter vsesplošen razvoj po drugi svetovni vojni je prinesel nove razsežnosti tudi v političnem komuniciranju. Radio je postal povsem vsakdanji prenosnik informacij, ki je omogočal racionalnejšo porabo časa, saj je posameznik lahko ob poslušanju opravljal še drugo delo, česar tiskani mediji niso omogočali. Njegovi začetki oziroma zmagovanje v boju s časniki se je pojavilo že pred drugo svetovno vojno (Watts, 1997: 6-7), medtem ko se je množičnejša uporaba televizije začela šele po drugi svetovni vojni. Pomembno prelomnico predstavlja leto 1956, ko so lahko Američani prvič v zgodovini spremljali boj predsedniških kandidatov preko malih zaslonov (Watts, 1997: 9). Pri tem pa je potrebno upoštevati negativen vidik klasičnih medijev v procesu političnega komuniciranja v smislu pristranskega poročanja in možnem vplivu politike in uprave na (predvsem nacionalne) medije (glej Watts, 1997: 92-108).

Internet in razvoj njegovih aplikacij se je začel leta 1969 v ZDA, kjer so ga najprej pod Agencije za napredne raziskovalne projekte ameriškega obrambnega ministrstva (*Defense Advanced Research Projects Agency - DARPA*) in NASA razvijali za obrambne potrebe (glej Davis, 1999: 34-35, glej tudi Fountain, 2001: 21-22). Prva mrežna komunikacija je potekala v okviru projekta ARPANET med štirimi računalniki in naj bi v razvitejši obliki omogočila varno komunikacijo na različnih lokacijah v primeru jedrskega spopada ter zagotavljala prenos paketov informacij po večih kanalih, kjer bi ob odpovedi enega avtomatsko uporabil drugega. V letu 1971 je ARPANET povezoval 24 računalnikov na 15 lokacijah, med drugim tudi MIT in Harvard. V današnji obliki se je internet razvil v letu 1989 z oblikovanjem svetovnega spleta (*World Wide Web*) in internetnega jezika (*hyper-text language*) za globalno širjenje informacij, ki ga je oblikoval Tim Bernes-Lee na CERN v Ženevi, in s prvo iskalniško programsko opremo za dostop do informacij na internetu, ki je bila predstavljena leta 1991. Naslednja prelomnica je sledila z razvojem Netscape Navigatorja v letu 1994, ki je omogočil

oblikovanje interneta v nov množični medij. V letu 1995 pa je Microsoft izdal prvo verzijo popularnega Internet Explorerja, ki je bil namenjen za delovanje v okviru sistema Windows 95. V letu 1994 je bilo v svetu (večinoma ZDA) približno tri milijone uporabnikov interneta, naslednje leto že 26 milijonov, v letu 2000 pa približno 407 milijonov (Norris, 2001: 26-29). V letu 2005 pa 888,7 milijonov, kar po podatkih World Internet Usage Statistics predstavlja 146,2% porast uporabnikov interneta v primerjavi z letom 2000. Po isti statistiki na dan 10.5.2005 v Evropi internet uporablja 35,5% prebivalcev, v Severni Ameriki pa 67,4% prebivalcev kontinenta. Uporabniki teh dveh kontinentov predstavljajo 54,1% vseh svetovnih uporabnikov.

V okviru razvoja informacijsko komunikacijske tehnologije je bil eden izmed osnovnih gradnikov interneta tudi elektronska pošta. Klotz (2004: 2) elektronsko pošto definira kot širok nabor različnih tehnik, s pomočjo katerih lahko prenesemo sporočilo preko interneta. V okviru našega raziskovanja je definicija elektronske pošte zožena na samo tiste oblike prenosa sporočila preko interneta, ki so stabilne in uveljavljene kot elektronska pošta, s čimer izključujemo predvsem sporočila poslana preko drugih aplikacij za prenos sporočil, kot so instantna sporočila in spletne klepetalnice. Prvi zametki oziroma prva elektronska pošta je bila poslana leta 1972. Prvi razvijalec elektronske pošte je bil Ray Tomlinson. Ena prvih pomembnih odločitev v oblikovanju elektronske pošte je bilo oblikovanje znaka @ ("at"), s katerim se nakazuje, kje na medmrežju se posamezen uporabnik nahaja. Prvo elektronsko sporočilo je Tomlinson poslal samemu sebi in je imelo sledečo vsebino "Testing 1-2-3" (Klotz, 2004: 9, glej tudi Griffiths, 2002). Pri tem pa velja poudariti, da se uporabnost elektronske pošte veča s številom naslovnikov, ki imajo elektronski naslov²⁴. Griffiths (2002) dodaja, da je bilo naslednje sporočilo poslano vsem uporabnikom ARPANET-a, vsebina pa je obsegala informacijo o dostopnosti "elektronske pošte" in navodila za pošiljanje pošte drugim uporabnikom na podlagi naslova, oblikovanega po principu "uporabniško ime @ ime računalnika gostitelja uporabniškega računa", kar je osnovni princip tudi danes. Prva oblika elektronskega sporočila je bila okorna in je spominjala na teletekst sporočilo, za pošiljanje in prejemanje pa sta bila potrebna dva različna progama. Večina izboljšav, ki v sofisticirani obliki obstajajo še danes, je v približno sledečem zaporedju nastala v obdobju enega leta od pošiljanja prvega elektronskega sporočila: oblikovanje enotnega seznama sporočil urejenega po zadevi in datumu, možnost selektivnega brisanja sporočil, možnost pošiljanja in prejemanja sporočil v okviru enega programa, možnost posredovanja sporočil in posredovanja pošiljateljevega naslova z vsebino sporočila, možnost urejanja in shranjevanja sporočil ter vzpostavitev standardnega protokola, ki dovoljuje izmenjavo sporočil med različnimi programi (Griffiths 2002). Leta 1996 je v ZDA že 68% internetnih uporabnikov pošiljalo elektronsko pošto, do leta 1998 pa se je odstotek povzpел na 72% (Norris, 2002: 68). Po letu 2001 pa je odstotek

²⁴ Pošiljanje elektronskih sporočil samemu sebi je namreč precej nesmiselno početje. Hkrati pa je pretirana zasičenost z elektronskimi naslovi enako problematična, še posebno z vidika internetne varnosti.

Američanov, ki so že poslali elektronsko pošto, narasel na 93% vseh uporabnikov interneta v ZDA, dnevno pa elektronsko pošto pošilja okrog 53% ameriških uporabnikov interneta. (Klotz, 2004: 32, Pewinternet.org). Pošiljanje elektronske pošte je tako ena izmed prevladujočih aktivnosti uporabnikov na internetu, čeprav ni dosegla tako velikih dimenzij, kot so bile napovedane. Po nekaterih napovedih naj bi na račun pošiljanja elektronske pošte v ZDA do leta 2000 obseg poštnih uslužbencev zmanjšali tudi za dve tretjini (Klotz, 2004: 32-33). Tovrstne napovedi so rodile tudi bolj ali manj verjetne špekulacije o tem, da bo ameriški kongres zaradi izgube poštnih služb uvedel poseben davek v višini pet centov na vsako poslano elektronsko sporočilo. Tovrstne dezinformacije (ki konec koncev niti ne bi bile tako nemogoče) so povzročile val elektronske pošte naslovljene na kongres, ki je bil pod tovrstnim pritiskom maja 2000 prisiljen sprejeti neobičajen zakon, v katerem določa, da ne bo dovolil ali uvedel davka na elektronsko pošto (Klotz, 2004: 58-59).

Na poseben pomen elektronske pošte opozarjajo tudi javnomenenjske raziskave v ZDA, po katerih kar 71% vprašanih uvršča elektronsko pošto med najpomembnejših petnajst pozitivnih izboljšav informacijske dobe, sledi pa internet z 69% (West, 2005: 119).

Dodaten dokaz pomena elektronske pošte je bil izveden v analizi dostopnosti elektronske pošte v svetu, ki je bila izvedena v letih 2001 do 2003 na primeru 196 izmed 198 držav ter v tem okviru na vzorcu med 1197 in 2288 spletnimi stranmi različnih vladnih institucij (glej West, 2005: 140-141). Če povzamemo samo za nas najpomembnejše rezultate te raziskave, lahko ugotovimo, da ne glede na tip političnega sistema v posamezni državi javnost pridobi zaradi možnosti uporabe informacijskih tehnologij v namen komunikacije z upravnim aparatom posamezne države. Od tega je elektronsko pošto leta 2001 ponujalo kar 73% vseh analiziranih spletnih strani po svetu, v letu 2002 je bilo tovrstnih spletnih strani 75%, v letu 2003 pa se je odstotek spletnih strani, ki so ponujale možnost stika z uslužbenci, povzpел na zavidljivih 84%. Pomembnost tega podatka je toliko večja, če upoštevamo dejstvo, da ne gre za elektronske naslove vzdrževalcev strani, ampak javnih uslužbencev in da te spletne strani ne predstavljajo zgolj situacije v najbolj razvitih državah sveta, ampak pokrivajo tudi manj razvita območja (West, 2005: 153-154). Vendar pa sama prisotnost elektronske pošte ne koristi, dokler ni omogočena normalna dvosmerna komunikacija, zaradi česar je bilo v letu 2002 izvedeno testiranje odzivnosti na 1197 elektronskih naslovih iz vzorca raziskave, ki pa so pokazali bistveno slabše in bolj zaskrbljujoče rezultate, saj so elektronski odgovori prispeli samo na 19 odstotkov poslanih elektronskih vprašanj o uradnih urah, v 75 odstotkih pa odgovora ni bilo. Hkrati pa je bilo kar 6 odstotkov naslovov elektronske pošte neuporabnih, neveljavnih ali prezasedenih (Glej West, 2005: 155-156). To kaže na dejstvo, da globalna podoba na tem področju nikakor ni zadovoljujoča v praktični izvedbi, čeprav se poskuša zagotoviti vsaj nek pozitiven zunanji izgled stanja elektronskega upravljanja v posameznih državah.

Podobne ugotovitve o pomembnosti elektronske pošte prinaša tudi raziskava Pole (2000), ki je na primeru parlamenta zvezne države New York ugotavljala vpliv informacijske tehnologije na zakonodajno telo. Tako med drugim ugotavlja, da polovica poslancev uporablja elektronsko pošto za tedenske stike z volilno bazo. Hkrati pa se precej uslužbencev strinja, da je elektronska pošta učinkovitejše sredstvo komuniciranja, kot je telefon ali faks, pri čemer je kot posebna prednost navedena hitrost odziva na pobude prebivalcev (Pole, 2000).

Čeprav obstajajo različne opredelitve razvrščanja elektronskih storitev, na tem mestu povzemamo samo eno, in sicer avstrijsko (glej preglednico 9), ki relativno celovito zajema vse aspekte posameznikovega delovanja v povezavi s storitvami elektronske uprave. S tem postavljamo vse ostale modele tudi v nek širši kontekst, znotraj katerega na koncu svoje mesto najde tudi že opredeljena komunikacija z upravo s pomočjo elektronske pošte.

Preglednica 9: Izvorni tipi storitev in vsebinskih področij elektronske uprave v Avstriji

Vsebinsko področje	Informacijske storitve	Komunikacijske storitve	Transakcijske storitve
Administracija (e-administracija)	Pregled upravnih storitev, vodič po upravnih storitvah, javni registri in baze podatkov.	Stik preko elektronske pošte z javnimi uslužbenci.	Predložitev obrazcev, izpolnitev davčnih napovedi, vloga za licence in dovoljenja, uradni dopisi, dostava in plačila.
Politična participacija (e-demokracija)	Zakonodaja, parlamentarni dokumenti, politični programi, dodatne informacije o javnopolitičnih procesih.	Diskusijski forumi, stik preko elektronske pošte s politiki.	Referendumi, volitve, javnomnenjske raziskave, peticije.
Vsakodnevne situacije (e-asistenca)	Informacije o delu, prebivališču, izobraževanju, zdravstvu, kulturi, transportu, okoljevarstvu, itd.	Spletni forumi namenjeni vprašanjem dnevnega življenja, zaposlitvam, gradnji, itd.	Prošnje za delo, prijava na izobraževalne tečaje, rezervacija vstopnic, itd.

Vir: Aichholzer, Tang, 2004: 301

Moores (2004: 21-22) ugotavlja, da je z vidika večje učinkovitosti oziroma časovno-prostorske virtualne neomejenosti potrebno analizirati vlogo radia, televizije, telefona in interneta sočasno. Pri tem se sklicuje na Meyrowitza, ki trdi, da elektronski mediji vplivajo na nas, vendar ne toliko s svojo vsebino kot s spreminjanjem situacijske geografije družbenega življenja, s čimer je mišljen

pomen vpliva vzorcev informacijskih tokov pri zaznavanju realnosti, pri čemer naj bi bil fizični prostor zanemarljivega pomena. To je posebno značilno za t.i. virtualni svet, ki se oblikuje v okviru svetovnega spleta. Linker (1997: 329) k temu dodaja še večjo zanesljivost tovrstne komunikacijske tehnologije ter večjo jasnost sporočil. Vse to pa v želji po preživetju v vedno bolj tekmovalnem globalnem okolju. In ravno elektronska pošta se zdi ena izmed najbolj učinkovitih in enostavnih oblik premagovanja časovne in prostorske oddaljenosti med posameznimi organizacijami (Romm Pliskin, 1997: 556).

V okviru nadaljnjega razvoja informacijsko komunikacijskih tehnologij je mogoče zaznati različne nove oblike ne samo komuniciranja, ampak tudi posledičnega dojemanja časa in prostora, ki težita k odpravljanju časovnih razlik in prostorske vezanosti. Pri čemer pri slednji s prenosom virtualnega prostora v okolje mobilne telefonije in zmogljivih brezžični internetnih povezav v pozabo odhaja tudi vezanost na omrežen računalnik za domačo ali pisarniško mizo. (O nekaterih futurističnih napovedih razvoja informacijsko komunikacijskih tehnologij glej Couldry, McCarthy, 2004).

Vloga sodobne informacijsko komunikacijske tehnologije v upravnem komuniciranju sodobne javne uprave

Vladno sporočanje javnosti naj bi bila ena najstarejših oblik političnega komuniciranja. Različne oblike oblastnega komuniciranja so bile znane že iz stare Grčije, vendar so se šele z razmahom komunikacijskih tehnologij in centralizacijo upravljalvskega aparata v večji meri približale tudi domači javnosti (Maarek, 2003: 157). Pri tem je potrebno opozoriti na dva nasprotujoča si tokova komuniciranja, ki sta se pojavila z razvojem informacijskih tehnologij v zadnjih dvajsetih letih. Na eni strani se razvija tok informacij z nadnacionalne ravni, hkrati pa se večja pretočnost informacij z lokalne ravni ter še posebno civilne družbe, ki je spretno izkoristila nove informacijsko-komunikacijske tehnologije za širjenje svojih idej na cenejši način (Maarek, 2003:157). Jun (1997: 142) trdi, da je s širitvijo elektronske komunikacije (elektronska pošta, informacijske mreže, telekonference) prišlo do pomembne kvalitativne spremembe v upravnem komuniciranju, ki zagotavlja večjo učinkovitost v prenašanju sporočil in zagotavljanju relevantnih informacij za odločevalce. Milner (1999: 70-71) opozarja, da je ravno komunikacijska komponenta sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij eden njihovih najpomembnejših elementov, ki ne samo da omogoča lažje komuniciranje, ampak sočasno tudi močno niža stroške delovanja, odpravlja podvajanja in večja kvaliteto storitve same. Fountainova (2001: 4-6) tudi na nekaj praktičnih primerih dokaže, kako zelo se lahko znižajo (do 50%) stroški delovanja posamezne organizacije zaradi uporabe internetnih komunikacijskih orodij ter aplikacij namesto klasične pošte in tiskanih obrazcev. Pri tem Fountainova (2001: 25) opozarja, da je z vpeljavo interneta prišlo do velikanskih sprememb v komuniciranju, ki jih nikakor ne smemo podcenjevati. Na drugi strani pa Jun (1997: 150) opozarja, da se spremembe v družbi dogajajo

zaradi emancipatorne narave posameznika in skozi njegovo komunikacijo, ki spreminja družbeni kontekst, to pa lahko posledično privede tudi do sprememb v upravnem svetu. V praksi bi to pomenilo, da lahko v dvosmernih komunikacijskih procesih na podlagi samorefleksije in sposobnosti samospreminjanja pride do sprememb v državljansko-upravnih (komunikacijskih) razmerjih.

Maarek (2004: 157, 162-164) postavlja zanimivo hipotezo, da se je z razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije spremenilo razmerje v tem, kar navadno imenujemo politično komuniciranje, in da se je iz njega izoblikovala posebna podveja t.i. upravnega komuniciranja, kar je Watts (1997) samo šest let pred tem obravnaval kot enotno politično komuniciranje. Čeprav je poseben zbornik o upravnem komuniciranju '*Handbook of Administrative Communication*' izšel leta 1997 (enako kot Wattsova monografija o političnem komuniciranju) in tudi v okviru tega različni avtorji (Garnett, 1997: 747-770) že ugotavljajo pomembne razlike med politično in upravno komunikacijo. Poseben pomen Maarek (2004: 158-159) pripisuje razvoju upravne komunikacije na lokalni ravni, katere razvoj povezuje z decentralizacijo pristojnosti državne uprave v sodobnih državah, pri čemer daje poseben poudarek na razvoju sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij na čelu z internetom. Potrebno je opozoriti, da sodobni mediji (internet) predstavljajo pomemben potencial politične participacije, tako na lokalni kot na nacionalni ali nadnacionalni ravni, ne samo med že etabliranimi akterji, ampak tudi tistimi, ki predhodno zaradi stroškov komuniciranja niso mogli vplivati na javnopolitične odločitve (Lang, 2004: 185).

Richardova (1999: 73-74) trdi, da internet predstavlja posebno konvergenco tradicionalnih metod komuniciranja, konzultiranja in odločevalskega procesa, ki sili javne uslužbenke k preureditvi pomena njihove vloge, procesov in struktur v povojnem obdobju. Kot primer navaja Kanado, katere federalna vlada je bila zaradi prisotnosti interneta prisiljena v dojemanje slednjega kot normalne oblike dvosmerne komunikacije med državljanji in upravo. Halachmi (1997: 475) celo trdi, da nove oblike komunikacije, kot so elektronska pošta in videokonference, postajajo čedalje bolj vsakdanje in v svoji vsakdanjosti resno spodrivajo klasične oblike, kot so formalna pisma in medosebna komunikacija.

Tovrstna komunikacija preko interneta in njegovih aplikacij pa daje upravi tudi možnost, da v okviru obveščanja javnosti zaobide klasične medije ter sama neposredno obvešča državljanje o svojem delovanju (Richard, 1999: 80). Pri tem pa je potrebno opozoriti tudi na možnosti zlorabe ter enostranskega informiranja o določeni zadevi z namenom manjšanja javnega nadzora nad delovanjem javne uprave. V kanadskem modelu e-upravljanja Richardova (1999: 81) obravnava elektronsko pošto kot nepotrebno nabiranje dela na uradnikovi mizi, ki ga posamezni organi poskušajo odpraviti z rubriko 'pogosta vprašanja z odgovori' (*FAQ*). Tovrstno ravnanje sicer deloma rešuje težave, vendar so različne upravne zadeve praviloma preunikatne in prezapletene, da bi zadoščali že splošni odgovori. Iz tega vidika je tudi poenostavitev postopkov še vedno premalo učinkovita, da bi

zmanjšali število vprašanj vezanih na konkretne osebne situacije ter z njimi povezanih ustnih, pisnih ali elektronskih vprašanj.

Hkrati pa danski primer podpira v eni izmed glavnih točk njihovega koncepta e-uprave, v povezavi z načelom odprtosti uprave, odgovarjanje na vprašanja v elektronski obliki v enaki obliki (glej OECD, 2003: 76). Pri tem se izpostavlja pomen gesla 'vsi pristopi možni (*no wrong door*)', ki zagotavlja lažje dostopanje uporabnika do upravnih storitev ne glede na obliko njegove komunikacije z upravo (OECD, 2003: 76).

Nova informacijsko-komunikacijska tehnologija ima mnoge različne učinke, ki so bili že opredeljeni predhodno ali pa jih bomo še omenili. Vendar je potrebno v okviru sprememb na področju upravnega komuniciranja in komuniciranja z upravo ponovno izpostaviti odmiranje hierarhične organiziranosti in 'rušenja tabujev' na področju medsebojne komunikacije v in z upravo. Primer tega je pošiljanje elektronske pošte med organizacijskimi nivoji brez predhodne odobritve nadrejenih. Tako imajo na enkrat tudi najnižji upravni delavci dostop do direktnega komunikacijskega kanala z najvišjo (ministrsko) ravno (glej Culbertson, 2004: 68; Bruce, 1997: 424-425), kar je proti ustaljenim pravilom hierarhičnega toka komunikacije v birokratski organizaciji. Podobno zagato za birokratsko organizacijo in njeno kulturo delovanja predstavlja tudi nov način komuniciranja z državljani, ko slednji neposredno dostopajo do vseh ravni organizacije in so dolžni dobiti želeni odgovor oziroma jih je posamezna institucija dolžna pravilno usmeriti pri iskanju zelene informacije. Pogosto je prisoten strah, da posamezni uradnik ne bo sposoben odgovoriti na množico elektronske pošte v pričakovanem roku, da bo ogrožena njegova zasebnost ter da se bo spremenil delokrog ter način izvajanja konstantnih nalog (glej Culbertson, 2004: 68). Vendar pa Culbertson (2004: 68) navaja, da je v primeru Kanade prevladala miselnost, da morajo biti vsi elektronski naslovi uradnikov javno dostopni ter odprti za komunikacijo z izjemo tistih, ki so strogo namenski ali bi lahko ogrozili osebno varnost ali organizacijsko učinkovitost. Enako je tudi Al Gore v letu 1993 v sklopu reforme ameriške javne uprave v dokumentu '*Reengineering through Information Technology*' med drugim predvidel tudi, da je v sklopu elektronske uprave potrebno vzpostaviti vsevladno omrežje elektronske pošte (glej Fountain, 2001: 20-21). Enako na pomen elektronskega komuniciranja z državljani v primeru ameriške administracije opozarja in pohvalno ocenjuje delovanje tudi Garnett ter dodaja primer Santa Monice, kjer lahko prebivalci z mestnimi uradniki komunicirajo na različne načine, tudi s pomočjo elektronske pošte, in kjer se odgovor na slednjo pričakuje v roku 24 ur (1997: 749-752). Culbertson (2004: 70) tudi navaja rezultate ankete izvedene med 9000 Kanadčani, ki so kot razumni rok za odgovor na navadno pošto v 75% navedli do 14 dni, hkrati pa jih kar 86% pričakuje, da bodo odgovor na elektronsko pošto prejeli v roku 24 ur ali prej. To kaže na že prej omenjen dvig pričakovanj državljanov glede učinkovitosti in odzivnosti uprave, ki se je pojavil z uvedbo novih informacijsko komunikacijskih tehnologij, ki omogočajo hitrejšo in bolj neposredno

komunikacijo. Na drugi strani pa Fountainova (2001:158) opozarja na pomemben šum v komunikaciji, ki se je v ameriški administraciji pojavljal na začetku in zaradi katerega so ostale določene vsebine spletnih strani neposodobljene tudi po devet mesecev, nedelujoče spletne povezave in neodgovorjena elektronska pošta. Kot glavni vzrok takemu stanju navaja banalno dejstvo, ki kaže na zakoreninjeno birokratsko miselnost v javni upravi. Uslužbenci namreč v delokrogu svojih nalog npr. niso imeli med delovnimi nalogami izrecno opredeljeno odgovarjanje na elektronsko pošto.

Pomenljiva je tudi komunikološka definicija e-upravljanja, ki od enostavne definicije o uporabi informacijsko-komunikacijskih tehnologij z namenom vladnih in upravnih procesov prehaja na polje izbiranja. Tako je e-upravljanje v tem smislu možnost izbire načina komuniciranja državljana z vlado in upravo, sočasno pa je to možnost izbire vlade, da določi način, kako bo informacijsko-komunikacijska tehnologija podpirala izbiro državljanov (Riley v Oliver & Sanders, 2004: vii).

Komunikacijski proces v upravni komunikaciji načeloma teži k spremembi obnašanja, pri čemer morajo biti za ustrezen učinek izvedeni naslednji koraki:

1. Sporočilo je poslano.
2. Sporočilo je objavljeno (v medijih, obvestilih, itd.).
3. Sporočilo doseže potencialno publiko (preko medijev, interneta, elektronske pošte).
4. Publika opazi sporočilo.
5. Publika osvoji namen sporočila.
6. Publika spremeni mnenje na podlagi sporočila.
7. Publika spremeni obnašanje na podlagi sporočila.
8. Publika se obnaša v pričakovani smeri.
9. Publika ponavlja želeno obnašanje in...
10. Komunikacija privede do družbene in kulturne spremembe (Garnett, 1997: 10-11)²⁵.

Hkrati pa je potrebno poudariti, da je metodološko spremljanje zgornjega procesa upravne komunikacije drago, kompleksno in časovno potratno, zaradi česar se

²⁵ Bruce (1997: 415-416) reducira zgornji komunikacijski proces na pošiljalca, ki kodirano sporočilo pošlje preko prenosnega kanala prejemniku, ki ga dekodira in pošlje v obratni smeri povratno informacijo (*feedback*), pri čemer se vlogi pošiljalca in prejemnika zamenjata. Seveda lahko prihaja v tem procesu do šumov oziroma motenj, ki onemogočajo tekočo in smiselno komunikacijo, zaradi česar je pomembno, da se zagotovi optimalne pogoje za komunikacijo, kot so uporaba istega koda (isti jezik z enakimi pomeni besed), komunikacijskega kanala, ki ni podvržen motnjam v prenosu, itd. Pri tem pa Halachmi (1997: 473) opozarja na samoobrambno reakcijo uprave, kadar pride do sporočila z odklonilno vsebino, katerega namensko označi kot šum v komunikaciji ter s tem marginalizira vsebino tovrstnega sporočila, namesto da bi poslala ustrezno povratno informacijo. Tovrstna poenostavljena komunikološka definicija dvosmerne komunikacije kaže na nujno pričakovano povratno informacijo (ne glede na kod in vrsto komunikacijskega kanala).

merjenje v tem modelu navadno konča na drugi stopnji oziroma redko na tretji. (Garnett, 1997: 11). Pri tem Garnett seveda izhaja iz klasičnega razmerja med upravo in državljani, kjer je uprava nadrejena in usmerja življenje državljanov. Vendar pa je smiselno postaviti tezo, da lahko predvsem s pomočjo sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij obrnemo razmerje, ko postanejo državljani akter spremembe in s pomočjo medijskega pritiska na upravno-politične strukture slednje prisilijo v spremembo ravnanja in upravne kulture. Eden najboljših tipičnih teoretičnih primerov, ki še ni popolnoma zaživel v praksi, je načelo, da mora uslužbenec v upravnem postopku na podlagi Zakona o upravnem postopku sam zagotoviti vso potrebno dokumentacijo, ki jo lahko dobi iz evidenc državne uprave (prej je to moral storiti državljan).

