

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO
UNIVERZITETNI ŠTUDIJSKI PROGRAM UPRAVA**

**ODPRTA JAVNA UPRAVA:
ODNOS DO UPORABNIKOV STORITEV JAVNE UPRAVE
NA LOKALNI RAVNI**

Kandidatka: **Željka Kralj
33378**

Mentor: **izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

Ljubljana, september 2010

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Željka Kralj, študentka Univerzitetnega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04033378, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: »Odprta javna uprava: Odnos do uporabnikov storitev javne uprave na lokalni ravni«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseidnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Jerica Ambrož, profesorica slovenščine in ruščine.

Ljubljana, 28. september 2010

Podpis avtorice:

POVZETEK

Diplomsko delo vodi bralca skozi storitve javne uprave namenjene uporabniku njenih storitev.

Odprtost javne uprave je opisana skozi načelo odprtosti in preglednosti javne uprave, na podlagi katerega se zagotavlja participacija uporabnikov storitev javne uprave pri odločanju.

Usmerjenost javne uprave k uporabniku opredeljuje nudenje splošnih informacij uporabnikom in podajo informacij javnega značaja. Pri nudenju splošnih informacij in informacij javnega značaja se srečujemo z veliko predpisanimi omejitvami, ki vplivajo na vzpostavljeni odnos med uporabnikom storitev javne uprave in javnim uslužbencem še pred začetkom upravnega postopka, ko uporabnik le pridobiva splošno informacijo in tudi med samim vodenjem postopka. Hkrati se srečujemo z zelo intenzivnim razvojem predvsem vseh segmentov e-uprave, ki so potrebni za zadovoljevanje potreb uporabnikov in prijaznejše delovno okolje javnih uslužbencev.

Da bi pretok informacij potekal dovolj učinkovito, transparentno in skladno s pravnimi podlagami je podvržen mnogim nadzorom, glavni nadzor za področje nudenja informacij pa izvajata Informacijski pooblaščenec in Upravni inšpektor.

Ključne besede: uporabnik javnih storitev, informacija javnega značaja, participacija pri odločanju, odprtost javne uprave, usmerjenost k uporabniku, svetovalec za pomoč strankam, informacijski pooblaščenec, upravna inšpekcija

SUMMARY

The subject of the diploma thesis is public administration services available to the users.

Openness of public administration is defined by the principle of openness and transparency of public administration on which basis users of public administration services participate in the decision-making process.

Public administration user-orientation determines the provision of general information and information of a public nature to users. The process of giving general information and information of a public nature is subject to multiple prescribed constraints that influence the relationship between a public administration user and a public servant even before the administrative procedure, when the user is only obtaining general information, as well as during the conduct of the procedure itself. At the same time, there is an intense development of all segments of e-government, which are important for meeting the needs of users and establishing a pleasant working environment of public servants.

Ensuring that the information flow is efficient and transparent enough as well as in line with the legal requirements it is subject to several supervisions. An information commissioner and administrative inspector are responsible for the main supervision in the field of information provision.

Key words: user of public services, information of a public nature, participation at decision-making process, openness of public administration, user-orientation, client consultant, information commissioner, administrative inspection

KAZALO

1	UVOD.....	1
1.1	NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA TER OCENA TRENUTNEGA STANJA... 1	1
1.2	METODE DELA	2
1.3	STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	3
2	ODPRTA JAVNA UPRAVA	4
2.1	Vzpostavitev odprtosti javne uprave do uporabnikov javnih storitev	4
2.1	Načelo odprtosti in preglednosti javne uprave	5
2.1.1	Dostopnost informacij javnega značaja.....	6
2.1.2	Participacija uporabnikov storitev javne uprave pri odločanju	6
2.1.3	Ocenjevanje učinkovitosti organov javne uprave	7
3	ODNOS JAVNE UPRAVE DO UPORABNIKOV JAVNIH STORITEV	9
3.1	Usmerjenost k uporabniku.....	10
3.1.1	Intenzivno informiranje.....	11
3.1.2	Sodelovanje uporabnikov pri oblikovanju uprave	12
3.1.3	Upoštevanje uporabnikovih predlogov glede spreminjanja uprave.....	12
3.1.4	Oblikovanje ustreznih standardov javnih storitev.....	13
3.1.5	Možnost pritožb	13
3.1.6	Časovna in prostorska dostopnost storitev.....	14
3.1.7	Učinkovitost – hitrost delovanja uprave.....	15
3.1.8	Medosebni odnos med uradniki in uporabniki	15
3.1.9	Alternativno opravljanje storitev	16
3.1.10	Možnost izbire ponudnika	17
3.1.11	Splošna kakovost.....	17
3.2	Kako je javna uprava usmerjena k uporabniku	17
3.3	Smernice za razvoj odnosa javne uprave do uporabnikov poslovanja	18
4	INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA IN NJIHOVI UPORABNIKI.....	20
4.1	Informacije javnega značaja skozi čas.....	20
4.2	Dolžnosti organov javne uprave po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja	21

4.3	Pravne podlage za dostop do informacij javnega značaja	22
4.3.1	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja	23
4.3.2	Zakon o informacijskem pooblaščenču	23
4.3.3	Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja	24
4.3.4	Katalog organov o informacijah javnega značaja	24
4.3.5	Letno poročilo o izvajanju ZDIJZ.....	25
4.4	Stroški posredovanja informacij javnega značaja (18. člen uredbe).....	26
4.5	Informacije javnega značaja po posebnem upravnem postopku – razmerje med splošnim in posebnim delom upravnega postopka.....	27
4.6	Način odločanja v zadevi dostopa do informacij javnega značaja.....	29
4.7	Posebni upravni postopek v povezavi z ZDIJZ.....	30
5	USMERJENOST K UPORABNIKU IN NUDENJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA NA LOKALNI RAVNI	32
5.1	Prelomnice v Mariboru od nekoč do danes	32
5.2	Uvajanje uporabniku prijazne uprave na lokalni ravni.....	33
5.3	Kako lokalna skupnost svoje storitve ponuja uporabnikom	35
5.3.1	Interaktivna spletna stran.....	36
5.3.2	Dostopnost prostorskih podatkov preko spleta.....	37
5.3.3	Invalidom prijazna občina	37
5.3.4	Možnost plačila položnic javnih podjetij v Mestni blagajni brez provizije.....	37
5.3.5	Brezžično omrežje (brezžični internet)	38
5.4	Odzivnost lokalne skupnosti na potrebe uporabnikov njihovih storitev	38
5.5	Svetovalec za pomoč strankam.....	39
5.5.1	Naloge Svetovalca za pomoč strankam	40
5.5.2	Uveljavljanje pravic uporabnikov pri svetovalcu za pomoč strankam.....	41
5.6	Pregled usmerjenosti k uporabniku v Mestni občini Maribor.....	43
5.7	Primer reševanja zahtevka za pridobitev informacij javnega značaja	44
5.7.1	Zahtevke pravne osebe za pridobitev informacije javnega značaja.....	44
5.7.2	Preizkus zahtevka prosilca	45
5.7.3	Dostop do informacij javnega značaja preko svetovnega spleta	45
5.7.4	Dostop do informacij javnega značaja iz konkretnih upravnih aktov	46
6	NADZOR POSLOVANJA JAVNE UPRAVE Z UPORABNIKI NJENIH STORITEV	48
6.1	Inšpekcijske službe pri nas.....	49

6.2	Vrste nadzora.....	49
6.2.1	Upravna inšpekcija	49
6.2.2	Informacijski pooblaščenec – Inšpekcija za varovanje osebnih podatkov.....	50
6.3	Najpogostejše napake in nepravilnosti uradnikov javne uprave v odnosu do uporabnikov javnih storitev	50
6.4	Uporabniku prijazna inšpekcija	51
7	ZAKLJUČEK.....	53
8	LITERATURA	55
8.1	Publikacije.....	55
8.2	Elektronski viri.....	56
8.3	Predpisi	57
8.4	Drugi viri.....	57

KAZALO SLIK

Slika št. 1: Proces obravnave uporabnika	10
Slika št. 2: Dolžnosti organov po ZDIJZ.....	22

KAZALO TABEL

Tabela št. 1: Storitve MOM.....	36
Tabela št. 2: Odzivni čas v MOM.....	39
Tabela št. 1: Elementi usmerjenosti k uporabniku v MOM	43

1 UVOD

Diplomsko delo predstavlja odnos med organi javne uprave in uporabniki njenih storitev od 1995. leta do danes ter predstavlja smernice razvoja tega odnosa v naslednjih nekaj letih. Smernice razvoja težijo k temu, da odnos temelji na čim višji stopnji sodelovanja in dopolnjevanja med njimi, sodelovanje pa je lahko uspešno le, če ga javna uprava nenehno spremlja in izboljšuje. Pri obravnavi odprtosti javne uprave do uporabnikov ne gre spregledati nujnosti obravnave participacije uporabnikov pri odločanju, nudenja splošnih informacij, nudenja informacij javnega značaja ter nadzora organov javne uprave, kako izvajajo te naloge. Koliko je javna uprava uspešna pri sodelovanju z uporabniki, merimo z različnimi sistemi ocenjevanja kakovosti, katerih rezultati so lahko dobra vzpodbuda za nadaljnji razvoj.

Konkretni primeri so predstavljeni na primeru Mestne občine Maribor, ki je druga največja občina v Sloveniji in kot takšna za svoje optimalno delovanje potrebuje dobro razvite organe za vse naloge, ki jih je dolžna izvajati na lokalni ravni. Kot ima organizirane organe za izvajanje posameznih nalog lokalne skupnosti, tako ima organizirano v sestavu Sekretariata za splošne zadeve tudi Službo za upravno poslovanje, katere sestavni del je informacijska pisarna.

Problem sodelovanja organov javne uprave z uporabniki njihovih storitev narašča z naraščanjem stopnje osveščenosti uporabnikov, ki ob vedno večjem pomanjkanju prostega časa želijo prejeti zelene storitve ali uresničevati svoje interese v čim krajšem času, na enem mestu in na čim bolj preprost način. V ta namen je posebna skrb namenjena razvoju e-uprave na vseh njenih ravneh.

1.1 Namen in cilji diplomskega dela ter ocena trenutnega stanja

Osnovno vprašanje, na katero je bil v pričujočem delu, raziskovan odgovor, je: »Kako zagotoviti, da je sodelovanje med javno upravo in uporabniki njenih storitev učinkovito in preprosto, s tem pa tudi prijazno za obe strani?«. Vprašanje je dokaj preprosto, vendar je v sebi skrivalo mnoge pasti. Javna uprava je kot predstavnica države in vseh njenih organov do najnižje ravni na lokalni ravni dolžna izvajati uporabnikom prijazne in potrebne storitve, pogosto pa za uporabnike tudi neprijetne storitve. Prav reševanje slednjih je pogosto pokazatelj učinkovitosti uprave, saj uporabnik, ki je nezadovoljen z vsebino prejete storitve (npr. v primeru zavrnitve njegove zahteve), pogosto išče napake tudi v postopkovnem delu organa. In prav tu je javna uprava tista, ki se mora potruditi, da zagotovi čim višjo stopnjo kvalitete. V delu je bilo torej raziskano področje sodelovanja javne uprave z uporabniki njenih storitev, ob upoštevanju trenutno veljavnih predpisov.

Bistvena zagotovitev visoke ravni kvalitete navedenih storitev, je tako na področju participacije uporabnikov storitev javne uprave, nujenja splošnih informacij in informacij javnega značaja. Zaradi velikega obsega področja, ki obravnava uporabnike storitev javne uprave, sta bili v diplomskem delu natančneje raziskani le usmerjenost k uporabniku in nudenje informacij javnega značaja, participacija pri odločanju pa je bila obdelana le v njenem teoretičnem delu. V raziskanih dveh področjih sem se namreč na veliko mestih srečala tudi s participacijo uporabnikov, zato ta ni posebej predstavljena skozi praktične primere.

Namen diplomskega dela je bil predstaviti pogled na področji, ki obravnavata odnos do uporabnikov storitev v javni upravi z zornega kota svetovalca za pomoč strankam na eni strani in informacijskega pooblaščenca na drugi. S obravnavo tega odnosa skozi praktične primere delovanja s teorijo se je pokazalo, v kolikšni meri je možno predpise realno izvajati na katerem področju.

Cilj diplomskega dela je bil predstaviti potek sodelovanja med javno upravo (njenima predstavnikoma na obravnavanem področju – svetovalcem za pomoč strankam in informacijskim pooblaščencom) in uporabniki njenih storitev ter poiskati možnosti za doseg čim boljšega medsebojnega odnosa. Ugotavljanje kvalitet doseženega odnosa nam hkrati nakazuje tudi način, kako doseči odpravo pomanjkljivosti, ki jih zaznavamo v fazi sodelovanja javne uprave z uporabniki njenih storitev.

