

INFORMATIZACIJA KOT PRILOŽNOST ZA PRENOVO POSLOVANJA DRŽAVNE UPRAVE: INFORMATIZIRATI ALI NE AVTOMATIZIRATI

Mirko VINTAR

Povzetek

Informatizacija uprave je nedvomno proces, ki bo v prihodnosti odločilno vplival na njene strukture, uvajanje novih storitev, učinkovitost ter kakovost delovanja. Da bi lahko celovito izkoristili potenciale sodobnih informacijskih tehnologij, bo potrebno upravne strukture in procese temeljito prenoviti. Informatizacija upravnega poslovanja je torej izjemna priložnost, da se znebimo starih miselnih vzorcev, usedlin v poslovanju, ki so se nabirale skozi desetletja in v glavnem izvirajo še iz časov, ko je bil papir glavni delovni ter komunikacijski medij. Še več, namen prispevka je predstaviti proces informatizacije kot pot v informacijsko družbo, ki se korenito razlikuje od avtomatizacije, kakršno smo spoznali ter izvajali v sedemdesetih letih.

Abstract

Informatization of public administration is doubtlessly a process that will have a deciding impact upon its structures, the implementation of new services, efficiency and quality of performance. In order to put to use all possibilities of modern information technologies, it will be necessary to completely renovate structures and processes in the administration. The informatization of the public administration is therefore an exceptional opportunity to reject the old thinking patterns, sediments of which have accumulated in the past years, originating in the times, when paper was the main working and communication medium. The objective of the paper is to present the process of informatization as a way leading to information society, basically different from the automatization, which was known and practiced in the 70th.



Uvod

Po osamosvojitvi doživlja slovenska državna uprava vrsto sprememb ali kar reform. Sprememba družbenopolitičnega sistema je narekovala globoke posege v strukturo uprave, njeno organiziranost ter pravno ureditev, kar je značilno za vse države v tranziciji.

Kljub vsem tem makro spremembam se konkretno poslovanje posameznih upravnih organov in njihovih organizacijskih enot ni bistveno spremenilo. V tistem delu uprave, ki nudi servis občanom, je ostalo bolj ali manj po starem. Občanom se, po razpoložljivih podatkih, roki za reševanje zadev niso prav nič skrajšali, opraviti morajo enako število poti, da pridobijo potrebna dovoljenja in soglasja, pred oblastjo uradnikov so enako močni ali nemočni kot v preteklosti. Tudi stroški za poslovanje uprave se niso zmanjšali, nasprotno poraba javnega sektorja v Sloveniji iz leta v leto narašča. Sodeč po teh nekaj osnovnih ocenah in podatkih najbrž drži, da so bile dosedanje reforme bolj površinske, glede na siceršnje družbene in politične spremembe sicer nujne, vendar nas prava reforma uprave, to je tista, ki bo naredila slovensko državno upravo bolj učinkovito in prijazno do njenih glavnih odjemalcev, to je občanov, pravzaprav še čaka.

Ob teh bolj ali manj glasno reklamiranih reformnih projektih, poteka že vrsto let še ena "reforma", o kateri se veliko manj govori, pa vendar prinaša korenite spremembe v poslovanje uprave, gre za tehnološko 'reforma'. Le-ta sloni na intenzivnem uvajanju informacijske tehnologije (IT) in informatizacije poslovanja uprave, kar je v zadnjih dvajsetih letih naravo upravnega dela temeljito spremenilo in povzročilo, da je uporaba IT postala v vseh segmentih upravnega delovanja nepogrešljiva. Ta tehnološka preobrazba uprave in mehanizmov njenega delovanja poteka nekako v senci vseh ostalih, že prej omenjenih reform, z njo se klasična upravna teorija poglobljeno ne ukvarja. Seveda se moramo že na začetku vprašati, ali se ta 'reforma' sploh sme imenovati reforma.

Res je, da je tehnologija praviloma le sredstvo za doseg nekega cilja, v našem primeru za izvajanje upravnih nalog in nudenje storitev občanom. Vsebina dela državne uprave in njene naloge izhajajo iz upravnopravne ureditve države in nanjo uporabljana tehnologija naj ne bi imela vpliva. Vendar to že dolgo povsem ne drži več. Sistematična informatizacija upravnega poslovanja prinaša celo vrsto povsem novih

možnosti pri nujenju storitev državne uprave občanom, bodisi obstoječih storitev na nov način, ali pa celo povsem novih storitev, takih, ki jih doslej državna uprava sploh ni nudila. To se pravi, da od neke razvojne točke dalje tehnologija lahko začne vplivati na samo vsebino in funkcijo delovanja uprave in na njene organizacijske strukture. Ali lahko uvajanje novih tehnologij samo po sebi povzroči globlje reforme v sistemu, kot je državna uprava, je kompleksno vprašanje, o katerem so mnenja strokovnjakov deljena (glej Kraemer, 1995). Vendar tudi če tehnologija sama ne povzroča ali ne vodi v reformo organizacij, če razumemo kot reformo le globoke, fundamentalne in hitre spremembe v neki organizaciji, najbrž ni nobenega dvoma, da IT odpira celo vrsto novih možnosti in potencialov, ki jih moramo izkoristiti za postopno spreminjanje in izboljšave v delovanju uprave ali pa kot podporo pri izvajanju ostalih reform. V bližnji prihodnosti bo uprava lahko ponudila občanom celo vrsto svojih storitev po internetu, nudenje večine informacij, do katerih pridejo sedaj občani po zamudnem letanju od vrat do vrat različnih upravnih organov, izdajanje različnih dovoljenj, soglasij in podobno. V svetu že teče cela vrsta eksperimentalnih projektov, v okviru katerih se razvijajo nove oblike storitev in javnih servisov (Public Administration on-line). V bodoče naj bi informatizacija državne uprave bila usmerjena predvsem v dvig kakovosti na eni strani, na drugi strani pa v povečevanje njene učinkovitosti in s tem zniževanje stroškov.

