

Upravna svetovalnica kot kandidatka za evropsko nagrado za inovativnost v javni upravi

Povzetek:

Prispevek prikazuje cilje, rezultate in načrte projekta Upravne svetovalnice, spletnega portala za reševanje upravno-procesnih problemov strank in uradnih oseb pri upravnem poslovanju, ki sta ga leta 2009 vzpostavila Fakulteta za upravo in Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. V tem okviru se posebej predstavlja inovativne elemente projekta, s katerim Republika Slovenija (RS) kandidira na natečaju Evropske komisije za inovativnost v javni upravi v članicah Evropske unije (EU) v letu 2012/13.

1. Zasnova in temeljni elementi portala Upravna svetovalnica

Upravna svetovalnica je večplasten raziskovalno-razvojni in obenem aplikativni projekt, namenjen strankam in uradnim osebam, ki so udeleženci v upravnih in podobnih postopkih, študentom in vsem preučevalcem upravnega poslovanja. Gre za spletni portal (www.upravna-svetovalnica.si, gl. sliko 1), ki po prijazni metodologiji wiki (kot Wikipedia) in za uporabnike brezplačno zainteresiranim nudi pomoč pri tolmačenju upravnih predpisov o načinu poslovanja javne uprave v konkretnih položajih. Projekt je bil zasnovan, izveden sprva pilotno, nato pa javno, v letu 2009, tako da jeseni 2012 beležimo tretjo obletnico polnega delovanja.

Vsebinsko-metodološko Upravna svetovalnica povezuje dvoje vidikov:

1. obravnavo upravno-pravnih dilem ob uporabi več določil merodajnih predpisov in načel ter njihovo razlago glede na konkreten okoliščine posamičnih primerov;
2. uporabo informacijske metodologije, ki prek wiki oz. Web 2.0 spodbuja za uporabnike prijazne rešitve in omogoča njihovo interaktivnost in sooblikovanje vsebin na portalu.

Projekt je tako inovativen v več pogledih, saj je zanj značilna uvodna in stalno prisotna raziskovalna komponenta, kajti storitev se upravno-pravno in informacijsko stalno nadgrajuje glede na teoretični in mednarodno-primerjalni razvoj vključenih ved (upravno-pravna in informacijske znanosti), odzive uporabnikov in potrebe v praksi. Wiki pri tem deluje hkrati kot tehnologija, programska oprema, produkt in koncept (več Kovač in Dečman, 2009). Je enostavno orodje za upravljanje vsebin v spletnem okolju in je platformsko neodvisen; močan adut je tudi njegova odprta koda (ponavadi brezplačna) in razširjena raba v svetu.

Kljub akademskim razsežnostim je za prakso temeljnega pomena značilnost Upravne svetovalnice, da uporabno rešuje konkretne življenjske probleme, ki se pojavijo pri upravnem poslovanju. Zato sta že od začetka projekta institucionalna nosilca Upravne svetovalnice Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani (FU) in Ministrstvo za javno upravo, danes Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (MPJU). Slednje je namreč po temeljnem sistemskem zakonu, ki ureja način ravnanja upravnih organov in drugih udeležencev v upravnih razmerjih, tj. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.) ter izvedbeni Uredbi o upravnem poslovanju (UUP, Ur. l. RS, št. 20/05 in nasl.) tisti, ki srbi za izvajanje teh aktov in njihovo enotno rabo.

Cilj Upravne svetovalnice je identificirati, kakšne dileme se pri tolmačenju (novih) predpisov, zlasti z noveliranjem sistemske zakonodaje (kot so ZUP in področna procesna pravila), ustvarjajo v praksi in kako na le te odgovoriti, da ne prihaja do neenakosti strank pred

zakonom in ogroženosti implementacije veljavne zakonodaje. Delovanje javne uprave tudi pri oblastnem odločanju v posamičnih zadevah ne sme biti samo sebi namen, stranke v postopkih pa morajo biti v središču pozornosti. Pri tolmačenju pozitivne zakonodaje in presoji o potrebi sprememb regulacije pa je treba upoštevati načelo delitve oblasti, v povezavi s pojmovanjem procesov javnega upravljanja kot vodenja družbeno v času in prostoru najustrežnejših javnih politik. Javno upravljanje poteka pretežno prek normiranja, toda že načeloma nastane problem, ko skušamo empirični pojav zaobjeti v statičnih pravnih normah in jih nato analizirati s strogimi formalnimi pravili logike in pravne znanosti, čeprav se nanašajo na dinamične družbene vrednote in dejstva. Zato moramo pri vrednotenju in splošni analizi pravnih vprašanj, vedno veliko pozornosti posvetiti najprej razumevanju (tolmačenju) abstraktnega in splošnega pravnega pravila v konkretnih in posamičnih zadevah, nato pa povratni zvezi oz. informacijam o morebitni neskladnosti med postavitvijo norme in njenim uresničevanjem ter posledični novelaciji (več v Šturm et al., 2002, 2011).