1.2 Metode dela

Diplomsko delo je temeljilo na analizi sodelovanja med uporabnikom storitev javne uprave in uslužbencema, ki predstavljata organe javne uprave – svetovalcem za pomoč strankam in informacijskim pooblaščencom. Konkretni primeri so bili raziskani skozi delovanje organov Mestne občine Maribor kot predstavnice javne uprave na lokalni ravni.

Za analizo potrebnih postopkov pri odgovarjanju na zastavljeno vprašanje sta znanost in praksa ponudila mnogo metod. V diplomskem delu sem se odločila izhajati predvsem iz opazovanja in raziskovanja praktičnega pristopa. Glavni storitvi, ki sta bili predstavljeni skozi te praktične primere, sta dajanje splošnih informacij in informacij javnega značaja. Pri raziskavi sem se opirala predvsem na metodo deskripcije in metodo kompilacije. Po metodi deskripcije sem zastavila uvodne dele posameznih poglavij, raziskavo pa sem nadaljevala po metodi kompilacije, s pomočjo katere sem izbirala ustrezne citate in navedbe drugih avtorjev, za podlago nadaljnje analize obravnavanega področja. Za navedeni metodi sem se odločila, saj na obravnavanem področju še ni mogoče znanstveno obrazložiti ali raziskovati vseh segmentov sodelovanja z uporabniki storitev javne uprave. Sodelovanje z njimi namreč vključuje toliko fizičnih in elektronskih možnosti analiziranja, ki se še razvijajo v Sloveniji in Evropski uniji, da bi s statistično metodo na tem področju dobili dokaj nerealne podatke.

Osnova raziskave so zato bile pravne podlage, na podlagi katerih sodelujejo uradniki organov javne uprave z uporabniki njihovih storitev ter oblike in načini sodelovanja med njimi, ki jih srečujemo v realnem življenju (praksi).

1.3 Struktura diplomskega dela

Po uvodni predstavitvi razvoja občinske uprave, na kateri temelji celotna analiza, je bilo diplomsko delo razdeljeno na štiri glavna področja, ki zajemajo:

- splošni pogled na odprto javno upravo,
- odnos javne uprave do uporabnikov njenih storitev,
- uporabo informacije javnega značaja v povezavi s posebnim upravnim postopkom,
- opredelitev usmerjenosti k uporabniku in nudenja informacij javnega značaja na lokalni ravni ter
- nadzor nad izvajanjem nalog s področja sodelovanja javne uprave z uporabniki njenih storitev.

Področja so bila razdeljena na teoretični in praktični del. V teoretičnem delu so bile obdelane pravne podlage za izvajanje posamezne naloge, v praktičnem delu pa so bile raziskane konkretne rešitve posamezne naloge, ki se je že zgodila v kakšnem konkretnem primeru na lokalni ravni.

Raziskava vsakega od področij se zaključila s pogledom v prihodnost, z namenom predstaviti planirane ali želene razvojne smernice. Ni nujno, da bodo navedene smernice tudi dejansko realizirane, saj so odvisne od mnogih pravnih in čisto življenjskih dejavnikov. Vsekakor pa zastavljene smernice pomenijo nekakšno vizijo, kako si lahko predstavljamo odnos med javno upravo in uporabniki njenih storitev v prihodnje, pomenijo pa tudi cilj, h kateremu bi se javna uprava morala čim bolj približati in ga tudi v bodoče nadgrajevati.

2 ODPRTA JAVNA UPRAVA

Vprašanje odprtosti delovanja javne uprave je pomembno tako z vidika nadaljnje demokratizacije države kot harmonizacije s standardi v Evropski uniji. Cilji naraščajočega vpliva javnosti na sprejemanje odločitev so:

- informiranje – zagotoviti javnosti uravnotežene in objektivne informacije kot pomoč pri razumevanju problematike, alternativ, možnosti in/ali rešitev,
- posvetovanje – pridobiti neposreden odziv javnosti na obstoječe analize, možne alternative in/ali odločitve,
- vključevanje – neposredno delo z javnostjo z namenom, da bi zagotovili, da so interesi in prizadevanja javnosti pravilno razumljeni in upoštevani,
- sodelovanje – partnerstvo z javnostjo na vseh stopnjah odločanja, vključno z razvojem alternativnih predlogov in identifikacijo možnih/prednostnih rešitev,
- pooblašanje – preusmeritev sprejetja končne odločitve v roke javnosti (na primer: ukrepi za ohranjanje zdravja, določeneje: zmanjševanje debelosti pri prebivalcih).

(po Mežnarič, 2008, str. 4)

Pokazatelj odprtosti javne uprave je, ob vključevanju uporabnikov javnih storitev v odločanje (njihovo participacijo), tudi stopnja razvitosti na področju podajanja splošnih informacij in informacij javnega značaja uporabnikom storitev javne uprave, kar bo predstavljeno v poznejših poglavjih tega dela.

2.1 Vzpostavitev odprtosti javne uprave do uporabnikov javnih storitev

Kaj pričakujejo uporabniki storitev od javne uprave, dobro predstavlja podnaslov »Javni sektor – sektor za in zaradi ljudi«, ki je sestavni del članka, katerega avtor je mag. Ladeja Godina Košir. V sklopu obravnave komuniciranja nam predstavlja, kako pomembno je dejstvo, da je uprava v svoji komunikaciji prijazna do svojih uporabnikov (prebivalcev) in do uslužbencev uprave. Le tako lahko namreč pričakujemo, da bo delovanje uprave obrodilo pozitivne rezultate, saj v tovrstnem dialogu ne gre spregledati potrebe tistih, ki komunicirajo z upravo. Članek nam predstavlja možnost učinkovitega in prijaznega komuniciranja le, če obvladujemo temeljne komunikacijske veščine, orodja, cilje, ... predvsem pa, kadar je usklajena razvojna stopnja vseh v proces komuniciranja vključenih akterjev in tako minimizirano število komunikacijskih šumov (po Godina Košir, 2009, str. 244).

Predstavljeni članek se sicer nanaša na javni sektor kot celoto, v njem ugotovljena dejstva pa veljajo za vse ravni javne uprave. Tudi v preteklosti veljavne pravne podlage so na neki način regulirale odnos javne uprave do njenih uporabnikov, precejšnji preporod pa je to področje doživelo z začetkom zavedanja pomena informacij na eni strani in varstva osebnih podatkov na drugi.

Od leta 2000 naprej se vzpostavljajo pravne podlage, pomembne za komuniciranje med upravo in njenimi uporabniki. Vzpostavljati so se začele v času sprejema novega z Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) iz leta 1999 in takoj za tem Zakonom o upravnih taksah (v nadaljevanju: ZUT) iz leta 2000, katerima so kmalu sledili drugi predpisi, od katerih so za sodelovanje z uporabniki najpomembnejši naslednji:

- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev iz leta 2001,
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) iz leta 2003,
- Zakon o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju: ZVOP) iz leta 2004,
- Uredba o upravnem poslovanju (v nadaljevanju: UUP) iz leta 2005 in
- npr. na ravni MOM Navodilo o upravnem poslovanju mestne uprave Mestne občine Maribor iz leta 2008.

Navedeni predpisi se spreminjajo in tako sledijo spremembam, ki se ves čas dogajajo na vseh ravneh življenja. Da bi sledila razvoju in življenjskim spremembam, bo javna uprava tudi v bodoče posodabljala pravne podlage, kar nakazuje pregled predpisov, ki so v pripravi oziroma v postopku sprejemanja kot npr. ZUT, ki bo med drugimi spremembami nekoliko spremenil področje olajšav pri plačevanju upravnih taks ali Zakon o negospodarskih javnih službah, ki naj bi odpravil nekatere pomanjkljivosti Zakona o zavodih iz 1991. leta in Akcijski načrt elektronskega poslovanja javne uprave (v nadaljevanju: AN SREP), ki bo v veliki meri posodobil elektronsko poslovanje, na podlagi katerega poteka sodelovanje z uporabniki storitev javne uprave.

2.1 Načelo odprtosti in preglednosti javne uprave

Bistvena načela novega javnega menedžmenta so:

- načelo usmerjenosti k uporabnikom,
- načelo odprtosti in preglednosti,
- načelo kakovosti in
- načelo učinkovitosti.

Načelo odprtosti in preglednosti javne uprave je eno izmed načel novega javnega menedžmenta, ki omogoča državljanom pridobivanje informacij o delovanju uprave in o rezultatih opravljenega dela uradnikov. S tem se priznava uporabnikom vloga neformalnega zunanjega nadzora. Svojo podlago ima v 32. členu ZJU, ki govori, da organ obvešča javnost o svojem delu in o rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, določen z zakonom in podzakonskimi akti.

Po tem načelu je javna uprava dolžna omogočiti javnosti vpogled v informacije javnega značaja in zagotoviti, da so tovrstne informacije javno dostopne. Naslednja bistvena segmenta tega načela sta vključevanje (participacija) uporabnikov storitev javne uprave v postopke odločanja in analiziranje učinkov njihove vključenosti v postopke odločanja.

2.1.1 Dostopnost informacij javnega značaja

Informacije javnega značaja so informacije, ki izvirajo iz delovnega področja organov javne uprave in se nahajajo v kakršni koli obliki dokumenta (elektronski ali fizični obliki) ter morajo biti dostopne prav vsakomur, če ZDIJZ ali ZVOP ne določata drugače. Več o dostopnosti do informacij javnega značaja je podano v četrtem poglavju tega dela.

2.1.2 Participacija uporabnikov storitev javne uprave pri odločanju

»O participaciji govorimo glede na posameznike, ta participacija je prostovoljni proces, nanaša se na določeno dejavnost, ta dejavnost je usmerjena k vplivanju na oblast« (Brezovšek, 2009, str. 19).

Participacija je eden najosnovnejših elementov sodelovanja državljanov v upravnih procesih. Pri tem prihaja do prenosa modela politične participacije, ki je pogosteje prisotna in bolj obravnavana v znanstveni literaturi, na področje javne uprave, v model upravne participacije. Upravna participacija se pojavlja z razvojem, kaže na razvoj sodobne javne uprave in v precejšnji meri sovпада z uporabo sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij, ki s svojo uporabnostjo posegajo v same osnove upravljavskih in upravnih procesov. Spreminjanje upravne prakse v odnosu do posameznika skozi daljše časovno obdobje omogoča aktivnejšo vlogo posameznika v upravnih postopkih, ki iz strani v postopku (kot pasivnega subjekta postopka) vse bolj postaja aktivni uporabnik storitve, ki se zagotavlja skozi določen postopek in ima nanj bistveno večji vpliv kot v preteklosti. 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 koliko časa delovati. V osnovi lahko politično in upravno 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) (po Pinterič, 2008a, str. 60-67).

Načelo odprtosti javno upravo vodi na pot uporabe menedžerskih metod. Poudarek se vedno pogosteje daje na uporabnika storitev javne uprave, zanemarja pa se ključno poslanstvo, to je delovanje za javno upravo, v skladu z ustavnimi in demokratičnimi načeli. Javna uprava je delujoča oblast, ki sodeluje tudi pri vzpostavljanju oblasti kot take in ne more biti zožena le na menedžment. Med demokratičnimi modeli, ki se uporabljajo na tem področju, je vedno bolj v uporabi pluralistini model, saj so v zadnjem času daleč najaktivnejši udeleženci v upravnih procesih različne interesne skupine, ki predstavljajo predvsem gospodarske sektor. Te skupine vplivajo na javne uslužbence na različne načine. Pluralistični model je osredotočen pri političnem premišljanju samo na to, kako dobro uspe javnim uslužbencem povezati različne zahteve, ki jih postavljajo interesne skupine. V primerjavi s populističnim pa participativni model razširja možnosti za participacijo državljanov, katerih glasovi bi bili sicer v političnem procesu spregledani. Javni uslužbenci v tem primeru niso samo posredniki med tekmujočimi skupinami, ki se

pojavljajo pred njimi, pač pa spodbujajo tudi druge skupine in posameznike k uveljavljanju njihovih interesov. Javni uslužbenci torej nosijo neko odgovornost za erna-kopravnejši način participacije. Zagovorniki participativnega modela menijo, da je to možno zlasti na lokalni ravni, kjer so strukture oblasti dostopnejše in načini odločanja razumljivi za običajne državljanje (po Brezovšek, Črnčec (2007), str. 57-59).

S participacijo želi javna uprava vključiti uporabnike svojih storitev na vseh ravneh odločanja. Eden pomembnejših delov odločanja, pri katerem se vključevanje uporabnikov že izvaja, je njihova vključitev v pripravo in sprejemanje predpisov uporabnikov svojih storitev. Takšna vključitev je na primer, kjer sodeluje javnost, ko predpis še nastaja pri sprejemanju prostorskih aktov. Vključevanje uporabnikov že v fazi priprave splošnih aktov prispeva k visoki stopnji demokratičnosti postopka sprejemanja, prav tako pa tudi dviguje kvaliteto predpisa, ki se sprejema. Vključevanje uporabnikov storitev v pripravljeno fazo predpisov prinaša tudi kasnejšo lažjo implementacijo predpisa. Zaradi mnogih pozitivnih lastnosti se participacija uporabnikov storitev javne uprave pri odločanju vedno bolj uporablja, čeprav sam postopek participacije še ni urejen s splošnimi predpisi. Ob navedenem primeru pa tudi danes še vedno ostaja najbolj razširjeni način participacije glasovanje na volitvah.