Možnosti in potenciale sodobnih tehnologij pri poslovanju uprave bo v celoti mogoče izkoristiti le, če bomo upravo organizacijsko in strukturno temu prilagodili. To pomeni, da pri sedanji strukturni reformi slovenske državne uprave v nobenem primeru ne bi smeli prezreti tehnološke komponente, če želimo, da se bodo rezultati vseh teh reform dejansko odrazili tudi v učinkovitejšem in kakovostnejšem poslovanju. Ne samo to. Nadaljnji tehnološki razvoj državne uprave v pogojih informacijske družbe ni več identičen in bo v prihodnosti vse manj podoben tistemu iz preteklosti, na katerega smo se nekako navadili, in ki smo ga poenostavljeno razumeli kot avtomatizacija upravnega ali upravnno-administrativnega poslovanja. Nadaljnja tehnološka preobrazba uprave bo morala potekati v smeri popolne informatizacije uprave ter njenih poslovnih procesov. Proces informatizacije bodo prinesli precej globlje spremembe v upravne organizacije, kot smo jih bili vajeni do zdaj in zahtevajo drugačen pristop pri njenem uvajanju.

V predloženem prispevku bomo skušali nekoliko podrobneje osvetliti proces nadaljnje informatizacije uprave ter predstaviti njegove značilnosti v primerjavi z dosedanjim tehnološkim razvojem uprave. Skušali bomo pojasniti zakaj se zavzemamo za to, da bi nadaljnji

razvoj slovenske državne uprave potekal predvsem po poti informatizacije, namesto avtomatizacije.

1. AVTOMATIZACIJA POSLOVANJA UPRAVE

V Sloveniji segajo prvi začetki uvajanja računalniške tehnologije na področje obdelave predvsem numeričnih podatkov v pozna šestdeseta leta. V tem pogledu ne zaostajamo dosti za razvitejšimi državami v Evropi. Če si nekoliko pobliže ogledamo dosednji razvoj tega področja, ugotovimo, da sta se narava in način uporabe tehnologije nenehno spreminjala in postopoma prehajala v zahtevnejše oblike. V prvih letih uvajanja in uporabe računalniške tehnologije v poslovno in javno upravo se je za ta proces uveljavil izraz *avtomatizacija*, saj je v večini primerov v resnici šlo predvsem za avtomatizacijo rutinskih opravil, ki so se do tedaj opravljala ročno. Pojem 'avtomatizacija' in njegov dejanski pomen velja nekoliko podrobneje osvetliti.

Izraz je nastal v času, ko se je velika večina vseh opravil, postopkov in procesov v poslovni in javni upravi opravljala povsem ročno ali pa z nekaterimi preprostimi tehničnimi pripomočki (računski in knjigovodski stroji). Že iz izraza samega lahko povzamemo, da gre v bistvu za nadomeščanje ročnega dela z delno ali povsem avtomatiziranim strojnimi delom, ki ga omogočata uvajanje in uporaba programiranih strojev za obdelavo podatkov, to je računalniške tehnologije. V prvi fazi avtomatizacije, ki je potekala v večini organizacij v sedemdesetih in v prvi polovici osemdesetih let, so se avtomatizirala najpreprostejša rutinska opravila, ki so po pravilu zahtevala veliko zamudnega in enoličnega rutinskega dela. V upravi lahko kot primer navedemo odmere različnih davkov ter računalniško vodenje različnih evidenc, registrov in katastrov. Običajno je bil glavni cilj avtomatizacije opredeljen kot zmanjšanje stroškov poslovanja skozi skrajševanje časov za obdelavo podatkov, manjši obseg ročnega dela in s tem zmanjšanje števila potrebnih delavcev. Avtomatizacija je bila praviloma postopen proces, ki je z metodo majhnih korakov prinašal v posamezne segmente poslovanja organizacij nenehne izboljšave in racionalizacije.

Avtomatizacija, kakor je potekala v večini podjetij in v državni upravi, v poslovanje praviloma ni prinašala 'revolucije'. Običajno smo skušali z avtomatizacijo, se pravi uvedbo računalniške tehnologije, podpreti in avtomatizirati obstoječe delovne procese in postopke z vsemi njihovimi dobrimi, pogosto pa tudi slabimi karakteristikami, ki so izhajale iz preteklosti. Tudi navzven se postopki niso bistveno spremenili, računalniško izpisani dokumenti so vsebinsko in oblikovno posnemali njihove ročno izdelane predhodnike, informacijski tokovi so tako ostali praviloma bolj ali manj nespremenjeni. Z vidika kakovosti poslovanja je

bila glavna prednost avtomatizirane obdelave podatkov predvsem v tem, da so bili podatki na voljo prej, praviloma bolj natančni in ažurni. Na organizacijo poslovanja na makro ravni avtomatizacija praviloma ni imela večjega vpliva. Na avtomatizacijo se je gledalo kot na izrazito tehničen proces, nadomeščanja pretežno ročnega dela z računalniško tehniko, za katerega so poklicani in odgovorni inženirji. Proces zgodnje avtomatizacije poslovanja smo namerno prikazali nekoliko črnobelo, saj je na žalost na osnovi teh zgodnjih izkušenj nastal neki stereotip o tem, kaj pomeni in prinaša uporaba informacijske tehnologije v poslovanju organizacij, ki se ga še danes ne moremo otresti.