Za razvoj in vzdrževanje portala skrbi več članski uredniški odbor s FU (med drugim r. Dečman kot vodja informacijskega sistema, as. Severjeva kot organizacijski koordinator, dr. Kovačeva kot glavna urednica) in MPJU (zanj predvsem mag. Remic), pri čemer se strateške odločitve in tudi posamezni odgovori na podana vprašanja vedno med člani in obema nosilnima institucijama uskladijo (gl. faze teka postopka na sliki 2). To je posebej pomembno, ker je cilj portala preseči različna tolmačenja in podati čimbolj enoznačni odgovor, ki naj dileme razreši, ne pa odpira nove. A ob tem je vendar treba poudariti, da so odgovori strokovno mnenje, ki ga posamičen upravni organ oz. stranka lahko upošteva ali ne, saj so predvsem organi in uradne osebe v svojih pooblastilih samostojni in vezani le na zakon oz. predpise. Upravna svetovalnica ni monopolni razlagalec zakonodaje. Zato stališča, objavljena na Upravni svetovalnici, ne odvezujejo pristojnih, da bi postopali, kot morajo. Sodelujoče pri Upravni svetovalnici pa veseli, da se po informacijah različni organi (npr. nekatere upravne enote, skupine davčnih svetovalcev in včasih sodniki) večkrat posvetujejo o odprtih dilemah z Upravne svetovalnice oz. jim predstavlja vir, da zavzamejo lastna stališča in poenotijo ravnanje za stranke v istovrstnih zadevah na optimalno sistemski in argumentiran način.

Uporabniki portala so torej predvsem stranke oz. državljani v upravnih postopkih in uradniki, ki te postopke vodijo ali pripravljajo zakonodajo o načinu uveljavljanja upravnopravnih razmerij, neredko pa tudi odvetniki ali nevladne organizacije, ki sodelujejo v določenem tipu postopkov. Ker je bil projekt zasnovan (tudi) na Fakulteti za upravo, so bili pritegnjeni k sodelovanju (zlasti odlični podiplomski) študenti, ki pri večini podanih vprašanj pod smernicami in mentorstvom učiteljev pomagajo oblikovati odgovore in si tako krepijo znanje oz. kompetence timskega dela, aplikacije teorije v prakso, e-komunikacije in reševanja problemov (ang. *problem-solving*).

2. Poglavitni rezultati Upravne svetovalnice 2009-2012

Upravno svetovalnico smo v začetnem letu 2009 oblikovali tako, da smo izmed FU in MPJU znane baze pogostih vprašanj izbrali približno 400 konkretnih dilem, ki se tičejo rabe ZUP in UUP pred različnimi upravnimi organi (od pridobivanja gradbenih dovoljenj, socialnih subvencij, poravnavanja davkov do vodenja razpisov in javnih natečajev, uveljavljanja pravic in obveznosti v šolstvu ali tujcev itd.). Pripravili smo odgovore, kjer smo izbrano smer rešitve utemeljili z argumenti in podkrepili s strokovno literaturo in pripadajočo sodno prakso. Vsi sklici na določene člene ZUP, UUP in še nekaj predpisov (o arhiviranju, davčnem postopku, Ustava RS) so objavljeni tako, da sistem ponudi s klikom direkten vpogled v citirano določbo. Po objavi te osnovne baze primerov oz. posamičnih »člankov« portala (vprašanja in odgovori) proti koncu leta 2009 smo uporabnikom ponudili, da prek registracije sami komentirajo in

sooblikujejo osnovne odgovore in vprašanja, zato da bi kot strokovna skupnost skupaj razvijali tematiko. (Smo pa osnovno besedilo zaradi strahu pred nepooblaščenimi vdori shranili tudi kot zaklenjeno na vzporednih straneh.). Kolikor neka dilema še ni bila obravnavana, je lahko - in še vedno je tako – uporabnik podal svoje vprašanje na naslov upravna-svetovalnica@fu.uni-lj.si, o čemer smo avtorji izoblikovali nov članek. Postavljena vprašanja se posplošijo, tj. depersonalizirajo in anonimizirajo, saj je zanimiv za uporabnike načelen odgovor, procesna dilema npr. z Ministrstva A ali Centra za socialno delo B pa aktualna tudi na Upravni enoti C ali Javni agenciji D. Tako letno nastane približno sto novih primerov. Članki so razvrščeni po rubrikah (večinoma glede na kompleksnost tematike v dve do tri različne, npr. Lastnost stranke in Izvršba), za reden bralce pa objavljamo listo zadnjih deset primerov.