2.1.3 Ocenjevanje učinkovitosti organov javne uprave

»Učinkovitost je potreben pogoj za doseganja uspešnosti, ni pa zadosten« (Andoljšek, Seljak, 2005, str. 25).

»Subjekti zasebnega sektorja ravnajo učinkovito zato, ker se zavedajo omejenosti razpoložljivih sredstev in ker jih v to sili konkurenčna tekma. V javnem sektorju ne bi smelo biti drugače. Javni sektor izvaja javne storitve, ki so za uporabnike »brezplačne«, prav zato mora za obstoj javnih storitev zagotoviti sredstva država. ... Cilj javne uprave naj bi bil izpolnjevanje pričakovanja državljanov in ustvarjati čim več javnih dobrin. Za njegovo doseganje morajo javne institucije delovati čim učinkoviteje, da bodo dosegle svoje poslanstvo« (Andoljšek, Seljak, 2005, str. 21, 22). Eden izmed vzrokov za manjšo učinkovitost javne uprave, ki jih avtorja navajata, je tudi neprijazno vedenje do uporabnikov storitev javne uprave, kar utemeljujeta z navedbo: »Ker uporabnik javnih storitev nima druge izbire, da bi lahko pridobil javno storitev, se javni uslužbenci vedejo drugače kot njihovi kolegi v zasebnem sektorju«. Kot glavno težavo pri tem navajata motiviranje zaposlenih v javni upravi, ki je tu bistveno manjše oziroma ga trenutno (2010) skoraj ni več. Avtorja tudi navajata, da je merjenje učinkovitosti v javni upravi veliko slabše razvito, kot v zasebnem sektorju med drugim predvsem zaradi:

- prevladujoče miselnosti, da ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi ni pomembno in
- potrebe po zakonski ureditvi področja javne uprave, glede na to, da je Slovenija še relativno mlada država.

(po Andoljšek, Seljak, 2005, str. 22-25,)

Učinkovitost organov javne uprave merimo najpogosteje s pomočjo orodij za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti, kot so EFQM, CAF, 5E, ISO standard ipd., ki so na kratko predstavljeni v podpoglavju 3.1.4 tega dela.

Z merjenjem učinkovitosti želimo doseči čim boljše razmerje med vloženimi sredstvi na eni strani in rezultati oziroma učinki na drugi strani. Rezultati meritev naj bi nam pokazali, v katerih delih javne uprave moramo na kak način spodbujati učinkovitost. Spodbujamo jo lahko npr. s plačnimi stimulacijami, financiranjem po opravljenem obsegu dela ipd.

Slovenija aktivno sodeluje na področju kakovosti in poslovne odličnosti javnih uprav tudi na ravni Evropske unije v:

- Evropski mreži javnih uprav (EUPAN – European Public Administration Network) in
- Skupini za inovativne javne storitve (IPSG – Innovative Public Services Group).

Znotraj Skupine za inovativne javne storitve je bila ustanovljena tudi ad-hoc delovna skupina za upravljanje zadovoljstva strank, ki je razvila Evropski abecednik upravljanja zadovoljstva strank, katerega namen je prikazati pomen in različne načine usmerjenosti uprave k strankam (po Žurga, 2008, str. 15).

Evropski abecednik upravljanja zadovoljstva strank (European Primer on Customer Satisfaction Management) je namenjen predvsem ustvarjanju in razširjanju smernic za pripravo pisem kakovosti, dvigovanje stopnje zadovoljstva uporabnikov javnih storitev in drugih orodij za ocenjevanje zadovoljstva državljanov / strank – torej uporabnikov javnih storitev (EUPAN, 2010).

3 ODNOS JAVNE UPRAVE DO UPORABNIKOV JAVNIH STORITEV

Državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (v nadaljevanju: organi javne uprave) se srečujejo z uporabniki svojih storitev na mnogih ravneh, zato je nujno potrebno med njimi doseči čim trdnejše vezi. Dosežemo jih lahko le z visoko stopnjo učinkovitosti uprave in pa z njeno usmerjenostjo k uporabniku. Tudi v negospodarstvu je namreč vedno bolj čutiti gospodarski duh, ki pomeni, da se vsi segmenti javne uprave morajo »podjetniško« truditi, da svojo storitev čim bolje ponudijo.

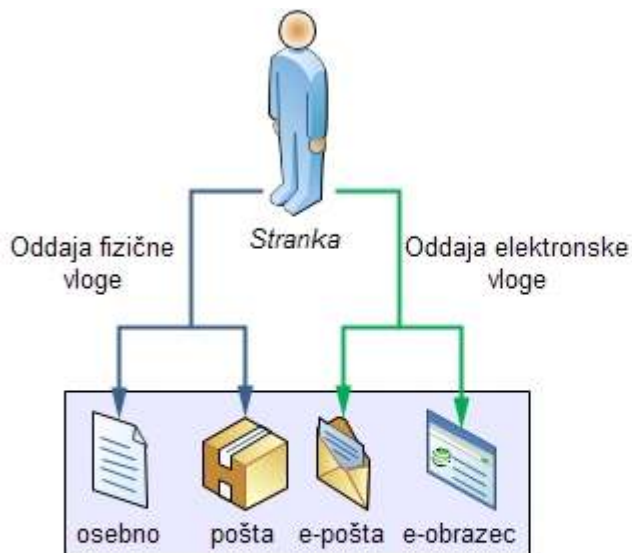
Učinkovito delovanje države pomeni, da mora biti le-ta usmerjena k uporabnikom javnih storitev tako, da bo od represivnega in samozadostnega delovanja prešla k opravljanju storitev v korist njenih uporabnikov. To velja še zlasti za upravne enote in občine, ki morajo svoje delovanje prilagoditi potrebam okolja. Uprava mora skrbeti za razvoj odprte družbe, zlasti za institucionalizacijo sodelovanja z nevladnimi organizacijami.

»Že sam pojem uporabnik (stranka) postavlja posameznika v posebno razmerje do javne uprave. Ne gre več za objekt, zaobjet v večjem ali manjšem kosu dokumentacije, ampak za posameznika, ki se aktivno vključuje v javno življenje in skladno s svojimi željami pričakuje od javne uprave določene storitve na ustreznem nivoju kakovosti« (Virant, 2003, str. 68).

Uporabniki storitev javne uprave so vse osebe, ki komunicirajo z javno upravo. UUP določa, da morajo upravni organi strankam posredovati tri vrste informacij (Kovač et al., 2008, str. 34):

1. splošne informacije o storitvah oziroma postopkih, ki so v pristojnosti organov (UUP, 6.-8., 10. člen),
2. konkretne informacije v že uvedenih upravnih in drugih postopkih (UUP, 19.-25. člen),
3. informacije javnega značaja, ki sodijo bodisi med splošne bodisi med konkretne informacije, a predstavljajo posebno kategorijo (UUP, 9., 29. člen).

Posredovanje informacij poteka v sodelovanju uporabnika z javno upravo najpogosteje preko svetovalca za pomoč strankam. Le-ta mu nudi splošne informacije, hkrati pa od njega prejema fizične ali elektronske vloge, ki jih uporabnik vloži osebno, po pošti, po elektronski pošti ali preko e-uprave (slika št. 1).



Opomba:

- Modra črta označuje fizično pot dokumentacije, zelena pa elektronsko.
- V manjši organizaciji lahko ista oseba skrbi za sprejem in odpremo pošte.

Slika št. 1: Proces obravnave uporabnika

Zaradi obsežnosti vseh treh vrst informacij sta v nadaljevanju obravnavani le 1. in 3. vrsta informacij, ki jih mora upravni organ posredovati uporabniku (splošne informacije in informacije javnega značaja).

3.1 Usmerjenost k uporabniku

Le kvalitetna storitev je iskana storitev in kot takšna je iskana tudi pri nujenju splošnih informacij o storitvah oziroma postopkih, ki so v pristojnosti organov. Javna uprava je sicer nekoliko v prednosti pred gospodarstvom, ker uporabnikom ponuja storitve, ki jih le-ti ne morejo »kupiti« na trgu. K dvigu kvalitete prispeva mnogo dejavnikov in organizacijskih sprememb na vseh področjih javne uprave (izvajanje javnih pooblastil, delna odprava krajevne pristojnosti, uporaba instrumenta informacije javnega značaja, črpanje evropskih sredstev in drugih državnih in mednarodnih finančnih virov ipd.).

Največja pestrost izbire kvalitete je na področju storitev, ki se izvajajo na podlagi podanega javnega pooblastila. Javno pooblastilo je instrument države, prek katerega se odreka delu svoje oblasti na ta način, da klasične pravne naloge prenaša s hierarhično podrejene državne uprave na nedržavne subjekte. Ohranja le temeljno regulatorno vlogo, absolutno na ravni zakona, in nadzor nad izvajanjem javnih pooblastil. Zaradi servisne usmerjenosti države in uprave k uporabnikom javnih storitev država prenaša vse več neoblastnih nalog, ki primarno pomenijo izvajanje javnih služb oziroma opravljanje strokovnega dela kot podlage za izvajanje javnih služb. Nosilci javnega pooblastila izvajajo upravne naloge, te pa morajo biti v pravni državi utemeljene (po Polonca Kovač, 2006, str. 22, 23). S prenosom nalog organi javne uprave želijo doseči večjo učinkovitost,

fleksibilnost, racionalizacijo, strokovnost, konkurenčnost, odmik od vpliva politike ter možnost samoregulacije.

K večji učinkovitosti organov javne uprave prav tako prispevajo s svojim vedenjem javni uslužbenci, katerim že Kodeks ravnanja javnih uslužbencev v 9. členu nalaga, da morajo ravnati vedno tako, da ohranjajo in krepijo zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog.

Pomemben pokazatelj ravni kvalitete storitev javne uprave je tudi stopnja razvitosti posameznega organa na področju elektronskega poslovanja znotraj organa in tudi v odnosu do uporabnikov storitev.

»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«.

(Kovač et al. v: Pinterič et al., 2008, str. 49-50).

3.1.1 Intenzivno informiranje

Organi javne uprave so dolžni zagotoviti pravočasne in vsem prebivalcem dostopne oblike informiranja. UUP predpisuje obvezno stopnjo informacij, ki jih je javna uprava dolžna zagotavljati, seveda pa je dobrodošla vsaka dodatna oblika informiranja, ki poenostavi postopke pridobitve informacij in jih približa njenim uporabnikom. Po uredbi je uprava dolžna dajati splošne informacije najmanj na naslednje načine (7. člen UUP):

- preko svetovalca za pomoč strankam oziroma preko drugih javnih uslužbencev,
- v obliki pisnih informacij (brošure, zloženke, zgoščenke ipd.), ki so strankam dostopne v sprejemnih prostorih in na drugih ustreznih mestih in
- preko svetovnega spleta na enotnem državnem portalu e-uprava in na spletišču organa.

Na državni ravni se informiranje zelo aktivno razvija v sklopu e-uprave, ki jo uvaja pristojni organ Ministrstva za javno upravo. V razvoju so že npr. e-volitve, e-fotograf in uvedba mobilnih podpisov. Vizija e-uprave je, da bi uporabnik storitev javne uprave lahko dobil vse informacije o željeni storitvi na enem samem mestu (npr. od informacije kako se priključiti na mestni vodovod, do informacije o izdaji osebne izkaznice ali informacije o vpisu otroka v šolo). Trenutno so v e-upravo vključeni državni organi, začenjajo se vključevati lokalne skupnosti, želja pa je da bi se jim pridružili tudi vsi nosilci javnih pooblastil in zunanji izvajalci storitev javne uprave.

3.1.2 Sodelovanje uporabnikov pri oblikovanju uprave

Uprava že dolgo ni več monopolen instrument oblasti, ki ne sprejema ugovorov, predlogov ali pripomb. Zadnja desetletja se na vsakem koraku srečuje z dejstvom, da je lahko uspešna le, če k sodelovanju pritegne tudi uporabnike svojih storitev. Uporabniki storitev sodelujejo pri oblikovanju uprave že od faze njene vzpostavitve (volitve v državni zbor, mestni svet ipd.), preko določanja njenih vsaj prioriternih nalog (referendumi, iniciative, dajanje pobud in predlogov preko svojih predstavnikov v zakonodajnem organu uprave ipd.), do aktivnega delovanja v državnem svetu ter nadziranja njenega dela.