Poseben problem upravnega komuniciranja predstavlja t.i. diskrecijska pravica uradnikov, ki se poleg uradnih tolmačenj pogosto razlaga tudi na druge načine. Tako Rosenthal (1997: 164-165) opozarja, da najnižja raven uradnikov na podlagi diskrecijske pravice pogosto postane posebna veja javnopolitičnih odločevalcev. Državljanse socializirajo v njihovih pričakovanjih do vlade in uprave ter jih vraščajo v politično skupnost. Skozi prakso delovanja in komuniciranja lahko oblikujejo poseben, od predvidenih norem odstopajoč model upravne prakse, ki ga vcepljajo kot pravilen in dober. Tudi v tem primeru se lahko sklicujemo na zgoraj navedeno določilo o nujnosti znotraj-upravnega pridobivanja ustreznih podatkov iz evidenc, ki ga upravni delavci pogosto namerno spregledujejo in strankam (državljanom) sporočajo, da so sami dolžni pridobiti ustrezne dokumente v posameznem upravnem postopku²⁶. V tem kontekstu Rosenthal (1997: 166) ugotavlja, da upravno komuniciranje pogosto ne prispeva k večji simetriji med upravo in upravljanimi (državljanji), ampak s svojim rutinskim delovanjem prej povzroča nezadovoljstvo med precejšnjim delom populacije. Pri tem pa poudarja pozitivno vlogo novih sredstev komuniciranja, ki bo predvsem dobrodošlo orodje spremembe in večje učinkovitosti, na žalost predvsem samo v rokah tistih, ki vedo, kako tovrstno komunikacijsko tehnologijo uporabljati. Lame (1997: 199) opozarja, da bodo nove informacijsko-komunikacijske tehnologije dejansko olajšale komunikacijo med upravo in državljani samo do določene mere predvsem zaradi nepopolne izrabe potenciala, ki ga posamezna tehnologija ponuja in zaradi strahu pred prezasičenostjo z informacijami (ki ima ravno nasproten učinek od želenega - dezinformiranje).

Elektronska pošta kot specifičen vidik komuniciranja s pomočjo sodobnih informacijskih tehnologij po mnenju Filipczaka (v Halachmi, 1997: 476) večja lojalnost zaposlenih v organizaciji, saj jim omogoča vzdrževanje medsebojnih

²⁶ Pri tem ne smemo spregledati opozorila Siglerja (1997: 177), ki opozarja na problem zasebnosti v okviru tovrstnega združevanja baz podatkov oziroma kopičenja podatkov o posameznikih v rokah večjega števila različnih institucij in upravnih delavcev, kar bi lahko posledično pripeljalo do morebitnih zlorab. To je še posebno problematično pri podatkovnih bazah na računalnikih ter pri prenosu le teh s pomočjo sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij, zaradi česar je potrebno baze podatkov zaščititi pred morebitnimi zlorabami s strani uslužbencev, ki s temi podatki operirajo.

stikov. Čeprav podrobnejše raziskave o pomenu elektronske pošte še niso bile izvedene (Halachmi, 1997: 476), lahko s precejšnjo verjetnostjo trdimo, da bi lahko podobne učinke pričakovali tudi pri povezovanju in večanju medsebojne zavezanosti med državljani in upravnimi strukturami.

Edina podrobnejša in specifična analiza pomena elektronske pošte v administrativnem komuniciranju je bila pripravljena leta 1997, ko sta Romm in Pliskin pripravila nastavek teorije uporabe elektronske pošte v politične namene. V ta namen sta osnovala nov izraz 'virtualno politikantstvo (*virtual politicking*)', ki naj bi opisoval 'uporabo elektronsko posredovane komunikacije (ali elektronske pošte) za politično manipulacijo znotraj ali med organizacijami' (Romm, Pliskin, 1997: 555). Pri tem je potrebno opozoriti, da se politična manipulacija enako kot organizacija v tem kontekstu razume širše in gre za vsakršen poskus vplivanja na odločitve v katerikoli organizaciji.

Elektronska pošta se je oblikovala kot ena izmed aplikacij v projektu DARPA in je s časom pridobivala na sposobnostih in zanesljivosti, tako je sedaj brez problemov mogoče s pomočjo elektronske pošte prenesti tako tekstovna besedila kot multimedijske in programske datoteke. Elektronska pošta je bila v začetni fazi obravnavana predvsem kot nova tehnologija, šele v zadnjem obdobju pa je na plan prišla njena sociološka komponenta. Tako je iz odvisne spremenljivke elektronska pošta in njena uporaba postala neodvisna spremenljivka. Povedano drugače elektronska pošta se je iz tehnične spremembe prelevila v družbenega nosilca sprememb (Romm, Pliskin, 1997: 557). V obdobju obravnavanja elektronske pošte kot tehnološke inovacije so nekateri avtorji z namenom širjenja elektronske pošte kot uporabniku prijazne komunikacijske tehnologije predvidevali tudi nagrajevanje uporabe elektronske pošte s strani vodstva organizacije. V drugi polovici tega obdobja so se začeli pojavljati tudi prvi, globlji vzroki za izogibanje uporabi elektronske pošte v komunikaciji, kot je strah pred izgubo delovnega mesta, možnost nadzorovanja komunikacije ipd. (glej Romm, Pliskin, 1997: 558).

Elektronska pošta je v svoji komunikacijski sposobnosti bila uvrščena med telefon in med druge pisne oblike, ker je glede na hitrost odgovora zaostajala za telefonom, hkrati pa zaradi hitre dostave naslovniku zahtevala in pričakovala tudi hitrejši odgovor, kot to velja za klasične oblike pisnega sporočanja. Hkrati pa elektronska pošta prinaša še nekatere druge prednosti, kot je možnost naslavljanja sporočila na več naslovnikov hkrati, računalniška obdelava ter arhiviranje in z dodatnimi izboljšavami tudi prenos velike količine podatkov (Glej Romm, Pliskin, 1997: 558-559) in neodvisnost od časa in prostora. Hkrati pa so predvsem strukturalisti opozarjali na posledice splošnega uvajanja elektronske pošte na organizacijske strukture z vidika močno spremenjenih komunikacijskih tokov, ki prej relativno jasno hierarhično formalno in neformalno strukturo pačijo v procesu prilagajanja formalnih struktur neformalnim, ki z uporabo elektronske pošte prehajajo v ploščenje in mreženje organizacijskih struktur ter demokratizacijo medsebojnih odnosov ter večjo medsebojno povezanost. To pa nadalje rezultira v

spremenjenjih odnosih moči, kar vpliva na odnos do vpeljave tega komunikacijskega orodja obratno sorazmerno s pridobitvijo moči skozi komunikacijo (Romm, Pliskin, 1997: 560). Vendar pa tudi Romm in Pliskin (1997: 564-577) v svoji raziskavi možnosti vplivanja na posamezne člane organizacije s pomočjo elektronske pošte predpostavljata nujnost dvosmerne komunikacije in ne ugovarjata njeni prisotnosti, čeprav predhodno ugotavljata, da je bil pri uporabi elektronske pošte vedno prisoten strah, najprej pred novo tehnologijo samo, nato pa pred rušenjem razmerja moči, zaradi česar se je vloga elektronske pošte in dvosmernost komunikacije s pomočjo elektronske pošte je pogoste poskušalo omejevati in preprečevati. Vendar pa Romm in Pliskin (1997: 581) poudarjata, da je elektronska pošta kljub različnim možnim družbenim učinkom predvsem tehnološka inovacija, katere uporaba zahteva določeno kulturo organizacijskih odnosov, v kolikor želimo doseči maksimalno izrabo potenciala elektronske pošte.

Temu tehnicističnemu pogledu na elektronsko pošto ter njeno vlogo pri spreminjanju družbenih učinkov lahko nasprotujemo že samo s postavitvijo argumenta na glavo, češ da je elektronska pošta sicer res lahko v osnovi tehnološka inovacija, ki pa ima nesporno velike družbene učinke in s svojo prisotnostjo ter uporabo nehote spreminja kulturo organizacijskih odnosov in v končni fazi ob uporabi nekaterih sorodnih tehnologij spreminja ne samo kulturo, temveč tudi sam organizacijski stroj v smeri erozije hierarhije.

Skozi do sedaj obravnavano trojnost odnosa med sodobno javno upravo in državljanji in občani bo v nadaljevanju potrebno interpretirati tudi dobljene rezultate empiričnega raziskovanja odgovarjanja na elektronsko pošto državljanov s strani javne uprave Republike Slovenije. Odgovarjanje na elektronsko pošto tako postaja ne zgolj zagotavljanje informacij državljanom (storitvena vloga), temveč tudi pokazatelj odpiranja kanalov za komunikacijo državljanov z upravo ter posledično seveda tudi pokazatelj potencialnih mest, kjer se lahko državljan kot uporabnik storitev lažje vključi v izboljševanje upravnih procesov z lastnimi predlogi in mnenji ter posledično spreminja javno upravo v smeri iskanja ravnotežja med ponudbo in povpraševanjem po javnih dobrinah in storitvah. Sočasno pa lahko odgovarjanje na elektronsko pošto državljanov s strani javne uprave razumemo kot odraz že prisotnih sprememb v upravni kulturi posameznih upravnih institucij posamično ali grupirano po posamezni lastnosti.

III. DEL

SLOVENSKA JAVNA UPRAVA NA SPLETU

Kot je bilo nakazano že v predhodnih poglavjih, se je slovenska javna uprava z internetom v takšni ali drugačni obliki soočila že relativno zgodaj²⁷, saj prve analize uporabe interneta segajo v, z vidika informacijsko komunikacijske tehnologije, oddaljeno leto 1998. V tem poglavju bomo našo pozornost usmerili v dve smeri ter na dve ravni. Prva smer predstavlja splošen okvir uporabe informacijskih tehnologij v slovenski javni upravi in bo zarisana le deloma in v obsegu potrebnem za razumevanje druge smeri, ki predstavlja temeljni element lastnega empiričnega raziskovanja o uporabi elektronske pošte v javni upravi Republike Slovenije. Zaradi večje preglednosti pa bomo sočasno ločili še nacionalno centralno raven obravnavanja tematike in raziskovanja, v okviru katere zajemamo centralne upravne (deloma tudi politične) organe ter sistem njihovih izpostav. Drugo raven pa predstavlja lokalna samouprava Republike Slovenije, kateri bomo posvetili tudi bistveno več pozornosti v našem empiričnem raziskovanju. Ta del naše študije je torej namenjen empiričnemu preverjanju postavljenih hipotez, še posebno v smislu prisotnosti ustreznih tehničnih pogojev za uporabo elektronske pošte ter dejanske uporabe le te s strani organov državne uprave in lokalne samouprave. Tako samo izvedbo merjenja odgovarjanja na elektronsko pošto državljanov/občanov, kot tudi kasnejše telefonsko anketiranje in s tem pridobljene podatke, lahko v okviru predhodnega teoretičnega okvira interpretiramo kot odraz (ne)spremembe upravne kulture v institucijah slovenske javne uprave.

TEMELJI E-UPRAVE IN E-UPRAVLJANJA V SLOVENIJI

Slovenija se načeloma lahko pohvali z ustrežno pravno podlago za uvedbo sistema elektronske uprave. Med tovrstne temelje nedvomno sodijo Zakon o upravnem postopku, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu ter Zakon o varstvu osebnih podatkov. V tem delu bomo pozornost posvetili analizi strateških dokumentov, ki jih je pripravila Republika Slovenija z namenom čim boljšega razvoja elektronske uprave, kot pomembne nadgradnje upravnih storitev na območju Republike Slovenije.

V Strategiji 1 (2001: 6-7) so jasno navedene usmeritve uvajanja e-poslovanja v slovensko upravo do leta 2004. Pri tem lahko navedemo za nas štiri najpomembnejše usmeritve:

- zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanom do informacij in storitev javne uprave s pomočjo sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije
- omogočiti informacije in storitve javne uprave državljanom na način, da jim ne bo potrebno poznati notranjih postopkov v javni upravi in da ne bodo geografsko omejeni

²⁷ Glede na množično širitev interneta po svetu, ki se je začela šele v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja.

- skrajšati odzivne čase na zahteve državljanov po storitvah javne uprave RS
- vzpodbuditi vse vidike e-poslovanja in možnosti dostopa do informacij in storitev javne uprave

(Vir: Strategija 1, 2001: 6-7)

Med pglavitnimi problemi, s katerimi se bo Republika Slovenija pri zastavljenih usmeritvah srečala, Strategija 1 (2001: 8) kar v štirih izmed 12 primerov navaja težave z ustrežno usposobljenostjo uprave in medsebojno komunikacijo. Posebno zanimiv problem predstavlja "informacijska nepismenost prebivalstva", pri čemer je mogoče trditi, da dokument nikakor ne more izvzemati tistega dela prebivalstva, ki dela v javnem sektorju, in enako tudi v sami javni upravi (Strategija 1, 2001: 9). V šestem poglavju Strategije e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 so v grobem opredeljene storitve e-poslovanja v javni upravi RS (Strategija 1, 2001: 25-28), pri čemer je največji poudarek na organiziranosti skupnega informacijskega portala, ki bi prebivalcem zagotavljal dostopnost potrebnih informacij in storitev 24 ur na dan in vsak dan v letu. Pri tem pa zmanjšamo pojasnilo, kako naj bi zadeva funkcionirala ob prej očitani informacijski nepismenosti prebivalstva in hkrati usmeritvi, ki naj bi uporabnikom zagotovila odsotnost nujnosti poznavanja delovanja javne uprave²⁸.

Podobno splošno značilnost ugotavlja tudi Gibbins (2004: 39), ko trdi, da naj bi bili zaradi lahke preglednosti in logičnega delovanja spletnih portalov državljani popolnoma neseznanjeni z organizacijsko kompleksnostjo v ozadju, kar bi posledično zamegljevalo tudi odgovornost uslužbencev tako za napake, kot tudi za dobro opravljeno delo. Ravno tako nikjer v tem sklopu Strategija ne pojasnjuje, kako naj bi uporabniki pridobili ustrezne informacije v primeru nejasnosti oziroma kakšen potencial naj bi pri tem igrala elektronska pošta.

V avgustu 2004 je Vlada RS (Ministrstvo za informacijsko družbo) pripravila novo strategijo. Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu (v nadaljevanju Strategija 2) je tako nadomeščala in nadgrajevala Strategijo e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004²⁹. Pri tem pa je kot glavno in verjetno najpomembnejšo razliko mogoče navesti premik od tehnikalij k vsebini, kar daje primerno teoretično osnovo tudi našemu nadaljnjemu empiričnemu raziskovanju. Temeljni cilj, ki si ga je državna uprava v skladu s Strategijo 2 (2004: iii) zastavila, je bil

²⁸ To je še posebno nelogično ob samo bežnem pregledu skupnega portala slovenske javne uprave, ki zahteva vsaj tisto osnovno poznavanje ustroja javne uprave v Slovenji, na podlagi katerega je mogoče ločiti pristojnosti upravnih enot od občinskih. Pri tem je potrebno dodati, da je uporaba elektronske pošte pogosto bistveno lažja od iskanja med množico povezav znotraj informacijskega portala.

²⁹ Ta strateški dokument zaradi sprememb v političnem prostoru nikoli ni bil uradno potrjen in zavezujoč, čeprav je bil dobro pripravljen in ambiciozen.

"da bodo do leta 2006 vse njene informacije (državne uprave, op. U.P.), 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." (poudarek U.P.)

Vse to pa z namenom:

"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." (Strategija 2, 2004: v)

S tem pa se je Strategija 2 tudi bistveno razlikovala od predhodne Strategije 1, ki je kot glavno vodilo poudarjala predvsem informatizacijo poslovanja, kjer je kot glavni poudarek izpostavila usmeritev k uporabniku na podlagi uporabe sodobne informacijsko komunikacijske tehnologije. To pa sovpada s predhodno izpostavljenimi načeli učinkovitosti, usmerjenosti k uporabniku in uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij. Med osnovne vsebinske cilje, ki jih je predvidevala Strategija 2 in so bili pomembni v okviru našega empiričnega raziskovanja lahko izpostavimo:

- dvigniti kakovost posredovanja informacij in storitev za vse javnosti, ki stopajo v stik z državno upravo: državljane, gospodarske subjekte, druge organe javne uprave ter obiskovalce iz tujine,
- ponuditi nove informacije, storitve ter demokratične možnosti komuniciranja in interakcije z DU prek svetovnega spleta na uporabniku prijazen način (Strategija 2, 2004: 5)

Strategija 2 naj bi bila zavezujoča za Vlado RS ter njene službe, ministrstva in organe v sestavi ministrstev, upravne enote in sklade, svete, javne agencije ter druge ustanove pod okriljem Vlade RS. Hkrati pa je upoštevanje tega dokumenta bilo priporočeno v smislu izvajanja dobre prakse tudi za Predsednika RS, Državni zbor RS, Državni svet RS, Ustavno sodišče RS, Računsko sodišče RS, Varuha človekovih pravic, sodstvo in organe lokalne samouprave - občine (Strategija 2, 2004: 5).

Strategija 2 (2004: 11) je predvidevala dva strateška cilja, pri čemer je za nas pomembnejši tisti, ki predpostavlja "izboljšati odnos med državno upravo in državljani ter gospodarskimi subjekti tako, da se jim prek svetovnega spleta omogoči in ponudi prijazne, enostavne in učinkovite možnosti komuniciranja in interakcije z organi državne uprave" (poudarek U.P.). Glede na to, da je bila Strategija 2 priporočana tudi za celotno javno upravo, pomeni, da naj bi podobno ravnanje smeli pričakovati tudi od drugih javnoupornih institucij.

V duhu "enostavne in učinkovite možnosti komuniciranja z organi državne uprave" je potrebno upoštevati tudi pomen elektronske pošte, ki ga je Strategija 2 definirala bolj kot sredstvo t.i. elektronske demokracije, in pri tem predvidevala "neposredno povezovanje med predstavniki državne uprave in državljani z možnostjo komuniciranja prek elektronske pošte", kar naj bi predstavljalo eno izmed novih oblik dialoga med državljani in državno upravo (Strategija 2, 2004: 16).

Bistveno pomembnejše pa je dejstvo, da je Strategija 2 (2004: 17) predvidevala nujnost aktivnega sodelovanja predstavnikov državne uprave, ki naj bi se med drugim tudi "**hitro in kakovostno** (poudarek U.P) odzvali na vprašanja in pobude državljanov". Pri tem je v smislu usmerjenosti k uporabniku Strategija 2 (2004: 19) predvidevala tudi boljšo organizacijo informacij in odpravo nujnosti poznavanja organizacijske strukture državne uprave, kar se v okviru spletnega portala "e-uprava" poskuša doseči s pomočjo organizacije informacij po posameznih pomembnejših življenjskih situacijah.

Zgornji s Strategijo 2 predvideni cilji naj bi bili do leta 2006 doseženi skozi štiri faze razvoja, od predstavitve preko interakcije, transakcije do transformacije. Strategija 2 (2004: 29-34) 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. Za naše raziskovanje je bila pomembna predvsem druga faza, ki predvideva možnosti dvosmernega komuniciranja in interakcije z državljani oziroma uporabniki storitev državne uprave. Ta faza naj bi zagotovila "razvoj možnosti za neposredno udeležbo in aktivnost državljanov pri delu in aktivnostih državne uprave prek svetovnega spleta" ter "razvoj možnosti elektronskega poslovanja z državno upravo". V okviru druge faze je z našega vidika pomembnejši prvi del, ki naj bi po oceni Strategije 2 (2004: 30) služil predvsem širjenju javne participacije prek različnih oblik dvosmernega komuniciranja, ki jih omogoča internet. Čeprav je eden izmed temeljnih elementov te faze poleg oblikovanja elektronskih aplikacij za glasovanje, forumov in klepetalnic tudi posredovanje elektronskih naslovov predstavnikov državne uprave, ki naj bi odgovarjali na vprašanja državljanov, pa manjka poudarek oziroma zagotovilo, da bodo slednji to tudi redno in vestno počeli. Pri tem je potrebno opozoriti, da je Strategija 2 (2004: 35-38) predvidevala ustanovitev Delovnega telesa za vodenje delovanja in razvoja državne uprave na svetovnem spletu, kar kaže na dejstvo, da v slovenski državni upravi še vedno ni moč narediti nič brez neke nove organizacijske formacije, ki potem najpogosteje služi pisanju naročil po hierarhiji navzdol in poročanju po hierarhiji navzgor³⁰.

Pomembnejše je dejstvo, da je za učinkovito izvedbo Strategije 2 z vidika človeških virov neobhodno potrebno zagotoviti znanja, kot so:

³⁰ Sistem državnega spletnega portala je namreč deloval že bistveno pred oblikovanjem Strategije 2.

"Računalniška pismenost in rokovanje z računalniško opremo: uporaba računalnika oziroma osnovnih programskih paketov ter sposobnost komuniciranja prek svetovnega spleta in drugih elektronskih komunikacijskih kanalov mora postati obvezno znanje vseh zaposlenih v državni upravi, saj je pri nalogah v okviru delovanja državne uprave na svetovnem spletu enostavno neizogibno" (Strategija 2, 2004: 78).

Zgoraj opredeljeni nameni prenove elektronskega poslovanja državne in tudi javne uprave naj bi služili ne samo kot zastavljen cilj, ampak tudi kot merilo uspešnosti njegovega doseganja. Pri tem pa je potrebno opozoriti na tehnicističen pristop k problematiki, saj sta obe strategiji predpostavljali reševanje predvsem tehničnih problemov, praktično nič pozornosti pa nista posvečali problematiki spreminjanja upravne kulture na tem področju.

O strategijah in podobnih dokumentih uvajanja informacijsko-komunikacijske tehnologije v javno upravo oziroma njihovi vlogi pri oblikovanju sistema e-uprave in e-upravljanja ima Kanter (2001: 72) posebno slikovito mnenje, ki precej dobro ponazarja dejansko stanje kot 'šminkanje buldoga', kar pomeni, da se 'posamezna organizacija ne spremeni s postavitvijo spletne strani, katera predstavlja zgolj kozmetično spremembo. Resničen uspeh zahteva celovito prenovo oziroma prevetritev modela organizacije dela (uporabe IKT) v celotni organizaciji'. Nasilno prilagajanje modela e-uprave obstoječim strukturam in procesom lahko sicer oblikuje nov elektronski izgled, ki ga vidijo uporabniki, nikakor pa ne pripomore k boljšemu izkoriščanju transformacijske moči informacijsko-komunikacijskih tehnologij (Culbertson, 2004: 59). Nekoliko manj šaljivo je to resnico v strategijo elektronskega poslovanja zapisala tudi kanadska provinca Ontario, ki se zaveda, da dejanska uvedba delujoče elektronske uprave zahteva celovito preoblikovanje notranjih procesov ter sistema delovanja upravnega aparata in tudi celotnega javnega sektorja, pri čemer je večina stvari z izjemo večje vključenosti državljanov v upravljalvske procese slednjim nevidna (Roy, 2006: 140).

Prve analize stanja uporabe interneta s strani slovenske javne uprave so bile v knjižni obliki prisotne že leta 1999, ko je Purcell izdal knjigo z naslovom "Slovenska država na internetu". Knjiga nazorno predstavlja spletne strani posameznih državnih institucij in se ukvarja z analizo njihove vsebine, pri čemer je mogoče začititi, da so spletne strani slovenske javne uprave že v letu 1998 (ko so bile opravljene analize, predstavljene v knjigi) predstavljale jasno željo po umestitvi Slovenije med informacijske družbe.

Te optimistične predpostavke in načrte je potrebno soočiti z nekaterimi konkretnimi analizami stanja e-uprave v Sloveniji, ki so bile izpeljane po letu 2000. Oblakova (2003a: 68) ugotavlja, da po raziskavah RIS iz leta 2001 kar 68% anketirancev soglaša s trditvijo, da slovenske politične institucije slabo izkoriščajo možnosti vzpostavitve stikov z državljanji preko interneta. Hkrati pa ugotavlja, da

so po analizah vladnih spletnih strani, ki jih je opravil CATI v januarju 2002, samo tri ministrstva od 14 zagotavljala možnost neposrednega stika s posamezno vladno službo (Oblak, 2003a: 68-69). Čeprav je celotna analiza Oblakove (2003a) naravnana na oceno možnosti elektronske participacije in ne na samo elektronsko upravljanje, pa podatki kažejo na dejstvo, da na centralni ravni slovenske javne uprave v obdobju pred letom 2003 ni bilo mogoče upravičeno pričakovati, da bi se lahko zainteresirani državljani aktivno vključevali v upravno-politične postopke po elektronski poti.

Tej problematiki nekaj več pozornosti posveča Vehovar (2003), ki ugotavlja, da je v obdobju do leta 2003 bilo mogoče zaznati sorazmerno visoko podporo spletnim stranem slovenske države in načelno zadovoljstvo s portalom e-uprave. Kljub temu pa v isti sapi dodaja, da so predvsem tisti, ki že dalj časa uporabljajo internet, bistveno bolj kritični do kakovosti informacij in delovanja državnih spletnih strani, katerim so najpogosteje očitane slaba prepoznavnost, počasnost, neažurnost, pomanjkanje uporabnih informacij in nepreglednost (Vehovar, 2003: 130-132; tudi Kragelj, 2003: 149).

Za naš empirični del analize uporabe interneta v slovenski javni upravi pa je najprimernejši oziroma najbolj primerljiv del modela, ki ga je v svoji evalvaciji spletnih predstavitev vlade RS uporabil Kragelj (glej Kragelj, 2003: 136-152). Po tem modelu je eden izmed ključnih kriterijev evalvacije tudi odzivnost. Pri tem je bilo preverjano, ali spletne predstavitve in vladni uslužbenci zagotavljajo zadostno mero odzivnosti, ki je bila merjena kot hitro posredovanje kakovostnih odgovorov preko elektronske pošte. Kragelj (2003: 145) ugotavlja, da približno polovica vladnih služb zadovoljivo odgovarja na elektronsko pošto in se odziva na stike preko spletnih strani in da se kar 17% analiziranih subjektov ne odziva ali pa nimajo niti možnosti, da bi državljan nanje naslovil svoje vprašanje ali pobudo. Tovrstno stanje ocenjuje kot nezadovoljivo stopnjo odzivnosti, ki bi zagotavljala uspešno izpolnjevanje kriterija. Na podlagi celotne analize kritično zaključuje, da od obstoječih spletnih strani (upoštevajoč tudi ostale kriterije) niti vlada sama niti uporabniki nimajo posebnih koristi, kar povezuje s pomanjkanjem opredelitve ustreznih ciljev³¹ in nepoznavanjem potencialov interneta kot novega medija (Kragelj, 2003: 151).

V skladu z zgornjimi ugotovitvami različnih raziskav je tudi Strategija 2 ugotavljala, da po več kot petnajstletni tradiciji teorije novega upravljanja javnega sektorja slovenska državna uprava še vedno pogosto deluje kot »samosebinamenska« birokratska struktura, ki kljub več kot desetletni tradiciji predstavljanja na svetovnem spletu še vedno ohranja razkorak med storitvami, ki jih ponuja na spletu, in željami uporabnikov. Pri tem je bilo ugotovljeno kritično stanje glede spletnih strani državne uprave, saj je sistem spletnih strani odslikava organizacijske strukture državne uprave in ne odraz pričakovanj uporabnikov, kar

³¹ Ta trditev predstavlja resno kritiko Strategije e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004, ki jo je pripravil Center vlade za informatiko.

kaže na nizko uporabniško vrednost tako za uporabnike kot državno upravo samo (Strategija 2, 2004: 1-3).