V številkah pri Upravni svetovalnici od 1. 1. 2010 do novembra 2012 tako beležimo:

- objavljenih trenutno približno 670 člankov,
- prek 2 milijona zadetkov in 120.000 obiskov, ob čemer se je v povprečju število uporabnikov oz. obiskovalcev povzpelo s cca 600 na 1.200 na teden, pri čemer je izkazan obisk tudi čez vikend (malo manj kot polovica dnevnega obiska med delovnim tednom),
- prek 50 Gb prenosa podatkov (čeprav gre samo za besedilo),
- nekaj hekerskih napadov (ki smo jih obvladali),
- je stran na Google page rank ocenjena s 6/10 (enako kot npr. Iusinfo).

Projekt smo že leta 2009 predstavili izven Slovenije, na letni konferenci mednarodne mreže *European Group of Public Administration* (EGPA), pri čemer analize in predstavitve v izbranih elementih dopolnjujemo v nadaljnjih letih, znotraj t. i. stalne delovne skupine za pravo in javno upravo (ang. *Law and Public Administration*). Po odzivih predstavnikov iz drugih držav, tako teoretikov (npr. z eminentne pariške *École nationale d'administration*) kot uslužbencev nacionalnih javnih uprav, je projekt Upravne svetovalnice izvirna iniciativa, ki je drugi ne poznajo ali zgolj parcialno oz. s strani zasebnih ponudnikov, ki storitve obračunavajo.

Neposreden rezultati projekta sta nadalje izdaja dveh strokovnih oz. znanstvenih monografij Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 1. in 2. del (založba Uradni list RS, 2010 in 2012), ki vključujejo najzahtevnejše in dopolnjene izbrane primere s portala, vključno z analizo judikature in teoretičnimi študijami razvoja upravnih razmerij oz. predstavitev posameznih elementov projekta v znanstveni periodiki ali na strokovnih posvetih. Kar nekaj študentov je ravno zaradi referenc in pridobljenega znanja pri upravni svetovalnici tudi dobilo zaposlitev.

3. Kandidatura svetovalnice na evropskem natečaju inovativnosti v javni upravi

Ob navedenih rezultatih smo člani uredniškega odbora in drugi sodelujoči, primarno seveda uporabniki (ki podajajo vprašanja), že večkrat želeli dejavnost razširiti, kar je ob omejenih virih (predvsem kadrovskih in finančnih) zelo težko. Zato smo na FU in MPJU začeli sistematično spremljati različne (evropske) razpise, ki omogočajo razvoj tovrstnih projektov, bodisi v vsebinskem (upravnopravnem) ali metodološkem smislu (kot e-uprava). Med nekaj možnostmi smo se odločili za kandidaturo na tekmovanju za inovativnost v javni upravi po razpisu Evropske komisije. Gre za natečaj, objavljen septembra 2012, na katerem se do februarja 2013 lahko prijavijo različne javne institucije, ki kandidirajo z že vzpostavljenimi inovativnimi rešitvami v trajanju od enega do štirih let za stranke, podjetja ali raziskave in izobraževanje (ang. *citizens, firms, research and education*). Natečaj je oblikovan tako, da se

bo podelilo v vsakih od treh kategorij tri nagrade po 100.000 evrov, ki pa se lahko porabijo strogo namensko, izključno za nadaljnji razvoj nagrajenih projektov.

Nosilca kandidature sta MPJU in FU, s čimer ministrstvo oz. država, Republika Slovenija, stremi k nadaljnjemu pripoznanju modernizacije svoje javne uprave in kakovosti upravnih storitev, saj smo v zadnjih letih osvojili kar nekaj priznanj (Virant, 2011, str. 255). Npr. Slovenija je bila glede razvitosti e-storitev za državljane v letu 2007 po meritvah, ki jih izvaja svetovalna družba Capgemini po naročilu Evropske komisije, v kategoriji »*online sophistication maturity*« na lestvici ocenjena kot druga v EU, prav tako je za projekt e-VEM (»vse na enem mestu«) leta 2009 pridobila prestižno visoko priznanje Organizacije združenih narodov (OZN, *The United Nations Public Service Award*) v kategoriji Izboljšanje zagotavljanja storitev v javnem sektorju. Nagrado OZN je Slovenija dobila tudi v letu 2012 za projekt informacijske podpore postopkov priprave predpisov (IPP, več gl. na www.mpju.gov.si), za osvojeno drugo mesto v konkurenci držav severne Amerike in Evrope, v kategoriji Izboljševanje participacije na področju odločanja z uporabo novih mehanizmov, pri čemer se na tovrstne natečaje običajno v tri do pet kategorijah prijavi kar okoli sto do petsto projektov, zato je selekcija zelo stroga.