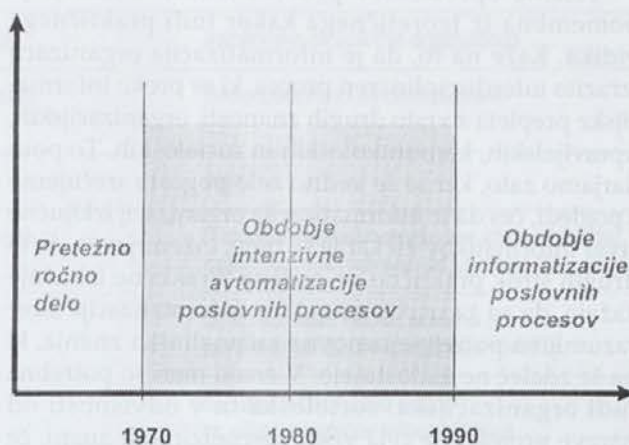
Avtomatizacija poslovanja z uvajanjem IT v preteklosti ni bila obravnavana kot proces, ki bi spreminjal strukturo organizacij in naravo delovnih procesov. Dejansko so bile spremembe, ki jih je prinašala avtomatizacija, bolj površinske in v samo jedro poslovanja in upravljanja organizacij niso zadirale. Deloma je bila za to kriva razpoložljiva tehnologija, deloma pa tudi način njene uporabe. Vse do konca osemdesetih let je informacijska tehnologija omogočala le delno preusmeritev informacijskih tokov in reorganizacijo informacijskih virov ter baz podatkov. V poslovnih procesih je bilo mogoče računalniško podpreti le posamezne postopke in delovne faze, poslovni proces kot celota je ostajal večinoma nespremenjen. Baze podatkov so praviloma kljub avtomatizaciji posameznih segmentov poslovnih funkcij ostajale parcialne, po poslovnih funkcijah, pod nadzorom srednjega menedžmenta, ki je na ta način ohranjal svojo vlogo in moč.

2. INFORMATIZACIJA KOT POT V INFORMACIJSKO DRUŽBO

V devetdesetih letih je v pogledu razvoja in integracije informacijske in telekomunikacijske tehnologije in pomena informacij kot temeljne razvojne "surovine" prišlo do revolucije. Popoln prodor namiznega računalništva, lokalnih in globalnih računalniških omrežij, integracija tehnologij, programskih orodij in baz podatkov ter hkratna globalizacija informacij prek interneta ter intraneta, vse to je postalo temeljna platforma poslovanja organizacij v devetdesetih letih. Najprepričljivejša demonstracija kaj vse zmore nova tehnologija je internet, kakšna bo pot v prihajajočo informacijsko družbo pa zelo plastično prikazuje Bangemannovo poročilo (glej Bangemann, 1994), ki se še posebej pozorno ukvarja tudi s spremembami, ki jih bo doživel javni sektor nasploh in državna uprava še posebej na tem prehodu.

Vse te spremembe se bodo drastično odslikale v poslovanju večine organizacij in to velja seveda tudi za državno upravo. Informatizacija poslovanja je odraz

tehnoloških možnosti devetdesetih in je torej nikakor ne smemo več enačiti z avtomatizacijo iz sedemdesetih in osemdesetih let. Nadomestitev izraza avtomatizacija z izrazom informatizacija s katerim danes običajno poimenujemo tehnološke in strukturne spremembe v organizacijah, ki so posledica uvajanja in celovite uporabe IT, je torej logična, nujna, preprosto posledica dosežene stopnje tehnološkega razvoja in odraz možnosti, ki jih nudi današnja IT. Proces informatizacije torej lahko razumemo kot naslednjo razvojno fazo ali kot nadgradnjo faze avtomatizacije (slika 1).



Slika 1: Potek tehnološkega posodabljanja uprave

Proces informatizacije poslovnih procesov, kakor ga je potrebno razumeti danes (primerjaj Frissen, 1992), lahko opredelimo v naslednjih točkah:

1. uvajanje informacijske tehnologije v vse faze zbiranja, obdelave, shranjevanja in posredovanja informacij
2. prenova poslovnih procesov na osnovi inovativne uporabe IT
3. preureditev informacijskih tokov ter njihova prilagoditev možnostim IT
4. prilagoditev ali sprememba organizacijske strukture v katero se uvaja sodobna tehnologija
5. prilagoditev metod menedžmenta uporabi sodobnih informacijskih virov.

Prva točka zajema nekako to, kar smo v preteklosti razumeli pod avtomatizacijo poslovanja. Preostale štiri pa povzemajo ostale ključne dimenzije procesa informatizacije, kot ga je potrebno razumeti danes. Ponašajo ključne premike, ki so možni v reorganizaciji in

modernizaciji poslovanja organizacij, če se informacijska tehnologija ne uporablja zgolj kot tehnično sredstvo za avtomatizacijo obstoječih poslovnih procesov, pač pa tudi ali predvsem kot sredstvo za preseiganje obstoječega stanja v poslovnih sistemih in kreativno uvajanje novih inovativnih rešitev. Samo tak pristop vodi v višjo kakovost, nove storitve ali znižanje stroškov za poslovanje uprave ali konkurenčno prednost v primerjavi s tekmeči na trgu (če gre za podjetja). V nadaljevanju bomo skušali nekatere od navedenih točk podrobneje osvetliti. Posebno pomembna je druga točka, ki ji bomo posvetili v nadaljevanju osrednjo pozornost.

Takšna opredelitev procesa informatizacije je pomembna iz teoretičnega kakor tudi praktičnega vidika. Kaže na to, da je informatizacija organizacij izrazito interdisciplinaren proces, ki se preko informacijske prepleta z vrsto drugih znanosti, organizacijskih, upravljaljskih, komunikoloških in socioloških. To poudarjamo zato, ker se še vedno zelo pogosto srečujemo s pogledi, čes da je informatizacija organizacij izključno stvar informatikov ali kar je še huje, inženirjev in da to drugih strok praktično ne zadeva. Praktične izkušnje kažejo, da so za uspeh projektov informatizacije sicer razumljivo potrebna osnovna računalniška znanja, ki pa še zdaleč ne zadostujejo. V enaki meri so potrebna tudi organizacijska, sociološka in v odvisnosti od narave projekta še cela vrsta specializiranih znanj, če hočemo poslovni proces z uvedbo nove tehnologije tudi v resnici prenoviti.