Najlažja vsakodnevna vključitev uporabnikov v delo orana je danes s pomočjo spletnih aplikacij, preko katerih uprava prejema predloge in pripombe od uporabnikov, vsekakor pa je še vedno nepogrešljiv tudi osebni stik v sprejemnih pisarnah ali po telefonu.

Tudi v bodoče je potrebno zagotavljati vključevanje uporabnikov v oblikovanje uprave na vseh ravneh. To se bo najlažje doseglo z nadaljnjim razvojem e-demokracije in vseh drugih elektronskih možnosti sodelovanja, vsekakor pa je še naprej potrebno aktivno razvijati tudi vse oblike t.i. klasičnega sodelovanja – npr. aktivno pridobivanje mnenja uporabnikov storitev javne uprave v fazi oblikovanja postopkov s pomočjo medijev in s samostojnimi akcijami uprave, ki bi bile še aktivneje usmerjene v sodelovanje.

3.1.3 Upoštevanje uporabnikovih predlogov glede spreminjanja uprave

Uprava, ki želi delovati z roko v roki z uporabniki svojih storitev, se trudi od njih pridobiti čim več mnenj, predlogov in pripomb. Te najlažje zbira s pomočjo različnih vprašalnikov o zadovoljstvu strank, anketnih vprašanj o aktualnih temah ali drugih spletnih aplikacijah, preko katerih lahko uporabnik sporoča svoje misli. Iz navedenega je razbrati, da je uporabnik nekakšen svetovalec upravi, saj ji s svojimi predlogi in pripombami pomaga predvsem pri razvoju v smeri dviga kvalitete dela in odnosa do uporabnikov.

Da bi organi javne uprave lahko v kar največji možni meri upoštevali uporabnikove predloge, je potrebno slediti rezultatom meritev učinkovitosti, opisanih v prejšnjem podpoglavju.

3.1.4 Oblikovanje ustreznih standardov javnih storitev

Na področju javne uprave najpogosteje srečamo sistem celovitega obvladovanja kakovosti (TQM), CAF, ISO standardov in načelo 5E.

Pri predstavitvi Celovitega obvladovanja kakovosti (TQM) je potrebno v začetku spoznati razliko med kontrolo nekoč in obvladovanjem kakovosti danes. Kontrola je bila nekoč usmerjena predvsem nadziranju storitve, ki je rezultat dela in proizvoda. Proces temeljnega obvladovanja kakovosti pa upošteva ljudi, procese in rezultate. Za obvladovanje kakovosti je torej pomemben celotni delovni proces, potreben za doseg nekega rezultata, vključujoč obvladovanje vseh dejavnikov, ki v tem procesu nastopajo. Značilno za TQM je tudi, da večina modelov, ki prispevajo k poslovni odličnosti, izhaja iz načel TQM, ki so naslednja: stalnost izboljšav, usmerjenost k uporabnikom, zavzemanje za družbeno odgovornost, zavzemanje za voditeljstvo in ne nadzorovanje, kakovosten menadžment človeških virov, menadžment na podlagi procesov in dejstev, stalno merjenje in analiziranje kakovosti, učenje, inoviranje in drugo (po Areh, 2007, str. 99).

Standard ISO predstavlja politiko izvajanja procesa vodenja sistema kakovosti, s pomočjo katerega lahko v upravi upravičeno pričakujemo številne izboljšave na področju preglednejše organiziranosti poslovanja, dokumentiranosti postopkov poslovnih procesov in izboljšanje notranje komunikacije, v povezavi z vsem naštetim pa tudi večjo kakovost storitev in zato tudi večje zadovoljstvo njihovih uporabnikov. Tudi v MOM je v uporabi od leta 2002 sistem ISO 9001. V letošnjem poročilu sta med pohvalami, ki se nanašajo na uporabnike storitev javne uprave, izstopali pohvali župana glede delovanja informacijske pisarne in dodane informacije na spletnih straneh, ki ažurno obvešča uporabnike o zaporah na javnih površinah (interno poročilo, 2010).

Načelo 5E zajema pet elementov, ki prispevajo učinkovitosti uprave in predvsem njeni usmerjenosti k uporabniku. Ti elementi so: uspešnost (efficiency), učinkovitost (effectiveness), ekonomičnost (economy), osveščenost (ecology) in etičnost (ethics).

Ob nekaj predstavljenih primerih standardov uporabljajo organi javne uprave še precej drugih, mednarodno priznanih standardov. Večina organizacij javne uprave, ki so pristopile k uporabi načel celovitega upravljanja kakovosti s pomočjo orodij za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti, je izboljšala kakovost storitev, a kljub večletni uporabi še vedno ostaja daleč od poslovne odličnosti. Redke so organizacije, ki so dosegle vrhunske rezultate za uporabnike in zaposlene. (po Areh, 2007, str. 97).

3.1.5 Možnost pritožb

Možnost pritožbe zagotavljajo uporabniku storitev javne uprave že ustava, zakoni in podzakonski predpisi. To so pravno ponujene možnosti, ki predstavljajo njegovo pravico in hkrati obvezo javne uprave, da o pritožbi ustrezno odloči.

Pri reševanju posamezne pritožbe je pogosto, razen pravnih podlag, pomemben čisto človeški odnos, ki se vzpostavi med uporabnikom storitve in konkretnim uradnikom. Uradnik se ima pogosto možnost izogniti pritožbi uporabnika že v pripravljalnem postopku, in sicer, ko uporabniku nudi splošne informacije o postopku, ki ga bo v njegovem primeru izvedel. Dejstvo je, da niso in ne morejo biti vse odločitve organov javne uprave v prid uporabnikom njenih storitev, lahko pa jim tudi neprijetne odločitve podamo na čim bolj prijazen in spoštljiv način.

»Določeno mero nezadovoljstva pri uporabnikih storitev javne uprave še vedno povzroča tudi ukoreninjena miselnost, da se »v javni upravi bolj malo dela«. Uravnoveženje različnih interesov, vpletenih npr. v gradbeni postopek in veliki finančni vložki posameznih udeležencev postopka oziroma njihova tveganja na tem področju povzročajo nezadovoljstvo strank. ... Uradne osebe so zato pogosto izpostavljene neprimernemu vedenju in ravnanju strank, njihovim »navodilom«, »spodbudam« ter različnim oblikam pritiskov in ustrahovanj, in sicer z namenom, da bi bilo njihovo delo usmerjeno v odločitve, ki so za uporabnike najugodnejše ter pomenijo hitro in ugodno rešitev zadeve« (Oblak, 2010).

3.1.6 Časovna in prostorska dostopnost storitev

Časovno in prostorsko dostopnost določa UUP, zajema pa predvsem opredelitev, da mora biti predstavnik organa (svetovalec za pomoč strankam) dosegljiv ves poslovni čas osebno v sprejemni pisarni in po telefonu, da pa mora biti organ dosegljiv tudi preko elektronske in fizične pošte. Bistveno je, da ima uporabnik možnost v čim večjem delu dneva aktivno sodelovati z organi javne uprave bodisi na njihovih sedežih bodisi preko elektronskih povezav (e-uprava, elektronska pošta, Halo uprava, e-vem ipd.).

V ta namen uprava ves čas skrbi, da je s prilagajanjem svojega poslovnega časa najpogostejšemu delavniku uporabnikov dosegljiva v fizični obliki tako, da jo lahko obišejo uporabniki v svojem prostem času (npr. delo upravnih enot ob sobotah). Ob fizični dostopnosti pa uprava pospešeno razvija svojo dostopnost v elektronskem svetu z razvojem uporabniku prijaznih aplikacij v svetovnem spletu, ki na interaktiven način poskušajo upravo približati uporabniku do te mere, da lahko iz domačega okolja v katerem koli trenutku dobi zeleno informacijo oziroma tudi opravi potrebno storitev (npr. odda vlogo, vprašanje, pobudo ipd.).

3.1.7 Učinkovitost – hitrost delovanja uprave

Za uporabnika javnih storitev je pomembna hitrost delovanja uprave od prvega stika z njo do zaključka zadeve, v kateri z upravo sodeluje. To lahko poteka od trenutka, ko začne iskati splošno informacijo, preko vložitve vloge, do reševanja zadeve in morebitne pritožbe uporabnika na prejeto odločitev. Učinkovitost in hitrost uprave se v tem delu dopolnjujeta oziroma sta neločljivo povezani, saj je večina zadev lahko učinkovito rešenih, le če so rešene dovolj hitro (npr. pravočasna izdaja nekega dovoljenja) in obratno, vsako zadevo lahko rešimo hitro, če jo rešujemo znotraj poslovnega procesa, ki je v upravi izbran kot najprimernejši in s tem najučinkovitejši (npr. če enostavni postopek lahko rešimo v enem delovnem dnevu, uporabniku konkretni upravni akt vročimo še isti dan osebno ali po elektronski pošti ali če se strinja, ga pošljemo v fizični obliki na njegov naslov).

Na poti k večji učinkovitosti in hitrosti uprave mora le-ta nadaljevati z izpopolnjevanjem e-uprave, s skrajševanjem postopkov (predvsem nekaterih upravnih postopkov), potrebnih za rešitev konkretne zadeve uporabnika in širjenjem odprav krajevne pristojnosti. Slednje bi bilo bistveno lažje uresničevati z uvedbo pokrajin, saj bi nanje lahko prenesli nekaj nalog iz državne in nekaj iz lokalne pristojnosti, s tem pa bi uporabnik lahko reševal še več zadev v fizični obliki na enem mestu.

3.1.8 Medosebni odnos med uradniki in uporabniki

Medosebni odnos med uradnikom in uporabnikom je osnova dobro začetega reševanja zadeve ali pa nezadovoljstva uporabnika storitev javne uprave. Ta odnos je odvisen izključno od posameznega uradnika, v kolikšni meri je zmožen po eni strani upoštevati vsa pravila in navodila, ki so nujna za vodenje posameznega postopka, po drugi strani pa poskušati uporabnika pritegniti, da v postopku reševanja svoje zadeve sodeluje tako, da tudi s svojimi dejanji prispeva k učinkoviti in hitri rešitvi njegovih zadev.

Prav zaradi dejstva, da je mnogokrat za učinkovitost in hitrost postopka bistven prav prvi stik med uradnikom in uporabnikom storitve, je pomembno, da organi javne uprave posebno skrb posvečajo delovnemu okolju tistih uradnikov, ki imajo največ vsakodnevnega neposrednega stika z uporabniki javne uprave. Zavedati se namreč moramo, da so prav ti uradniki pogosto obraz delovanja celotne uprave, saj so pogosto prvi in zadnji stik uprave z uporabnikom njenih storitev. Ker je zavedanje o pomenu vzpostavljanja kvalitetnih medsebojnih odnosov med uradniki in uporabniki v upravi že dobro razvito, je za izvajanje teh nalog UUP predvidela svetovalca – za pomoč strankam kot osebo, ki po eni strani nudi splošne informacije uporabnikom, po drugi strani pa z njimi stalno komunicira.

Na področju medsebojnih odnosov med uradniki in uporabniki javnih storitev zato ostane odprto le še vprašanje, kako ozaveštevati vodstva organov javne uprave, da posvetijo več pozornosti razvoju kvalitetnega servisa spletnih strani e-uprave in zagotavljanju ustreznih delovnih pogojev za svetovalca za pomoč strankam.

3.1.9 Alternativno opravljanje storitev

Pod pojmom alternativno opravljanje storitev še vedno razumemo predvsem uvajanje različnih vrst elektronskega poslovanja, ki uporabniku predstavlja drugo možnost za reševanje njegove zadeve (prva je še vedno klasično komuniciranje z upravo s »papirjem«). V zadnjih nekaj letih je razvoj tovrstnih storitev v sklopu spletišča e-uprave začel dobivati svojo realno podobo, saj je sedaj preko e-uprave možno sodelovati že z vsemi državnimi organi, nekaj lokalnimi skupnostmi, v razvoju pa je tudi že poslovanje z zunanjimi izvajalci javnih pooblastil.

Opravljanje storitev seveda ni odvisno zgolj od alternative klasičnemu upravljanju z dokumenti, ki je opisana v prejšnjem odstavku. Na učinkovitost uprave bistveno vplivajo tudi iskanja alternativnih rešitev, ki poenostavijo postopke posameznih zadev za posameznega uporabnika na splošni ravni in na konkretni ravni. Pri vsaki storitvi uprave je torej pomembno, da izvajalec storitve dobro prouči vse možne tako vsebinske in tudi tehnične alternativne rešitve, ki so skladne s predpisi in željami uporabnika, saj bo le tako dosegel maksimalen učinek svojega dela.

Alternativnih možnosti je v življenjskem okolju posameznika ali skupnosti nešteto, potrebno jih je le odkrivati, spremljati in kvalitetne tudi realizirati. Na področju uprave sta visoko razviti že večkrat omenjena e-uprava, prav tako pa tudi pomoč po telefonu. Problem je le v tem, da ju uporabniki še vedno ne izkoristijo, kot bi lahko, delno zato, ker je npr. na področju e-uprave iskanje želene storitve na trenutke še vedno prezapleteno, v glavnem pa zato, ker je v večini uporabnikov še zakoreninjena potreba po osebnem stiku z uradniki javne uprave.