Natečaj za najbolj inovativne javne oblasti (več na www.ec.europa.eu/admin-innovators) uvaja štiri temeljna merila, za katere pri Upravni svetovalnici ocenjujemo, da jih izkazujemo oz. želimo uveljaviti. Tekmovanje je sicer odprto vsem javnim oblastem, ki so bile ustanovljene v državi članici EU ali v državi, ki sodeluje v okvirnem raziskovalnem programu EU. Namen nagrade, ki je del strategije inovativne EU 2020, je spodbujati in osvetliti sodobne pristope porabe javnih sredstev. Med vsebinskimi merili natečaja so tako: (1) ekonomski učinek pobude, (2) pomen pobude v luči izzivov, s katerimi se sooča sodobna družba, (3) izvirnost in prenosljivost ideje in (4) namen porabe denarne nagrade.

Upravna svetovalnica je za uporabnike (stranke, upravne osebe, nevladne organizacije idr.) brezplačna, medtem ko so materialni stroški zelo nizki oz. je delo avtorjev vrednoteno v okviru redne zaposlitve na institucionalnih nosilcih projekta. Zlasti v pogojih ekonomske krize pa je stroškovna smotrnost projekta posebej pomembna. Še važneje kot ekonomičnost projekta je njegov izplen, ki pomeni za nekaj tisoč uporabnikov iz najrazličnejših plasti družbe in vseh upravnih področij rešitev njihovih konkretnih življenjskih situacij. V okviru realizacije splošne norme v posamični zadevi je nadalje pomemben pojem učinkovitosti oz. kakovosti pravnega sistema kot celote oz. posameznega predpisa, ki se je v upravni znanosti sprva ocenjevala le z vidika države kot regulatorja, medtem ko se danes s širitvijo kroga legitimnih interesov presoja učinkovitost tudi z vidika reguliranih. Primarno za učinkovito implementacijo pravil pa je predvsem enotno in nedvoumno razumevanje namena predpisa. Vloge strank tako ne smemo podcenjevati niti pri tolmačenju prava, zato je v projektu Upravne svetovalnice dana moč postavljanja vprašanj in s tem izpostavljanja dilem tudi »navadnim« strankam, nikakor le »posvečenim« pooblaščenim uradnim osebam, ki postopek vodijo. Še več, z leti se na Upravno svetovalnico obrača čedalje več uporabnikov, ki jih zanima ne le konkreten položaj, ampak sistemski problem npr. načina postopanja občin v postopkih subvencioniranja dejavnosti kulture, šolstva, športa in sociale. Ali pa se na Upravno svetovalnico povpraša z določenega upravnega organa, kako optimirati svoje poslovanje v skupno zadovoljstvo strank in uradnikov (npr. uveljaviti pravico strank za vpogled v spis z e-nosilci, kar je bistveno hitreje in ceneje kot s kopiranjem nekaj sto listinske dokumentacije, ali ne/možnosti podpisovanja odločb z nalepkami). Posebej kaže izpostaviti še vprašanja, ki prihajajo z ministrstev kot oblikovalcev javnih politik (ang. *policy making*), ko se prek Upravne svetovalnice išče najboljša rešitev za bodočo regulacijo upravnih razmerij (npr. kako opredeliti pravno naravo mnenja o priznavanju izobraževanja v tujini za zaposlitev v RS ali

odpraviti administrativne ovire, a hkrati zagotovi zaščito javne koristi, pri gradnjah objektov). Izvirnost pobude je izkazana mednarodno, ne le pri nas, pri čemer je Upravna svetovalnica projekt na nacionalni ravni, ne le znotraj npr. enega posamičnih javnih zavodov.