Večina avtorjev izrecno poudarja, da je potrebno gledati na proces informatizacije kot na izjemno priložnost za prenavo poslovnih procesov. IT odpira nove možnosti in priložnosti in igra vlogo pospeševalca prenavne poslovanja (enabling technologies). Glede na iz leta v leto naraščajoče investicije v te tehnologije in naglo rastoče stroške za vzdrževanje informacijskih sistemov je tak pogled na vlogo IT zelo pomemben, saj klasična avtomatizacija obstoječih poslovnih procesov ne odtehta vloženi sredstev, potrebno je doseči nekaj več, nekaj novega.

3. Od avtomatizacije k informatizaciji

Ugotovili smo, da je treba informatizacijo razumeti kot bistveno kompleksnejši proces od avtomatizacije in da posega v sam ustroj vsake organizacije, njeno strukturo, poslovne procese, njeno vodenje. Ali lahko proces informatizacije uprave obravnavamo kot reformo uprave, ki prinaša globoke spremembe v njeno delovanje in njen strukturni ustroj, ali pa le kot tehnološko preobrazbo, ki je bolj ali manj neodvisna od siceršnjega ustroja uprave in njenih reform in ki vodi v postopne izboljšave, je v tem okviru manj pomembno vprašanje. Jasno je, da za vsako spremembo v nekem

sistemu stoji človek. Od njega je odvisno kako globoke bodo spremembe, s kakšnimi sredstvi in stroški bodo nastale ter kakšni bodo rezultati. Ker pod reformo običajno razumemo globok in hiter proces spreminjanja obravnavane organizacije, procesa informatizacije uprave formalno najbrž ni mogoče uvrstiti v kategorijo reform, saj gre nedvomno za dolgotrajen in kontinuiran proces, ki je evolutivne narave.

Proces postopne informatizacije uprave v kontekstu prihajajoče informacijske družbe je potrebno razumeti kot proces spreminjanja njene organizacijske 'kulture'. V velikih sistemih, ki so po naravi statični in nenaklonjeni spremembam, ta trditev za upravo najbrž velja, je to še nekoliko težje doseči, kot v mahnih dinamičnih podjetjih, kjer je moč odločanja skoncentrirana v enem človeku ali v majhnem timu ljudi.

Do sedaj smo predstavili najpomembnejše razlike med avtomatizacijo, kakor jo v praksi najpogosteje razumemo in izvajamo, ter informatizacijo, ki je v praksi in teoriji še vedno relativno nov in ohlapno opredeljen pojem. Informatizacija je torej bistveno globlji in zahtevnejši proces, ki zadeva celotno organizacijo in v tem pogledu državna uprava ni nobena izjema. V tabeli 1 smo skušali podrobneje predstaviti pomen ter karakteristike enega in drugega procesa za neko organizacijo hkrati pa tudi posledice sprememb, ki jih prinašata. Očitno je, da gre za dva povsem različna pristopa pri tehnološkem posodabljanju uprave in da proces informatizacije upravnih organov zahteva veliko bolj sistematičen pristop, kot smo ga bili vajeni do zdaj, ter prelaga odgovornost za uspeh tovrstnih projektov z ramen nižjega in srednjega na vrhovni menedžment.

Pomembno je vprašanje po kateri poti bo šla nadaljnja tehnološka preobrazba slovenske državne uprave. To prav gotovo ni odvisno zgolj od razpoložljive tehnologije. Še vedno smo pred podobno dilemo s kakršno je bilo človeštvo soočeno v prvi polovici tega stoletja, ko se je uveljavljal avtomobil kot novo, moderno prevozno sredstvo. Že v nekaj letih po iznajdbi in prvih preizkusih je bilo jasno, da avto kot prevozno sredstvo s svojimi zmožnostmi premočno presega kočijo. Pa vendar se ljudje še nekaj desetletij niso bistveno bolje vozili kot prej. Napredek je bil počasnejši kot so pričakovali in je bil dosežen postopoma. Prvi avtomobili so lahko vozili le po cestah, kolovozih in poteh, ki so bile zgrajene in primerne za kočije, in ki, ne glede na moč avtomobila, bistveno večje hitrosti od kočije niso dopuščale. Prvi pomembnejši napredek je bil dosežen, ko so obstoječe poti in kolovoze začeli prekrivati z asfaltom, na katerem je avto že lahko razvil večje hitrosti. Vendar je avto lahko pokazal vse svoje zmožnosti in začel spreminjati način življenja ljudi šele, ko so zanj začeli graditi posebej prilagojene, nove avtoceste.

KARAKTERISTIKE PRISTOPA	AVTOMATIZACIJA	INFORMATIZACIJA
način uvajanja	od spodaj navzgor	od zgoraj navzdol
vpliv na organizacijo organizacije	majhen, predvsem na operativno poslovanje	velik, spremembe v organizacijski "kulturi"
potrebna tehnologija	samostojni računalniki, lokalne mreže	lokalna in globalna omrežja, internet, intranet
iniciator sprememb	nižji in srednji menedžment	vrhovni menedžment
odgovornost za izvedbo	nižji in srednji menedžment	vrhovni menedžment
obseg sprememb v poslovnih procesih	majhne, predvsem v načinu izvajanja. Ročna opravila se nadomešča z avtomatiziranimi	velike, možna je popolna prenova poslovnih procesov (BPR)
baze podatkov	parcialne po poslovnih funkcijah	integrirane za celotno organizacijo
upravljanje informacijskih virov	decentralizirano po organizacijskih enotah ali poslovnih funkcijah	decentralizirano ali centralizirano
vpliv na menedžment	delen	velik
vloga IT v organizaciji	vpliv je čutiti predvsem na operativni in tehnični ravni	IT dobiva strateško vlogo, vse vitalne funkcije organizacije so odvisne od uporabe IT
spremembe v organizacijski strukturi	običajno jih ni	lahko tudi zelo velike, odvisno od narave organizacije in njenega vodstva
spremembe v normativni ureditvi	niso nujne	koristne, včasih celo pogoj za uspeh projektov informatizacije