Vrzel na tem področju je torej predvsem pri promociji alternativnih možnosti za uporabnike. Smernice razvoja vsebinskih alternativnih rešitev, v smislu odprave vrzeli, lahko potekajo le s spreminjanjem in dopolnjevanjem pravnih podlag. Tukaj je potrebno dosledno slediti dobrim svetovnim rešitvam – seveda predvsem rešitvam iz področja Evropske unije.

3.1.10 Možnost izbire ponudnika

Največja možnost izbire ponudnika se je na področju uprave odprla z delno odpravo krajevne pristojnosti. Ta sprememba je hkrati tudi najprepoznavnejša med spremembami, ki nudijo večjo izbiro ponudnikov posameznemu uporabniku. Uporabnik jo čuti predvsem pri urejanju zadev s področja upravnih enot, saj mu ni treba več urejati svojih osebnih zadev izključno na upravni enoti, v kateri živi. Z odpravo krajevne pristojnosti ima sedaj uporabnik javne storitve možnost nekatere svoje zadeve reševati npr. na katerikoli upravni enoti v Sloveniji.

Možnost izbire ponudnika pa je seveda bistveno večja na področju ponudbe javnih storitev. Uporabniki imajo iz leta v leto več možnosti izbire ponudnikov, pri katerih bodo reševali svoje zadeve, saj je ponudba med zunanjimi izvajalci pooblastil čedalje bolj pestra (npr. registracija motornih vozil, vzdrževanje javnih površin ipd.).

Tudi v bodoče je potrebno širiti možnost izbire ponudnikov storitev javne uprave na vseh njenih področjih, saj bo le tako dosegljiva konkurenčnost med izvajalci in s tem tudi za »tekmo« med njimi v tem, kdo bo ponudil kvalitetnejšo storitev za uporabnika, ki bo skladna z veljavnimi pravnimi podlagami.

3.1.11 Splošna kakovost

Splošno kakovost lahko uprava doseže le z maksimalnim upoštevanjem navedenega v prejšnjih desetih podpoglavjih. Le splošna kakovost je tisti člen, ki bo uporabnika storitev javne uprave prepričal, da javna uprava je in se še naprej trudi biti usmerjena k uporabniku. S splošno kakovostjo tako v sedanjem načinu izvajanja storitev in tudi pri zastavljanju smernic za nadaljnji razvoj lahko tudi zaključimo krog, ki nam predstavlja neločljivo povezavo med uslužbencem in uporabnikom storitev javne uprave. Splošna kakovost namreč ne bo vplivala le na zadovoljstvo uporabnika, temveč bodo dobro organizirani delovni procesi zelo pozitivno vplivali tudi na počutje in aktivnost uslužbencev, ki s svojim delom predstavljajo splošno kakovost uprave. Ker le zadovoljen uslužbenec lahko nudi tudi kakovostno storitev, se v tej točki krog razvoja kakovosti med uslužbenci in uporabniki storitev javne uprave zaključijo.

3.2 Kako je javna uprava usmerjena k uporabniku

Pri usmerjenosti k uporabniku gre »za demokratizacijo uprave, da bi se ta približala uporabnikom javnih storitev, oziroma za kvaliteto upravnega dela, ki je opredeljena kot zadovoljitev potreb, zahtev in pričakovanj uporabnikov. O celoti vključevanja uporabnikov v odločanje in neposredno izvajanje javnih storitev govori posebna veja menedžmenta. Problematični so zaostanki pri reševanju upravnih postopkov, prezapletenost upravnih postopkov, nepotrebno obremenjevanje uporabnikov, nejasna merila za odločanje,

nepriлагоjenost dela potrebam uporabnikov. Uprava potrebuje zaradi ustvarjalnosti in sodobne dinamike svobodo lastne presoje, omejitev diskrecionarnosti na nujno mero pa naj bi zagotovila dejansko enakopravnost državljanov pred zakonom. Javni uslužbenec ima pri tem najrazličnejše možnosti, da v postopke vnaša svoje nazore ali celo neposredne interese, ne da bi pri tem kršil veljavne predpise« (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 221).

»Glede na lastnosti človekove večplastne narave, ki v vsakem primeru poskuša priti do (nadomestne) zadovoljitve cilja, moramo v okviru delovanja javnih uslužbencev poudariti:

- pomen dajanja zgleda, vzpodbud,
- iskanja moralne ne/sprejemljivosti v okviru odločanja v konkretnih upravnih postopkih,
- odgovorne interpretacije predpisov,
- delegiranja pooblastil po načelu subsidiarnosti na nivoje, kjer je možno najbolje opravljati naloge, in nadaljnjega prenosa na same državljane,
- razkrivanja nepravilnosti v okviru in izven delovanja organa ter
- celostne podobe javnih uslužbencev kot pomočnikov državljanov in države« (Javna uprava, 2006, str. 63).

Da bi bile v kar največji meri zadovoljene lastnosti uporabnika, skladno s prej navedenimi prioritetami, jih mora uslužbenec upoštevati skozi celoten proces obravnave vsakega posameznega uporabnika.

3.3 Smernice za razvoj odnosa javne uprave do uporabnikov poslovanja

»Ali ima inovativnost svoje mesto tudi v javnem sektorju: Priložnost za inoviranje v javnem sektorju bi lahko razdelili tudi na nekaj vsebinskih ključnih področij: odnos med zaposlenimi, odnos do javnosti in odnos do uporabnikov. V ta segment sodijo vse novosti in izboljšave na področju uvajanja novih storitev, vpeljava novih direktiv, perspektiv ipd., razvoja pozitivnega odnosa do uporabnikov, razumevanje in integracija spremenjenih potreb in navad v interne procese v javnem sektorju« (Bulc, 2009, str. 240).

V skladu s principi inovacijskega komuniciranja lahko delujemo na področju javne uprave na mnogih področjih. Pri komuniciranju z uporabniki storitev je na prvem mestu uporaba inovativnosti za spodbujanje dialoga, principi vključevanja in sodelovanja, temu pa tesno sledi razvoj spletnih storitev; pozornost do jezika – komunikacijski ton, razumljivost, pravopis in odpiranje javnosti – transparentnost procesov, delovanja; zbiranje predlogov za izboljšave. Temu je v slovenskem prostoru namenjenih precej interaktivnih delavnic, posvetovanj in predavanj (po Godina Košin, 2009, str. 247).

Navedene potrebe po spremembah v upravi najdemo v njenih strategijah. Za odnos do uporabnikov javnih storitev je vsekakor velikega pomena Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 (MJU, 2006). Njen glavni cilj je približati uporabnost spletne strani e-uprave čim širšemu krogu uporabnikov, kar je razvidno že iz povzetka, v katerem govori, da so zadovoljni uporabniki vodilo sodobne e-uprave. Razvoj njenega cilja se nadaljuje v Akcijskem načrtu elektronskega poslovanja javne uprave od 2010 do 2015 (MJU, 2010). Pripravljen je z namenom uresničevanja ciljev prejšnje strategije ter nacionalnih in mednarodnih pravnih podlag. Eden izmed ciljev akcijskega načrta je, da bi se do leta 2015 vsaj za 20 % povečala uporaba e-uprave s strani uporabnikov javnih storitev.

Naslednja Strategija razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc - SREP (MJU, 2009) temelji na dveh ključnih nalogah:

- razširiti elektronsko poslovanje na vseh ravneh uprave med uporabnike,
- omogočiti uporabo uradnih evidenc, ob visoki stopnji sledljivosti uporabe njihovih konkretnih podatkov, vsem uradnikom, ki so po uradni dolžnosti dolžni pridobivati podatke, potrebne za reševanje konkretnih zadev uporabnikov.

V delu, ki se nanaša na razvoj elektronskega poslovanja, najdemo osnovne cilje za razvoj odnosa uradnikov do uporabnikov, v elektronskem svetu tudi v MOM. MOM si je ta cilj prvič zadala v Strateškem načrtu informatizacije Mestne uprave Mestne občine Maribor od 2003–2010 (MOM, 2004), z njegovim nadaljnjim razvojem pa nadaljuje tudi v vsakoletnih Načrtih razvojnih programov. Znotraj MOM torej prav tako aktivno skrbijo za razvoj elektronske podpore uporabnikom pri zadovoljevanju njihovih potreb. Ob tem delajo tudi v smeri, da bi svetovalec za pomoč strankam postopoma prevzel vso komunikacijo med uporabniki in upravo na splošni ravni, za kar pa je potrebno posebej skrbno nastaviti vse delovne procese v upravi in jih opisati skozi življenjske dogodke znotraj e-uprave. Le tako je možno zagotoviti, da bo svetovalec imel pravilne informacije, dosegljive na enem mestu v zelo kratkem času ne da za njih sproti sprašuje uradnike, ki delajo na konkretnih področjih.

4 INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA IN NJIHOVI UPORABNIKI

Razvoj informacij javnega značaja se je začel v svetu nekje konec 90. let prejšnjega stoletja. Švedi, kot prvi ustanovitelji, jo poznajo že od 1776. leta, prvi zapisi o pravici do informiranja pa segajo v 7. stoletje v zapise stare Kitajske. Ključno vprašanje pri dostopu do informacij javnega značaja je, kako doseči čim večjo obveščenost javnosti, hkrati pa ne prizadeti pravice do zasebnosti (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 83).

Javna uprava obstaja zaradi zadovoljevanja potreb uporabnikov njenih storitev in osnova za izvedbo te dejavnosti je upravni postopek, ki zagotavlja enakopravno obravnavo vseh, ki uveljavljajo svoje pravice na kateri koli ravni uprave in so udeleženci v postopku oziroma imajo pravico to biti. V izogib možnosti, da bi bila dejanja in pravila delovanja javne uprave nedostopna uporabnikom in upoštevajoč ustavno pravico, je na podlagi ZDIJZ tudi v Sloveniji aktivno uveden instrument izvajanja nadzora dostopa do informacij javnega značaja, kar izvaja pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja. Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja torej zagotavlja pravno varstvo pravice dostopa do informacij javnega značaja. Hkrati tudi država izvaja nadzor nad izvajanjem te pravice, rezultati nadzora pa so predstavljeni javnosti preko poročil nadzornih organov (inšpekcij) in drugih subjektov javne uprave.

4.1 Informacije javnega značaja skozi čas

Zavedanje o informacijski svobodi je v slovenski družbi še vedno v razvoju, kar predstavlja pomemben kvantitativni kazalec zanimanja državljanov za delo celotne javne uprave in v nasprotni smeri tudi kazalec komuniciranja javne uprave z uporabniki njenih storitev. V tem pogledu je ZDIJZ omilil restriktivno ustavno ureditev in ponudil ustrezno zakonsko konkretizacijo informacijske svobode, kar je nedvomno pomemben korak proti uresnitvi načela prostega dostopa. Informacija javnega značaja je prosto dostopna pravnim in fizičnim osebam, ki imajo na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobijo na vpogled ali da pridobijo njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis (5. člen ZDIJZ).

Svoboda na področju informacij je trenutno še v povojih, razumljiv razlog za to pa je, da je v pičlih 15 letih prišlo do ostre spremembe političnega, ekonomskega in pravnega sistema. Spremembe so se začele z odcepitvijo od Jugoslavije 1991. leta, nastankom nove države, rojstvom novega pravnega reda in se nadaljujejo skozi vključitev, prilagoditev ter prevzemanje pravnih predpisov Evropske unije.