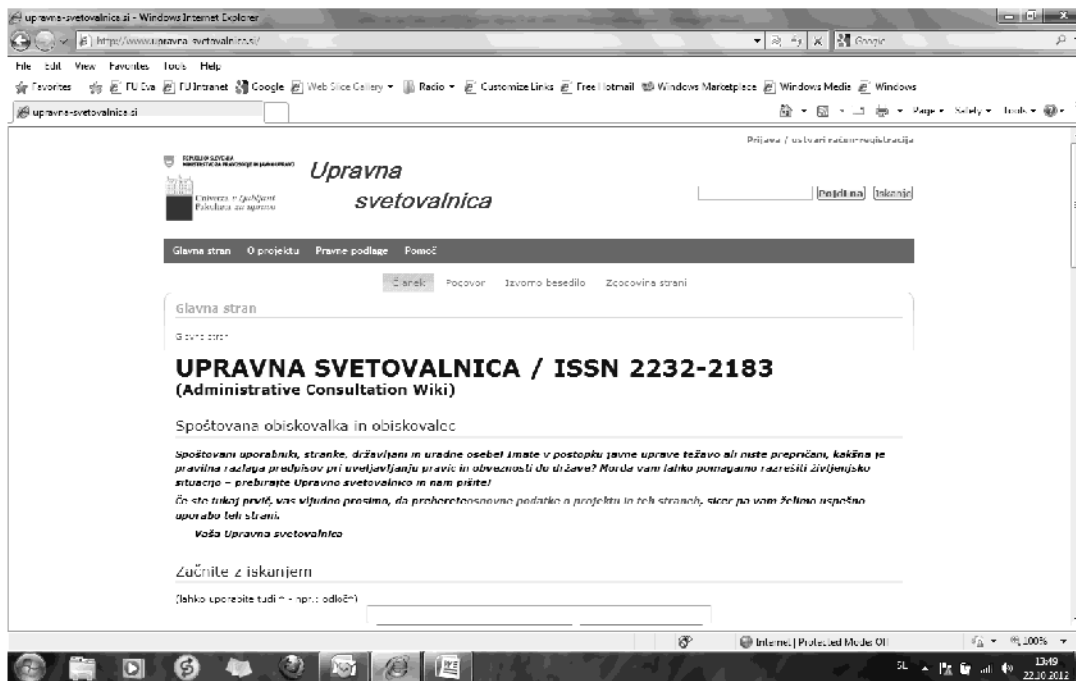
4. Sklep

Z vidika nadaljnjega razvoja Upravne svetovalnice je možnosti in obenem potreb veliko, pri čemer na MPJU in FU kot prednostno vidimo celostno, ne zgolj procesno in funkcionalno-organizacijsko razlogovanje upravnih predpisov oz. reševanje življenjskih situacij (ang. *life event*). Za to pa bi morali razširiti nabor strokovnjakov, da bi pokrili nekaj tisoč različnih področnih zakonov in nadaljnjih izvedbenih aktov po posamičnih upravnih področjih. Metodološko bi želeli razviti bistveno višjo stopnjo interaktivnosti, ki jo ravno wiki tehnologija omogoča, saj so sedanji odzivi žal omejeni. Prav tako bi kazalo glede na globalizacijo družbe in javne uprave vsaj izbrane vsebine Upravne svetovalnice podati v angleškem jeziku in jih vsebinsko prilagoditi potrebam tujcev, ki iščejo prostor in možnosti v Sloveniji. Obstoječe težave pri razumevanju in tolmačenju predpisov pa pri Upravni svetovalnici ne želimo le analizirati, ampak v prihodnje proaktivno usmerjati v smislu namena zakonodajalca in razvoja dobre uprave (ang. *good administration*). Upravna svetovalnica je vsekakor primer inovativne in s konkretnimi rezultati izkazane dobre prakse, zato v dobro slovenskih uporabnikov in pripadnikov javne uprave upamo, da bo možen njen nadaljnji razvoj, tudi s podporo EU.

Viri:

- Evropska komisija, www.ec.europa.eu/admin-innovators
- Kovač, P., in Dečman, M. (2009): Uporaba Web 2.0 pri interpretaciji ZUP v projektu Upravne svetovalnice, zbornik (USB nosilec) XVI. dnevov slovenske uprave, Fakulteta za upravo, Portorož.
- Kovač, P., Rakar, I., Remic, M., in Sever, T. (2010, 2012): Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP, 1. in 2. del, Uradni list RS, Ljubljana.
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, www.mpju.gov.si
- Šturm, L., et al. (2002, 2011): Komentar Ustave RS (Dopolnitev A), Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju.
- Upravna svetovalnica, www.upravna-svetovalnica.si
- Virant, G. (2011): Odprava administrativnih ovir in izboljšanje kakovosti upravnih storitev, v: Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011, Uradni list RS, Ljubljana, str. 247-268.

Slika 1: Prva stran Upravne svetovalnice (www.upravna-svetovalnica.si)



Slika 2: Model delovanja Upravne svetovalnice (Kovač in Dečman, 2009)