Tabela 1: Najpomembnejše razlike med procesom avtomatizacije ter procesom informatizacije organizacij

Poenostavljeno rečeno smo tudi v pogledu nadaljnega uvajanja IT v upravo še vedno pred podobno dilemo. Nadaljevati po poti avtomatizacije, ki smo ji priča zadnjih dvajset let in še naprej 'asfaltirati kozje stezice' ali pa iti po poti informatizacije, ki nas edina lahko vodi v Evropo in informacijsko družbo. Ta pot je seveda zahtevnejša, zahteva nov pristop, gradnjo povsem novih informacijskih rešitev, informacijskih cest (avtocest) prenovo poslovnih procesov itd.

Ta dilema obstaja le navidezno, v resnici je seveda ne sme in ne more biti. V prihodnosti je sprejemljiva le pot informatizacije, ki zahteva drugačen pristop pri obravnavi vloge IT, kot smo ga bili vajeni do zdaj. Pri informatizaciji gre za strateško osmišljen in z vrha voden proces spreminjanja organizacije, sistema iz industrijskega tipa v informacijskega. Za upravo je ta ugotovitev še posebej pomembna. Do zdaj je pri uvajanju novih informacijskih rešitev prevladoval pristop od spodaj navzgor, pri čemer so nižje hierarhične ravni in manjše organizacijske enote na lokalni ravni bile glavni iniciatorji tehnoloških sprememb, saj jih je vsakdanje operativno delo, delo s strankami torej reševanje

tekočih upravnih nalog, dobesedno prisililo v to. Nadaljnji proces informatizacije, kakor smo ga opredelili v tem okviru, pa zahteva sistematično in koordinirano akcijo od zgoraj navzdol. To pomeni, da mora za celotno državno upravo vlada pripraviti celovit program informatizacije, ki mora biti potem izdelan po posameznih ministrstvih in znotraj ministrstev po notranjih organizacijskih enotah navzdol. V tem pogledu je koordinacija med ministrstvi ključnega pomena in upamo, da je bila najnovejša reorganizacija v Ministrstvu za notranje zadeve, ki je formalno pristojno za organizacijo in modernizacijo uprave, pravilna poteza.

4. Prenova poslovnih procesov kot osrednja točka informatizacije uprave

V poglavju 2 smo opredelili ključne točke procesa informatizacije. Eden od temeljnih elementov nadaljnje informatizacije uprave je prenova poslovnih procesov (PPP) v upravi. To je po naši sodbi ena od točk, ki predstavlja 'zvočni zid' med avtomatizacijo in informatizacijo.

Izraz poslovni proces je v naši upravi relativno nov. Čeprav izhaja iz podjetniške terminologije, menimo, da ni nobenega razloga, da ga v upravi ne bi uporabljali v enakem pomenu, kot v podjetjih ali pa, da bi se ga celo sramovali (glej tudi Lenk; 1995). Za opredelitev pojma poslovnega procesa lahko uporabimo definicijo enega od gurujev prenove poslovnih procesov T. Davenport-a, ki se v prevodu in nekoliko prirejena glasi:

Poslovni proces sestoji iz strukturirane množice aktivnosti, ki predstavljajo zaključeno celoto za zagotavljanje določenega izhoda, rezultata, proizvoda ali storitve, ki ima neko vrednost na trgu ali za stranke. Za poslovne procese je nadalje značilna transformacija vhodov v izhode. Procesi sestojijo iz postopkov in le-ti iz aktivnosti.

Poslovanje uprave, še posebno na lokalni ravni, je izrazito procesno orientirano, zato je identifikacija karakterističnih procesov v teh okoljih razmeroma preprosta, število procesov pa lahko izjemno veliko.

Prenova poslovnih procesov (Business Process reengineering ali kratko BPR) je hit devetdesetih let. Knjige in članki ameriških avtorjev Hammer-ja in Champy-ja so postali najbolj citirano branje in služijo kot "biblija" prenove poslovanja, gradivo, ki se mu ni mogoče izogniti pri razpravi o tej tematiki. Avtorja izhajata iz zelo prepričljive ugotovitve, da se je skozi desetletja nenehna spreminjanja in dopolnjevanja poslovnih procesov v njih nabralo toliko nepotrebnih usodlin, da tega nima smisla informatizirati, najbolje je staro zavreči ter začeti povsem znova, poslovne procese povsem prenoviti ob uporabi najnovejših dognanj in potencialov sodobnih tehnologij (Don't automate, obliterate). Že omenjena avtorja, pa tudi številni drugi, navajata celo vrsto konkretnih primerov prenove različnih korporacij, ki so bili zelo uspešni in so prinesli izjemne finančne učinke, to je racionalizacije v poslovanju. Zadnja leta zasledimo tudi poročila o manj uspešnih projektih prenove poslovanja različnih organizacij, vendar to ideji niti najmanj ni vzelo njenega šarma. Treba je dodati, da je bilo do pred kratkim zaslediti predvsem poročila o projektih prenove poslovanja v podjetjih in velikih korporacijah, zavarovalnicah in bankah, manj pa o tovrstnih projektih izvedenih v okolju državne uprave. V zadnjih dveh letih je bilo kar nekaj znanstvenih srečanj na temo prenove poslovanja v javni upravi, kar kaže na naglo rastoč interes za vprašanja prenove poslovanja javnega sektorja.