Najnovejši strateški hit slovenske e-upravne strategije predstavlja t.i. "Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010", ki jo je ministrstvo za javno upravo pripravilo pod geslom "E-uprava za boljšo javno upravo"³². V nadaljevanju bomo dokument označevali kot SEP-2010. Dokument je v primerjavi s predhodnikoma dejansko zelo povprečen. V kolikor je Strategija 1 predvidevala relativno jasne izboljšave na področju uvajanja sodobnih informacijskih tehnologij v poslovanje slovenske javne uprave in v kolikor je Strategija 2 podobno jasno operacionalizirala razvoj tistega dela uprave namenjenega državljanom z zelo jasnimi cilji, potem je namen SEP-2010 predvsem ugotavljanje obstoječega stanja, predvsem na področju normative in nekaterih teoretično oguljenih fraz. Tako SEP-2010 ugotavlja, da so bile marsikatero upravne storitve uspešno vključene v slovenski koncept e-uprave in da še vedno obstaja precej prostora za izboljšave. Ponovno je v ospredje postavljen uporabnik, do katerega bo nova strategija zelo prijazna, toda zaman iščemo dikcijo podobno tisti v Strategiji 2, kjer je bilo (resda precej utopično) zapisano, da uporabnik ne bo potreboval posebne spretnosti in znanja za navigacijo svojega postopka v poplavi javnoupavnih institucij. Druga pomembna ugotovitev, ki ji lahko pritrdimo že na podlagi branja SEP-2010, je da ministrstvo odgovorno za slovensko e-upravo nima resnih evalvacijskih študij, s katerimi bi lahko vrednotili stanje e-uprave v Sloveniji, še posebno z vidika zadovoljstva uporabnikov (SEP-2010). SEP-2010 (2006: 29-30) tovrstno evalvacijo vpeljuje, vendar zelo malo in preveč površno razloži, kaj in kako se bo spremljalo, da bi lahko optimistično pričakovali resno oceno stanja. Ponovno je precejšen poudarek na poenotenju sistema e-uprave ter povečanju transparentnosti, vendar pa dosedanje izkušnje v praksi zadnjega leta kažejo, da je enotnje portalov z dostopom do informacij in obrazcev vsaj v fazi vzpostavljanja povzročilo več zmede kot transparentnosti in enostavnosti. Druga stalnica je zagotavljanje informacij preko portala življenjskih situacij, ki naj bi olajšal iskanje zelene informacije. Tovrstna organizacija informacij je na prvi pogled vedno dobra in logična rešitev, vendar pa je vprašanje, ali posamezniki vedno tolmačijo vse življenjske situacije na način, kot so postavljene na portalu³³. Zaradi tega se zdi bistveno bolj smiselno razvijanje ustreznega iskalnega mehanizma, ki bo posamezniku omogočal, da pride do ustrezne začetne točke, na katero so potem vezana še sorodna področja.

Minister Virant v uvodnem nagovoru v enem odstavku strne novo bistvo strategije nadaljnjega razvoja e-uprave v Sloveniji:

³² Upamo si trditi, da če bi Vlada Republike Slovenije sprejela "Strategijo 2" in jo dejansko izvedla potem bi bila SEP-2010 popolnoma drugačna. Leto in pol trajajoče obdobje brez ustrezne strategije na tem področju pa je definitivno povzročilo stagnacijo na področju uvajanja e-uprave v Sloveniji.

³³ Bistveno lažje je v iskalnik vtipkati npr. "delovna knjižica" in ob ustrezno kakovostnem iskalniku takoj dobiti vse informacije vezane na pridobitev delovne knjižice, kot pa premikanje po različnih povezavah ter sistemih pogostih vprašanj, s pomočjo katerih je bila zadeva urejena do sedaj.

"E-uprava bo omogočala dosegljivost storitev na enem mestu, brez nepotrebne izgube delovnih ur in slabe volje, kar povzročajo 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 (SEP-2010)".

Zgornji citat v bistvu v grobem povzema vse, kar se dejansko že dogaja, in zgolj potrjuje "pravilnost" predhodnih usmeritev. 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 odkriva toplo vodo točno tam, kjer je jo je grela že prejšnja Strategija 2, 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.

Z vidika osnovnih zunanjih ovir, kot jih opredeljuje OECD (2003:48-65), se zdi, da Slovenija nima večjih zunanjih ovir za vpeljavo e-uprave. Zakonska ureditev je sorazmerno nova in popolna tako z vidika opredeljevanja same e-uprave in izvajanja storitev kot tudi zaščite uporabnikov. Strategije in zakonodaja zagotavljata tudi zadostno finančno podporo izvajanju in posledično tehnološko modernizacijo opreme in storitev.

Relativno pozitivno sliko kažejo tudi statistični podatki Evropske unije, kjer ima kar 49% slovenskih podjetij dostop do interneta (povprečje evropske petindvajsetice v letu 2004 je bilo 51%). Podobno velja tudi za slovenska gospodinjstva, kjer je dostopnost do interneta enako skoraj 50% in so slednja tako lahko potencialni uporabniki e-uprave (Reis, 2005).

Reis (2005) podrobno predstavlja tudi povprečno stopnjo sofisticiranosti osnovnih spletnih storitev uprave posameznih držav, ki jo deli na štiri kvartile, od katerih prvi predstavlja odsotnost relevantnih informacij in spletnih strani, drugi kvartil obsega dostopnost informacij za začetek posameznega postopka, tretji predstavlja možnost enosmerne interakcije (pridobitev spletnih obrazcev), četrti kvartil predstavlja dvosmerno interakcijo (z možnostjo preverjanja avtentičnosti), zadnja stopnja pa je stoo odstotna elektronska storitev (v predhodnih modelih najpogosteje označena kot elektronska transakcija)³⁴. Povprečje evropske petindvajsetice se

³⁴ Stamoulis, Gouscos, Georgiadis in Martakos (2001: 151) te kvartile in njihovo vsebino na primeru Grčije poimenujejo nekoliko drugače. Tako oblikujejo štiri različne virtualne prostore, kjer je prvi virtualni prostor informacij, v okviru katerega se objavlja različne dokumente ter tekoče novice. Sledijo virtualni komunikacijski prostor, namenjen komunikaciji s pomočjo elektronske pošte za

pri sofisticiranosti elektronskih storitev za podjetja nahaja nekje v prvi tretjini tretjega kvartila, pri storitvah za državljane pa je povprečje rahlo nad četrtim kvartilom. V tem kontekstu so slovenske elektronske storitve za državljane nekoliko nadpovprečne, saj so v četrti petini tretjega kvartila, medtem ko storitve za podjetja močno zaostajajo za evropskim povprečjem in dosega komaj sredino tretjega kvartila (Reis, 2005). Na podlagi tega in vsebinske opredelitve posameznih kvartilov, lahko trdimo, da slovenska javna uprava v elektronski obliki državljanom nudi večino različnih elektronskih obrazcev za posamezne upravne postopke, nikakor pa ne ponuja konstantne dvosmerne komunikacije.

Verjetno se bi kot o najpomembnejši oviri za učinkovito uvajanje e-uprave v Sloveniji lahko navajalo predvsem nezavedanje pomena uporabe informacijskih tehnologij, informacijsko nepismenost ter odpor oziroma strah pred delom z informacijsko tehnologijo, še posebno pri starejši generaciji, tako potencialnih uporabnikov kot tudi javnih uslužbencev.

Elektronsko upravljanje za razliko od klasičnih oblik zagotavljanja upravnih storitev lahko zaradi potenciala, ki ga ponujajo informacijsko komunikacijske tehnologije v tej povezavi zahteva bistveno večjo angažiranost tako na strani uprave, kot tudi na strani uporabnikov storitev. Zaradi tega je nujno potrebno vsaj na kratko opredeliti klasične vidike participacije prenesene na polje elektronskega upravljanja. Klasično birokratsko upravljanje je za uporabnika izvajalo storitve, novi modeli upravljanja pa uporabnike spodbujajo oziroma naj bi jih spodbujali k aktivnemu sooblikovanju storitev (v naslednjem poglavju v tem kontekstu obravnavamo upravno participacijo), obliki njihovega izvajanja in stalnemu izboljševanju storitev. Sočasno pa nove možnosti državljanov/občanov za aktivno vključevanje v upravne procese povzročajo nadaljnje spremembe in prilagoditve sodobne javne uprave potrebam prebivalstva.

državljan in podjetja, ter možnosti pridobivanja informacij o dohodnini. Tretji virtualni prostor je distribucijski in obsega distribucijo davčnih obrazcev ter ostalih dokumentov v poslovanju z javno upravo. Zadnje stopnjo pa predstavlja virtualni transakcijski prostor, ki obsega postopke registracijam ter elektronsko izpolnljive obrazce za odmero davka na dodano vrednost in dohodnine.

CENTRALNA RAVEN UPRAVE V SLOVENIJI IN ELEKTRONSKO UPRAVNO KOMUNICIRANJE

Nacionalno – centralno raven javne uprave lahko z drugimi besedami sicer pojmuje kot državno upravo, vendar jo v našem primeru za potrebe empiričnega raziskovanja nekoliko širimo tudi na nekatere druge ključne institucije upravljanja države, katerih klasične definicije državne uprave navadno ne zajemajo. Tako bomo uporabo elektronske pošte v našem primeru proučevali na sledečih institucijah nacionalno – centralne ravni uprave:

- urad predsednika republike;
- državni svet;
- državni zbor;
- varuh človekovih pravic;
- predsednik vlade;
- vlada Republike Slovenije;
- ministrstva Republike Slovenije, ki obstajajo na dan raziskave (število lahko nekoliko variira);
- sistem 58 upravnih enot.

Prve štiri izmed naštetih institucij klasične definicije državne uprave ne štejejo v okvir državne uprave, saj predstavljajo zakonodajno vejo oblasti ali pa imajo poseben status, na podlagi katerega jih ni mogoče definirati kot institucije državne uprave. Virant (1998: 63-65) je pri tej definiciji še bolj natančen in kot državno upravo smatra zgolj organizacijske strukture od političnega vrha ministrstva navzdol. Vse ostalo (torej tudi vlada in ministri kot politični vodje ministrstev) pa predstavlja političen in ne upravni del izvršilne oblasti. To uvodno pojasnjevanje pojmov je namenjeno zgolj večji preglednosti in odpravi morebitnih nesoglasij glede definicij. Te so v našem empiričnem raziskovanju namreč nerelevantne, saj različno definiranje pojmov z ničemer ne odvezuje odgovornosti naštetih organov pri tekoči korespondenci z državljani v tej ali oni obliki (tudi in predvsem pri uporabi elektronske pošte).

Kot je bilo že izpostavljeno, ima Republika Slovenija celovit sistem bolj ali manj zavezujočih dokumentov, ki nacionalno-centralno raven uprave obvezujejo in ji omogočajo uporabo različnih informacijskih tehnologij, tudi elektronske pošte. Med tovrstne dokumente nedvomno sodijo strategije elektronskega poslovanja slovenske javne uprave, zakonodaja s področja varovanja osebnih podatkov in elektronskega poslovanja ter uredba o upravnem poslovanju. V Sloveniji je bila na temo elektronske uprave in elektronskega upravljanja izvedena že vrsta različnih empiričnih raziskav, ki pa se osredotočajo predvsem na splošne (Clayton, Streib, 2003) in pogostejše pojavljajoče se vidike izrabe informacijskih tehnologij v stikih z državljani, kot je na primer zagotavljanje upravno-postopkovnih informacij preko portala življenjskih situacij (Vintar, Kunstelj, Leben, 2004), uvajanje novih elektronskih storitev s področja obdavčevanja, zagotavljanje javnih informacij in varovanje osebnih podatkov. Med najpogostejšimi družboslovnimi analizami (poleg razvoja elektronske demokracije, ki je v našem okviru sekundarnega

pomena) uporabe informacijskih tehnologij v stiku med državljani in državo zasledimo analize spletnih strani ter portalov s posebnim poudarkom na t.i. portalu življenjskih situacij (Vintar, Kunstelj, Leben, 2004). Enako pogosto je mogoče naleteti tudi na različno podrobne analize tehnično – varnostnih vidikov elektronskih upravljavskih procesov. Dejstvo, da se v teh analizah uporaba elektronske pošte v komuniciranju med državo in državljani pojavlja relativno redko in zgolj v omejenem obsegu, je moč pripisati hitremu razvoju bolj sofisticiranih oblik informacijsko komunikacijskih tehnologij, ki ponujajo večji nabor možnosti uporabe ter imajo večji potencial racionalizacije administrativnega dela, kar je eden izmed ciljev sodobne uprave. Relevantnost uporabe elektronske pošte ter proučevanja le tega smo podrobneje utemeljevali že v predhodnih poglavjih, zato bomo v nadaljevanju prešli na samo empirično raziskovanje fenomena ter rezultate.

Metodološki okvir raziskovanja uporabe elektronske pošte v institucijah nacionalno-centralne ravni uprave v Republiki Sloveniji

Empirično raziskovanje je potekalo po postopku, opisanem v metodološkem delu na začetku, s pošiljanjem elektronske pošte na javno dostopne splošne naslove posameznih, predhodno naštetih institucij. Elektronska pošta je vsebovala vprašanje, ki je povezano z delom posamezne institucije, in katerega ni mogoče najti na portalu življenjskih situacij ali pa se je vprašanje nanašalo na aktualne dogodke povezane s posamezno institucijo. Aktualna vprašanja so bila navadno poslana ministrstvom (v zvezi z njihovim delom), predsedniku vlade, na naslov vlade Republike Slovenije, Državnemu svetu in Državnemu zboru. V času opravljanja raziskave se je zaradi različnih političnih sprememb spreminjala sestava nabora ministrstev. Raziskava je bila tehnično izvedena v treh časovnih točkah. Prvič so bila elektronska vprašanja poslana 22. novembra 2004, drugič 22. junija 2005 in tretjič 22. junija 2006. Med prvima časovnima točkama je bilo ukinjeno Ministrstvo za informacijsko družbo, Ministrstvo za šolstvo znanost in šport pa je bilo razdeljeno na dve ministrstvi, ustanovljeno pa je bilo Ministrstvo za javno upravo ter Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (ministrstvo brez listnice). Med drugima časovnima točkama pa je bila Služba Vlade RS za razvoj oziroma ministrstvo brez listnice. Obe ministrstvi brez listnice sta bili izvzeti iz nabora, saj ju Vlada RS na spletnih straneh www.gov.si opredeljuje kot vladni službi. V prvi časovni točki smo na podlagi ZUP na odgovore čakali 30 delovnih dni, po uveljavitvi Uredbe o upravnem poslovanju (UL 20/05), ki podrobneje ureja tudi odgovarjanje na elektronsko pošto državljanov, pa smo na elektronske odgovore na podlagi uredbe čakali 15 delovnih dni. Prva časovna točka je na prvi pogled problematična, saj je bila izbrana ravno v času formiranja nove vlade in predaje oblasti, vendar pa kasnejši časovni točki zavračata morebiten očitek o vplivu prehodnega obdobja na

raziskavo, saj so rezultati relativno podobni³⁵. Na podlagi dobljenih rezultatov smo konec avgusta 2006 naknadno preverjali nekatere vidike elektronskega (ne)komuniciranja z državljani s pomočjo telefonskih anket, katere smo izvedli z nekaterimi izmed ministrstev.

Rezultati empiričnega preverjanja odgovarjanja na elektronsko pošto na nacionalno-centralni ravni

V letu 2004 je bila elektronska pošta poslana na 20 splošnih naslovov najpomembnejših institucij centralnega upravnega političnega aparata (Predsednik republike, Državni zbor, Državni svet, Predsednik Vlade, Vlada, Varuh človekovih pravic in 14 ministrstev) ter na vseh 58 upravnih enot.

V letu 2005 je bilo v vzorec ponovno vključenih 58 upravnih enot ter 21 institucij centralnega upravnega političnega aparata (zgoraj navedene in 15 ministrstev). Enak nabor institucij je bil tudi v vzorcu tretje časovne točke leta 2006.

V letu 2004 je eno izmed ministrstev (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) objavljalo napačen splošni elektronski naslov, tako da je bilo elektronsko pošto mogoče poslati samo 13 ministrstvom ter vsem preostalih šestim institucijam centralne upravnopolitične ravni. Na našo pošto je v predvidenem roku odgovorilo sedem ministrstev ter Državni zbor RS, Vlada RS in Varuh človekovih pravic.

V letu 2005 je pri ponovnem merjenju ob že predhodno omenjenih sistemskih spremembah prišlo tudi do nekaterih sprememb v vzorcu odgovarjanja na elektronsko pošto. Tokrat je bila elektronska pošta poslana na 15 ministrstev, od katerih je imelo ministrstvo za okolje in prostor objavljeno napačen elektronski naslov, ter šestim drugim institucijam. Tudi v letu 2005 sta odgovor posredovala Varuh človekovih pravic ter Vlada RS, pridružil pa se jima je tudi predsednik države. Enako smo prejeli tudi odgovor sedmih ministrstev od petnajstih, katerim smo poslali elektronsko sporočilo. Pri tem je potrebno opozoriti na vzorec odgovarjanja, ki kaže na odvisnost elektronskega komuniciranja centralne ravni državne uprave z državljani od nesistemskega elementa. Na to misel navaja predvsem dejstvo, da je bil odgovor na elektronsko vprašanje, namenjeno ministrstvu za notranje zadeve, posredovan s strani službe za stike z javnostmi pri slovenski policiji. Na drugi strani pa je ministrstvo za javno upravo, ki je pristojno tudi za celovito uvajanje elektronskega poslovanja v slovensko javno upravo, odgovorilo z dvomesečno zamudo, kar v dani situaciji nikakor ni zgledno. Ministrstvo za gospodarstvo pa je imelo prenapolnjen elektronski poštni predal v času pošiljanja. Ti trije (predvsem prva dva) zgledi napeljujejo na idejo, da je odgovarjanje na elektronsko pošto v slovenskem centralnem politično upravnem

³⁵ Neodvisnost od aktualnega političnega dogajanja je logično pričakovana zaradi pošiljanja elektronskih vprašanj na splošne naslove ministrstev ter ob predpostavki, da menjava v vrhu ministrstva nikakor ne bi smela vplivati na delovanje same izvršilne veje oblasti.

aparatu ne samo stvar sistemske organiziranosti komunikacijskih tokov v posameznih institucijah, ampak tudi stvar osebne ter komunikacijske kulture zaposlenih v določenih institucijah v kombinaciji z osebno presojo, ali je vprašanje primerno.

V letu 2006 so bila vprašanja uspešno poslana ponovno na vseh 15 ministrstev in na preostalih šest institucij centralne upravno politične ravni. Odgovore pa smo prejeli od petih ministrstev ter treh institucij centralne upravno politične ravni. Ministrstvo za notranje zadeve je odgovor ponovno posredovalo preko policije, kar nakazuje, da gre za močno in dobro delujočo komunikacijsko vez znotraj institucij pod okriljem tega ministrstva. Odgovorili so še na ministrstvu za zunanje zadeve, ministrstvu za gospodarstvo, za okolje ter na ministrstvu za obrambo. Od preostalih institucij pa se je z odgovorom tokrat izkazal državni svet³⁶, predsednik republike ter varuh človekovih pravic, ki s svojo doslednostjo kaže na to, da vsakršni zadevi posveti svoj čas ter jo obravnava z vso resnostjo³⁷.

V času se je pri ministrstvih stopnja odgovorov zmanjševala in je leta 2004 predstavljala 50% odgovor na elektronska sporočila državljanov, 46,7% leta 2005 in leta 2006 samo še 33,3%. Enako se je poslabšal tudi čas odzivnosti, saj so ministrstva v letu 2004 potrebovala povprečno 2 dni za odgovor na elektronsko pošto, leta 2005 se je odzivna doba podaljšala na rekordnih 13 dni (kar je predvsem posledica poznega odgovora ministrstva za javno upravo, ki je potrebovalo kar 48 dni, da je "proizvedlo" odgovor na vprašanje o zmanjševanju obsega zaposlenih v državni upravi). Leta 2006 pa so ministrstva potrebovala povprečno 3,4 dni, da so odgovorila na naše vprašanje.

Ostale vzorčne institucije centralne upravno politične ravni imajo konstantno petdesetodstotno stopnjo odgovora skozi vse tri časovne točke. Pri čemer je Urad varuha človekovih pravic edini, ki je na naše vprašanje odgovoril v vseh časovnih točkah (enako kot ministrstvo za notranje zadeve), odgovor iz Urada vlade RS smo prejeli v letih 2004 in 2005, odgovor iz Urada predsednika republike pa v letih 2005 in 2006. Nikoli nismo prejeli odgovora na elektronsko pošto, naslovljeno na predsednika vlade in ministrstva za promet.

³⁶ Tudi v okviru rednega delovanja je občutiti, da državni svet ponovno pridobiva na svojem pomenu in se aktivneje vključuje v zakonodajni proces.

³⁷ Urad varuha človekovih pravic je našemu vprašanju ne glede na to, ali je bilo tehnične ali vsebinske narave, posvetil pozornost in glede na zahtevnost vprašanja v predpisanem času tudi pripravil ustrezen odgovor, iz česar je moč sklepati, da gre za institucijo, ki je dejansko namenjena služenju ljudem ne pa sama sebi.

Preglednica 10: Odgovarjanje na elektronsko pošto na centralno upravno politični ravni

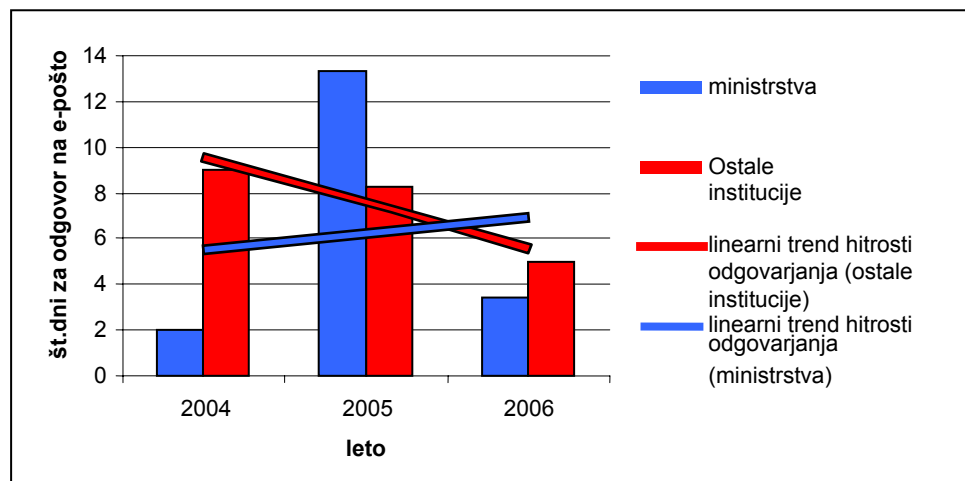
	2004		2005		2006	
	Delež odgovorov	Povprečni čas odgovora*	Delež odgovorov	Povprečni čas odgovora	Delež odgovorov	Povprečni čas odgovora
Ministrstva	50%	2 dni	46,7%	13,3 dni	33,3%	3,4 dni
Ostale institucije	50%	9 dni	50%	8,3 dni	50%	5 dni

* Povprečni čas odgovora je izračunan kot seštevek časa (v dnevih) od pošiljanja vprašanja do posredovanja odgovora deljeno s številom institucij, ki so posredovale odgovor. (Enako tudi v nadaljevanju).

Vir: lastna raziskava

Izračun (na podlagi preglednice 10) linearnega trenda³⁸ hitrosti odgovora na e-pošto državljana s strani ministrstev in ostalih institucij centralne upravno-politične institucij (glej graf 1) potrjuje opaženo dejstvo, da ministrstva dolgoročno podaljšujejo (za pol dneva na letni ravni) čas potreben za odgovor na e-pošto, medtem ko ostale institucije odzivni čas krajšajo (približno za 2 dneva letno).

Graf 1: Linearni trend hitrosti odgovora na e-pošto državljana (ministrstva in druge centralne upravno-politične institucije)



Vir: Lastna raziskava, prirejeno na podlagi preglednice 10.

³⁸ Izračun linearnega trenda nakazuje nekatere splošne premike skozi čas, vendar pa je število časovnih točk nezadostno za posploševanje in osnovano napovedovanje prihodnjih gibanj. To opozorilo velja za vse izračune trendov v tej disertaciji.

Za celotno skupino je značilno, da odgovori na elektronsko pošto nimajo značilnega vzorca odgovarjanja, ki bi napeljeval k pravilu o obravnavanju elektronske pošte na ministrstvih in drugih izbranih institucijah centralne upravno politične ravni. Še najprej je opazna razpršenost odgovorov skozi celotno obdobje ter nelogične razlike v hitrosti odziva med časovnimi točkami, zaradi česar lahko trdimo, da je na tej ravni odgovarjanje na elektronsko pošto bolj stvar volje uslužbenca, da se s konkretnim dopisom ukvarja in si vzame več ali manj časa, da odgovori, hkrati pa obstaja velika verjetnost, da se večje število elektronske pošte izgubi v množici elektronskih sporočil na istem naslovu ali pa se nanjo pozabi.

Celotna slika kaže na zaskrbljujoče stanje pri zavedanju pomena elektronske komunikacije na centralno upravno politični ravni, saj samo dve instituciji z visoko stopnjo zanesljivosti redno odgovarjata na elektronsko pošto državljanov. V ostalih primerih gre za občasno in bolj ali manj nestabilno obliko komuniciranja z državljani, kar je moč povezovati z različnimi dejavniki, med katerimi je potrebno opozoriti na relativno odmaknjenost te ravni od državljanov kot objektivni dejavnik in na aktualno politično situacijo, ki se odraža v upadu odgovorov skozi čas. Relativna odmaknjenost tega sklopa institucij od državljanov je močno v nasprotju s sodobnimi teorijami vključevanja državljanov v javnopolitične procese ter participativne in elektronske demokracije, saj naš primer kaže na zapiranje dostopa do pomembne oblike dvosmerne komunikacije. Drug vidik je bistveno manj objektivni, vendar predstavlja enako veljaven argument, saj je po volitvah 2004 (prva časovna točka je postavljena natanko v čas menjave zakonodajne in vrha izvršilne veje oblasti v Sloveniji) prišlo do izrazitega zapiranja vseh kanalov, ki so omogočali izmenjavo informacij in pogledov³⁹.