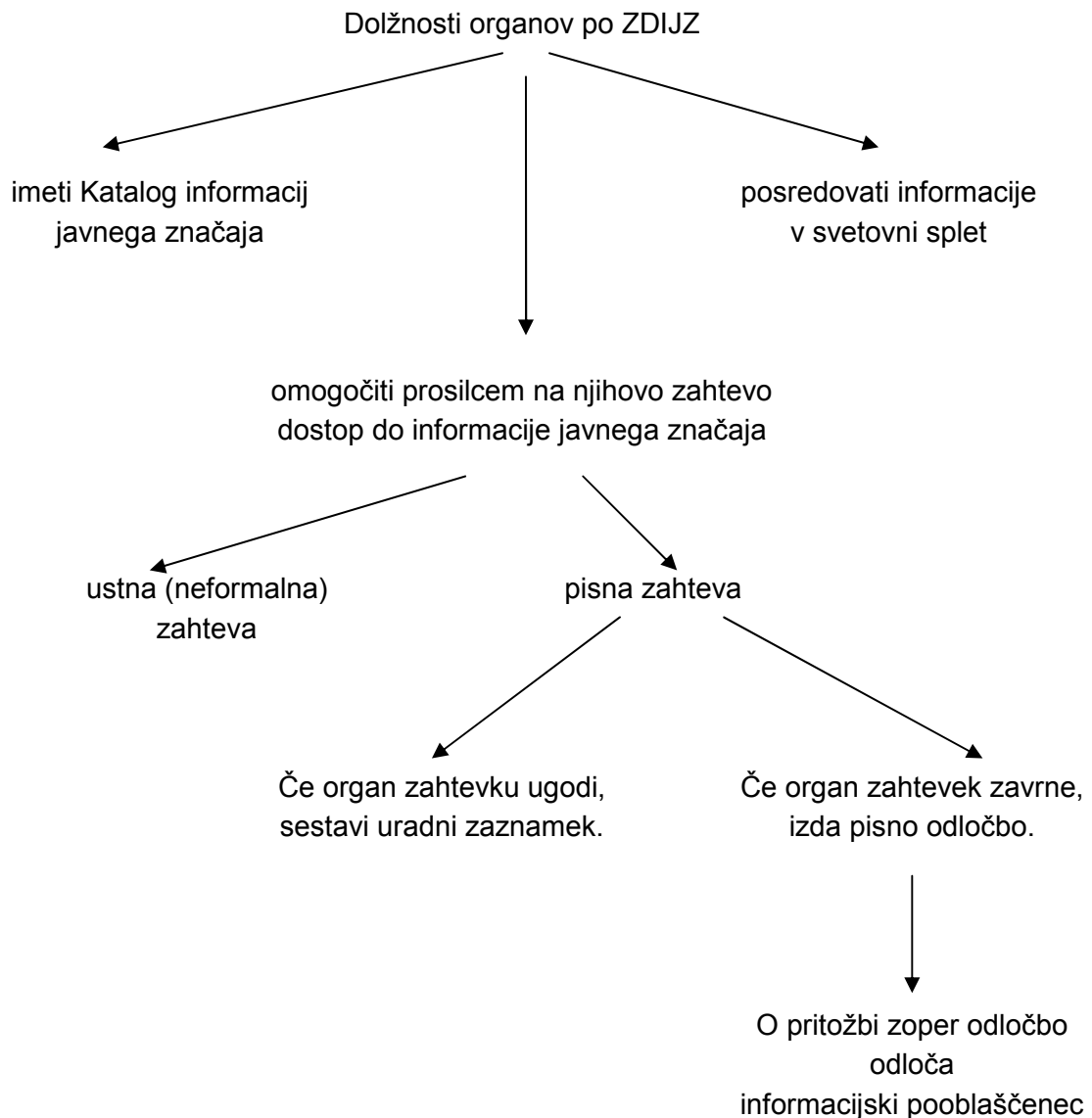
Informacija javnega značaja izvira iz delovnega področja organa. Nahaja se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugimi organi ali pridobil od drugih oseb.

Že določba 39. člena ustave vsakomur zagotavlja pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, določenih z zakonom. Tako je tudi informacija javnega značaja ustavna kategorija, uvrščena v kategorijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kot takšna predstavlja bistvo demokracije, saj omogoča potrebno obveščenost državljanov, s tem pa tudi posredni nadzor nad porabo davkoplačevalskih sredstev, po drugi strani pa tudi omogoča bolj kvalificirano participacijo državljanov v procesih odločanja. Predvsem je zelo pomembno, da za pridobitev javne informacije ni potrebno izkazati pravnega interesa.

Navedeno hkrati nalaga obveznost organom javne uprave, da to pravico vsakomur omogočijo. Pred sprejemom ZDIJZ so organi javne uprave izvajali svojo obveznost skladno z 82. členom ZUP oziroma njegovim predhodnikom iz 1956. leta. Bistvena določba ZUP-a, ki določa kriterije, potrebne za vodenje posebnega upravnega postopka s področja dostopa do informacij javnega značaja določa, da imajo stranke pravico do pregleda zadev in obvestila o poteku postopka.

4.2 Dolžnosti organov javne uprave po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja

Glavne obveze, ki jih mora izpolnjevati vsak organ javne uprave, so: da mora imeti Katalog informacij javnega značaja, da mora informacije posredovati v svetovni splet ter da mora omogočiti prosilcem (najkasneje v roku 20 delovnih dni) na njihovo zahtevo dostop do informacije javnega značaja (slika št. 2)



Slika št. 2: Dolžnosti organov po ZDIJZ

4.3 Pravne podlage za dostop do informacij javnega značaja

Področje dostopa do informacij javnega značaja ureja ZDIJZ, Zakon o informacijskem pooblaščenču in na njiju temelječi podzakonski predpisi. V njih so določeni kriteriji in navodila za vodenje posebnega upravnega postopka, ki se uporabljajo v komunikaciji z uporabniki storitev javne uprave.

Najpomembnejši predpisi, ki so podlaga za poslovanje z uporabniki informacij javnega značaja, so na kratko predstavljeni v nadaljevanju.

4.3.1 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

Z ZDIJZ se ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo organi, zagotavlja pa tudi javnost in odprtost delovanja organov. Informacije javnega značaja morajo biti prosto dostopne vsem prosilcem, razen v izjemnih primerih, ko prosijo npr. za informacije, ki se nanašajo na tajne podatke, poslovne skrivnosti, osebne podatke, ipd. Namen ZDIJZ je torej omogočiti uresničevanje pravice pravnih in fizičnih oseb, da pridobivajo vse informacije javnega značaja, ki niso opredeljene kot izjeme.

Načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja omogoča izvrševanje ključnih funkcij pravice dostopanja do informacij javnega značaja, ki jih teorija deli vsaj na tri dele:

- Prva funkcija je demokratična, ker posameznikom omogoča da spoznajo vsebino delovanja javnih oblasti in da lahko pri izvajanju oblasti tvorno sodelujejo,
- Druga funkcija je nadzorna, ker posamezniku omogoča nadzor nad delovanjem javnih oblasti in izhaja iz znanega reka da »absolutna oblast kvari absolutno«, zato mora imeti posameznik zaradi preprečevanja zaprtega dela oblasti in z njim povezanih večjih priložnosti za pojave korupcije ter drugih oblik zlorabe oblasti, možnost nadzora nad delovanjem javnih oblasti.
- Tretja funkcija je gospodarska. Ta upošteva veliko gospodarsko vrednost informacij javnega značaja. Informacije javnega značaja imajo namreč tudi pomen za načrtovanje vseh vrst gospodarskih in poslovnih odločitev; po drugi strani pa te informacije omogočajo gospodarstvu, da s kakršnokoli predelavo ali dodano vrednostjo k informacijam javnega značaja ustvarijo nov produkt, ki ga lahko tržijo na novo oblikovanem in vse bolj naraščajočem trgu informacij javnega značaja.

V zvezi z zadnjo funkcijo je teorija že ob uveljavitvi ZDIJZ opozorila na to, da je zbiranje in obdelava javnih informacij pomembna ekonomska dejavnost in da se nekatere države že ukvarjajo z naslednjim korakom, to je nadzorom takšnega trga javnih informacij (po Bugarič v Čebulj in Žurej, 2005, str. 111).

4.3.2 Zakon o informacijskem pooblaščenca

Ta zakon ustanavlja informacijskega pooblaščenca in določa njegove pristojnosti in pooblastila. Določa, da je Informacijski pooblaščenec samostojni in neodvisni državni organ. Ob Informacijskem pooblaščenca opredeljuje tudi Državne nadzornike, ki nadzirajo izvajanje ZVOP.

4.3.3 Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja

Naslovna uredba med drugim določa način posredovanja informacij javnega značaja v svetovni splet, stroškovnik in druge pogoje uporabe informacij javnega značaja. Ena glavnih določb uredbe nalaga organom, da so dolžni v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali v posebnem katalogu redno vzdrževati vse podatke.

4.3.4 Katalog organov o informacijah javnega značaja

Posledica 1. člena ZDIJZ (prost dostop do informacij javnega značaja) je priprava in nastanek kataloga organov, ki z javnimi informacijami razpolagajo. Katalog informacij je akt, ki na enem mestu ponuja zainteresiranemu prosilcu vse podatke o tem, kako in kje bo najlažje pridobil željeno informacijo javnega značaja.

Ker termin »osebe javnega prava« v slovenski zakonodaji ni dovolj natančno opredeljen, definicija organov povzroča nejasnost glede uvrščanja organov javne uprave v katalog. Predvsem sta za katalog tu problematični kategoriji »druge osebe javnega prava« in »nosilci javnih pooblastil«.

Informativni katalog organov je dolžno izdati in ga redno vzdrževati ministrstvo, pristojno za upravo. Prav tako so svoj katalog informacij javnega značaja dolžni izdati in redno vzdrževati tudi vsi drugi organi v Sloveniji, kot je to storil tudi pooblaščenec za dostop do javnih informacij in kot je urejeno tudi v mariborski mestni upravi.

Z vidika uresničevanja zakona je treba izpostaviti dolžnost vzpostavitve in vzdrževanja kataloga informacij javnega značaja, ki so ga organi dolžni tudi objaviti na svetovnem spletu. Gre za uporabniško usmerjeno rešitev, katere namen je poenostaviti dostop do informacij, hkrati pa organe same spodbuditi k učinkovitejšemu zagotavljanju informacij. Na tem mestu velja opozoriti na razliko med dostopom do informacije, ki nujno implicira neko aktivnost prosilca, pri čemer je sam organ primarno pasiven, skratka posredovanje informacije na posamično zahtevo zagotavljanje informacij, kjer igrajo organi sami aktivno vlogo s tem, da informacije javnega značaja, vse ali pač tiste, ki še posebej zanimajo javnost, zagotovijo že sami. Ta rešitev ima številne prednosti tako za prosilce, ki ne potrebujejo več nobene interakcije z organom, da bi določeno informacijo pridobili in tudi za organe same, ki si prihranijo delo s posamičnim posredovanjem informacij. Vsebinsko kataloga informacij podrobneje določa 2. člen Uredbe o posredovanju informacij javnega značaja.

Prvi katalog informacij javnega značaja v MOM je bil pripravljen in ustrezno objavljen tudi na spletni strani MOM v predpisanem roku, vendar ga je bilo zaradi njegove preproste oblike zelo težko sproti ažurirati in nadgrajevati. Ker do začetka leta 2008 še ni bilo dostopne tehnološke rešitve na državni ravni, so znotraj prenove spletnih strani v MOM prenovili tudi Katalog informacij javnega značaja, objavljen na prenovljenem spletu. Nova podoba kataloga je v veliki meri poenostavila dostop do splošnih informacij, prav tako pa je njegovo ažuriranje bistveno bolj prijazno za uradnika, ki vzdržuje vsebino, saj je povezano na druge dele spletne strani, ki se sproti dnevno nadgrajujejo z novimi vsebinami. S tako prenovljenim katalogom je MOM po eni strani zadovoljila vse kriterije podzakonskih predpisov, hkrati pa zagotovila uporabnikom njenih storitev dnevno ažurirane podatke.

4.3.5 Letno poročilo o izvajanju ZDIJZ

Skupno letno poročilo o izvajanju ZDIJZ je zbirno poročilo, sestavljeno iz poročil posameznih organov, ki so zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ.

Priprava letnega poročila o izvajanju ZDIJZ je obveznost vsakega organa (37. člen). Organ ga je dolžan pripraviti in predložiti Vladi Republike Slovenije do 31. januarja za preteklo leto. Ta je na podlagi prejetih letnih poročil posameznih organov do vsakega 31. marca za preteklo leto dolžna pripraviti skupno letno poročilo in ga predložiti v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije, ki ga obravnava in sprejme ter objavi v Uradnem listu in na svetovnem spletu.

Vsebino letnega poročila določa drugi odstavek 37. člena ZDIJZ, ki kot obvezne sestavine določa navedbo imen in priimkov uradnih oseb, zadolženih za posredovanje informacij javnega značaja, število vloženih zahtev, število ugodenih zadev, število zavrnjenih zadev z navedbo razlogov za vsako zavrnitev, število vloženih pritožb in izdanih odločb po pritožbah z opisom odločitve in navedbo razlogov za sprejeto odločitev, število sproženih upravnih sporov zoper dokončne odločbe in primerov molka organa ter število prejetih sodnih odločb, s katerimi je bilo tožbi prosilca ugodeno, skupaj z razlogi za odločitev sodišča.

Omeniti velja tudi, da ZDIJZ pri pripravi letnih poročil od organov zahteva informacijo o številu vloženih zahtev. Določba pri tem izrecno ne določa, da pomeni zahteva le pisne vloge. Upoštevajoč 16. člen ZDIJZ, ki govori posebej o vložitvi zahteve, pa gre v okviru postopka s pisno vlogo vendarle pritrditi stališču, da se poročilo omejuje na pisne vloge, čemur pritrjuje tudi dejstvo, da je ustne zahteve domala nemogoče ustrezno evidentirati.