Nobenega dvoma ni, da je prenova poslovanja državne uprave izjemnega pomena za njen nadaljnji razvoj. Ob tem pa želimo poudariti, da na prenavo ne gledamo kot na neko čudežno zdravilo, ki bi naenkrat odpravilo vse probleme, ki so se nakopičili skozi desetletja v upravnem poslovanju. Vidimo jo predvsem kot konkreten cilj, ki se mu želimo skozi nadaljnje projekte informatizacije čim bolj približati. Zakaj je do zdaj

javni sektor v pogledu prenove poslovanja zaostajal za podjetji, obstaja več razlag. Menimo, da je predvsem odsotnost trga in konkurence kot motivacijskega faktorja glavni vzrok za to, da javni sektor v pogledu preizkušanja in uvajanja novih idej in rešitev vedno nekoliko zaostaja za podjetji.

Dejstvo je, da so vzorci, po katerih so organizirane upravne organizacije, organi ali ministrstva večinoma zelo stari, in da so nastali davno pred pojavom sodobnih informacijskih in komunikacijskih tehnologij. Ne samo to. Upravno poslovanje je znano tudi po tem, da temelji na množici dokumentarnega gradiva, v preteklosti pretežno dokumentov na papirju, ki so zaradi svoje narave zahtevali svojstveno organizacijo delovnih procesov. Delovni procesi so bili zaradi narave papirnatih dokumentov, (dokument je naenkrat lahko samo na eni mizi) praviloma organizirani sekvencialno. Uvajanje elektronskih dokumentov celo vrsto omejitev iz preteklosti odpravlja. Elektronski dokument je lahko istočasno dostopen poljubnemu številu ljudi, zato lahko delovne faze pri reševanju zadev, kjer to narava dela dopušča, organiziramo paralelno itd. Podobno bi lahko ugotovili, da postaja klasična hierarhična struktura, tipična za upravne organizacije, ki je bila v preteklosti nujna zaradi prenosa informacij po vertikali navzdol in navzgor, vse manj smiselna, saj nam sodobna informacijska tehnologija z lokalnimi in globalnimi omrežji omogoča vpeljavo poljubnih komunikacijskih poti po vertikali in horizontali. Vsaka informacija je istočasno dostopna vsem uporabnikom ne glede na kraj oziroma čas uporabe in prav tako ne glede na njihov položaj v hierarhiji neke organizacije.

Omenili smo nekaj najpreprostejših možnosti, ki jih nudi sodobna tehnologija, ki pa lahko pomembno vplivajo na nadaljnji razvoj upravnih organizacij, njihovih struktur in procesov, ki se odvijajo v njih. V nadaljevanju bomo predstavili nekaj temeljnih principov prenove poslovnih procesov in jih analizirali z vidika njihove uporabnosti in smiselnosti v tipičnih okoljih državne uprave. Glede izbora najpomembnejših principov prenove imamo na voljo sugestije različnih avtorjev (Hammer, Champy, Davenport, Dietz, Mulder).

Dietz in Mulder (glej Dietz, Mulder 1996) navajata naslednjih pet principov, ki najbolje opredeljujejo bistvo prenove poslovnih procesov:

1. Pristop po načelu "nepopisanega lista papirja"
2. Preseganje obstoječih organizacijskih struktur in procesna orientacija
3. Potreba po radikalni spremembi v pogledu učinkovitosti poslovanja
4. Obravnava informacijske tehnologije kot vzvoda in sredstva za spremembe
5. Sprememba organizacije in organizacijske kulture kot nujnega spremljevalca sprememb.

Poleg teh principov, ki najbolj celovito in zao-kroženo ponazarjajo idejo o prenovi poslovnih procesov, bomo v literaturi zasledili še celo vrsto drugih napotkov, ki zgoraj navedene dopolnjujejo. Omeniti velja napotek, da je za uspeh projekta prenove poslovanja, ključna trdna in brezkompromisna odločenost vodstva organizacije, da poslovne procese radikalno spremeni. Nadalje, takšni projekti morajo biti sestavni del dolgoročne in celovite strategije razvoja organizacije itd.

Pravzaprav so vsa navedena načela in napotki že dolgo znani in vsak sam zase ne predstavlja nič novega. Šele ko jih združimo skupaj in povežemo med seboj, dajo osnovo za nekaj novega. Prvo načelo je seveda bistveno za razumevanje celotne ideje. Kliče po prelomu s tradicijo nenehnega dopolnjevanja in izpopolnjevanja obstoječih organizacijsko-tehničnih rešitev, ki sicer prinašajo napredek v majhnih korakih. Napeljuje, da je potrebno začeti z "nepopisanim listom papirja" (a clean slate approach ali organizacijska "tabula rasa") in povsem na novo odkriti in razviti pravila za opravljanje dela oziroma izvajanje delovnih procesov. Samo po sebi nič novega. Že pred dvajsetimi leti smo poudarjali, da je pri avtomatizaciji delovnih procesov potrebno le-te najprej kritično analizirati in racionalizirati. Res pa je, da nam tehnologija tedaj večinoma ni omogočala radikalnih sprememb, danes pa brez dvoma jih.

Prvo načelo se tesno navezuje na drugo, ki zahteva popolno procesno orientacijo. Da bi s prenovo poslovnih procesov maksimirali učinke, jo je praviloma potrebno izvajati 'od zgoraj navzdol' (top down approach). Delovne procese je potrebno obravnavati kot zaključene celote, ne glede na to, skozi koliko in katere organizacijske enote se proces razteza (cross-functional approach). Z drugimi besedami, zavestno je potrebno pozabiti na obstoječo organizacijsko strukturo organizacije, organigrame in drugo šaro ter iz ciljev posameznega procesa oziroma njegovih željenih rezultatov povsem na novo ugotoviti, kako ga je mogoče najbolje izvajati ob maksimalni uporabi sodobnih tehnoloških možnosti.