Primer dobre prakse elektronskega poslovanja v javni upravi: upravne enote

Sistem 58 upravnih enot v Sloveniji predstavlja podaljšano roko centralne ravni državne uprave in zagotavlja ustrezno dekoncentracijo storitev ter njihovo prostorsko približevanje uporabniku. Upravne enote so tako s funkcionalnega kot tudi teritorialnega vidika tisti del slovenske države uprave, s katero ima državljan najpogostejši opravke od rojstva do smrti. Zato je tekoče elektronsko komuniciranje s to organizacijsko strukturo še toliko pomembnejše tako z vidika učinkovitosti delovanja, kot tudi zagotavljanja uporabniku prijaznih storitev. Upravna enota Šentjur pri Celju je bila v letih 2004 in 2005 edina, ki je na skupnem portalu upravnih enot objavljala napačen splošni elektronski naslov, kar

³⁹ To lahko opravičujemo s povsem konkretnimi primeri, ki so se v tem obdobju pojavili v Sloveniji: od izrazito proti-demokratskega poseganja v medijski prostor (Nov zakon o javni RTV, ki mu je nasprotovala celo Evropska unija) do zmanjšanja socialnega dialoga (izjave takratnega ministra za socialo Drobniča, da bo zastopal delavce namesto sindikatov, čeprav je v tristranskih pogajanjih v osnovi predstavnik vlade (države)), do arogantnih odzivov na različna sporočila državljanov (Komentar predsednika vlade Janša, ki je ob stavki 40.000 sindikalistov v dežju in snegu dejal, da bi lahko izbrali lepše vreme za tovrstne shode), itd. Višek pa je bil dosežen v bistvu že na začetku mandata 2004, ko je tiskovni predstavnik vlade izjavil, da predstavniki nekateri medijev niso dobrodošli na tiskovnih konferencah.

je v praksi lahko zelo neprijetno za državljane, ki živijo na območju te upravne enote, saj jim je na ta način bil zaprt eden izmed možnih komunikacijskih kanalov. V letu 2006 pa smo elektronsko vprašanje uspešno poslali na vseh 58 splošnih elektronskih naslovov upravnih enot v Republiki Sloveniji. To kaže na visoko stopnjo pripravljenosti za uvedbo tovrstnega komuniciranja z državljani na upravnih enotah.

Tudi samo odgovarjanje na elektronsko pošto kaže na relativno dobro in izboljšujoče se stanje na tem področju. Tako se je delež odgovorov na elektronsko pošto iz 72,4% v letu 2004 povečeval preko 79,3% v letu 2005 na končnih 86,2% v letu 2006 (glej preglednico 11). Ta podatek nakazuje na zelo resen odnos do elektronske pomoči državljanom in olajševanje upravnih postopkov, še posebno glede na to, da smo navadno spraševali, kaj potrebujemo za izvedbo posameznih upravnih postopkov, kot je npr. registracija društva ali pridobitev delovne knjižice. Iz tega vidika upravne enote poskušajo uporabniku zagotoviti zadostne informacije v pisni obliki, ki imajo tudi drug pozitiven učinek, saj dobra informacija pred začetkom postopka močno skrajša tudi sam postopek. Edini problematičen primer, ki zgolj potrjuje pravilo, predstavlja upravna enota Kamnik, ki dosledno nikoli ni odgovorila na našo elektronsko prošnjo za informacijo. Problematične pa so tudi še upravne enote Koper, Lenart, Piran in Sevnica, ki so zgolj enkrat v treh časovnih točkah odgovorile na naše vprašanje⁴⁰.

Enako pomembno je tudi dejstvo, da je 56,9% (33) upravnih enot odgovorilo v vseh treh časovnih točkah, kar kaže, da gre v več kot polovici primerov za zelo natančno in sistematično odgovarjanje na elektronsko pošto. Od teh 33 upravnih enot, ki so vedno odgovorile na elektronsko pošto, jih je 10 oziroma 30,3% odgovorilo v vseh treh časovnih točkah že takoj prvi dan⁴¹.

Preglednica 11: Odgovarjanje na elektronsko pošto s strani upravnih enot

2004	Delež odgovorov	72,4%
	Povprečni čas odgovora	1,86 dni
2005	Delež odgovorov	79,3%
	Povprečni čas odgovora	2,04 dni
2006	Delež odgovorov	86,2%
	Povprečni čas odgovora	1,72 dni

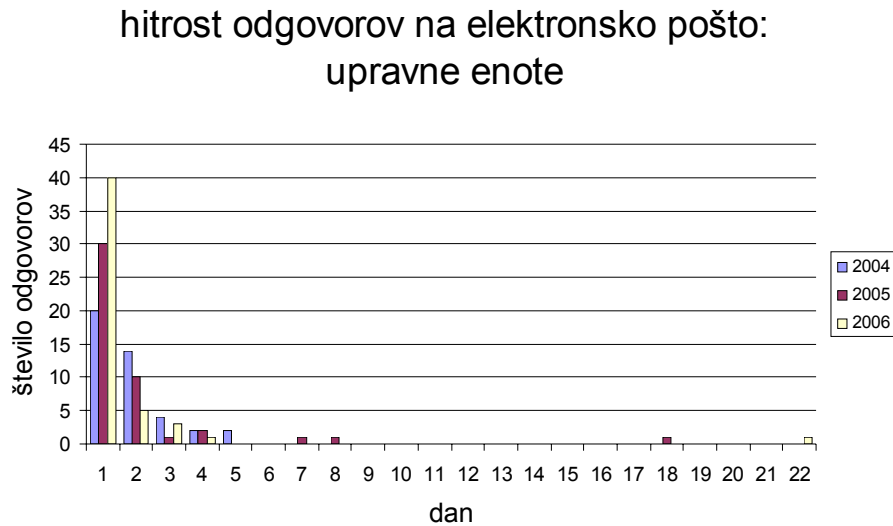
Vir: Lastna raziskava

⁴⁰ Mogoče je dopuščati možnost, da bi ob večanju števila časovnih točk tudi te upravne enote odgovorile večkrat, vendar pa z vidika pomembnosti informacije tovrstno statistično opravičevanje neodgovaranja ni primerno.

⁴¹ To pomeni, da je v vsaki in vseh od treh časovnih točk prvi dan na elektronsko pošto odgovorilo 17,2% od 58 upravnih enot.

Tudi preglednica 11 prikazuje pomembno razliko do centralnih upravno političnih institucij, ki se kaže v hitrosti odziva, saj se upravne enote, ki odgovorijo na elektronsko pošto, odzovejo v enem do dveh dneh oziroma so to v vseh treh časovnih točkah storile povprečno v 1,87 dneh za razliko od institucij centralne upravno politične ravni, ki so v času raziskave za svoj odziv povprečno potrebovale 7,43 dni.

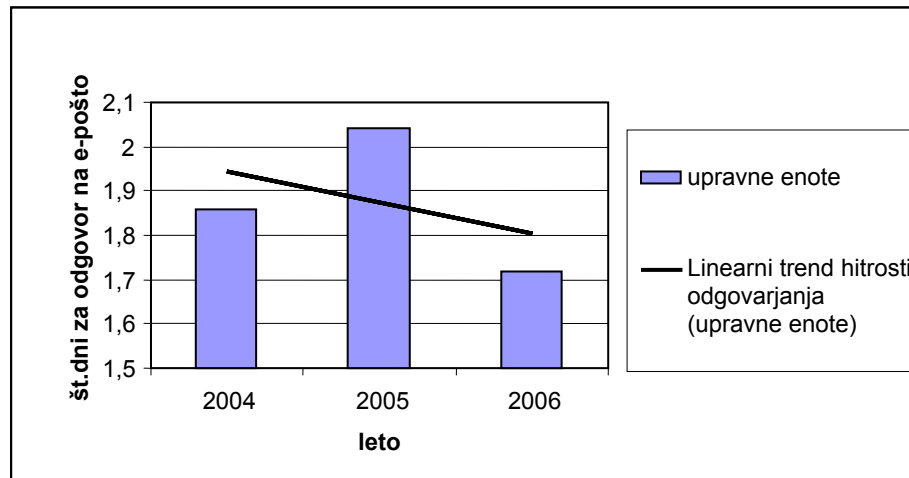
Graf 2: Hitrost odgovorov na elektronsko pošto: upravne enote



Vir: Lastna raziskava

Graf 2 še dodatno grafično poudarja vedno večjo učinkovitost upravnih enot pri komuniciranju z državljani s pomočjo elektronske pošte. Na eni strani je vedno manj odgovorov prihajalo v kasnejših dneh, medtem ko se je obseg odgovorov, ki so prispeli prvi dan skokovito povečeval, tako na račun zmanjševanja števila kasnejših odgovorov, kot tudi na račun splošnega povečevanja števila odgovorov.

Podobno kot v primeru institucij centralne upravno-politične ravni, katere niso ministrstva, je tudi pri upravnih enotah moč opaziti tendenco h krajšanju odzivnega časa (glej graf 3), vendar pa je to zmanjšanje skoraj neznatno, saj je že v osnovi odzivni rok zelo kratek.

Graf 3: Linearni trend hitrosti odgovarjanja na e-pošto državljanov (upravne enote)

Vir: Lastna raziskava, prirejeno po preglednici 11.

Posebno področje predstavlja tudi analiza kvalitete odgovorov, ki pa v osnovi ni predmet našega raziskovanja, zato bomo to problematiko zgolj bežno predstavili, ker se zavedamo, da ima elektronsko sporočanje tudi svoja pravila in da je zgolj pravilna in razumljiva informacija tudi dobra (kvalitetna) informacija. Upravne enote so z vidika predstavljanja informacij za državljanse še posebnega pomena, saj so njihov najpogostejši stik z državo.

V okviru preverjanja odzivnosti na elektronsko pošto je bilo mogoče sočasno opaziti tudi izboljšanje kakovosti komunikacije oziroma informacij. Prvo leto smo prejeli tudi dvovrstične nepodpisane odgovore in celo elektronske odgovore, v katerih je bil uradni dopis z odgovorom "stlačen" v vrstico, v katero napišemo naslov dopisa. Pogosto je bilo tudi opaziti nepodpisane odgovore ali pa odgovore, ki so bili poslani z elektronskega naslova osebe x in s podpisom osebe y, hkrati pa so bili elektronski odgovori napisani na način, da ni bilo razvidno, s katere upravne enote prihajajo, največkrat pa je šele sama vsebina odgovora omogočila identifikacijo zadeve, saj je bil odgovor praviloma podpisan zgolj z imenom in priimkom ter brez ustreznega poimenovanja pod "Zadeva", v kolikor ni bil odgovor poslan s pomočjo ukaza "Odgovori". Število uradnih dopisov v drugi časovni točki se je močno povečalo, enako tudi kultura elektronskega komuniciranja, saj je bila velika večina odgovorov naslovljena na način, da je uporabnik lahko vedel za kakšno elektronsko sporočilo gre (kar je v času vedno večjega obsega nezaželene pošte zelo pomembno). Zmanjšalo se je tudi število "sumljivih" odgovorov, kjer je z elektronskega naslova x poslano sporočilo osebe y. Povečala se je tudi prepoznavnost odgovorov, saj so osebe v dopis pogosteje

vključile tudi ime upravne enote, s katere prihajajo, hkrati pa so bili podpisi bolj formalni (z nazivom delovnega mesta). Hkrati pa se je razvila sicer lepa, vendar rahlo neučinkovita praksa pošiljanja elektronskih odgovorov na lično oblikovanih (z uradno glavo UE) dopisih v MS Word prilogah, ki sicer prispevajo k neki formalni oblikovanosti, nikakor pa ne k učinkovitosti, saj uporabniki niso navdušeni nad odpiranjem posebnih prilog, v kolikor to ni potrebno⁴². Glede na to, da sta bili prva in druga časovna točka zgolj pol leta narazen, pa je vsekakor mogoče pohvaliti hiter napredek v izboljšanju kakovosti elektronskega komuniciranja, kar je mogoče dodatno potrditi tudi v tretji časovni točki, ko se je število popolnih, pregledno zapisanih in razpoznavno podpisanih informacij še povečalo.

Na podlagi tega lahko ocenjujemo, da so uslužbenci na upravnih enotah vedno bolj informirani, ozaveščeni in izobraženi na področju elektronskega upravljanja in predvsem tudi elektronskega komuniciranja z državljani kot uporabniki storitev.

Primer upravnih enot torej 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 (Uredba o upravnem poslovanju, UL RS 20/2005), strateških državnih usmeritvah (Strategije opisane v predhodnih poglavjih), kot tudi pravica uporabnika in hkrati tudi kanal lažjega zagotavljanja informacij za hitrejšo izvedbo kasnejšega upravnega postopka⁴³. 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. Tovrstna ugotovitev se sklada tudi z dejstvom, da upravne enote kot državne institucije, s katerimi ima posameznik najpogostejše stike, poznajo svoje dolžnosti izhajajoče iz tega položaja in se bistveno bolj fleksibilno odzivajo na spremembe okolja in (komunikacijskih) procesov, s čimer poskušajo zagotavljati čim večjo stopnjo učinkovitosti delovanja in prijaznosti uporabniku.

Elektronska pošta v sistemu prakse slovenskega elektronskega upravljanja na centralni državni ravni

Elektronska pošta v okviru elektronskega upravljanja na centralno upravni ravni je z vidika pestrosti informacij celo odvečen dejavnik, ki mu samostojno na prvi pogled ni smiselno posvečati večje pozornosti. To velja še posebno, ko razmišljamo o elektronskem upravljanju zgolj z vidika elektronskega upravljanja

⁴² Ta problem bi bil lahko rešljiv, če bi uradna oseba besedilo oblikovano v MS Wordu pripela direktno v vsebino elektronske pošte, ne pa kot prilogo. To kaže na relativno osnovno poznavanje delovanja aplikacij za pošiljanje elektronske pošte.

⁴³ Točna pisna informacija omogoča uporabniku, da jasno ugotovi, kaj potrebuje in kako poteka posamezen upravni postopek, medtem ko predvsem telefonske informacije omogočajo večji vdor semantičnih šumov, katerih posledica je nepravilno razumevanje sporočila in posledično časovno neučinkovita izvedba upravnega postopka ter nezadovoljstvo z opravljeno storitvijo.

kot takega. Elektronska pošta svoj pomen v tem kontekstu dobi šele, ko nas zanima komunikacijski vidik na eni strani ter upravno-kulturni vidik na drugi strani. Pa vendar je potreben bistveno bolj celovit pristop k problematiki, tako splošno kot tudi in predvsem v Sloveniji. Westova (2005) raziskava dokazuje, da je odzivnost na elektronsko pošto pomemben vidik elektronskega upravljanja. To pa še bistveno bolj velja tudi za Slovenijo, ki je v svoji upravni birokraciji bistveno za razvitimi državami sveta. Spletni portali, tako www.gov.si kot tudi portal upravnih enot in portal e-uprave, nikakor ne zagotavljajo zadostne količine in preglednosti informacij, ki bi državljanu omogočile relativno enostavno poslovanje v upravnih zadevah. To dokazuje tudi najnovejši primer, ko je sprememba organizacije vsebine po portalih povzročila, da so določene informacije in obrazci nedosegljivi, čeprav so v preteklosti še relativno uspešno delovali. In ravno v tovrstnih primerih, ko so informacije na portalih neorganizirane, slabo dostopne ali pa celo nedostopne⁴⁴, je uporaba elektronske pošte ključnega pomena. Posameznik, ki išče informacije s pomočjo spleta, bo namreč bistveno bolj pogosto uporabil tudi elektronsko pošto za pridobivanje manjkajočih informacij kot ostali, saj mu je elektronsko komuniciranje enostavno ter cenejše, za razliko od telefonskega razgovora in čakanja na liniji ter prevezovanja.

Pomembno je ponovno poudariti zavezanost slovenske države (vlade) elektronskemu upravljanju ter njegovi celoviti implementaciji v Sloveniji. Skladno s tem je ena izmed temeljnih vrednot tudi lahka in pregledna dostopnost informacij, vezanih na elektronsko upravljanje na svetovnem spletu, ki je zapisana že v strategiji za obdobje 2004 – 2006 in katera je bila v letu 2006 še vedno popolnoma enako slaba in neorganizirana kot leta 2004. Na posameznih segmentih pa so bile nekatere dobre rešitve odpravljene ali pa spremenjene na način, ki zmanjšuje že ustvarjeno preglednost.

V celoti gledano torej lahko trdimo, da na državni ravni obstajata dva vzorca, ki sta povezana tudi in predvsem s politično stabilnostjo posameznega sistema. V kolikor je za veliko večino institucij t.i. centralne upravno politične ravni značilna relativna nestabilnost ter odvisnost od aktualne politične situacije, je na drugi strani sistem upravnih enot relativno politično neodvisen in stabilen. To pa vpliva na upravno (politično) kulturo ter na spremenljivost le te. Iz tega izhaja tudi relativno slab uspeh pri elektronskem komuniciranju centralne upravno politične ravni na eni strani, ki se je še poslabšal z menjavo oblasti leta 2004, ter konstanten napredek pri elektronskem komuniciranju upravnih enot, kjer je pozitivno spremembo skozi tri časovne točke mogoče zaznati tako v kvantiteti, kvaliteti in hitrosti odgovorov na elektronska vprašanja na drugi strani. Beynon-Davies in

⁴⁴ Niso redki primeri, ko si portal državne uprave, portal e-uprave ter portal upravnih enot zaradi nesposobnosti usklajevanja delovanja uporabnika podajajo po spletnih povezavah v smislu "informacijo dobite na tej povezavi", kar nas naknadno preusmeri na drug portal, kjer ponovno ni želene informacije, ampak zgolj povezava na drug portal.

Martin (2004: 227) pa ponujata tudi drugo razlago, v kateri trdita, da je v okviru centralne uprave še vedno relativno majhen krog posameznikov, ki obvladajo elektronsko komunikacijo, zaradi česar je potrebno izvesti še več dodatnega usposabljanja javnih uslužbencev.

ELEKTRONSKO UPRAVNO KOMUNICIRANJE SLOVENSKE OBČINSKE UPRAVE

Metodološki okvir raziskovanja uporabe elektronske pošte v slovenskih občinah

Osnova tukaj predstavljene raziskave se nadaljuje iz projekta, ki se je zaključil s publikacijo "Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav"(Pinterič, 2004a) in je med drugim vseboval tudi prva preverjanja elektronskega komuniciranja slovenskih občin. Spomladi 2003 je bil na naslove vseh direktorjev občinskih uprav razposlan vprašalnik, ki je med drugim vseboval tudi vprašanje o tem, ali je posamezna občina sposobna odgovarjati na elektronsko pošto občanov. Temu je sledilo tudi praktično preverjanje, ki je na koncu postalo temeljna metoda te raziskave. Relativno slabi rezultati preverjanja s simulacijo situacije in njihovo odstopanje visokih pričakovanj na podlagi anketnega vprašanja so privedli do sistematičnega merjenja stanja na področju odgovarjanja na elektronska vprašanja občanov v letih 2003, 2004, 2005 in 2006.

Elektronski naslovi občin so bili enako kot v primeru centralne ravni zbrani preko portalov in spletnih strani institucij ter so predstavljali najbolj splošne naslove posamezne občine. V primeru občin smo za pridobivanje naslovov uporabili neformalni, vendar relativno dobro delujoč portal slovenskih občin "www.obcine.net" ter spletne strani občin. Nato pa smo na zbrane naslove poslali elektronsko pošto. Bazo elektronskih naslovov smo za morebitne spremembe preverjali pred vsakim pošiljanjem ter tako zagotovili ustrezne pogoje, ki naj bi omogočili začetek elektronske komunikacije. Enako kot v prejšnjem primeru centralne upravno-politične ravni je tudi v tem primeru časovni okvir predstavljal Zakon o upravnem postopku in v letih 2005 in 2006 Uredba o upravnem poslovanju.

Rezultati analize

Zaradi transparentnosti in boljše predstave o stanju elektronskega upravnega komuniciranja v slovenskih občinah najprej objavljamo osnovne podatke o odgovorih direktorjev občinskih uprav na anketno vprašanje "Ali se občani na vašo upravo lahko obrnejo preko e-pošte?" Do 1.6.2003 je bilo vrnjenih skupno 116 od 193 izpolnjenih anketnih vprašalnikov z odgovorom na to vprašanje. Preglednica 12 prikazuje razporeditev odgovorov po posameznih statističnih regijah.

Preglednica 12: Odgovor na anketno vprašanje o možnosti komuniciranja občana z občino po e-pošti 1.6.2003

Regija (št. občin v regiji)	Možnost, da občan z občinsko upravo komunicira s pomočjo e-pošte				Skupaj št. prejetih odgovorov v regiji
	Da	% od prejetih odgovorov	Ne	% od prejetih odgovorov	
Osrednjeslovenska (24)	13	81,2%	3	18,8%	16
Gorenjska (17)	9	81,8%	2	18,2%	11
Goriška (12)	5	71,4%	2	28,6%	7
Obalno-Kraška (7)	4	100%	0	0%	4
Notranjsko-Kraška (6)	2	50%	2	50%	4
JV Slovenija (16)	8	100%	0	0%	8
Zasavska (4)	2	100%	0	0%	2
Spodnjesavska (3)	2	66,6%	1	33,3%	3
Savinjska (32)	15	78,9%	4	21,1%	19
Podravska (34)	12	70,6%	5	29,4%	17
Pomurska (26)	16	80%	4	20%	20
Koroška (12)	4	80%	1	20%	5
Skupaj (193)	92	79,3%	24	20,7%	116

Vir: Pinterič, 2004a: 163.

Iz zgornje preglednice je razvidno, da elektronskega komuniciranja po elektronski pošti ni omogočalo skupno 20,7% občin, ki so odgovorile na to anketno vprašanje, oziroma kar 79,3% občin naj bi bilo sposobnih odgovarjati na elektronsko pošto občanov. Ob predpostavki, da tudi preostalih 77 občin, ki niso odgovorile na anketni vprašalnik občin ne odgovarja na elektronsko pošto, bi morali v letu 2003 prejeti elektronski odgovor približno od 47,7% vseh slovenskih občin. Na podlagi teh pričakovanj je bilo izvedeno empirično preverjanje 1.7.2003, 14.6.2004, 20.6.2005 in 4.6.2006.

Prva pomembna komponenta empiričnega preverjanja je bila dosegljivost elektronskih naslovov občin, ki omogočajo začetek elektronske komunikacije. Na tem področju je mogoče zaznati relativno dobro začetno stanje v letu 2003, ki se je skozi čas še izboljševalo. Leta 2003 je bilo brez elektronskega naslova, objavljenega na ustreznem mestu, 11 slovenskih občin, leta 2004 se je število zmanjšalo na 8, leta 2005 na 5, leta 2006 pa je bila brez objavljenega elektronskega naslova samo še ena občina (Jezerško). Šele v letu 2006 (oziroma med časovnima točkama v letih 2005 in 2006) pa so elektronski naslov objavile občine Dornava, Hrastnik in Zavrč. Tako je bila v letu 2003 pokritost z elektronskimi naslovi 94,3% in se je do leta 2006 povzpela na 99,5%. Tovrstno

začetno stanje je z vidika možnosti elektronskega komuniciranja občanov z občinami dodatno spodbudilo pričakovanja, postavljena na podlagi anketnega vprašalnika.

Drugi korak raziskovanja elektronske komunikacije z občinami je predstavljalo pošiljanje elektronske pošte z vprašanjem nanašajočim se na pristojnosti občinske uprave ali na informacije, ki naj bi jih občina tako ali drugače lahko posredovala občanu z namenom zagotavljanja čim boljše informiranosti. Na tej točki smo naleteli na prvo večjo oviro, in sicer na napačno zapisane ali pa celo fiktivne (realno neobstoječe) elektronske naslove⁴⁵. Tako so občine v letu 2003 objavile 27 napačnih elektronskih naslovov, v letu 2004 se je število napačnih e-naslovov povzpelo na 37, enako tudi v letu 2005, leta 2006 pa je število napačno objavljenih elektronskih naslovov upadlo na 18. Druga kategorija težav v procesu pošiljanja elektronske pošte pa predstavljajo prezasedeni elektronski nabiralniki (overquota mailbox). Tovrstnih primerov se je v letu 2003 pojavilo 5, leta 2004 sta bila tovrstna primera 2, leta 2005 pa se je število prezasedenih elektronskih nabiralnikov povzpelo na 10 in leta 2006 ponovno upadlo na 7.

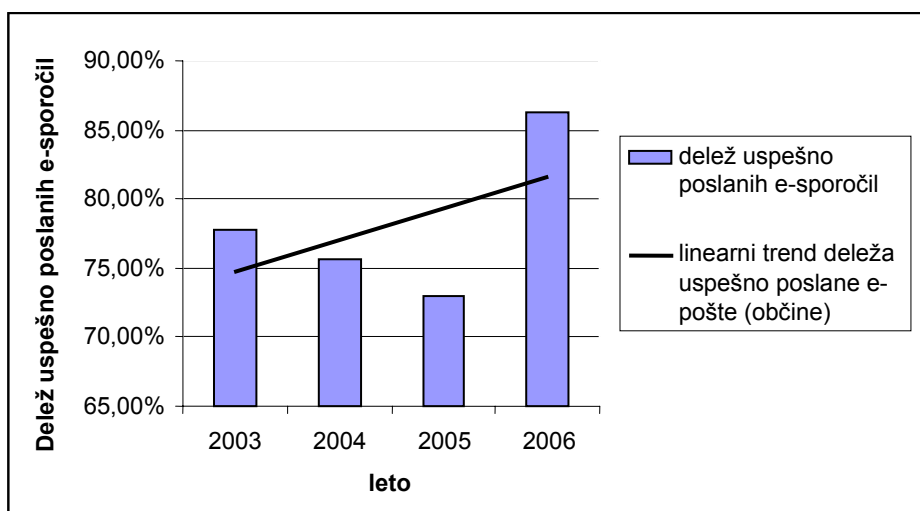
Preglednica 13: Možnosti pošiljanja elektronske pošte slovenskim občinam

	2003		2004		2005		2006	
Brez e-naslova	11	5,7%	8	4,1%	5	2,6%	1	0,5%
Napačen e-naslov	27	14%	37	19,2%	37	19,2%	18	9,6%
Prezaseden e-naslov	5	2,6%	2	1%	10	5,2%	7	3,6%
Uspešno poslana e-pošta	150	77,7%	146	75,7%	141	73%	167	86,3%
Skupaj občin	193	100%	193	100%	193	100%	193	100%

Vir: Lastna raziskava

Kot je razvidno iz preglednice 13 število občin, ki niso imele elektronskega naslova konstantno upada. Odstotkovno gledano se je v štirih letih spremljanja stanja število občin, s katerimi je mogoč resničen stik preko elektronske pošte, povečalo za slabih 10 odstotkov s 77,7% na 86,3%, kar pomeni, da je bilo leta 2006 tehnično mogoče komunicirati z več kot štirimi petinami slovenskih občin. Izračun linearnega trenda (glej graf 4) kaže, da se je v štirih letih spremljanja elektronskega komuniciranja slovenskih občin z občani na letni ravni delež uspešno poslanih elektronskih sporočil v povprečju povečeval za približno 2,3%, pri tem pa seveda ne smemo mimo dejstva, da je tovrsten trend predvsem posledica občutne pozitivne spremembe v letu 2006 in ne postopnega izboljševanja skozi daljše obdobje.

⁴⁵ Ena izmed tovrstnih cvetk je bila prisotna v Občini Pesnica, ki je v elektronskem naslovu na lastni občinski spletni strani svoje lastno ime zapisala narobe kot "Pasnica".

Graf. 4: Linearni trend uspešno poslanih e-sporočil občinam

Vir: Lastna raziskava, prirejeno na podlagi preglednice 13.