Tudi Informacijski pooblaščenec pripravlja vsakoletno poročilo. Zadnje je izdal Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2009 (Informacijski pooblaščenec, 2010), v katerem je natančen pregled njegovega poslovanja tako na področju informacij javnega značaja in tudi na področju varstva osebnih podatkov. Iz poročila je razbrati, da je bilo v letu 2009 izdanih bistveno več odločb s področja varstva osebnih podatkov, nekoliko večje število odločb pa je tudi na področju informacij javnega značaja. Navedeno kaže na vedno večjo osveščenost uporabnikov storitev javne uprave, ki se čedalje bolj zavedajo svojih pravic, ki jih uresničujejo tudi s pomočjo Informacijskega pooblaščenca.

4.4 Stroški posredovanja informacij javnega značaja (18. člen uredbe)

Vpogled v zahtevano dokumentacijo je brezplačen (enako tudi posredovanje informacij po telefonu, elektronski pošti (razen če ne gre hkrati tudi za pretvorbo informacije iz fizične v elektronsko obliko), po telefaksu (če gre za manj kot 5 strani). Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške.

Za ponovno uporabo informacij v pridobitne namene, razen v primeru uporabe z namenom informiranja, zagotavljanja svobode izražanja, kulture in umetnosti, in uporabe informacij lahko organ medijem zaračuna ceno. Organ ne zaračuna ponovne uporabe informacij, če jih v svetovni splet posreduje brezplačno.

Za ponovno uporabo informacij v nepridobitne namene organ ne sme zaračunati cene. To neposredno ni zapisano v zakonu, vendar izhaja iz določila, ki govori, da organ »lahko za ponovno uporabo informacij v pridobitne namene zaračuna ceno«. Prosilec mora zato v primeru, da bo podatke uporabil v nepridobitne namene, to v zahtevi utemeljiti.

Vlada je z uredbo določila podrobnejša merila in pogoje za določanje cene za ponovno uporabo informacij ter predpisala okvirno višino stroškov, na podlagi katere organ določi svoj stroškovnik, po katerem organ lahko zaračuna nastale stroške v zvezi s posredovanjem informacij javnega značaja. Organ mora stroškovnik objaviti v katalogu informacij javnega značaja ter ga dati na vpogled vsakemu prosilcu.

Organ je dolžan prosilca opozoriti na plačilo stroškov in če prosilec to zahteva, mu mora organ vnaprej sporočiti višino stroškov za zahtevano informacijo. Če prosilec zahteva informacije, s posredovanjem katerih bodo nastali večji materialni stroški, lahko organ od prosilca vnaprej zahteva polog za kritje stroškov. Iz razloga ekonomičnosti pa organ ne zaračuna stroškov do določenega minimalnega zneska.

Organ izda o stroških prosilcu račun, iz katerega mora biti razvidna specifikacija stroškov, ki jih mora prosilec poravnati s plačilnim nalogom v roku 15 dni.

4.5 Informacije javnega značaja po posebnem upravnem postopku – razmerje med splošnim in posebnim delom upravnega postopka

V ZUP najdemo podlago za vodenje posebnega upravnega postopka s področja dostopa do informacij javnega značaja v 3. in 82. členu. Razmerje med ZUP in posameznimi zakoni, ki predpisujejo posamezne posebne upravne postopke, je takšno, da se primarno uporabljajo posebne določbe slednjih zakonov, ki drugače urejajo vprašanja upravnega postopka, določbe ZUP-a pa subsidiarno le v obsegu, ki v posebnih zakonih niso drugače urejeni.

3. člen ZUP-a je splošna podlaga za vodenje posebnega upravnega postopka. V svojem prvem odstavku le napotuje predlagatelje zakonov, naj se v vprašanja upravnega postopka na posameznih upravnih področjih spuščajo le, kolikor je to za postopanje na upravnem področju, ki ga ureja predlagani zakon, dejansko potrebno. Ker z novo zakonodajo prihaja do čedalje več primerov drugačnega urejanja vprašanj upravnega postopka, v upravnih stvareh ni več mogoče uporabiti le ZUP, temveč je treba natančno pregledati tudi določbe področnih zakonov, zlasti v pogledu drugačnih ureditev rokov, pravic do pritožbe ipd. (po Brezniku et al., 2008, str. 39).

82. člen ZUP-a se nanaša na pregled spisov in na obvestila o poteku postopka. Vse stranke, ki izkažejo pravni interes, se imajo pravico seznaniti z vsemi procesnimi dejanji drugih strank in udeležencev postopka in tudi organa, ki vodi postopek, zato so spisi za stranko javni, če ni s posebnim zakonom določeno drugače (npr. zaupne zadeve). Navedeni člen določa, da se za del upravnega spisa štejejo tudi podatki iz računalniških evidenc in drugi računalniški podatki ter zapisi, če se uporabljajo v postopku in čeprav se v fizičnih ovojih zadev fizično ne nahajajo (po Brezniku et al., 2008, str. 39).

Osrednji položaj v ZDIJZ ima nedvomno definicija informacije javnega značaja, ki jo opredeljuje negativno, in sicer na način, da je informacija javnega značaja vsaka informacija, ki se v kateri koli obliki nahaja pri organu, pri čemer pa organ prosilcu zavrne dostop do informacije, če se zahteva nanaša na katero od izjem, ki jih določa ZDIJZ v 6. členu. V takih primerih torej ne gre za informacije javnega značaja, saj področni predpisi določajo drugo vrednoto, ki prevlada nad pravico dostopa do informacij javnega značaja. V skladu z omenjeno določbo gre za izjeme, ki so posledica dejstva, da gre za tajno informacijo, poslovno skrivnost, osebni podatek, davčno skrivnost, zaupno arhivsko gradivo, individualni statistični podatek, podatek, ki je pridobljen v sodnem ali upravnem postopku in bi njegovo razkritje škodilo izvedbi postopka, javnosti nedostopen podatek o naravni vrednoti, podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in podatek v zvezi z notranjim delovanjem organa. Pri določitvi izjem gre torej za natančen seznam situacij, ko bo organ dostop do zahtevane informacije zavrnil, oziroma upoštevaljoč določbo 7. člena ZDIJZ in 16. člena Uredbe o posredovanju informacij javnega značaja prosilcu do informacije zagotovil delni dostop.

ZDIJZ kot poseben zakon ureja posebni upravni postopek pridobivanja informacij javnega značaja, zato v primerjavi z ZUP drugače ali določneje ureja v nadaljevanju predstavljena področja:

1. Roki rešitve upravne zadeve - Po ZDIJZ so roki rešitve upravne zadeve v ZDIJZ natančnejši in so procesne narave. Organ ima na voljo 20 delovnih dni od prejema popolne vloge, da odloči o zahtevi. Izjemoma, če organ potrebuje več časa, lahko podaljša ta rok za največ 30 delovnih dni. O podaljšanju roka, vključno z obrazložitvijo razloga za podaljšanje, je dolžan organ v roku 15 delovnih dni po prejemu zahteve odločiti s sklepom, ki ga posreduje prosilcu. Zoper ta sklep ni pritožbe. Če se prosilec sklicuje na prevladujoč pravni interes, mora predstojnik zavezanega organa predložiti predlog odločitve pristojnemu organu v roku 15 delovnih dni od prejema zahtevka, ta pa mora o predlogu odločitve odločiti v nadaljnjih 15. delovnih dneh. ZUP govori o rokih veliko širše in jih deli na materialne (za uveljavljanje pravic in naložitev obveznosti) in procesne (predvideni za opravo posameznih dejanj). Procesni roki se naprej delijo na roke, ki jih določa uradna oseba in so podaljšljivi, in pa zakonite roke, ki so nepodaljšljivi. Zakoniti roki se delijo na prekluzivne (ti veljajo za stranko in njihovo prekoračenje pomeni izgubo pravice, zato se zadeva zavrže) in pa instrukcijske roke (veljajo za organ in uradno osebo, ki mora v roku opraviti neko dejanje).
2. Pritožbeni postopek – Prosilec ima po ZDIJZ pravico do pritožbe v naslednjih primerih:
 - če je organ s sklepom zavrgel zahtevo,
 - če je organ izdal odločbo, s katero je zavrnil zahtevo,
 - če meni, da informacija, s katero se je seznanil, ni informacija, ki jo je navedel v zahtevi, lahko zahteva od organa, da mu omogoči seznanitev z informacijo, ki jo je navedel v zahtevi (o taki zahtevi mora organ odločiti v roku 3 delovnih dni) – v kolikor organ ne ravna skladno z navedenim, ima prosilec pravico do pritožbe,
 - če prosilec ne dobi informacije v obliki, ki jo je v skladu z zakonom zahteval v svojem zahtevku,
 - če organ o zahtevi ni odločil v roku 20 delovnih dni oziroma če je organ podaljšal rok za nadaljnjih 30 delovnih dni in o zahtevku ni odločil tudi v tem roku (molk organa). Če gre hkrati za zahtevek o umiku tajnosti, je potrebno upoštevati še roke iz četrtega odstavka 24. člena zakona,
 - če organ izda odločbo, s katero ugodi zahtevku za ponovno uporabo informacij, vendar nepravilno odmeri stroške ali določi druge pogoje (tretji odstavek 22. člena zakona).

O pritožbi odloča pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja v postopku, ki se izvaja po določilih ZUP. Pritožbo je potrebno vložiti pri organu, ki je izdal odločbo. Tako ima organ, ki je izdal odločbo v skladu z ZUP še vedno možnost, da na podlagi argumentov prosilca spremeni svojo odločitev in podatke vendarle posreduje. Pritožbo v primeru molka organa se vložijo, ko organ ni odločil o zahtevku, neposredno pri pooblaščenecu za dostop do informacij javnega značaja, medtem ko se po ZUP-u vložijo pritožbo pri istem organu, ki je odločbo izdal, ker ZUP opredeljuje molk organa kot zavrnitev zahtevka. Pritožbo je potrebno vložiti v roku, ki je naveden v pravnem pouku odločbe organa oz. v roku 15 dni, če gre za pritožbo, ko organ ne odloči v zakonsko določenih rokih (15 dni po poteku rokov za odločitev). Pritožbi je potrebno priložiti

zahtevo prosilca in odločitev organa. Zoper odločbo pooblaščenca je mogoče začeti upravni spor skladno z ZUP 30 dni po prejemu odločbe pooblaščenca.

3. Postopek na podlagi ustne zahteve - Če prosilec zahteva dostop do informacije javnega značaja z ustno ali neformalno zahtevo, je organ dolžan prosilcu nemudoma omogočiti dostop do zahtevane informacije in seznanitev z njeno vsebino. Kot ustna zahteva se šteje npr. ustna zahteva po telefonu, osebno pri organu, po telefaksu ali po elektronski pošti. V upravnem postopku se ustna zahteva za vlogo ne šteje in zato nima pravnega varstva, dokler ni podana tudi v pisni obliki. Za pisno zahtevo je predpisana oblika, šteje se za vlogo v upravnem postopku in ima pravno varstvo oziroma možnost pritožbe.
4. Sklic prosilca na prevladujoč javni interes - Posebej je urejen postopek v primeru, da se prosilec sklicuje na prevladujoč javni interes. Če prosilec v zahtevku utemeljuje prevladujoč javni interes za pridobitev podatkov, lahko organ dovoli tudi razkritje podatkov, ki so sicer pogoj za zavrnitev zahtevka in so navedeni v 6. členu ZDIJZ.

Vsekakor je upravičenost za dostop do informacij javnega značaja precejšnja, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. To pomeni prevladujoč javni interes, razen v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače ali če gre npr. za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa posamezen področni zakon. Ne glede na prevladujoč javni interes in razkritje podatkov iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa se zahtevki zavrne tudi v primerih podatkov, označenih z najvišjima dvema stopnjama tajnosti, tajnih podatkov tujih držav ali mednarodnih organizacij, davčnih podatkov iz tujih držav ter v primerih, ko drugi zakon določa, da je podatek dostopen le upravičenim osebam (drugi odstavek 6. člena).

4.6 Način odločanja v zadevi dostopa do informacij javnega značaja

Če organ ugodí zahtevku za dostop do informacij javnega značaja, ne izda odločbe čeprav gre za pisni zahtevki, temveč naredi samo uradni zaznamek. Da organ začne odločati o zadevi oziroma, da se postopek začne, po ZDIJZ ni potrebno plačati upravne takse kot pristojbine za uradno opravilo. Upravna taksa se sicer plačuje za spise in dejanja v upravnih in drugih javnopravnih stvareh pri upravnem organu, če to določa taksna tarifa Zakona o upravnih taksah. Pri zahtevku za dostop do informacij javnega značaja tudi ni potrebno izkazovati pravnega interesa - zaradi načela prostega dostopa (5. člen ZDIJZ).

Posebni upravni postopek, ki ga predvideva ZDIJZ, se začne z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, ki mora zajemati obvezne vsebine, določene v 17. členu. Prosilec jo poda pisno ali ustno pri organu, za katerega meni, da razpolaga z informacijo.