Celo več. Mnogi procesi segajo preko okvirov organizacije in v takih primerih bi morala prenova potekati na interorganizacijski ravni. Naj to ponazorimo s konkretnim primerom. Postopek izdaje lokacijskega dovoljenja, ki ga sicer uradno izvaja upravna enota, vključuje sodelovanje cele vrste zunanjih inštitucij, kot so geodetska uprava, zemljiška knjiga ter različna druga javna podjetja in zavode. Če želimo ta postopek resnično prenoviti in ga poenostaviti, je nujno prenovo zastaviti na interorganizacijski ravni.

Dejansko lahko torej opredelimo tri ravni prenove poslovnih procesov:

- interorganizacijska
- na ravni celotne organizacije
- procesna.

V upravi so seveda vse tri navedene ravni prenove aktualne, jasno pa je, da so višje ravni prenove povezane z globljimi posegi v obstoječo organizacijsko in normativno ureditev upravnih organov in zato zahtevajo podporo in konsenz najvišjih državnih organov.

5. Problemi prenove poslovanja slovenske državne uprave

Pozkusimo sedaj postaviti prikazana načela v kontekst poslovanja slovenske državne uprave. Pri tem se bomo naslonili na konkretne izkušnje, ki smo si jih pridobili na projektu Informatizacije upravnih enot R Slovenije (glej Vintar, 1996), ki že nekaj časa teče in prinaša tudi prve konkretne rezultate ter izkušnje na področju prenove poslovnih procesov v upravi.

Z namenom, da bi preverili tezo o nujnosti prenove poslovnih procesov v državni upravi, smo v letu 1996 ter prvi polovici 1997 opravili nekaj podrobnih analiz in posnetkov poslovanja v izbranih upravnih enotah R Slovenije. Pri tem so nam zelo prizadevno pomagali načelniki ter sodelavci teh enot. Poleg celostne analize organiziranosti in poslovanja UE, smo podrobno analizirali okrog štirideset najpogostejših upravnih postopkov ter ugotovili naslednje:

- nihče v Sloveniji nima podrobnega pregleda nad tem, kateri in koliko postopkov se izvaja v UE,
- evidenca ali register postopkov, ki so v pristojnosti UE, ne obstaja,
- podrobnejših navodil o izvajanju posameznih postopkov ni,
- kljub formalno isti pravni podlagi se v različnih UE isti postopki izvajajo zelo različno (neenakost občanov pred zakonom),
- tudi do devetdeset odstotkov časa pri izvajanju postopkov gre na račun transportnih poti ter različnih čakalnih časov in rokov,
- ogromno časa se porabi za pridobivanje različnih soglasij in vsebinskih informacij, pomembnih pri reševanju konkretnega primera, zaradi nepovezanosti upravnih organizacij in organov na lokalni ravni ter nepovezanosti baz podatkov.

Iz predstavljenih ugotovitev naše študije lahko povzamemo, da je razlogov in možnosti za prenovu poslovanja naše uprave na lokalni ravni, pa tudi na višjih ravneh, nedvomno dovolj. Podrobno smo analizirali tudi obstoječe informacijske rešitve ter opremljenost z informacijsko infrastrukturo, kjer smo ugotovili, da se v celoti potrjuje naša teza, da gre tehnološko posodabljanje uprave še naprej po poti že

zdvaj presežene avtomatizacije, namesto sedanjim razmeram primerne informatizacije. Razvoj informacijskih rešitev poteka brez vsakršnega enotnega koncepta, rešitve so nepovezane, zastarele, marsikje konceptualno na ravni sedemdesetih let, razpoložljiva oprema je slabo izkoriščena.

Čeprav ne razpolagamo s podrobnejšimi podatki iz posameznih ministrstev, verjamemo, da v večini ministrstev ter drugih državnih organov na državni ravni situacija ni bistveno boljša. Iz tega lahko povzamemo, da naša trditev, ki smo jo postavili povsem na začetku, da vse dosedanje reforme, ki smo jih izvajali po letu 1991, v pogledu kakovosti ter učinkovitosti poslovanja državnih organov niso prinesle veliko, v veliki meri drži. V primeru upravnih enot pa so zadnje reforme lokalne uprave in samouprave situacijo celo poslabšale.

Glede na izredno velik delež javne porabe se v bližnji prihodnosti projektu sistematične prenove poslovanja slovenske državne uprave nikakor ne bo mogoče izogniti. Pri tem velja opozoriti, da so načela in pravila prenove poslovnih procesov, predstavljena v predhodnih poglavjih, preizkušena bolj pri obnovi poslovanja podjetij. Njihovo direktno uporabnost v upravi bo potrebno še preveriti. Na osnovi naših izkušenj bi omenili predvsem naslednje specifičnosti državne uprave, ki narekujejo drugačen pristop pri obnovi poslovnih procesov:

- normativna organiziranost,
- odsotnost strateškega razmišljanja in podpore vrhovnega menedžmenta,
- odsotnost konkurence ali trga.

Poslovni procesi v upravi so veliko bolj normativno formalizirani z različnimi zakonskimi in podzakonskimi akti, kot je to primer v gospodarstvu. Posledica tega je, da imamo dejansko manj manevrskega prostora za radikalne spremembe v procesih in postopkih, saj prej naletimo na zakonske bariere. Seveda je mogoče v okviru prenove poslovnih procesov v upravi sprožiti tudi spremembe vseh tistih zakonov in predpisov in organizacijskih rešitev, ki zapletajo poslovanje in delujejo kot ovira pri modernizaciji in racionalizaciji poslovanja. To je dolgotrajnejši proces, za katerega v resnici potrebujemo podporo najvišjih funkcionarjev, da ga bo mogoče izpeljati. Za pristop k obnovi procesov po načelu 'nepopisanega lista papirja', torej povsem na novo, imamo v upravi manj možnosti, kot denimo v podjetjih, kjer zadostuje odločenost vodstva, da bo korenito obnovilo poslovni sistem.