Na drugi strani pa je prišlo do precejšnjega povečanja napačnih elektronskih naslovov v letih 2004 in 2005, kar je lahko posledica neažuriranja vseh virov pridobivanja elektronskih naslovov na eni ter objavljane neobstoječih naslovov v upanju, da jih nihče ne bo uporabil, na drugi strani. Problem tekočega obnavljanja informacij je ena izmed glavnih ovir učinkovitega delovanja v okviru svetovnega spleta ne samo v primeru elektronskega upravljanja, ampak tudi v primeru drugih oblik elektronskega poslovanja.

Objavljanje elektronskih naslovov kot fasade (na primeru priprave strategij glej Kanter, 2001: 72), namenjene ljudem zgolj kot dokaz, da ima posamezna občina tudi elektronski naslov, pa je pojav, ki kaže na precejšnjo mero arogance in napačnega vrednotenja uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij med slovenskimi državljani.

Tretji sklop raziskovanja elektronskega komuniciranja s slovenskimi občinami je vezan na prejemanje odgovorov. Časovni okvir je bil prvotno na podlagi Zakona o upravnem postopku vezan na 30 dnevni rok dokler z Uredbo o upravnem poslovanju (UL RS, 20/05) ni bil rok za odgovarjanje na elektronsko pošto skrajšan na 15 delovnih dni. Pri obdelavi prispelih odgovorov smo upoštevali tudi kasnejše odgovore, ker s tem pridobimo tudi informacijo o institucijah, ki so svoj odgovor posredovale ampak v nerazumno dolgem času.

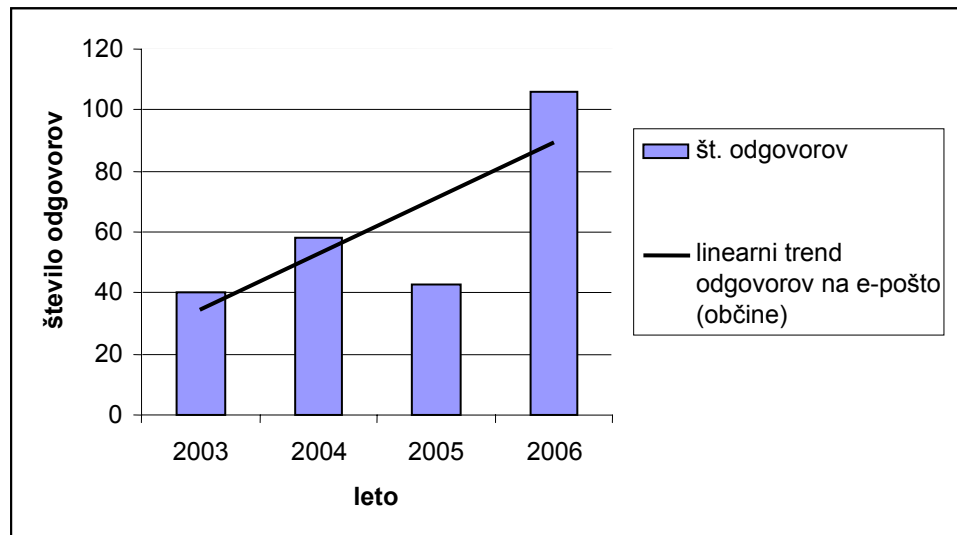
Preglednica 14 prikazuje odgovore občin na naša elektronska vprašanja, pri čemer so odstotki zaradi popolnejše slike navedeni tako od števila občin, katerim je bilo mogoče poslati elektronsko sporočilo, kot tudi od vseh slovenskih občin.

Preglednica 14: Odgovori slovenskih občin na elektronska sporočila

Leto	Število odgovorov	Odstotek odgovorov od uspešno poslanih sporočil	Odstotek odgovorov od vseh slovenskih občin
2003	40	26,6%	20,7%
2004	58	39,7%	30,0%
2005	43	30,5%	22,3%
2006	106	63,5%	54,9%

Vir: Lastna raziskava

Zgornja preglednica 14 kaže splošno premikanje situacije na boljše ne glede na to, ali gledamo rezultate v relativnem ali absolutnem smislu. Tako se je obseg elektronskega komuniciranja v obdobju 2003-2006 relativno povečeval od dobre četrtine občin na dobre dve tretjini. Absolutno pa so ti obsegi nekoliko manjši, saj je možnost komuniciranja iz ene petine zrasla na zgolj eno polovico do leta 2006. V vseh pogledih (tudi glede absolutnega števila odgovorov) pa je mogoče trditi, da se dejanska odzivnost slovenskih občin močno izboljšuje. Izračun linearnega trenda (glej graf 4) kaže na povprečni letni prirast nekaj več kot 18 elektronskih odgovorov.

Graf 4: Linearni trend odgovarjanja na e-pošto občanov

Vir: Lastna raziskava, prirejeno na podlagi preglednice 14.

Ti rezultati kažejo na pomembne premike tudi v okviru občinskih uprav pri njihovem poslovanju z občani, čeprav na nobenem koraku niso mogle ujeti upravnih enot, centralno upravno politično raven pa so občine uspele dohiteti šele v letu 2006.

Kljub očitnemu dolgoročnemu premiku na bolje, ki ga kaže analiza, pa je dejstvo, da je v času štiriletnega spremljanja stanja na tem področju obstajalo kar 51 občin, s katerimi zaradi različnih razlogov (ne zgolj zaradi napačnega elektronskega naslova, prezasedenosti elektronskega nabiralnika ali samo katerega drugega posamičnega faktorja) ni bilo mogoče v nobeni izmed časovnih točk vzpostaviti stika oziroma na elektronsko vprašanje nismo prejeli odgovora. Pogojno se tem 51 občinam pridružuje še dvainpetdeseta, ki je v letu 2003 imela vklopljen avtomatski odzivnik, da je pač dotična oseba na dopustu. Kljub avtomatsko generiranemu sporočilu je bilo to sporočilo vodeno kot veljavni odgovor. To pomeni, da s kar dobro četrtino (26,4%) slovenskih občin v štirih časovnih točkah zaporedoma zaradi kateregakoli vzroka ni bilo mogoče vzpostaviti elektronske komunikacije⁴⁶. Od tega pa jih je 13 (6,7% od vseh slovenskih občin oziroma 25,5% od občin, s katerimi ni bilo mogoče v nobeni časovni točki vzpostaviti komunikacije) takih, ki so po vseh indikatorjih⁴⁷ v vseh štirih časovnih točkah prejele naše elektronsko sporočilo, vendar nanj niso nikoli odgovorile.

Naslednjo kategorijo odgovorov predstavljajo odgovori v eni sami časovni točki, ki kažejo v okviru časovne komponente predvsem na dejstvo, da je v letu 2006 prišlo do velike spremembe pri odgovarjanju na elektronsko pošto, ki pa je na drugi strani močno povezana s precej neprofesionalnim odnosom do občanov kot strank v preteklih letih (glej preglednico 15).

Preglednica 15: Enkratni odgovori na elektronsko pošto

Leto	2003	2004	2005	2006
št. občin	7	12	5	42

Vir: Lastna raziskava

Na podlagi zgornje preglednice je mogoče razbrati, da je v časovni točki 2006 svoje elektronsko komuniciranje prvič izkazalo kar 42 novih občin, ki nikoli pred tem zaradi kakršnegakoli razloga niso odgovarjale na sporočila občanov oziroma jih niti niso prejemale. Za preostalih 24 občin (12,4% vseh slovenskih občin), ki so se odzvale zgolj v eni časovni točki, pa je mogoče trditi, da je šlo v veliki meri

⁴⁶ Te občine so MO Celje, MO Kranj, MO Novo mesto, Beltinci, Bled, Cankova, Cerkevnik, Črenšovci, Črna na Koroškem, Dobje, Dobrova - Polhov Gradec, Dobrovniki, Domžale, Gorišnici, Gornji Grad, Grosuplje, Hajdina, Hodoš, Hrastnik, Ilirska Bistrica, Jezersko, Jurišinci, Kidričevo, Kozje, Kranjska Gora, Križevci pri Ljutomeru, Ljutomer, Loški Potok, Luče, Miren – Kostanjevica, Mislinja, Moravske Toplice, Odranci, Ormož, Osilnica, Pesnica, Podlehnik, Polzela, Prevalje, Puconci, Radeče, Radenci, Radlje ob Dravi, Razkrižje, Ruše, Slovenska Bistrica, Sodražica, Škofljica, Šmartno ob Paki, Videm, Žetale in pogojno Mengeš z avtomatsko generiranim sporočilom leta 2003.

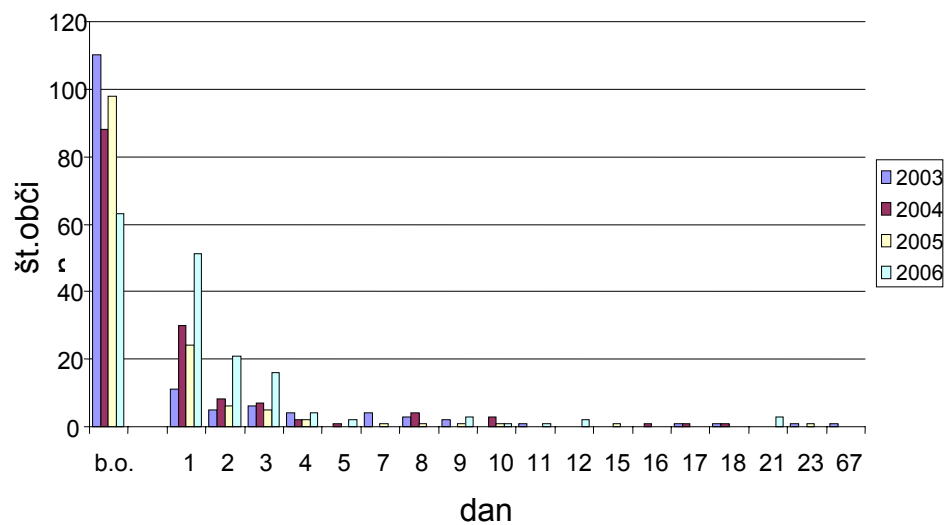
⁴⁷ Elektronsko sporočilo se ni nikoli vrnilo na naslov pošiljatelja.

za entuziazem uslužbenca, ki je ravno takrat bil zadolžen za elektronsko pošto oziroma, da je bila uspela elektronska komunikacija s tovrstno občino zgolj srečno naključje in ne zanesljivo delujoč kanal komuniciranja.

Skupno to pomeni, da je 38,8% (tistih, s katerimi elektronska komunikacija ni bila možna ter tistih, ki so na naše elektronsko sporočilo odgovorili samo v eni časovni točki z izjemo leta 2006) vseh slovenskih občin še vedno popolnoma ali precej nepripravljenih na elektronsko komuniciranje z občani.

Zadnja pomembna komponenta analize elektronskega komuniciranja slovenskih občin z občani je hitrost odziva, ki zagotavlja drugi del dodane vrednosti elektronskega komuniciranja pri zagotavljanju učinkovitosti poslovanja in prijaznosti do uporabnika.

Graf 5: Hitrost odgovorov občin na e-pošto



b.o. : brez odgovora

Vir: Lastna raziskava

Graf 5 prikazuje dva elementa. Prvi je obseg neodgovarjanja na elektronsko pošto, ki v vsakem obziru močno kviri celotno sliko in jasno kaže, da je ignoriranje elektronskih sporočil še vedno precej pogost pojav. Na drugi strani pa je iz grafa razviden očiten povečan obseg hitrega odgovarjanja na elektronska sporočila, na podlagi česar je mogoče trditi, da v primerjavi z letom 2003, ko posameznik ni mogel točno vedeti, kdaj in če sploh bo prejel odgovor, lahko štiri leta kasneje na podlagi koncentracije odgovorov s precejšno gotovostjo pričakuje odgovor v prvih

štirih delovnih dneh, ali pa je precej verjetno, da posameznik odgovora ne bo prejel. Kriterij prvih štirih dni je v tem primeru izbran povsem arbitrarno na podlagi največje koncentracije elektronskih odgovorov.

Preglednica 16: Odstotek odgovorov v prvih štirih dneh

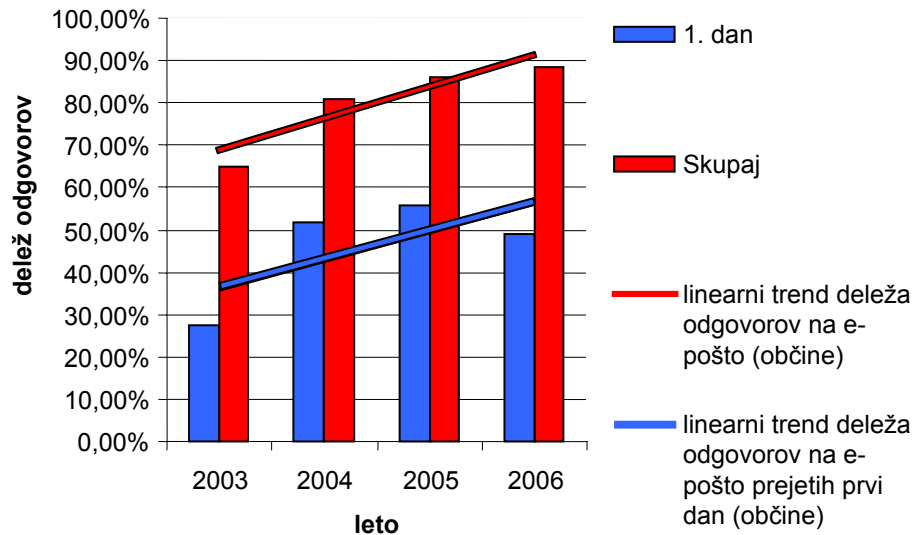
	2003	2004	2005	2006
1. dan	27,5%	51,7%	55,8%	49%
2. dan	12,5%	13,8%	14%	20,2%
3. dan	15%	12,1%	11,6%	15,4%
4. dan	10%	3,4%	4,7%	3,8%
Skupaj	65%	81%	86%	88,5%

Vir: Lastna raziskava

Iz zgornje preglednice 16 je večanje obsega odgovorov v prvih štirih dneh jasno razvidno, kar dokazuje našo prejšnjo trditev, da lahko občani s čedalje večjo gotovostjo pričakujejo odgovor na svojo elektronsko pošto v manj kot enem tednu, v nasprotnem primeru pa že lahko začnejo ali iskati informacijo drugje ali pa začnejo pri občini posredovati z drugimi oblikami komunikacije, kar pa seveda zmanjšuje učinkovitost delovanja in obseg prijaznosti uporabniku.

Tudi linearni trend (glej graf 6) kaže na pozitiven prirast deleža odgovorov skozi štiriletno obdobje (idealno letno odgovori za 7,5% več občin kot predhodne leto). V primeru elektronskih odgovorov, ki prispejo samo prvi dan, pa ta prirast znaša 6,9%.

Graf 6: Linearni trend deleža odgovorov na e-pošto občanov prvi dan in vseh odgovorov



Vir: Lastna raziskava, prirejeno na podlagi preglednice 16.

Na podlagi tega torej lahko trdimo, da v primeru komuniciranja slovenskih občin z občani s pomočjo elektronske pošte v zadnjih štirih letih nedvomno obstajajo pozitivni premiki, ki se bodo zaradi potreb okolja najverjetneje še nadaljevali in pospeševali.

Teorija in praksa elektronskega komuniciranja v slovenskih občinah

Elektronsko komuniciranje oziroma komuniciranje s pomočjo elektronske pošte v slovenskih občinah predstavlja šibko točko slovenske e-uprave. Na to kaže že razkorak med vzorcem občin, ki so v anketi odgovorile, da njihove občine omogočajo občanom stik s pomočjo elektronske pošte in dejanskim stanjem. Od leta 2003, ko je bila izvedena anketa, se je precej spremenilo. Vendar niti v letu 2006 po štirih letih še vedno realnost v tem pogledu ne dosega teoretičnih možnosti oziroma "diplomatskih odgovorov", ki obljublajo nerealno. Z drugimi besedami, dejanska odzivnost na elektronsko pošto v letu 2006 še vedno ni dosegla, niti absolutno niti relativno, na podlagi anket pričakovane odzivnosti v letu 2003. Pa vendar je mogoče opaziti nekatere premike na bolje. Prvič, vedno več slovenskih občin je imelo objavljen kontaktni elektronski naslov. Drugič, povečalo se je število delujočih elektronskih naslovov. Tretjič, število občin, ki so odgovorile na elektronsko pošto se je v štirih letih povečalo za 2,5-krat. Čas odzivnosti se je skrajšal, saj je v prvih štirih dneh leta 2006 na elektronsko pošto odgovorilo 23,5% občin več kot leta 2003, pri čemer je v letu 2006 skupen obseg odgovorov v prvih štirih dneh predstavljal kar 88,5% vseh prejetih odgovorov.

Na drugi strani pa še vedno obstajajo nekatere slabosti, kot je še vedno visok delež občin, ki objavljajo napačne elektronske naslove ali pa še vedno ne odgovarjajo na elektronsko pošto občanov. V kolikor primerjamo občine s centralno upravno politično ravno, lahko trdimo, da prihaja do pozitivnih sprememb, kajti če so bile občine v preteklosti zelo zaostale v razvoju e-uprave v segmentu komuniciranja z občani s pomočjo elektronske pošte, so v letu 2006 naredile velik korak naprej in prehitele najpomembnejše upravno-politične institucije, in sicer predvsem vsa ministrstva, ki so v letu 2006 s 33% odgovorom na elektronsko pošto postala najšibkejši člen na področju uporabe elektronske pošte pri komuniciranju z državljani. Občine pa so se v letu 2006 z nadpovprečno dobrim odzivom uvrstile takoj za upravnimi enotami, kjer je glede na vsebinsko naravo lokalne samouprave najverjetneje tudi njihovo mesto (glede na to, da so upravne enote še vedno tisti del upravne strukture, ki zaradi centraliziranosti slovenske upravne strukture izvaja veliko večino nalog za državo).

Vsekakor lahko pričakujemo tudi nadaljnje izpopolnjevanje občin oziroma občinskih uradnikov za tekočo uporabo elektronske pošte kot sredstva komuniciranja z občani, kar bo vodilo k večji učinkovitosti in prijaznosti do občana kot uporabnika s strani slovenskih občin. K temu bo nedvomno pripomogla tudi menjava generacij v občinskih upravah, saj bodo mlajše generacije uslužbencev uporabo informacijsko komunikacijskih tehnologij, kot sta internet in elektronska pošta, dojemale bistveno drugače in brez odpora do uporabe. Podobno tudi Beynon-Davies in Martin (2004:227) ugotavljata, da so občinski uslužbenci relativno slabo podkovani v uporabi novih tehnologij in jim pogosto težave povzročajo že tako preproste naloge, kot je pošiljanje elektronske pošte. Deloma se s tem sicer lahko strinjamo (vsaj v delu, kjer prihaja do pozitivnih sprememb), nikakor pa tega ne moremo podpreti v celoti, saj Torpe in Nielsen (2004) istočasno ugotavljata, da se je na elektronsko pošto pripravljenih odzvati 87% danskih občin. Na podlagi tega lahko trdimo, da je pomemben faktor tudi upravna organizacijska kultura in ne zgolj ustrezna opremljenost ter informacijska pismenost občinskih uprav.

NEKATERI VZROKI ZA STANJE IN UMEŠČANJE V MEDNARODNI KONTEKST

Glede na predhodno predstavljene rezultate, ki v določenih primerih niso ravno najbolj spodbudni se poraja vprašanje o tem kaj, kako in zakaj botruje nastali situaciji.

Vzroke za obstoječe stanje smo poskušali preveriti s pomočjo kratke, približno desetminutne telefonske ankete. Izmed institucij, ki so bile zajete v predhodno raziskavo, smo oblikovali vzorec nekaj najbolj problematičnih ter za kontrolno skupino dodali nekaj institucij, ki so na elektronsko pošto odgovarjale redno. V vzorec je bilo vključenih 60 različnih institucij, od česar je bilo 8 institucij centralne upravno-politične ravni, 14 upravnih enot in 38 občin (od tega pet mestnih). Občine v vzorcu so bile izbrane po kriteriju približno enakomerne geografske razporeditve po območju cele Slovenije in po kriteriju velikosti občinske uprave (na podlagi števila redno zaposlenih in tako, da so bile zajete občine z različno velikimi občinskimi upravami), s čimer je bilo omogočeno preverjanje morebitnega vpliva velikosti občinske uprave na zmožnost odgovarjanja na elektronsko pošto občanov. Skupno je bilo odgovorjeno na 21 vprašalnikov, kar je 35% predvidenega vzorca oziroma 7,7% enot, na katerih se je izvajala raziskava z elektronsko pošto. Telefonska anketa se je izvajala v zadnjem tednu avgusta 2006.

Vprašanja so bila zaprtega tipa in identična za vse institucije. Namenjena so bila predstavnikom za stike z javnostjo, načelnikom upravnih enot, direktorjem občinskih uprav oziroma županom (vse občine namreč še nimajo direktorja občinske uprave). Vprašalnik je bil sestavljen tako, da je anketiranca vodil od splošnih vprašanj o pomenu e-uprave in pomenu elektronske pošte do iskanja vzrokov za morebitno neodgovarjanje in končnega soočenja z rezultatom raziskave za institucijo, iz katere anketiranec prihaja.

Anketiranje ni potekalo brez težav, katerim pa ni botrovalo dopustniško obdobje, temveč ponovno odnos do državljana/občana/raziskovalca. V tej interpretaciji ne upoštevamo števila prevezovanj telefonskega klica, saj je v nekaterih razvejanih sistemih ob dejstvu, da navadno direktne številke kompetentnih oseb niso objavljene, tovrstno prevezovanje nujno zlo. To je bilo še posebno razvidno na primeru centralne upravno-politične ravni, ki enako kot na elektronsko pošto v veliki meri odgovarja tudi na tovrstne telefonske pozive državljanov. Tako so v kabinetu predsednika vlade, ministrstvu za finance in ministrstvu za javno upravo zahtevali, da se jim celotna zadeva najprej posreduje po elektronski pošti, češ da bodo potem naknadno videli, če so pripravljeni na anketo odgovarjati. Tovrsten odziv popolnoma sovпада z (ne)odgovarjanjem na elektronsko pošto ter argumentom o aroganci aktualne centralne upravno-politične oblasti. Tovrsten vtis so pri telefonski anketi izpodbijali na ministrstvu za kmetijstvo, za notranje zadeve

ter v Državnem zboru, kjer so brez problemov takoj poiskali primerne ga sogovornika, ki je brez težav odgovoril na anketna vprašanja.

Ponovno je bil bistveno nadpovprečen odziv v upravnih enotah, kjer so si načelniki brez težav vzeli čas in odgovorili na vprašalnik, kar ponovno potrjuje dejstvo, da so upravne enote tiste, ki so z državljanom najpogosteje v stiku in so tega stika profesionalno navajene. Občine pa so bile enako kot pri raziskavi z elektronsko pošto nekje vmes. Pogosto je bilo potrebnih več klicev, da smo prišli do želene osebe, veliko direktorjev občinskih uprav je bilo konstantno zasedenih s sestanki, vsi, do katerih pa smo uspeli priti, pa so se na zadevo odzvali profesionalno in brez težav pomagali pri iskanju razlogov za (ne)odgovarjanje na elektronsko pošto državljanov.

Glede na dejstvo, da je bila večina empiričnega raziskovanja usmerjena v preverjanje praktičnega delovanja elektronske pošte slovenske javne uprave v komunikaciji z uporabnikom in da je bila telefonska anketa zgolj poskus osvetlitve razlogov za ugotovljena neskladja med pričakovanji (na podlagi strategij in pravega okvira) ter prakso (dejanskim odgovarjanjem na elektronsko pošto državljana), menimo, da je na podlagi realiziranega manjšega vzorca mogoče sklepati o nekaterih razlogih za tovrstno stanje. Hkrati pa je mogoče dodatne zaključke potegniti tudi iz same razlike med predvidenim in realiziranim vzorcem, ki kaže na nelagodje slovenske javne uprave ob poskusih iskanja vzrokov za nekatere nepravilnosti pri zagotavljanju zakonsko predvidenih storitev za državljanke. V celoti gledano tovrsten vzorec zadostuje za izpeljavo nekaterih kvalitativnih ocen in interpretacij o opazovanem pojavu, ni pa namenjen kvantitativnim metodam raziskovanja in interpretiranja.

Elektronsko upravljanje večina (85,7%) anketiranih razume kot zelo pomemben oziroma pomemben koncept, ki se uvaja v slovenski javni upravi. Preostali trije anketiranci (upravne enote) trdijo, da gre za srednje pomemben koncept. Nihče pa ne meni, da je zadeva nepomembna ali celo odvečna. Enako razmerje odgovorov smo dobili tudi pri vprašanju pomembnosti uvajanja elektronske uprave za dotično institucijo, iz katere anketiranec prihaja, le da so kot srednje pomembno elektronsko upravo tokrat ocenili dve upravni enoti in ena občina. Pomen elektronske pošte je v okviru izvajanja e-uprave v posameznih institucijah še večji, saj zgolj ena občina meni, da gre za srednje pomemben element e-uprave, ostale občine, upravne enote ter institucije centralne upravno-politične ravni pa menijo, da je to pomemben oziroma zelo pomemben element e-uprave v delovanju posamezne organizacije. Od tega jih 13 oziroma 61,9% meni, da gre za zelo pomemben element delovanja e-uprave v njihovi instituciji.

V vseh treh enotah centralno upravno politične ravni so zatrdili, da redno odgovarjajo na elektronsko pošto državljanov (praksa je pokazala, da zgolj v eni izmed njih). V upravnih enotah v treh primerih na elektronsko pošto odgovarjajo občasno, v treh odvisno od vsebine, preostalih osem upravnih enot pa po lastnih

besedah na elektronsko pošto državljanov odgovarja redno. Občine večinoma navajajo, da na elektronsko pošto odgovarjajo občasno. Ena je priznala, da na elektronsko pošto občanov ne odgovarja, dve pa trdita, da na elektronsko pošto odgovarjajo redno (nobena izmed teh dveh v vseh štirih časovnih točkah ni posredovala odgovora na elektronsko posredovano vprašanje). Večina (76,2%) anketiranih meni, da njihove institucije odgovorijo na 90-100% elektronske pošte, ki jo prejmejo s strani državljanov/občanov, štiri institucije priznavajo, da odgovorijo zgolj na 70-89% prejete elektronske pošte, ena občina pa odkrito priznava, da odgovori na manj kot 50% prejete elektronske pošte. Anketiranci na dveh upravnih enotah in v treh občinah menijo, da je odgovarjanje na elektronsko pošto državljanov/občanov zgolj prijazna poteza institucije, preostalih 76,2% anketiranih pa meni, da so na elektronsko pošto dolžni odgovarjati, čeprav pri odgovoru najpogosteje v to niso bili prepričani in je samo eden izmed anketirancev znal zadevo utemeljiti z ustrežno pravno podlago o zavezujočnosti odgovarjanja na elektronsko pošto državljanov.

Z izjemo občine, v kateri so odgovorili, da se ne odzivajo na elektronsko pošto državljanov, vsi preostali anketiranci trdijo, da je splošni elektronski naslov njihove institucije, ki je objavljen na svetovnem spletu, delujoč in se nanj redno odzivajo.

Na vprašanje o splošnih vzrokih, zakaj v določenih primerih prihaja do neodgovarjanja na elektronsko pošto državljanov/občanov, sta dve instituciji centralne upravno-politične ravni izbrale kot razlog organizacijsko kulturo institucije, ki še vedno zavrača moderne oblike komunikacije, tretja pa je za to okrivila dodatno obremenitev zaposlenih z odgovarjanjem na e-pošto. Pri upravnih enotah so kar v osmih primerih kot razlog navedli organizacijsko kulturo, ki zavrača sodobne metode komuniciranja, ena upravna enota je za neodgovarjanje na e-pošto okrivila povečanje obremenjenosti zaposlenih (ista UE je tudi priznala, da uspe odgovoriti zgolj na 70-89% e-pošte državljanov), ena pa je izbrala odgovor "drugo". Pet od osmih (62,5%) občin, ki so odgovarjale na vprašanje, je kot najbolj verjeten vzrok za neodgovarjanje na elektronsko pošto navedlo dodatno obremenitev zaposlenih, ki se ob tem pojavi, preostale tri občine pa so poudarile, da je najverjetneje še vedno prisotna organizacijska kultura, ki zavrača uporabo sodobne metode komuniciranja.

V naslednjem koraku smo anketirance povpraševali po tem, kaj od naštetega bi pa lahko bilo razlog za neodgovarjanje na e-pošto v njihovi instituciji (anketiranci pri tem še niso vedeli za raziskavo, ki smo jo predhodno izvedli in za njene rezultate). Na centralni upravno-politični ravni niso znali sestaviti primerne enoznačnega odgovora, saj so vsi navedli opcijo "drugo" oziroma zatrjevali, da neodgovarjanje pri njih ni možno. Edino na ministrstvu za notranje zadeve so zatrjili, da odgovarjajo na vse, razen na žaljiva, neresna ali nepodpisana sporočila (odzivnostni test potrjuje to dejstvo). Med upravnimi enotami sta dve kot morebiten razlog navedli preobremenjenost zaposlenih, dve pa morebitne težave z

odnosom zaposlenih do elektronske komunikacije. Ostalih 60% upravnih enot je iskalo razloge zunaj institucije in poudarjalo, da oni sicer odgovarjajo, niso pa prepričani, če potem odgovor dejansko prispe do naslovnika. Vseh osem občin pa je kot poglavitni razlog morebitnega neodgovarjanja na elektronsko pošto navedlo preobremenjenost zaposlenih z drugimi zadevami, zaradi česar odgovarjanje na elektronsko pošto občanov pogosto izpade iz delokroga zaposlenih.

Preglednica 17: Pregled odgovorov na anketna vprašanja glede na tip institucije

	Občine	Upravne enote	Institucije centralne upravno-politične ravni
Št. izpolnjenih vprašalnikov	8	10	3
Trditev iz vprašanja	Odstotek odgovora glede na vse odgovore za posamezen tip institucije		
e-uprava je na splošno (zelo) pomembna	100%	70%	100%
e-uprava je za dotično institucijo (zelo) pomembna	87,5%	80%	100%
E-pošta je (zelo) pomemben element e-uprave v dotični instituciji	87,5%	100%	100%
Redna uporaba e-pošte za komunikacijo z državljani/občani	25%	40%	100%
Seznanjenost z dolžnostjo odgovarjanja na e-pošto državljanov/občanov	62,5%	80%	100%
Najpogostejša splošna omejitev za neodgovarjanje na e-pošto	Dodatna obremenitev zaposlenih (62,5%)	Neprimerna upravna kultura (80%)	Neprimerna upravna kultura (66,6%)
Najpogostejši potenciali razlog za neodgovarjanje na e-pošto državljanov/občanov znotraj lastne institucije	Občutek preobremenjenosti zaposlenih z odgovarjanjem na e-pošto (87,5%)	Neprimerna upravna kultura (30%)	Različni razlogi (nepodpisana sporočila, žaljive vsebine, itd.) (66,6%)

Vir: Lastna raziskava.

Po tej seriji relativno splošnih vprašanj smo vsakega izmed anketirancev soočili z dejstvom o tem, kolikokrat je na našo elektronsko pošto odgovorila njihova institucija v času izvajanja raziskave. Pri načelnikih upravnih enot je informacija o izpuščenih odgovorih zbudila precejšnje začudenje in verižno reakcijo preverjanja, na podlagi katere smo v dnevu ali dveh dobili elektronsko pojasnilo, kaj in kje se je zataknilo. To ponovno kaže na strokovnost dela upravnih enot ter jasno zasidrano vizijo služenja uporabniku. Na drugi strani pa so v organih centralne upravno politične ravni (dve od treh institucij, ki sta odgovarjala na anketo in imata relativno slab rezultat) ter v veliki večini občin to informacijo sprejeli kot dejstvo in niso našli primerne razloga za nastalo situacijo. Najpogosteje so poskušali situacijo rešiti z izjavo, da takrat še niso bili na tem delovnem mestu ali pa, da elektronsko sporočilo ni bilo ustrezno posredovano kompetentni osebi ter se je posledično izgubilo nekje v organizaciji.

V grobem tako lahko trdimo, da na deklarativni ravni obstaja relativno soglasje glede pomena uvajanja e-uprave in da se vodilni zaposleni v veliki večini institucij strinjajo, da je elektronska pošta nepogrešljiv del sodobnega upravljanja enako kot tudi stikov z občani. Skladno s tem večinsko zatrjujejo, da so elektronski naslovi objavljeni na spletnih straneh tehnično delujoči in se organizacija redno odziva na prispelo elektronsko pošto državljanov/občanov. V kolikor temu ni tako, v veliki meri odgovornost za to na splošni ravni pripisujejo organizacijski kulturi v ustanovi, v kateri do tovrstnih problemov prihaja, vendar pa menijo, da sami problema z neodgovarjanjem na elektronsko pošto državljanov/občanov nimajo. V kolikor pa bi do tovrstnih problemov prišlo, pa za to okrivijo preobremenjenost zaposlenih in šele nato organizacijsko kulturo. Na dejstvo o lastnem neodgovarjanju se institucije odzivajo različno, glede na dejanski pomen stika s posameznikom na splošno. Tako so upravne enote ob sporočanju težave večinoma takoj sprožile alarm, uvedle preiskavo in sporočile rezultat osebi, ki je napako javila, medtem ko so predvsem občine bolj ali manj stoično sprejele dejstvo, da so bile ulovljene pri neodzivnosti na elektronska vprašanja.

In ravno iz tega odziva lahko sklepamo, da je preobremenjenost zaposlenih lahko predvsem v manjših občinah velik problem pri odgovarjanju na elektronsko pošto občanov, vendar pa glavni razlog tiči v nepripravljenosti na spremembo odnosa zaposlenih do problemske situacije, iz česar lahko izpeljemo, da je bolj kot preobremenjenost zaposlenih problem v organizacijski kulturi slovenskih občin, medtem ko je preobremenjenost zaposlenih z drugim delom predvsem priročen izgovor. Na centralni upravno politični ravni pa je več kot iz izpolnjenih anket mogoče sklepati iz zahtev po vnaprejšnjem pošiljanju vprašalnika po elektronski pošti⁴⁸. Iz tega lahko izpeljemo predvsem strogo birokratizacijo vrha uprave, ki se še vedno drži starih birokratskih načel dolgega postopka in čakanja v vrsti.

⁴⁸ Pri tem so vztrajali tudi po tem, ko smo jih seznanili z dejstvom, da nam na elektronsko pošto v preteklosti niso odgovarjali, zaradi česar ne vidimo smisla v tem, da jim sedaj pošljemo anketni vprašalnik po komunikacijskem kanalu, ki se je predhodno izkazal za neprepustnega za dvosmerno komunikacijo.

Dodatno je zadeva problematična z vidika primerjave med upravnimi enotami in organizacijami upravnega vrha, saj so tako načelniki upravnih enot postali lažje dosegljivi državljanom kot pa oddelek za stike z javnostmi pri različnih ministrstvih in v kabinetu predsednika vlade.

Dodatno pomembno opažanje je vezano na relativno slabo poznavanje zakonodaje s področja delovanja uprave in dolžnosti odgovarjanja na vsako resno elektronsko sporočilo, saj še vedno veliko anketiranih ljudi meni, da gre zgolj za prijazno gesto, da se potrudijo z elektronskim odgovorom, po drugi strani pa tudi tisti, ki so izjavili, da so dolžni odgovarjati na elektronsko pošto, pogosto v to niso bili prepričani ali pa so dolžnost odgovora pogosteje iskali v kulturi komuniciranja in ne zakonski podlagi.

Iz povedanega je mogoče sklepati, da bo potrebno še precej napora preden bomo lahko govorili o slovenski upravi kot elektronski in uporabniku prijazni. Med drugim bosta tudi pristojno ministrstvo in vlada morala namesto pisanja vsebinsko zastarelih strategij več pozornosti posvetiti tudi odgovarjanju na elektronsko pošto ter s svojim zgledom spodbujati spremembo organizacijske kulture slovenske javne uprave na tem področju. Do tedaj pa lahko pozitiven zgled iščemo pri upravnih enotah in upamo, da bodo državljanji s čedalje večjo elektronsko pismenostjo, do katere prihaja skozi razvoj generacij, prisilili upravne institucije v večjo fleksibilnost in prijaznost do uporabnika. Ocenjevanje empirične raziskave z vidika razmerja do upravne kulture pa kaže natanko to, kar je bilo izpostavljeno v teoretičnem delu, da je najprej potrebna sprememba upravne kulture, da bosta e-uprava in e-upravljanje lahko zaživela v vsem svojem potencialu. Na to, da je uvajanje informacijsko komunikacijskih tehnologij ter e-uprave v odvisnosti od spremembe upravne kulture, kažejo predvsem telefonske ankete v segmentu, ko so sogovorniki pojasnjevali, da je za neodgovarjanje na elektronsko pošto krivo predvsem pomanjkanje ustrezne organizacijske kulture ter občutek preobremenjenosti zaposlenih. Vendar pa je spreminjanje upravne kulture deloma mogoče meriti skozi odgovarjanje na elektronsko pošto, še posebno, če povezujemo to s projekti razvoja kakovosti storitev upravnih enot, kot jih na primeru Trebnjega opisujeta Rman in Lunder (2003), saj je za upravne enote v primerjavi z občinami in ministrstvi značilno povsem drugačno obravnavanje elektronske pošte, tako z vidika dejanskega odgovarjanja, kot kasnejšega vrednotenja elektronske pošte v telefonskih anketah. Drug vidik sprememb upravne kulture v povezavi z odgovarjanjem na elektronsko pošto državljanov/občanov pa je vezan na doslednost izvajanja sprejete pravne ureditve, na podlagi česar lahko tistemu delu slovenske javne uprave, ki ne odgovarja na elektronsko pošto državljanov, očitamo (upravno) (ne)kulturo selektivnega izvajanja pravnega reda s področja delovanja javne uprave. S tem pa se vrnemo na začetno vprašanje teoretičnega dela te disertacije v smislu prisotnosti pravne države, saj uzakonitev obveznega odgovarjanja na elektronsko pošto državljanov predstavlja to dejavnost iz področja (upravne, komunikacijske) kulture na področje

spoštovanja in izvajanja obstoječe pravne ureditve ter zagotavljanja predvidljivosti delovanja javne uprave kot enega izmed temeljev pravne države.

Na podlagi zgornjih interpretacij, dobljenih rezultatov ter predhodno omenjenih znanih sorodnih raziskav v drugih državah lahko poskušamo Slovenijo objektivneje umestiti v delček mednarodnega prostora na področju zagotavljanja uporabniku prijazne uprave v smislu rednega odgovarjanja na elektronsko pošto.

Pri tem je nujno potrebno opozoriti, da so podatki za ZDA in Dansko relativno stari, pri Danski pa je bila dostopna informacija samo za eno časovno točko. Vendar pa lahko ravno časovno razliko med rezultati upoštevamo kot utež pri interpretaciji v smislu, da stvari kljub občasnim nihanjem načeloma ne gredo v negativno smer. Sočasno pa je potrebno opozoriti, da so zaradi različnih načinov organiziranja političnih sistemov (ZDA in Slovenija) neposredno primerljivi zgolj podatki o odgovarjanju na elektronsko pošto v danskih in slovenskih občinah.

Preglednica 18: Primerjalni pregled stanja v Sloveniji, ZDA in na Danskem (odstotek odgovorov na poslano elektronsko pošto)

	Slovenija - centralna raven	Slovenija – upravne enote	Slovenija - občine	ZDA – zvezna raven	Danska – občine
2000				91%	
2001				80%	
2002				55%	87%
2003			26,6%	68%	
2004	50%	72,4%	39,7%		
2005	48,4%	79,3%	30,5%		
2006	41,7%	86,2%	63,5%		
povprečje	46,7%	79,3%	40,1%	73%	87%

Vir: Prirejeno na podlagi Trope, Nielsen, 2004, West, 2005 in lastne raziskave.

Tako lahko opazimo, da so danske občine v letu 2002 odgovorile na 60,4% več elektronske pošte občanov kot slovenske občine v letu 2003 (v obeh primerih je osnovni vzorec predstavljala celotna populacija) in da so celo štiri leta po izvedbi raziskave z elektronsko pošto na Danskem v Sloveniji občine še vedno zaostajale za 27% odstotkov posredovanih elektronskih odgovorov na elektronsko pošto občanov. Dosežku danskih občin so se najbolj približale slovenske upravne enote, ki so s svojo večletno uspešnostjo pri odgovarjanju na elektronsko pošto presegle tudi večletno povprečje odgovarjanja na elektronsko pošto državljanov s strani ameriških zveznih organov (upravne enote so po svojem izvoru lahko primerljive s slednjimi, saj gre za sistem decentralizacije dela slovenske državne uprave in ne za sistem enot lokalne samouprave). Sočasno pa lahko v primerjavi med zvezno administracijo ZDA in slovensko centralno upravno-politično ravnanje, ki je enako primerljiva kot upravne enote (ob upoštevanju dejstva, da gre za dva popolnoma različno organizirana upravno-politična sistema), ugotovimo, da so ZDA v tej

primerjavi bistveno boljše. V kolikor poskušamo posploševati, lahko trdimo, da je na podlagi tako predstavljenih podatkov (ki so žal pomanjkljivi, ker ne gre za sinhronizirano raziskovanje istega pojava v večih državah hkrati) Slovenija z izjemo upravnih enot dejansko zelo zaostala na področju zagotavljanja uporabniku prijaznega načina pridobivanja informacij s pomočjo elektronske pošte. Za to pa lahko, na podlagi nakazanih možnih vzrokov v telefonskih anketah in dvotretinjskim deležem neodgovorov, okrivimo predvsem nesposobnost ustrezne prilagoditve organizacijske strukture in upravne kulture v slovenski javni upravi, katera bi omogočala fleksibilno delovanje ter razumevanje pomena spremenjenega poudarka v razmerju javna uprava – uporabnik.

IV. DEL
OCENA STANJA

Elektronsko upravljanje in elektronska uprava nista več najnovejši modni hit razvitih držav, ampak neobhodna nužnost vsake sodobne javne uprave. Spreminjajoča se in fleksibilna družba zahteva enako prilagodljivo in fleksibilno javno upravo, saj le tovrstna uprava lahko uspešno in učinkovito služi svojemu osnovnemu namenu, to je zagotavljanju družbene stabilnosti s pomočjo zagotavljanja različnih oblik javnega dobra. Že od druge polovice dvajsetega stoletja je v svetu prihajalo do spoznanj, da "predpotopna" birokratska uprava ni sposobna učinkovito in kakovostno servisirati vedno večjega števila uporabnikov javnega dobra. Avtomatizacija procesov, racionalizacija dela in postopno širjenje polje diskrecije uslužbencev je zagotavljalo počasno korakanje v smeri, ki jo je narekovala vedno bolj potrošniško kapitalistična logika družbe. Posledica tovrstnih inkrementalnih sprememb je v drugi polovici osemdesetih in predvsem v devetdesetih letih privedla javno upravo v svetu do iznajdbe koncepta novega upravljanja javnega sektorja, ki je potrdil in priznal kot nujne tiste reformne procese, ki so sledili učinkovitejši javni upravi. Uprava se je iz samozadostne in samovšečne hierarhične piramide počasi začela spreminjati v amorfnu mrežje, ki ga je skupaj držalo samo še institucionalno ogrodje in pravni okviri delovanja. Že v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja Osborne in Geabler (1993) opisujeta proces preoblikovanja ameriške javne uprave na različnih ravneh. Nabor praktičnih primerov v prvi vrsti kaže na tri osnovna načela, ki zamenjujejo birokratsko togost, to so učinkovitost, racionalnost in delovanje v javno korist.

Na drugi strani se je dogajal pospešen tehnološki razvoj, ki je informacijsko komunikacijsko tehnologijo ponesel do neslutnih razsežnostih⁴⁹. Ameriški poskus vzpostavitve alternativnih oblik komunikacije ARPA se je v devetdesetih razširil po celotni Ameriki in pred prelomom stoletja prodril tudi v svet. Razvil se je internet kot magična rešitev vseh naših dnevnih težav, ko potrebujemo TV spored, dežurstva bolnišnic, gradivo za seminarsko nalogo v zadnjem trenutku, zmenek na slepo in nenazadnje tudi, ko potrebujemo uradne ure naše upravne enote. Povedano drugače, internet je postal realnost, sicer virtualna, pa vendar je na koncu postal bolj realen od realnosti. Čeprav je sociološka komponenta interneta nadvse fascinantna, pa je za nas pomembnejši informacijsko komunikacijski vidik v upravnem okolju. Sočasen razvoj računalniške tehnologije, ki je prodirala v vse pisarne, in interneta je povzročil, da so ideje učinkovitejšega, smotrnejšega in uporabniku prijaznejšega poslovanja javne uprave postale bolj uresničljive kot v preteklosti. V tovrstnem okolju se je razvila ideja elektronske uprave, ki je pomenila predvsem informatizacijo upravnih procesov ter olajšanje delovanja javnih uslužbencev zaradi večjega in hitrejšega pretoka informacij, ki ga je omogočalo oblikovanje internih omrežij (intranet) ter povezovanje različnih baz podatkov. Razvoj je omogočil, da so upravne institucije ob prelomu stoletja lahko v večini držav ponudile že relativno kakovostne informacije na internetu v obliki

⁴⁹ Leta 1990 je bil Slovenec precej velik "frajer", če je imel doma računalnik z barvnim zaslonom, ter 52 MB trdega diska. Kako leto kasneje je sledilo "frajerstvo" procesorja 386 in male disketne enote, ki je namesto 1,25 MB uspela shraniti na tretjino velikosti "kar" 1,44MB. Danes na tretjino velikosti male diskete spravimo nekaj tisoč MB, brez barvnega zaslona pa si računalnika niti ne predstavljamo.

predstavitvenih spletnih strani. Pri tem je med posameznimi državami prihajalo do velikih razlik v odvisnosti od stopnje razvitosti in ustreznega znanja. Na drugi strani pa je do razlik prihajalo tudi med posameznimi upravnimi institucijami, ki so svoje informacije objavljale po lastni presoji in niso upoštevale zakonitosti hitrega ažuriranja podatkov na internetu. Vendar so po vsej verjetnosti zahvaljujoč birokratski organiziranosti in enaki, še vedno prevladujoči miselnosti, državni aparati v posameznih državah začeli razvijati in uvajati t.i. informacijske portale ter enotni sistem spletnih predstavitev. Razvoj spletnih portalov je bil vedno zamišljen kot ena izmed idealnih informacijskih rešitev, ki pa se je v večini primerov zaradi množice informacij izkazal za slab približek zelenemu in je le redko omogočal dostop do ustrezne informacije v manj kot štirih korakih, kar je še obvladljivo za srednje informacijsko pismenega uporabnika brez ustreznega poznavanja delovanja javne uprave v lastni državi. Sočasno pa so posamezne javne uprave tudi začele razvijati t.i. e-storitve, ki naj bi državljanu omogočile izvedbo posameznega upravnega postopka iz domačega naslonjača v soboto zvečer namesto odsotnosti z dela in stanje v vrsti v ponedeljek zjutraj. Resnični uspeh tovrstnih idej se povečuje premo sorazmerno z enostavnostjo aplikacije za zagotavljanje storitve ter posameznikovim poznavanjem posameznega upravnega postopka⁵⁰. Edina resnična in povsod učinkovita korist tovrstnih portalov in aplikacij je, v kolikor slednje omogočajo izpolnjevanje ter tiskanje obrazca, s čimer lahko posameznik vse potrebno pripravi doma in si prihrani čas za izpolnjevanje obrazcev na upravni enoti. Elektronsko upravljanje je v večini primerov še vedno samo pobožna želja političnih funkcionarjev in najvišjih uradnikov ali pa redke uspešen primer, ki je v fazi preskusnega delovanja oziroma privajanja družbe na novo storitev. Za razliko od e-uprave, ki v osnovi predstavlja predvsem informatizacijo upravnih procesov je elektronsko upravljanje bistveno več, saj zagotavlja kakovostno izvedbo upravnih postopkov na različnih ravneh preko interneta. Za uspešno vpeljavo tega pa niso dovolj le želja, primeren pravni okvir in zagotovljena spletna varnost, ampak tudi in predvsem sprememba dojemanja pomena javne uprave kot servisne službe državljanu in ne kot servisne službe državi. Elektronsko upravljanje je celovit nabor različnih aktivnosti, ki obsega komuniciranje z uporabniki in informiranje, izvajanje storitev in nenazadnje tudi participacijo uporabnikov v upravnih procesih predvsem na tistih točkah, kjer lahko vplivajo na kakovostnejše javne storitve (na primer elektronski predlogi za izboljšave). Hkrati pa elektronsko upravljanje javnim uslužbencem kot nosilcem javnih pooblastil omogoča, da v okviru svoje diskrecije z zgledom in lastnim ravnanjem promovirajo uporabniku prijazno, učinkovito in transparentno javno upravo, s čimer posredno vplivajo tudi na upravno kulturo organizacije, v kateri so zaposleni.

⁵⁰ Na žalost ne moremo pričakovati, da bo v relativno kratkem času obstajala na primer aplikacija za odmero dohodnine, kjer bo posameznik po prijavi v sistem pritisnil zgolj na gumb "Rad bi oddal dohodninsko napoved" in s tem rešil ves problem. Tovrstna transakcija je možna edino na ciničen način (ki postaja vedno bolj realnost tudi v Sloveniji), ko aplikacija zgolj izvrže sporočilo "nakažite vse svoje imetje na račun države". Do takrat pa je elektronsko izpolnjevanje dohodnine enako mučno delo kot izpolnjevanje papirnatega obrazca.

Slovenija se je na elektronsko upravljanje teoretično dobro pripravila. Ob prelomu stoletja so bili sprejeti vsi potrebni pravni akti s področja varovanja zasebnosti ter informacijskega sodelovanja. Hkrati pa se je začel pripravljati sistem strategij delovanja slovenske države na svetovnem spletu, ki je do leta 2006 pokrival obdobje 2001 – 2010. Pri tem je v sistemu treh osnovnih strategij moč opaziti dejanski razvoj od e-uprave proti e-upravljanju, saj je prva strategija v svojem bistvu postavila temelje informatizacije notranjih upravnih procesov, druga strategija je začela razvijati elektronske upravne storitve, tretja strategija pa do leta 2010 predvideva vzpostavitev sodobnega sistema elektronskega upravljanja v Sloveniji. Država je pogosto promovirala razvoj informacijske infrastrukture in opismenjevanja ter razvijala portale življenjskih situacij in posamezne elektronske storitve, med katerimi sta za državljane nedvomno najpomembnejši elektronska zemljiška knjiga ter elektronska oddaja dohodninske napovedi. Pri tem predvsem za spletne portale v Sloveniji velja, da so bili strukturno dobro pripravljani, bistveno bolj problematično pa je bilo redno zagotavljanje najbolj aktualnih vsebin, zaradi česar so bili nekateri portali deloma ali v celoti nefunkcionalni. In v tovrstni razvojni zmedbi uporabnik še vedno potrebuje dodatne informacije.

Na tej točki se začne aktivna vloga državljana kot uporabnika storitev in enega izmed akterjev v komunikaciji. Predpostavka, da bo posameznik, ki informacije išče po internetu, za pridobivanje manjkajočih informacij uporabil elektronsko pošto prej kot telefon ali celo osebni obisk, je več kot pričakovana. In na tej točki lahko najlažje naredimo tudi preizkus dejanskega delovanja elektronske uprave v posamezni državi. Pasivno informiranje ne zahteva posebnega navora, saj lahko uslužbenci zgolj dostavljajo dokumente skrbniku spletne strani, ki jih potem bolj ali manj posrečeno razvršča na spletno stran. Elektronsko komuniciranje s pomočjo elektronske pošte pa zahteva enako elektronsko pismena pošiljatelja in naslovnika (v našem primeru uslužbenca javne uprave), kjer mora predvsem slednji dovolj resno upoštevati koncept e-upravljanja, učinkovitost poslovanja ter prijaznost do uporabnika, zaradi česar bo državljanu posredoval želeno informacijo.

V tej disertaciji smo se v empiričnem delu osredotočili ravno na dejansko uspešnost vzpostavljanja dvosmerne komunikacije in zagotavljanja povratne informacije ali kakorkoli že to imenujemo. Javni uslužbenci so na podlagi Zakona o upravnem postopku in od leta 2005 tudi Uredbe o upravnem poslovanju (UL RS 20/05) dolžni odgovarjati na elektronsko pošto v določenem roku, s čimer pravni okvir podeljuje elektronskemu komuniciranju enakovreden status kot vsem ostalim oblikam komunikacije (telefon, dopis, osebni razgovor). Normativno lahko pričakujemo, da z uveljavitvijo posameznega akta javni uslužbenci ta akt uresničujejo in izvajajo. S tem namenom smo v letih 2003, 2004, 2005 in 2006 testirali odzivnost na elektronsko pošto v slovenskih občinah ter v letih 2004, 2005 in 2006 tudi v upravnih enotah, ministrstvih ter nekaterih drugih institucijah, za katere velja, da vsaj v določenem delu zagotavljajo javno dobro.

Rezultati raziskave so pokazali, da obstajajo med posameznimi tipi institucij precejšnje razlike, ki so povezane z različnimi dejavniki. Tako lahko v primeru upravnih enot ugotovimo, da so elektronsko komuniciranje jemale enako resno in izboljševale rezultat skozi celotno triletno obdobje, kar povezujemo z največjo frekvenco stikov z državljanji kot uporabniki. Z drugimi besedami, upravne enote so se za razliko od drugih institucij bistveno prej zavedale svoje servisne vloge in jo temu primerno tudi lažje upravljale. Enako resno je bila vloga služenja ljudem vzeta s strani urada varuha človekovih pravic, kar je moč povezati z naravo njegovega dela. Na drugi strani so ministrstva ter ostale institucije ožjega upravno političnega vodstva države, katerih naloga je predvsem priprava javnih politik ter okvirov izvajanja državotvornih in servisnih nalog, zaradi česar je obseg neposrednih stikov z državljanji omejen in ni razumljen kot samo po sebi umeven. Tovrstna odmaknjenost od državljanov se kaže tudi skozi rezultate testa odgovaranja na elektronsko pošto⁵¹.