Povedali smo že, da mora biti projekt prenove poslovnih procesov v skladu s strateškimi cilji organizacije in da mora za njim stati najvišje vodstvo. Tu

smo v upravi spet v zagati. Ali imamo v slovenski državni upravi nasploh opredeljene kakšne strateške razvojne cilje, naravnane v povečevanje njene učinkovitosti, ki bi bili kaj več, kot politične parole povezane z našimi ambicijami po povezovanju z Evropo. Parola o učinkovitosti uprave se pojavlja v političnih programih in tudi v razpravah v parlamentu. Konkretnega programa, kako narediti državno upravo bolj učinkovito ali z drugimi besedami, da bo z manj denarja delala bolje in več, nimamo. Tak strateški dokument bi morala pripraviti vlada, posamezna ministrstva pa bi ga nato morala izdelati na bolj detajlni ravni za vsak resor posebej. Nekdo v vladi, najbolje sam predsednik, bi moral osebno stati za takim programom. Ker konkretnije strateške usmeritve ni, tudi ni mogoče pričakovati, da se bodo posamezni funkcionarji v okviru njihovih resorjev, bolj zavzemali za tovrstne spremembe. Očitno se je veliko lažje in udobneje boriti za večji delež pogače v državnem proračunu.

Prenova poslovnih procesov je v podjetjih stvar tržne prisile, vprašanje zagotavljanja prednosti pred konkurenco, stvar preživetja za podjetje kot celoto in odgovorne posameznike. Ta prisilni mehanizem, ki zanesljivo deluje, v upravi še vedno manjka ali pa je zelo šibak. Zato tudi ni čudno, da je razmišljanje kako narediti poslovanje bolj učinkovito, cenejše, kakovostnejše v podjetjih prisotno sleherni dan, v zvezi z upravo in v njej pa se v glavnem pojavi le pred volitvami, kot uporabna tema za pridobivanje volivcev-davkoplačevalcev.

5. Zaključek

Kaj storiti? Zaenkrat je iniciativa prepuščena nižjim hierarhičnim ravnam, to pomeni da namesto pristopa 'od zgoraj navzdol' (top down), dejansko prevladuje pristop 'od spodaj navzgor'. Na nižjih hierarhičnih ravneh v ministrstvih in še posebno na lokalni ravni, v upravnih enotah ter izpostavah, so vsakodnevni operativni problemi tisti, ki silijo v organizacijske in tehnološke izboljšave ter spremembe. Na vrhu jih pri tem prej ovirajo, kot pa da bi jim pomagali in jih podpirali.

Nedvomno pa so za naprej 'škarje in platno' za začetek spreminjanja opisane situacije v rokah vlade in strokovnega vrha uprave. Zadnja reorganizacija v Ministrstvu za notranje zadeve obeta zasuk na tem področju. Ustanovitev posebnega resorja in posebne službe za organizacijo in metode, bi lahko pomenila, da se je vrh uprave začel zavedati, da so bile vse dosedanje reforme v pogledu učinkovitosti delovanja uprave bolj 'prerazporejanje kabin na Titaniku'.

Uporabljeni viri

1. Europe and the Global Information Society - Recommendations to the European Council, European Commission, Brussels, May, 1994
2. Frissen, P.H.A. (1992) Informatization in Public Administration: Introduction. International review of Administrative Sciences, 58(3), 307-310
3. Davenport T. H. (1993), Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology, Harvard Business School press.
4. Dietz J.L.G., Mulder H.B.F., (1996), Integrating and Design and the Transition to Objects. McGraw-Hill, New York, 1996, pp 557, ISBN 0-07-016763-x
5. Donk, W.B.H.J. Van de, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops editors (1995), Orwell in Athens: A perspective on Informatization and Democracy, IOS Press, Amsterdam.
6. Hammer, M., J. Champy (1993), Reengineering the Corporation, HarperBusiness Publishers, New York.
7. Heilmann, H., (1994), Workflow Management: Integration von Organization und Informationsverarbeitung, Theorie und Praxis der Wirtschaftsinformatik, Nr. 176,8-21.
8. Kraemer, K.L. (1995). Verwaltungsreform und Informationstechnologie: Von neuem betrachtet. V: Neubau der Verwaltung, stran 181-202
9. Lenk, K. (1995). 'Business Process Re-Engineering': Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?. V zborniku: Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen (urednik R. Traunmueller).
10. Lowenthal J.N. (1994), Reengineering the Organization, ASQC Quality Press
11. Reinermann, H. (1994), Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyer Forschungsberichte 139, Speyer.
12. Reinermann, H.(1995), The Next Decade: Challenges and Perspectives for Information Systems in Public Administration, Uporabna informatika, Vol. 3, Nr. 1, 8-11.
13. Roberts L. (1994), Process Reengineering: The Key to Achieving Breakthrough Success, ASQC Quality Press.
14. Taylor, J.A.(1992), Information Networking in Public Administration. International Review of Administrative Sciences, Vol. 58, No.3, 375-389.
15. Vintar, M.(1993), Toward the implementation and use of 'electronic' files in public administration. Decision Support in Public Administration - Proceedings of the IFIP TC8/WG8. 3 Working Conference on Decision Support in Public Administration, Noordwijkerh
16. Vintar in sodelavci, (1996), Informatizacija UE R Slovenije, Visoka upravna šola, študija, 155 strani
17. Vintar M., (1997) Business Process Reengineering in Public Administration, in: Beyond BPR in Public Administration, IOS Press, Amsterdam (Taylor et al eds.), p 89-101

Dr. Mirko Vintar je po končanem študiju na Fakulteti za strojništvo v Ljubljani začel svojo policijsko pot na Inštitutu Jožef Stefan v Ljubljani. Delal je kot programer, sistemski analitik in nato konzultant pri uvajanju informacijske tehnologije v gospodarstvu in javni upravi. Od leta 1977 predava predmeta Informatika ter Informacijski sistemi na Visoki upravni šoli v Ljubljani, kjer je tudi vodja Organizacijsko-informacijske katedre. Je aktiven član mednarodnih strokovnih organizacij.