Zadnjo testno populacijo pa predstavljajo slovenske občine. Gre za specifičen primer razvoja, ki kaže tako na nekatere birokratske značilnosti občinskih uprav, omejenost s kadrovskimi viri in relativno šibko informacijsko pismenostjo. Sočasno pa je štiriletno izvajanje raziskave pokazalo pomemben premik v smeri sprejemanja elektronskega komuniciranja v slovenskih občinah. Do podobnega zaključka bi prišli tudi s spremljanjem spletnih strani občin v tem obdobju. Občine so v letu 2003 kazale vse znake nedoraslosti informacijsko komunikacijskih tehnologiji in elektronskemu upravljanju, v letu 2006 pa so z novim zagonom dokazale, da so sposobne doseči bistveno več. To lahko povezujemo z različnimi dejavniki, kot je morebitna sprememba v upravni kulturi posameznih občin pa vse do najbolj verjetnega vpliva lokalnih volitev nekaj mesecev po izvedbi zadnjega merjenja odzivnosti.

Na podlagi povedanega lahko potrdimo, da je slovenska javna uprava na vseh svojih ravneh zelo dobro teoretično in pravno pripravljena na celovito uvedbo elektronskega upravljanja v najširšem obsegu. Na podlagi strategij, sprejete zakonodaje (zakonodaja s področja varstva osebnih podatkov, zagotavljanja dostopnosti javnih informacij ter upravnega poslovanja) ter poudarjanja pomena elektronskega upravljanja kot pomembnega razvojnega cilja slovenske uprave lahko trdimo, da je v slovenskem upravnem prostoru močno prisotna zavest o pomenu elektronskega upravljanja in načelna predanost temu konceptu.

Slovenska javna uprava ima na podlagi zbranih podatkov zadostne možnosti za uvedbo elektronskega poslovanja, enako kot tudi elektronskega komuniciranja s pomočjo elektronske pošte, saj je v letu 2006 v vzorcu iskanih elektronskih naslovov manjkalo le okoli en odstotek le teh (to kaže na to, da ima velika večina institucij ustrezno strojno ter programsko računalniško opremo, ki zagotavlja izvedljivost aktivnosti elektronskega upravljanja). Hkrati se je zmanjšalo tudi število napačnih elektronskih naslovov v primerjavi z obdobjem pred tem. Na

⁵¹ Obstajajo svetle izjeme, kot je ministrstvo za notranje zadeve.

podlagi tega lahko trdimo, da so v večini primerov izpolnjeni vsi tehnični in drugi vidiki za učinkovito in uporabniku prijazno posredovanje informacij s pomočjo elektronske pošte. Med najpomembnejše pomanjkljivosti oziroma ovire, ki preprečujejo razmah elektronske uprave v Sloveniji, sodijo predvsem kadrovske omejitve (na to lahko sklepamo iz informacij pridobljenih s pomočjo telefonskih anket, kjer so sogovorniki zelo pogosto kot problem neodgovarjanja na e-pošto izpostavljali preobremenjenost zaposlenih ter na podlagi razmerja med uspešno poslanimi elektronskimi sporočili ter odgovori nanje, katero dokazuje, da je zadeva tehnično izvedljiva, vendar do dvosmerne komunikacije ne pride zaradi človeškega faktorja), med katere lahko na prvem mestu prištevamo še vedno zelo togo birokratsko upravno kulturo v razmerju do uporabnikov (državljanov/občanov), kot to nakazuje podatek iz telefonskega anketiranja⁵². Druga pomanjkljivost, ki zavira učinkovitejše in hitrejše vpeljevanje elektronske uprave in upravljanja v Sloveniji, pa je slaba shema financiranja, katera ne omogoča razvoja elektronske uprave na način, da bi lahko pomembno doprinesla k preoblikovanju slovenske javne uprave na vseh nivojih. V tem primeru je največji problem v medsebojni nezavezanosti izvajanja strategij ter natančno določenega financiranja tako razvoja programskih aplikacij, kot izobraževanja zaposlenih za delo z informacijsko tehnologijo, zaradi česar se v posameznih organih predvsem za ustrezno izobraževanje zaposlenih na tem področju porabi premalo sredstev, kar bi zagotovilo višji nivo znanja o informacijskih tehnologijah, boljše prepoznavanje njene uporabnosti ter manjši odpor širše uporabe informacijskih tehnologij, predvsem elektronske pošte za komuniciranje z državljanji.

Tudi empirično preverjanje odzivnosti na elektronsko pošto kaže na pomembno konstantno izboljševanje situacije na področju posredovanja informacij s pomočjo elektronske pošte tako v primeru upravnih enot kot tudi v primeru slovenskih občin. Edina črna pika je poslabšanje komunikacije s pomočjo elektronske pošte med državljanji in centralnimi upravno političnimi institucijami, pri čemer mislimo predvsem ministrstva, za katere je značilen trend upadanja števila odgovorov na elektronsko pošto državljanov v zadnjih treh letih ter sočasno podaljševanje odzivnega časa.

Pri tem se je kot pomemben faktor izkazala upravna kultura posameznega institucionalnega sistema (upravne enote) ali pa posamezne institucije (MNZ in Varuh človekovih pravic). Upravna kultura posamezne institucije in nenazadnje posameznika, ki prejme elektronsko sporočilo državljana, je namreč ključni dejavnik, ki navadno odloča o uspešnosti elektronskega upravljanja, komuniciranja in predvsem v primeru občin tudi uspešnega upravnega participiranja posameznika v posameznih aktivnostih od osnovnih upravnih

⁵² K temu bi lahko dodali še obrnjen očitek iz strategij o elektronskem poslovanju, ki trdijo, da med večje probleme pri uvajanju različnih oblik elektronskega poslovanja lahko sodi tudi informacijska nepismenost uporabnikov, s čimer namigujemo, da je možno tudi obratno in da je lahko razlog za probleme pri uvajanju elektronskega poslovanja tudi informacijska nepismenost dela zaposlenih v javni upravi.

postopkov, vezanih na dotično osebo, do zahtevnejših postopkov, ki zadevajo širši krog ljudi skozi daljše obdobje.

Na podlagi teh ugotovitev lahko potrdimo obe naši tezi z izjemo tistega dela, ki se nanaša na izboljšanje stanja v centralnih upravno političnih institucijah. Na podlagi potrditve obeh tez pa potrjujemo tudi hipotezo, da je v slovenskem upravnem prostoru prisotna močna zavest o pomenu interneta in ostalih elektronskih aplikacij (elektronske pošte) v smislu zagotavljanja uporabniku prijazne javne uprave, ki se odraža v različnih dokumentih ter v sorazmerno učinkoviti praktični uporabi različnih aplikacij e-uprave (spletne predstavitve, spletni obrazci, enotni portali, elektronska pošta), pri čemer je skozi daljše časovno obdobje mogoče zaznati trend izboljševanja praktične uporabe internetnih aplikacij, čeprav je v posameznih segmentih še vedno veliko nedoslednosti zaradi pomanjkanja ustrezne upravne kulture.

SKLEPNE MISLI

V besedilu smo ves čas ponavljali dejstvo, da je vpliv sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij na družbo in posledično tudi na sodobno javno upravo neizbežen. Kot je bilo prikazano skozi teoretski in empirični del, je elektronsko upravljanje že obstoječa realnost tudi v Sloveniji. Na različne bolj ali manj podrobne segmente je bilo v preteklosti tudi že mnogo analiziranega in napisanega. Pri tem velja omeniti projekt RIS, ki celovito pokriva različne aspekte delovanja slovenske elektronske uprave in elektronskega poslovanja nasploh. Problem, ki ga (v celoti) ne rešuje niti pričujoča publikacija (prej odpira nove probleme in vprašanja), pa je v odsotnosti celovite in sistematične evalvacije stanja, ki bi morala pokrivati različne aspekte delovanja e-uprave, na kateri bi potem lahko temeljil tudi nadaljnji razvoj tega področja v Sloveniji. Tipičen tovrsten primer predstavlja Strategija poslovanja elektronske uprave v Sloveniji od leta 2006 do leta 2010, ki v nobenem segmentu ne izhaja iz celovite evalvacije stanja temveč se zgolj opira na krovne evropske dokumente e-upravljanja, predhodne in sorodne dokumente. V nobenem segmentu pa ne izhaja iz kakršnekoli kritične analize stanja, niti se ne pogloblja v akademske raziskave, ki so bile v času pripravljanja t.i. SEP 2010 že na voljo in katere bi bile bistveno primernejša osnova za oblikovanje ustreznih in realnih izhodišč, ki bi omogočala bistveno bolj realno izvedbo razvoja elektronskega upravljanja v Sloveniji. Na podoben problem v svetovnem merilu opozarjata tudi Huang in Chao (2001: 358), ko ugotavljata, da so spletne strani postale eden od najpomembnejših elementov moderne javne uprave, vendar pa je istočasno malo znanega o njihovi dejanski učinkovitosti.

Druga pomembna prednost celovitega spremljanja in evalviranja elektronskega upravljanja v Republiki Sloveniji bi bila tudi boljša ocena doseganja zastavljenih ciljev tako z vidika učinkovitosti, racionalnost, kot tudi in predvsem v smislu poznavanja dejanske "prijaznosti" storitev do uporabnika. Zdi se namreč, da je celotna strateška kot tudi izvedbena plat slovenskega elektronskega upravljanja predvsem izkazovanje moči najvišjih ravni oblikovalcev javnih politik, ki si lahko glede na položaj moči zamislijo svoj koncept in ga potem razglašajo kot najboljši in najuspešnejši model elektronskega upravljanja za Slovenijo, medtem ko (potencialni) uporabniki storitev e-uprave živčno pritiskajo levi gumb miške z namenom, da bi končno prišli do zelenega obrazca oziroma pojasnila. In ko po mučnem preskakovanju po množici neuskklajenih portalov, ki naj bi bili del tako imenovanega portala slovenske e-uprave, končno pošljemo vprašanje, smo pred novo preizkušnjo.

Opisana raziskava je na podlagi štiriletnega empiričnega raziskovanja relativno jasno pokazala, da vsaj v tej točki obstaja nekaj več kot petdeset odstotna verjetnost, da bomo dobili ustrezno pojasnilo, še posebno, če se obrnemo na ustrezno institucijo. Pri tem pa je potrebno poudariti, da se pri institucijah, s katerimi je posameznik največkrat v stiku stanje vedno bolj popravlja, medtem ko

ministrstva in ostale institucije upravno političnega vrha le redko pogledajo na navadne državljane in njihovo pošto. Edini resnično hiter odziv na našo elektronsko pošto s strani ministrstev oziroma njihovih organov v sestavi je bil s strani Davčne uprave, ko smo izven raziskovalnega termina zaprosili za obrazec za odmero dohodnine, katerega so prijazno posredovali v dveh dneh. Na elektronsko pošto pa redno odgovarja samo ministrstvo za notranje zadeve, ostali pa po potrebi in dobri volji uradnika, ki prejme sporočilo.

Vsekakor slovenska e-uprava in e-upravljanje nista med najbolj zaostalimi v Evropski uniji (SEP-2010 se celo hvali, da smo med boljšimi), definitivno pa bo do resnično uporabniku prijazne e-uprave še zelo dolga pot. Ne samo na področju zagotavljanja posameznih storitev oziroma delovanja posameznih aplikacij v skladu s pričakovanji, ampak in predvsem tudi na področju spreminjanja upravne kulture zaposlenih v smeri prilagajanja na nove koncepte delovanja uprave, ki je namenjena za zagotavljanja storitev državljanu in ni zgolj samozadosten sistem, ki državljane obravnava zgolj kot vir financiranja upravnega aparata.

V postavljenih teoretskih okvirih skozi empirično preverjanje je raziskava pokazala na nekatere diskrepance med teorijo in prakso. Prvi tovrsten primer je vezan na koncept pravne države ter njene predvidljivosti delovanja. V tem delu se je izkazalo, da, v kolikor kot merilo vzamemo obvezno odgovarjanje na elektronsko pošto državljanov, je delovanje pravne države v Republiki Sloveniji v smislu njene predvidljivosti vodenja nekaterih postopkov precej vprašljivo in rojeva celo pomisleke o delovanju pravne države v smislu predvidljivega in zakonsko določenega odnosa do državljanov.

V kontekstu načel novega upravljanja javnega sektorja lahko ugotavljamo pričakovane pozitivne spremembe v smislu učinkovitejšega delovanja ter večje prijaznosti do uporabnika. Odstotek odgovorov na elektronsko pošto skozi čas kaže, da so predvsem državljanom najbližje (v smislu pogostosti stikov) institucije skozi čas konstantno izboljševale svoje delovanje v smislu tekoče elektronske komunikacije z državljanji, katera slednjim omogoča večjo enostavnost in prijaznost storitev. Vendar pa je v tem delu potrebno opozoriti, da raziskava ni obravnavala nekaterih drugih segmentov in storitev, ki bi ob resni analizi lahko pokazali mora še nekoliko boljšo sliko javne uprave Republike Slovenije v izvajanju njene upravne reforme na poti v informacijsko družbo.

Raziskava v svojem empiričnem delu ne omogoča nobenih konkretnih zaključkov na temo upravne participacije in komunikacije. Edino kar lahko v tem kontekstu ugotavljamo je pretočnost komunikacijskega kanala elektronske pošte (torej ugotovljena možnost dvosmerne komunikacije po tem kanalu) v interakciji med državljanji in javno upravo Republike Slovenije. Žal pa na podlagi tega težko ovrednotimo možnost upravne participacije in še težje dejanski vpliv morebitnih tovrstnih poskusov.

Z mednarodno primerjalnega vidika lahko ugotavljamo, da različne države najpogosteje posvečajo relativno malo pozornosti elektronski pošti kot specifični aplikaciji elektronske uprave. Edini dostopni sorodni raziskavi na to temo sta bili narejeni v ZDA in na Danskem. Z nekaj pridržki lahko trdimo, da Danska močno prednjači po uporabi elektronske pošte v stiku državljanov z javno (lokalno) upravo, medtem ko je v ZDA delež odgovarjanja na elektronsko pošto državljanov nekoliko bolj primerljiv s Slovenskim. Pri tem pa je potrebno poudariti, da je v Sloveniji stopnja odgovorov na elektronsko pošto državljanov povezana s tipom institucije.

Na podlagi ugotovitev te raziskave lahko izpostavimo nekatere predloge za ukrepanje in (ali) nadaljnje raziskovanje. Prva možna akcija je seznanitev pristojnih institucij z rezultati te empirične raziskave, kar naj bi pripomoglo k večji stopnji prepoznavanja dejanskega stanja. Ob predpostavki, da bodo pristojne institucije in posamezniki namenili pozornost tem izsledkom je potrebno vse nadaljnje aktivnosti usmeriti v dve smeri. Na eni strani v konstantno sistematično spremljanje nadaljnje situacije, na drugi strani pa k večjim naporom za izboljšanje obstoječega stanja. V tem okviru bi bilo potrebno preveriti informacijsko pismenost javnih uslužbencev ter po potrebi organizirati ustrezno izobraževanje, tako s področja informacijskih tehnologij, kot tudi s področja odnosov s strankami. Kot je namreč razvidno iz besedila, je med najpomembnejšimi razlogi za neodgovarjanje na elektronsko pošto državljanov človeški faktor in ne tehnološke pomanjkljivosti v opremljenosti institucij javne uprave.

Na podlagi opravljene raziskave lahko trdimo, da bi morale biti nadaljnje raziskovanje usmerjeno v natančnejše proučevanje spremembe odnosa javni uslužbenec – državljan / uporabnik storitve, s posebnim poudarkom na možnostih za dvosmerno komunikacijo in posledično večjo participacijo državljanov v upravljaljskih procesih. Druga raziskovalna usmeritev je povezana z evalvacijskimi študijami uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij v okviru e-uprave na drugih področjih, kot so na primer javnoupравни portali (s poudarkom na preglednosti, dostopnosti informacij in obrazcev, enostavnosti uporabe, ipd.) Tretji raziskovalni predlog pa se nanaša na tekoče spremljanje situacije ter na pripravo nadaljnjih usmeritev (javnopolitičnih predlogov) za izboljšanje stanja.

Zadnja kritika, izhajajoča iz te raziskave, je usmerjena proti njenemu avtorju, saj je v svoji raziskovalni omejenosti gledal le posamezno drevo in zanemarjal gozd oziroma je premalo pozornosti posvetil nekaterim drugim vidikom, katerim pa na tej točki priznava enako pomembnost in nujnost za nadaljnji celovit razvoj modela uspešnega elektronskega upravljanja, ki bo deloval tudi v praksi in ne samo na papirju.

Vsekakor pa je raziskava uspešno pokrila dve pomembni sivi lisi, saj predstavlja edino tovrstno sistematično analizo odzivnosti na elektronsko pošto v javni upravi

Republike Slovenije, hkrati pa predstavlja tudi primeren kamenček v mozaiku evalvacije slovenskega e-upravljanja, ki bi skupaj z podobno analizo spletnih strani, posameznih e-storitev in e-portalov omogočil celovit pregled stanja slovenskega e-upravljanja, na podlagi katerega bi bilo mogoče izdelati resno in celovito evalvacijsko poročilo ter pripraviti program za nadaljnji razvoj, ki bi temeljil na dejanskem stanju in ne zgolj na nekaterih predpostavkah in teoretičnih modelih.

IMENSKO IN STVARNO KAZALO

- Aichholzer, 54, 93, 172
 Arendt, 77, 83, 172
 ARPANET, 88, 89
 Atkinson, 71, 172
 Auray, 66, 172
 Barrett, 75, 173
 Best, 22, 25, 30, 173
 Bhatnagar, 54, 55, 70, 71, 173
 Birokracija, 13
 Birokracija, 129
 Boyle, 67, 68, 173
 Braaksma, 56, 174
 Brejc, 36, 37, 46, 47, 174
 Brezovšek, 20, 174, 179
 Bruce, 96, 98, 174
 CAF, 41
 Cerar, 33, 174
 Chao, 47, 162, 177
 Clayton, 117, 175
 Couldry, 93, 175, 182
 Culbertson, 48, 63, 96, 110, 175
 Curtin, 64, 172, 173, 175, 177, 178, 180, 185, 186, 188
 Danska, 75, 142, 151, 152, 164
 Davis, 88, 175
 Digitalni razkorak, 57, 64, 67, 87
 Dostopnost, 6, 26, 44, 45, 57, 58, 63, 83, 105, 106, 114, 117, 129, 151
 Država, pravna, 32, 33, 34, 35, 45, 53, 151, 163
 Državljan, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 23, 27, 30, 33, 34, 36, 42, 46, 52, 54, 55, 57, 59, 66, 67, 68, 74, 77, 79, 80, 82, 83, 86, 87, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 135, 141, 143, 144, 147, 149, 150, 155, 157, 158, 160, 163, 164, 165
 Državna uprava, 14, 28, 36, 46, 55, 95, 99, 104, 106, 107, 108, 109, 112, 116, 119, 123, 129, 152, 174, 175, 188, 189
 Državni svet, 107, 119
 Državni zbor, 107, 119, 173
 Dunleavy, 41, 176
 Elektronska demokracija (e-demokracija), 9, 53, 66, 83, 92, 108, 117, 123, 182
 Elektronska pošta, 3, 4, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 34, 35, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 54, 55, 56, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 84, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 100, 101, 102, 104, 106, 108, 111, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166
 Elektronsko sporočilo, 23, 26, 35, 45, 56, 89, 98, 101, 119, 120, 123, 127, 128, 135, 137, 138, 139, 146, 148, 149, 156, 160, 163
 E-uprava, 3, 7, 10, 11, 14, 18, 21, 22, 25, 28, 43, 45, 48, 49, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 73, 80, 87, 92, 96, 97, 104, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 129, 140, 141, 143, 145, 147, 148, 150, 154, 155, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 179, 181, 184, 187
 e-upravljanje, 3, 4, 10, 13, 22, 39, 52, 53, 54, 55, 57, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 87, 91, 95, 97, 104, 109, 110, 115, 117, 128, 129, 134, 150, 156, 157, 159, 160, 162, 163, 165, 166
 Evalvacija, 59, 61, 62, 66, 111, 112, 114, 162, 166

- Evropska unija, 5, 67, 75, 114, 123, 163
- Ferfila, 17, 84, 176, 179
- Fink Hafner, 78, 176
- Fountain, 38, 44, 47, 88, 97, 176
- Garnett, 95, 97, 98, 174, 176, 177, 178, 179, 180, 185, 186
- Geabler, 154
- Georgiadis, 114, 186
- Gibbins, 55, 106, 176
- Gibson, 9, 172, 177, 182, 183, 184, 189
- Gouscos, 114, 186
- Greene, 75, 173
- Griffiths, 89, 177
- Haček, 11, 20, 174, 177, 179
- Halachmi, 95, 98, 100, 177
- Heeks, 54
- Huang, 47, 162, 177
- Igličar, 34, 177
- Informacija, 17, 21, 25, 28, 42, 46, 51, 56, 59, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 78, 89, 92, 96, 98, 105, 106, 107, 113, 124, 126, 128, 129, 133, 135, 139, 148, 151, 155, 157
- Informacijska družba, 15, 16, 60, 110, 173
- Informacijsko komunikacijska tehnologija, 12
- Informacijsko-komunikacijska tehnologija, 13, 17, 41, 42, 48, 57, 65, 72, 80, 83, 91
- Informacijsko-komunikacijske tehnologije, 3, 5, 9, 10, 11, 15, 16, 29, 30, 37, 38, 41, 46, 48, 52, 54, 55, 56, 60, 62, 63, 71, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 91, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 102, 104, 107, 110, 112, 115, 117, 135, 141, 150, 160, 162, 165, 173
- Interakcija, 29, 64, 65, 70, 107, 108, 114
- Internet (tudi svetovni splet in WorldWideWeb), 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 24, 25, 27, 29, 54, 72, 73, 75, 81, 88, 89, 90, 93, 94, 95, 98, 104, 108, 110, 111, 114, 142, 154, 161, 181, 183, 187
- Internet (tudi svetovni splet in WorldWideWeb), 12, 13, 14, 17, 27, 81, 88, 90, 95, 108, 111, 142, 154, 181, 187
- Intranet, 155
- ISO standard, 41
- Javna uprava, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 48, 49, 50, 52, 54, 68, 71, 77, 83, 84, 85, 86, 87, 93, 95, 96, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 144, 145, 150, 152, 154, 155, 157, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 173, 174, 177, 179, 181, 184, 185, 186, 188
- Javni sektor, 13, 14, 25, 32, 36, 38, 39, 40, 41, 48, 57, 58, 63, 64, 70, 75, 87, 105, 110, 112, 172, 179
- Javni uslužbenec, 11, 34, 35, 42, 49, 51, 57, 62, 65, 66, 74, 82, 86, 91, 95, 115, 130, 155, 158, 165
- Johnson, 72, 73, 177
- Jones, 10, 25, 178, 181
- Jun, 94, 178
- Jupp, 70, 71, 178
- Kanada, 45, 66, 67, 69, 96
- Kanter, 109, 135, 178
- Kleindiek, 68, 69, 188
- Klijn, 38, 178
- Klotz, 72, 73, 89, 178
- Komuniciranje, elektronsko, 4, 16, 23, 45, 46, 52, 83, 97, 119, 127, 128, 130, 132, 133, 134, 135, 138, 140, 158, 159, 184
- Komuniciranje, politično, 6, 27, 88, 93, 94
- Komuniciranje, upravno, 2, 3, 6, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 25, 26, 36, 47, 48, 93, 94, 96, 99, 131

- Komunikacija, dvosmerna, 19, 30, 75, 91, 95, 98, 101, 114, 123, 150, 157, 159, 165
- Kongres, ameriški, 72, 90
- Kouzmin, 80, 174, 176, 177, 178, 180, 185, 186
- Kovač, 13, 17, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 179
- Kragelj, 13, 111, 179
- Kren, 44, 179
- Kropivnik, 9, 179
- Kruger, 22, 25, 30, 173
- Kunstelj, 9, 117, 179, 188
- Lah, 36, 179
- Lame, 64, 99, 180
- Lane, 14, 37, 39, 40, 41, 180
- Lang, 95, 180
- Leben, 117, 188
- Leigh, 71, 172
- Lenihan, 44, 53, 180
- Liikanen, 67, 180
- Linker, 64, 93, 180
- Lokalna samouprava, 2, 5, 23, 36, 104, 107, 118, 141, 152
- Lukšič, 9, 56, 180
- Lunder, 50, 52, 86, 150, 185
- Lusoli, 9, 177
- Maarek, 94, 180, 181
- Margetts, 41, 176
- Martakos, 114, 186
- Martin, 55, 84, 86, 130, 142, 173
- McCarthy, 93, 175
- Mediji, 12, 46, 48, 63, 79, 81, 88, 93, 95, 98, 123, 179
- Milbrath, 78, 79, 85, 181
- Milner, 53, 94, 181
- Ministrstvo, 28, 74, 88, 107, 110, 112, 114, 116, 118, 119, 120, 121, 126, 141, 150, 158, 160, 163
- Moon, 13, 53, 56, 66, 181
- Nicholson, 67, 68, 173
- Nielsen, 21, 23, 75, 142, 152, 187
- Norris, 10, 56, 57, 89, 90, 182
- Nova Zelandija, 67
- Novo upravljanje javnega sektorja, 13, 14, 17, 18, 26, 27, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48, 53, 70, 112, 154, 164, 180
- Občina, 4, 23, 28, 38, 74, 75, 106, 107, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 158, 160, 184
- Oblak, 9, 110, 182
- Odzivnost, 16, 27, 28, 44, 45, 47, 51, 65, 73, 74, 83, 86, 91, 97, 111, 120, 127, 129, 136, 141, 158, 159, 160, 166
- OECD, 21, 25, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 80, 96, 114, 183
- Oliver, 54, 55, 97, 174, 175, 176, 183, 186
- One stop shop, 57
- Osborne, 38, 154, 183
- OZN (UN), 11, 26, 38, 43, 48, 49, 57, 62, 63, 187
- Pal, 45, 183
- Paris, 45, 183
- Participacija, politična, 26, 66, 77, 78, 79, 83, 84, 95, 175
- Participacija, upravna, 3, 16, 36, 66, 77, 83, 86, 115, 164
- Pavčnik, 32, 183
- Pinterič, 1, 2, 5, 9, 15, 23, 56, 130, 132, 179, 183, 184
- Pliskin, 93, 100, 101, 185
- Pole, 72, 91, 184
- Portal življenjskih situacij, 113, 117
- Predsednik republike, 116, 120, 121
- Predvidljivost, 32, 33, 34, 35, 40, 45, 48, 53, 55, 59, 151, 163
- Prijaznost do uporabnika, 14, 16, 39, 42, 67, 86, 107, 128, 138, 139, 141, 149, 150, 156, 157, 159, 162, 163, 164
- Purcell, 56, 110, 184
- Reforma, 5, 6, 37, 39, 43, 51, 58, 59, 60, 96, 164
- Reis, 114, 184

- Richard, 80, 95, 173, 175, 177, 184
Riley, 97
RIS, 9, 24, 110, 162
Rman, 50, 52, 86, 150, 185
Romm, 93, 100, 101, 185
Rommele, 9
Rosenthal, 99, 185
Roy, 110, 185
Salminen, 10, 173, 178, 181, 182,
186, 187
Sanders, 54, 97, 174, 175, 176, 183,
186
Saxena, 50, 51, 185
Schedler, 75, 185
Siew Siew, 65, 66, 186
Sigler, 186
Singapur, 65, 66
Slevin, 10, 186
Slovenija, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 13,
14, 16, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 27,
32, 35, 36, 37, 46, 49, 52, 64, 68,
72, 87, 102, 104, 105, 106, 110,
112, 113, 114, 115, 116, 117, 118,
123, 129, 132, 143, 151, 152, 156,
159, 162, 164, 166, 173, 175, 177,
179, 183, 184, 185, 187, 188, 189
Smith, 55, 80, 81, 82, 83, 186
Snellen, 37, 57, 186
Sommer, 64, 172, 173, 175, 177,
178, 180, 185, 186, 188
Stamoulis, 114, 186
Storitev, 13, 18, 19, 24, 26, 39, 42,
43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 53, 54,
58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67,
68, 70, 73, 77, 79, 80, 83, 86, 87,
88, 92, 94, 96, 102, 105, 106, 107,
108, 112, 113, 114, 115, 117, 123,
128, 145, 150, 155, 157, 162, 163,
164, 165, 166, 187
Storitve, 63, 66
Strategija, 14, 18, 46, 105, 106, 107,
108, 109, 111, 112, 114, 128, 162,
174, 181, 188
Streib, 117, 175
Summermatter, 75, 185
Tang, 93, 172
Torpe, 75, 142, 187
Toš, 26, 187
TQM, 41, 53
Transakcija, 45, 55, 65, 66, 70, 108,
156
Učinkovitost, 13, 14, 16, 17, 18, 19,
29, 36, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 48,
50, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 62,
64, 68, 71, 81, 82, 86, 93, 94, 96,
99, 107, 109, 115, 123, 126, 127,
128, 138, 139, 141, 154, 156, 157,
159, 162
United Kingdom, 172, 173
Uporabnik, 3, 12, 13, 14, 16, 17, 18,
19, 20, 25, 27, 28, 39, 41, 42, 43,
44, 45, 46, 47, 49, 51, 54, 55, 57,
58, 60, 61, 62, 65, 67, 68, 69, 70,
71, 77, 79, 80, 83, 86, 89, 96, 100,
102, 106, 107, 108, 110, 111, 112,
114, 115, 123, 124, 127, 128, 129,
138, 139, 141, 144, 148, 150, 151,
152, 155, 157, 158, 159, 161, 162,
163, 164, 165, 184, 188
Uprava, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12,
13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23,
24, 25, 27, 28, 29, 34, 36, 37, 38,
39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48,
49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 59,
60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70,
71, 73, 77, 80, 83, 84, 85, 86, 87,
88, 92, 95, 96, 97, 98, 99, 102,
104, 105, 106, 107, 108, 109, 110,
111, 112, 113, 114, 115, 116, 117,
119, 120, 121, 122, 123, 124, 125,
126, 127, 128, 129, 130, 131, 136,
141, 142, 143, 144, 145, 146, 147,
148, 149, 150, 151, 152, 154, 155,
157, 158, 159, 160, 161, 162, 163,
164, 174, 175, 177, 179, 181, 184,
185, 187, 188
Uprava, občinska, 28, 131, 133, 143,
184
upravna enota, 124, 146

- Upravna enota, 4, 28, 74, 86, 106,
107, 116, 119, 123, 124, 125, 126,
127, 128, 129, 130, 136, 141, 143,
144, 145, 146, 148, 149, 150, 151,
152, 155, 158, 160, 185
- Upravna kultura, 14, 16, 18, 19, 20,
48, 50, 51, 52, 62, 68, 83, 86, 98,
102, 104, 109, 128, 148, 150, 152,
156, 159, 160, 161, 163
- Uredba o upravnem poslovanju, 28,
45, 117, 118
- Varuh človekovih pravic, 116, 120,
158
- Vehovar, 9, 13, 111, 187
- Vintar, 9, 13, 23, 24, 27, 117, 173,
187, 188
- Virant, 36, 44, 45, 47, 49, 113, 116,
188
- Vlada, 11, 14, 17, 23, 61, 65, 67, 71,
80, 81, 95, 97, 99, 111, 116, 118,
121, 123, 129, 144, 149, 150, 174,
179
- Ward, 9, 172, 177, 182, 183, 184,
189
- Watts, 88, 94, 188
- West, 10, 21, 23, 27, 28, 39, 51, 63,
73, 74, 90, 91, 152, 173, 188
- Wittkemper, 68, 69, 188
- Yin Leng, 65, 66, 186
- Zakon o upravnem postopku, 45,
104, 118, 131, 189
- ZDA, 23, 38, 51, 73, 74, 78, 88, 90,
151, 152, 164, 176
- Zussman, 55
- Žurga, 13, 42, 189

LITERATURA IN VIRI

- 6, Perri (2004): E-governance. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Aichholzer, Georg (2001): E-Government: the hard way from political agendas to service improvements. Dostopno preko: http://www.itas.fzk.de/e-society/preprints/egovernance/Aichholzer_n.pdf (23.7.2006)
- Aichholzer, Georg, Tang Puay (2004): Harnessing Public Sector Information for Greater Accessibility: Austria and the UK. In Georg Aichholzer, Herbert Burkert (Eds.): Public Sector Information in the Digital Age. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. (str.: 287-326).
- Andoljšek, Žiga (2003): Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju. Uprava. Let.:I, št.: 2. (str.: 128-141).
- Arendt, Hannah (1996): Vita activa. Ljubljana: Krt.
- Åström, Joachim (2004): Digital democracy: ideas, intentions and initiatives in Swedish local governments. V Rachel K. Gibson, Andrea Römmele and Stephen J. Ward (ed.): Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs. London, New York: Routledge. (str.: 96-115).
- Atkinson, Robert D., Leigh, Andrew (2003): Customer-Oriented E-Government: Can We Ever Get There?. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): The World of E-Government. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 159-181).
- Auray Michaele (2003): The Dual Challenge of Integration and Inclusion: Canada's Experience with Government Online. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): The World of E-Government. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 31-49).
- Bannister, Frank (2003): Diverging Trajectories: explaining levels of success in public sector ICT. In Ari Salminen (ed.): Governing networks: EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press (str.:143-159).
- Barrett, Katherine, Greene, Richard (2001): Poring Up: How Public Managers Can Take Control of Information Technology. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Berce, Jaro (ur.)(2000): Informacijska družba kot izziv. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Berce, Jaro (2004): Vplivi tehnologij informacijske družbe na razvoj javne uprave. Ljubljana: FDV (doktorska disertacija).
- Best, Samule, J. And Kruger, Brain S. (2004): Internet data collection. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage publications.
- Beynon-Davies, Paul, Martin Steve (2004): Electronic Local Government and the Modernisation Agenda: Progress and Prospects for Public Service Improvement. Local Government Studies. Vol.: 30, No.: 2, str.: 214-229.
- Bhatnagar, Subhash (2004): E-Government: From Vision to Implementation: A Practical Guide with Case Studies. New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage Publications.

- Bovaird, Tony and Martin, Steve (2004): Citizen and User Participation in the UK: Experiences and Trends. In Elke Löffler and Mirko Vintar (eds.): *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Hampshire, Burlington: Ashgate. (str.: 236-251).
- Boyle, Brendan, Nicholson, David (2003): E-Government in New Zealand. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): *The World of E-Government*. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 89-105).
- Braaksma, Betty (2004): 'A Million Hits Won't Get You Far': Information Literacy and the Engaged Citizen. In E. Lynn Oliver and Larry Sanders (eds.): *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (151-160).
- Brecelj, Janja (2006): Informatizacija upravnega postopka in prenova poslovanja državne uprave. FRI (magistrsko delo).
- Brejc, Miha (2000): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (ur.) (2004): *Upravna kultura*. Ljubljana: FDV.
- Bruce, Willa M (1997): Communication in Human Resource Management. . In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): *Handbook of Administrative Communication*. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 413-432).
- Budge, Ian (1996): *The new challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Center vlade za informatiko (2001): *Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*. Ljubljana: Center vlade za informatiko.
- Cerar, Miro ml. (1996): *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Chen, Don-yun, Hunag, Tong-yi, Hsiao, Naiyi (2004): Citizen Participation, E-government, and Public Management: A Case of Tapei City Mayor's E-mail Box. *International Simposium of Digital divide and Digital Opportunity*. (str.: 157-176).
- Cimolini, Črt (2003): *Elektronska uprava v Sloveniji*. Ljubljana: FDV (diplomsko delo).
- Clayton Tomas, John, Streib, Georgy (2003): The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol.:13, No.:1, str.:83-102.
- Couldry, Nick and McCarthy, Anna (eds.) (2004): *Mediaspace: Place, Scale and Culture in a Media Age*. London, New York: Routledge.
- Culbertson, Stuart (2004): Building E-government: Organisational and Cultural Change in Public Administrations. In E. Lynn Oliver and Larry Sanders (eds.): *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (59-75).
- Curtin, Gregory G., Sommer, Michael H, Vis-Sommer, Veronika (2003): World of E-Government. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): *The World of E-Government*. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 1-18).

- Davis, Richard (1999): *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Delakorda, Simon (2003): Prvi poskusi digitalne demokracije v Sloveniji. *Teorija in praksa* XL (3): str. 499-513.
- Delakorda, Simon (2003a): Elektronska demokracija v refleksiji izbranih politoloških kategorij: politične participacije, politične moči in politične akcije. *Časopis za kritiko znanosti*. Let.: XXX, št.: 221. (str.: 87-104).
- Drnovšek, Darja (2006): *Reforma slovenske državne uprave in e-uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo (magistrsko delo).
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen (2000): *The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age*. Paper presented at APSA 2000 Annual conference. Dostopno preko: http://www.governmentontheinternet.org/downloads/papers/APSAs_2000.pdf (20.5.2005).
- E-government Policy Network (2004): *Transforming Government and Governance for the 21st Century: A Conceptual Framework*. In E. Lynn Oliver and Larry Sanders (eds.): *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (3-32).
- Ferfila, Bogomil (2002): ZDA. Ljubljana: FDV
- Fink Hafner, Danica (2000): *Politične stranke in interesne skupine*. Ljubljana: FDV (študijsko gradivo).
- Fountain, Jane E. (2001): *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press.
- Garnett, James L. (1997): *Administrative Communication: Domain, Threats and Legitimacy*. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): *Handbook of Administrative Communication*. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 1-20).
- Garnett, James L. (1997): *Epilog: Directions and Agendas for Administrative Communication*. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): *Handbook of Administrative Communication*. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 747-770).
- Gibbins, Roger (2004): *Federalism and the Challenge of Electronic Portals*. In E. Lynn Oliver and Larry Sanders (eds.): *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (33-42).
- Gibson, Rachel K., Lusoli, Wainer, Römmel, Andrea, Ward, Stephen J. (2004): *Introduction: representative democracy and the Internet*. V Rachel K. Gibson, Andrea Römmel and Stephen J. Ward (ed.): *Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs*. London, New York: Routledge. (str.: 1-16).
- Gibson, Rachel K., Römmel, Andrea, Ward, Stephen J. (2004): *Conclusion: the future of representative democracy in the digital era*. V Rachel K. Gibson, Andrea Römmel and Stephen J. Ward (ed.): *Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs*. London, New York: Routledge. (str.: 194-199).

- Griffiths, Richard T.(2002): Chapter three: History of Electronic mail. Dostopno preko: url: <http://www.let.leidenuniv.nl/history/ivh/chap3.htm> (26.6.2006)
- Grilj, Andrej (2004): E-demokracija. Ljubljana: FDV (diplomsko delo).
- Haček, Miro (2004): Dihotomija uprava – politika: odnos med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v slovenski javni upravi. Ljubljana: doktorska disertacija.
- Halachmi, Arie (1997): Communication, Productivity and Administrative Reforms. . In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 471-496).
- Huang, Chaomeng James, Chao, Mei-Hui (2001): Managing WWW in public administration: Uses and misuses. Government Information Quarterly. Vol.: 18. No.:4, str.: 357-373.
- Igličar, Albin (1997): Teme iz sociologije prava: Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Johnson, Dennis W. (2003): The U.S. Congress Responds to Online Communication Needs. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): The World of E-Government. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 235-254).
- Jones, Steve (1998): Doing Internet Research: Critical Issues and Methods for Examining the Net. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Jun, Jong S. (1997): Phenomenology of Administrative Communication. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 141-152).
- Jupp, Vivienne (2003): Realizing the Vision of eGovernment. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): The World of E-Government. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 129-145).
- Kanppi, Ula (2003): Modernizing public services: the possibilities and challenges of electronic services in the Finnish public sector. In Ari Salminen (ed.): Governing networks: EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press (str.:
- Kanter, Rosabeth Moss (2001): Evolve! Succeeding in the Digital Culture of Tomorrow. Boston: Harvard Business School Press.
- Klijn, Erik-Hans (2003): Networks and Governance: a perspective on public policy and public administration. In Ari Salminen (ed.): Governing networks: EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press (str.: 29 – 38).
- Klotz, Robert J. (2004): The policies of Internet Communication. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Korac-Kakabadse, Nada, Kouzmin, Alexander (1997): From 'Captains of the Ship' to 'Architects of Organizational Arks': Communication Innovations, Globalization and the 'Withering Away' of Leadership Steering. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 681-716).

- Kovač, Polonca (2000): Podjetniška načela v upravljanju Slovenskega javnega sektorja. V Bogomil Ferfila, Polonca Kovač: Javne politike in javna ekonomika. Ljubljana: FDV (str.: 146-278).
- Kovač, Polonca (2002): podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila (ur.): Ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana: FDV. (str.: 144-280).
- Kovač, Polona (2004): Novi javni management in slovenska uprava. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): Upravna kultura. Ljubljana: FDV (str.:177 – 196).
- Kragelj, Boris (2003): Ovrednotenje spletnih predstavitev vlade Republike Slovenije. Časopis za kritiko znanosti. Let.: XXX, št.: 221. (str.: 136-152).
- Kren, Sanja (2004): Načela organiziranja in delovanja uprave. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): Upravna kultura. Ljubljana: FDV (str.:43 – 72).
- Kropivnik, Samo, Pinterič, Uroš (2003): Množični mediji v volilni kampanji za predsedniške volitve 2002. V Tomaž Boh in Danica Fink-Hafner: Predsedniške volitve 2002. Ljubljana: FDV. (Str.:257-275).
- Kudo, Hiroko (2007): E-government in Japan: Examining Its Impact on Public Sector Accountability. V Bogomil Ferfila (ur.): Ekonomski vidiki javnega sektorja – Economic Aspects of the Public Sector. Ljubljana: FDV. (Str.: 1036-1054).
- Kunstelj, Mateja (2002): Zasnova prenove procesov pri razvoju e-uprave. Ljubljana: Fakultata za upravo (magistrsko delo).
- Lah, Marko (2000): Temelji ekonomije. Ljubljana: Fora.
- Lame, Marc L. (1997): Communicating in the Inovation Process: Issues and Guidelines. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 187-201).
- Lane, Jan – Erik (1995): The Public Sector. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications.
- Lane, Jan-Erik (2000): New Public Management. London, New York: Rutledge.
- Lang, Sabine (2004): Local political communication and citizens participation. V Philippe J. Maarek and Gadi Wolfsfeld (eds.): Political communication in a new era. London, New York: Rutledge. (str.171-192).
- Lenihan, Donald G. (2002): Realigning Governance: From E-Government to E-Democracy. Ottawa: Centre for Collaborative Government.
- Liikanen, Erkki (2003): Egovernment: An EU Perspective. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): The World of E-Government. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 65-88).
- Linker, John W. (1997): Utilizing Communication and Information Technologies in Government and Business. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 329-342).
- Lukšič, Andrej A.(2003): Hermesovi obrazi demokracije. Časopis za kritiko znanosti. Let.: XXX, št.: 221. (str.: 11-33).

- Maarek, Philippe J. (2003): Government communication to the public and political communication. V Philippe J. Maarek and Gadi Wolfsfeld (eds.): Political communication in a new era. London, New York: Rutledge. (str.157-170).
- Maarek, Philippe J. (1995): Political Marketing and Communication. London: John Libbey & Company.
- Mattila, Juha (2003): Participatory e-governance a new solution to an old problem? In Ari Salminen (ed.): Governing networks: EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press (str.: 161 – 169).
- Mayer, Paul A (2003): Computer media and communication: a reader. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Meikle, Graham (2002): Future Active: Media activism and the Internet. London, New York: Routledge.
- Milbrath, Lester W. (1965): Political Participation, How and Why Do People Get Involved in Politics? Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Milner, Eileen (1999): Electronic government: more than just a 'good thing'? Qestion of ACCESS. In Barry N. Hague and Brian D Loader (eds.): Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age. London, New York: Routledge. (str.: 63-72).
- Ministrstvo za javno upravo (2006): Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno preko [Http://mju.gov.si](http://mju.gov.si) (15.7.2006).
- Mitra, Amanda, Cohen Elisia (1998): Analyzing the Web: Directions and challenges. V Steve Jones (ed.): Doing internet research: Critical issues and methods for Examining the net. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications (str.: 179-202).
- Moon, M. Jae (2002): The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? Public Administration Review, Vol.:62, No.:4, str.: 424-433.
- Moores, Shaun (2004): The doubling of place: electronic media, time-space arrangements and social relationship. V Nick Couldry and Anna MacCarthy: Mediaspace: Place, Scale and Culture in a Media Age. London, New York: Routledge. (str: 21-36).
- Mowlana, Hamid (1997): Globali information and World communication: 2nd edition. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Needham, Catherine (2004): The citizen as consumer: e-government in the United Kungdom and United States. V Rachel K. Gibson, Andrea Römmel and Stephen J. Ward (ed.): Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs. London, New York: Routledge. (str.: 43-69).
- Niemi-Iilahti, Anita (2003): Will Networks and Hierarchies ever Meet? In Ari Salminen (ed.): Governing networks: EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press (str.: 59 – 82).
- Norris, Pippa (2001): Digital divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Cambridge, New York, Oakleigh, Ruiz de Alarcon, Cape Town: Cambridge University Press.

- Norris, Pippa (2002): Revolution, What Revolution? The Internet and U.S. elections, 1992-2002. In Elaine Ciulla Kamarck, Joseph S. Nye Jr. (eds.): Governance.com: Democracy in the Information Age. Cambridge, Washington DC: Brookings Institution Press (str.: 59-80).
- Oblak, Tanja (2001): Images of electronic democracy: communication technologies and changes in participation and communication processes. Ljubljana: FDV (doktorska disertacija).
- Oblak, Tanja (2003a): Ali kaj e-participirate? Časopis za kritiko znanosti. Let.: XXX, št.: 221. (str.: 57-73).
- Oblak, Tanja (2003b): Izzivi e-demokracije. Ljubljana: FDV.
- OECD (2003): The e-Government Imperative. Paris: OECD.
- OECD (2005): E-Government for Better Government. Paris: OECD.
- Oliver, E. Lynn, Sanders, Larry (2004): Introduction. In E. Lynn Oliver and Larry Sanders (eds.): E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (vii-xiv).
- Osborne, David, Gaebler, Ted (1993): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, London, Victoria, Toronto, Auckland. Plume/Penguin Books.
- Pal, Leslie A., Tatyana Teplova (2004): Domina Games: Global Governance of the Internet. In E. Lynn Oliver and Larry Sanders (eds.): E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (43-58).
- Paris, Meave (2005): Local E-Government and Devolution: Electronic Service Delivery in Northern Ireland. Local government Studies. Vol.: 31, No.:3. str.: 307-319.
- Pavčnik, Marijan (1999): Teorija prava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pickerill, Jenny (2004): Rethinking political participation: experiments in Internet activism in Australia and Britain. V Rachel K. Gibson, Andrea Römmel and Stephen J. Ward (ed.): Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs. London, New York: Routledge. (str.: 170-193).
- Pinterič, Uroš (2003): Predsedniške volitve 2002 v Sloveniji in vloga interneta. V Tomaž Boh in Danica Fink-Hafner: Predsedniške volitve 2002. Ljubljana: FDV. (Str.:335-349).
- Pinterič, Uroš (2004a): Uvajanje e-občinske uprave v praksi. V Pinterič Uroš (ur.): Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav. Ljubljana: FDV. (str.: 155-166).
- Pinterič, Uroš (2004b): Predvolilna kampanja za parlamentarne volitve 2004 v Sloveniji na svetovnem spletu. Moderni časi. Let.1. št 3. (str.: 37-48).
- Pinterič, Uroš (2005): Teorija in praksa elektronskega komuniciranja v slovenski javni upravi. Lex Localis, Let.:3, Št.:4, str.:119-128.
- Pirnčič, Mateja (2000): Virtualna uprava. Ljubljana: FDV. (diplomsko delo).
- Pole, Antoniette J. (2000): The Role of Computing Technology and the New York State Legislature. In G. David, Garson (ed.): Handbook of Public information systems. New York: Marcel Dekker. (str.:299-314)

- Puc, Zalika (2002): Učinkovita in uporabniku prijazna elektronska uprava. Ljubljana: FDV. (diplomsko delo).
- Purcell, Darren (1999): Slovenska država na internetu. Ljubljana: Open society institute.
- Raab, Charles D., Bellamy, Christine (2004): Electronic democracy and the 'mixed polity': symbiosis or conflict? V Rachel K. Gibson, Andrea Römmele and Stephen J. Ward (ed.): Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs. London, New York: Routledge. (str.: 17-42).
- Reis, Fernando (2005): e-Government 2004: Internet based interaction with European Business and Citizens. Brussels: Eurostat.
- Richard, Elisabeth (1999): Tools of governance. In Barry N. Hague and Brian D Loader (eds.): Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age. London, New York: Routledge. (str.: 73-86).
- Rman, Milan, Lunder, Lilijana (2003): Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni menedžment. V Gordana žurga (ur.): Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (str.: 107-120).
- Rman, Milan in projektna skupina (2004): Vlagatelji v ljudi (Investors in people): Standard kakovosti na področju ravnanja z zaposlenimi v upravni enoti Trebnje. V Gordana žurga (ur.): Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (str.: 125-141).
- Romm, Celia T., Pliskin, Nava B. (1997): 'Virtual Politicking': Toward a Theory of E-Mail Use for Political Purposes. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 555-585).
- Rosenthal, Uriel (1997): The Relevance of Administrative Communication to Democratic Politics: Communicating in Democracies. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 153-169).
- Roy, Jeffrey (2006): E-government in Canada: Transformation for the Digital Age. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Saxena, K.B.C. (1996): Re-engineering Public Administration in Developing Countries. Long Range Planning. Vol.: 29, No.:5, str.: 703-711.
- Schedler, Kuno, Summermatter, Lukas (2003): E-Government: What Countries Do and Why: A European Perspective. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): The World of E-Government. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 255-277).
- Siew Siew, Lin, Yin Leng, Low (2003): E-Government in Action: Singapore Case Study. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): The World of E-Government. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 19-30).
- Sigler, Jay A. (1997): Legal Issues Surrounding Administrative Communication. In James L. Garnett, Aleksander Kouzmin (eds.): Handbook of Administrative Communication. New York, Basel Hong Kong: Marcel Dekker, Inc. (str.: 171-186).

- Slevin, James (2000): *The Internet and Society*. Cambridge, Polity Press.
- Smith, Peter J. (2004): *New Information Technologies and Empowerment: The Implications for Politics and Governance*. In E. Lynn Oliver and Larry Sanders (eds.): *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (135-149).
- Snellen, Ignace (2003): *Matching ICT networks and PA networks: Lessons to be learned*. In Ari Salminen (ed.): *Governing networks: EGPA Yearbook*. Amsterdam: IOS Press (str.: 129-141).
- Stare, Janez (2003): *Vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave*. *Uprava*. Let.: I, št.: 2. (str.: 142 – 157).
- Stamoulis D., Gouscos D., Georgiadis P., Martakos D. (2001): *Revisiting public information management for effective e-government services*. *Information Management & Computer Security*. Vol.: 9, No.:4, str.: 146-153.
- Tat-Kei-Ho, Alfred (2002): *Reinventing Local governments and the E-government initiative*. *Public Administration Review*, Vol.:62, No.:4, str.: 434-444
- Tomažič, Roman (2004): *Enotna arhitektura informacijskega sistema e-uprave za enotne za enotne upravne e-storitve s pomočjo Metaregistra*. Ljubljana: FRI (magistrsko delo).
- Toš, Niko in Hafner-Fink, Mitja (1998): *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: FDV.
- Torpe, Lars, Nielsen, Jeppe (2004): *Digital Communication between Local Authorities and Citizens in Denmark*. *Local Government Studies*. Vol.: 30, No.: 2, str.: 230-244.
- United Nations, Department of Social and Economic Affairs (2003): *World public sector report 2003: E-government at the Crossroads*. New York: United Nations.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2005): *UN Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion*. New York: United Nations.
- (2001): *Ustava Republike Slovenije*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Uredba o upravnem poslovanju*. Uradni list Republike Slovenije 20/2005.
- Van de Dank, Win (2003): *Public Administration as a Network: Promises and Pitfalls of a Pervasive Paradigm*. In Ari Salminen (ed.): *Governing networks: EGPA Yearbook*. Amsterdam: IOS Press (str.:123- 127).
- Vehovar, Vasja (2003): *E-aktivnost slovenske države v očeh državljanov*. *Časopis za kritiko znanosti*. Let.: XXX, št.: 221. (str.: 119-135).
- Vintar, Mirko et al (2000): *Javni sektor in internet: analiza stanja v Sloveniji*. *Uporabna informatika* Let.: VIII, Št.: (str.:146-158).
- Vintar, Mirko et al (2003): *The influence of ICT on the organization and functioning of the Public Sector in Slovenia*. In Ari Salminen (ed.): *Governing networks: EGPA Yearbook*. Amsterdam: IOS Press (str.:171- 190).

- Vintar, Mirko, Kunstelj, Mateja, Leben, Anamarija (2004): Benchmarking the Quality of Slovenian Life-Event Portals. In Elke Löffler and Mirko Vintar (eds.): *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Hampshire, Burlington: Ashgate. (str.: 208-221).
- Virant, Gregor (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virant, Gregor (2003): Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. *Uprava. Let.: I. št.: 2.* (str.: 67-82).
- Vlada Republike Slovenije (2004): *Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu*. Ljubljana, Vlada Republike Slovenije.
- Watts, Duncan (1997): *Political communication today*. Manchester, New York: Manchester University Press.
- West, Darell M. (2004): E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*. Vol.: 64, No.:1, str.: 15-27.
- West, Darell M. (2005): *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Wittkemper, Gerd, Kleindiek, Ralf (2003): *BundOnline 2005: The E-Government Initiative of the German Federal Administration*. In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika, Vis-Sommer (eds.): *The World of E-Government*. Binghamton, Haworth Political Press. (str.: 107-126).
- World Internet Usage Statistic and Population Statistic. Dostopno preko: <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> (10.5.2005).
- Zittel, Thomas (2004): Digital parliaments and electronic democracy: a comparison between the US House, the Swedish Riksdag and the German Bundestag. V Rachel K. Gibson, Andrea Römmele and Stephen J. Ward (ed.): *Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs*. London, New York: Routledge. (str.: 70-95).
- Zakon o splošnem upravnem postopku – uradno prečiščeno besedilo 2 (ZUP – UPB 2) Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 24/2006.
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: FDV.