Če je prosilcu ugodeno, organ zahtevano informacijo poda prosilcu na vpogled ali v prepis, v primeru zavrnitve podaje zahtevane informacije pa izda sklep, s katerim zavrže zahtevo, če niso izpolnjeni procesni pogoji, ali zavrne, če zahtevani podatek pomeni izjemo po ZDIJZ. Zoper izdana sklepa ali če prosilec ne dobi informacije v obliki, ki jo je zahteval, ima prosilec pravico do pritožbe, o kateri odloča pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja po ZUP-u. Zoper odločbo pooblaščenca je možno začeti upravni spor.

4.7 Posebni upravni postopek v povezavi z ZDIJZ

Posebni upravni postopek je nepogrešljivi del pravnega sistema, ki nam omogoča izvajanje postopkov na način, ki prispeva k čim večji stopnji približevanja dejanj, ki jih izvajajo organi, njihovim uporabnikom.

Kljub svoji vsestransko pozitivni naravnosti pa posebni upravni postopek skriva tudi mnogo pasti, ki na eni strani terjajo od uradnikov popolno informiranost, usposobljenost in natančnost pri izvajanju postopkov, na drugi strani pa povečuje nevednost uporabnikov storitev javne uprave. Od uporabnikov v povprečju namreč težko pričakujemo, da bodo seznanjeni že s celotnim splošnim upravnim postopkom in zato toliko težje s posebnim upravnim postopkom, ki pogosto temelji celo na več zakonskih pravnih podlagah in ne le enem specialnem zakonu ob ZUP. Prav zaradi navedenega so nujne sposobnosti uradnika, da pri reševanju posebnega upravnega postopka skrbi za zakonitost celotnega postopka ter tudi v veliki meri za pravilno obveščenost uporabnikov v postopku.

Ena izmed vrst vodenja posebnega upravnega postopka se med drugimi nanaša na dostop do informacij javnega značaja. Pri dostopu do informacij javnega značaja imamo opravka na eni strani z zelo enostavnim upravnim postopkom (npr. ustna zahteva po določeni javni informaciji), na drugi pa veliko prepletenost obravnavanega področja predvsem npr. z zakonodajo na področju varstva osebnih podatkov.

V poglavju 4.7. so navedene razlike med vodenjem upravnega postopka po ZDIJZ in po ZUP. Navedenih je pet bistvenih razlik, ki omogočajo, da je informacija javnega značaja bolj dostopna uporabnikom, kot bi to bila če bi jo uporabnik lahko pridobil zgolj po ZUP. To sicer v veliki meri predstavlja pozitivne strani ureditve dostopa do informacij javnega značaja s specialnim zakonom, vendar tudi v tem primeru se srečujemo s pravnimi vrzeli kot npr.:

- Težko je določiti mejo med varstvom osebnih podatkov in pravico do obveščenosti.
- Težko je opredeliti, ali meja 10,00 EUR res zagotavlja ekonomičnost delovanja organov in ali so v uredbi, ki določa cenik stroškov, zajeti vsi pri reševanju zadeve nastajajoči materialni stroški.

- Zelo je pereč problem zlorabe tako pridobljenih podatkov, ki bi mu kazalo v prihodnje posvetiti še več pozornosti. Vsaj na področju prostorskega in komunalnega urejanja je namreč velika večina zahtev za dostop do javnih informacij mejnega značaja. Takšne zahteve nas, včasih tudi nehote, usmerjajo k razmišljanju, v koliki meri s tem, ko omogočimo prosilcu dostop do zahtevanih informacij, škodimo nekemu drugemu subjektu ali skupini subjektov, kar je seveda pravno izredno težko dokazljivo. Navedena problematika se predvsem odraža v primerih, ko se za tovrstne informacije zanimajo pravne osebe, pogosto pa tudi v primerih, ko imajo prosilci osebni interes preko tako pridobljenih podatkov doseči izvajanje prostorskih in komunalnih aktivnosti v smeri, ki bo zadovoljila njihov lasten interes ne glede na programe in projekte organa in ne glede na to, ali bodo s tem oškodovali druge uporabnike javnih storitev, ki imajo sicer enako pravico zahtevati to informacijo, a zaupajo organu, ki je zadolžen, da skrbi za dobro vseh svojih uporabnikov enakopravno.
- Zavedati se je treba, da številni dokumenti predstavljajo ali vsebujejo informacije, ki jih ZDIJZ določa kot izjeme v 6. členu. Tako bo zagotavljanje informacij nedvomno pridržano takrat, kadar se dvomi v to, da so informacije v celoti javnega značaja. Druge informacije bodo organi posredovali na zahtevo, pri čemer bodo vselej ugotavljali obstoj navedenih izjem. ZDIJZ je v ta namen posebej opredelil postopek dostopa do takih informacij. V prvi vrsti velja omeniti, da je za to organe obvezal k določitvi uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja, kar ima velik praktični pomen, saj prosilec v vsakem trenutku in za vsak organ ve, na koga se mora s svojo zahtevo obrniti.
- Posebnost postopka, da se lahko dostopa do informacije z ustno zahtevo, ki je z vidika hitrosti uresničevanja ZDIJZ najugodnejši za obe strani, ima pomanjkljivost, da prosilec v tem primeru nima pravnega varstva. Tega ima prosilec šele, če zahteva informacijo s pisno zahtevo, kjer ZDIJZ določa ob uporabi postopkovnih določb ZDIJZ tudi smiselno uporabo določb ZUP, pri čemer v primeru ugoditve zahtevi o tem naredi uradni zaznamek, medtem ko v primeru zavrnitve izda pisno odločbo v roku 20 delovnih dni.

V bodoče pri Informacijskem pooblaščenca želijo, da bi ministrstva hitreje reagirala pri zakonodajnih predlogih s tega področja, prav tako pa, da bi tudi vsi ostali organi javne uprave sprevideli pomen informacij javnega značaja in jih kot take tudi upoštevali pri svojem delu.

5 USMERJENOST K UPORABNIKU IN NUDENJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA NA LOKALNI RAVNI

Ne glede na velikost občine velja ugotovitev, da med lokalno oblastjo in občanom mora obstajati določena stopnja zaupanja in sodelovanja. To pomeni, da mora občan vedeti, kaj želi pridobiti od občinskih organov in v kakšni obliki, občinski organ pa mu mora to omogočiti v za to primernem času. Posebno pozornost je treba nameniti mehanizmu za spodbujanje dostopa občanov do informacij javnega pomena in na tej podlagi njihovo aktivno vključevanje v procese odločanja (po Verbič, 2003, str. št. 42-47).

5.1 Prelomnice v Mariboru od nekoč do danes

Maribor je skozi zgodovino zaradi svoje lege in strateškega pomena doživel v času od Marburga do danes veliko zgodovinskih prelomnic. V nadaljevanju se srečujemo le s tistimi trenutki, ki kakor koli bistveno vplivajo na razvoj današnje mestne uprave od nekoč do danes, ter tistimi, ki so imeli možnost ali so vplivali na sodelovanje javne uprave z uporabniki, ki njeno storitev potrebujejo.

Leta 1798 je bil na območju današnjega Maribora imenovan prvi župan z imenom Jožef Altmann. Od leta 1866, ko je Maribor postal prva samoupravna občina, do leta 1994 je mariborska občina spreminjala tako svojo velikost in tudi statusne oblike. Današnja statusno podoba je dobila 1. 1. 1995, ko se je iz Skupščine občine Maribor preoblikovala v Mestno občino Maribor, katere prvi župan je bil dr. Alojz Križman. Poslovanje z uporabniki storitev javne uprave na lokalni ravni se med posameznimi lokalnimi skupnostmi precej razlikuje predvsem zaradi njihove raznolikosti tako po organiziranosti in tudi po velikosti. Ker so mestne občine zaradi svoje velikosti dokaj podobne glede organiziranosti dela, temelji diplomsko delo na primeru ene izmed njih - Mestne občine Maribor (v nadaljevanju: MOM).

Sodelovanje z uporabniki javnih storitev je ob preoblikovanju občine v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja potekalo med uradniki in uporabniki njihovih storitev izključno v fizični ali ustni obliki. Takratna stopnja razvoja informacijske tehnologije je bila nekaj uradnikom zgolj pripomoček pri delu, ki je nadomestil pisalni stroj in v manjšem obsegu olajšal vodenje nekaterih evidenc (npr. evidence dokumentarnega gradiva, evidenc s kadrovskega področja in financ). Ker še nista bila razširjena internet in elektronska pošta, tudi nismo mogli nikomur nuditi sodelovanja s pomočjo elektronskih storitev.

S preoblikovanjem je lokalna skupnost (občina) večini uporabnikov njenih storitev postala tuja, saj so bile ob nastanku nove občine njene pristojnosti bistveno manjše kot danes. Za uporabnika njenih storitev je občina postala neznanica, saj je velika večina storitev, ki so jih najpogosteje potrebovali prešla v pristojnost Upravne enote Maribor (npr. zadeve s področja javnega reda in miru, matične zadeve, gradbene zadeve ipd.). Problem ločevanja pristojnosti med upravno enoto in lokalno skupnostjo je pogosto prisoten še danes, saj je v miselnosti uporabnikov storitev javne uprave ostalo, da na občini lahko urejajo tudi storitve, ki so v pristojnosti upravne enote. K temu v veliki meri prispeva dejstvo, da sta tudi v Mariboru (kakor v mnogih slovenskih mestih) ostali lokalna skupnost in upravna enota fizično v isti stavbi, zato je ločnica med njima za uporabnika njenih storitev toliko bolj zabrisana.

Danes je MOM že dobro razvita samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja naloge, določene s predpisi. Lokalne naloge se nanašajo na veliko področij in se opravljajo v organih in notranjih organizacijskih enotah mestne uprave. Sedež MOM in sedež Upravne enote Maribor sta v Ulici heroja Staneta 1, v zgradbi, v kateri sta nekoč bila okrajno glavarstvo in okrajna finančna direkcija (arhitekt stavbe: Hans Pruckner).

Bistvene spremembe v delovanju in organiziranosti MOM od njenega nastanka do danes so naslednje (MOM, 2010):

- 1998** iz MOM sta se izločili še občini Miklavž in Hoče-Slivnica, za župana je bil izvoljen Boris Sovič,
- 2002** Mestna uprava MOM je pridobila certifikat kakovosti ISO 9001:2000, katerega presoje uspešno zagovarja še danes,
- 2006** za župana je bil izvoljen Franc Kangler,
- 2007** Mestni svet je potrdil reorganizacijo Mestne uprave MOM
- 2009** Maribor je bil izbran za Evropsko prestolnico kulture 2012 in za gostitelja Univerzijade 2013.

5.2 Uvajanje uporabniku prijazne uprave na lokalni ravni

Da bi izboljšali poslovanje organov javne uprave z uporabniki njenih storitev se je potrebno usmeriti k izboljšanju poslovanja tudi na lokalni ravni. V ta namen je potrebno z natančnim snemanjem dobiti celovit in podroben pregled nad potekom vseh upravnih postopkov, ki potekajo na lokalni ravni. Na podlagi tega lahko uresničimo naslednjo raven, ki pomeni oblikovanje standardov in normativov teh postopkov tudi s pomočjo racionalizacije in optimizacije delovnih procesov. Navedene izboljšave so še vedno obrnjene v notranjost uprave – proti njenim uslužbencem in samim delovnim procesom. Ker pa je za nas bistvenega pomena končni rezultat – približati poslovanje z organi uporabniku njihovih storitev, je nujno optimizirati in informatizirati postopke, kar pomeni skrajšati njihovo trajanje in jih na splošno narediti bolj dostopne uporabnikom. Pri tem nam je v pomoč predvsem informacijsko-telekomunikacijska tehnologija, ki je osnova za elektronsko komuniciranje med uradniki in uporabniki storitev javne uprave, in sicer

takšno komuniciranje, da lahko uporabnik opravi vse storitve na enem mestu (po Colnar, 2006, str. 110).

V tem kontekstu predstavlja pomemben del javne uprave tudi lokalna samouprava s svojimi nalogami, ki jih izvajajo občine in njeni ožji deli. »Lokalna samouprava pomeni samostojno upravljanje lastnih lokalnih zadev, to je urejanje in reševanje življenjskih potreb prebivalcev na organiziran način« (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 52). Njena glavna naloga je torej pomoč prebivalstvu (uporabnikom njenih storitev) pri reševanju individualnih in skupinskih zadev, ki se nanašajo na območje, v katerem živijo.

Uporabniki storitev javne uprave se na občinsko upravo in župana obračajo z najrazličnejšimi vlogami. Po določilih prvega odstavka 63. člena ZUP-a so z vlogami mišljene zahteve, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in druga dejanja, s katerimi se uporabniki storitev obračajo na organe. Vloge lahko razdelimo v tri skupine, in sicer: vloge, ki jih je potrebno obravnavati po ZUP-u, vloge, ki jih je potrebno obravnavati po UUP, ter vloge, ki jih je potrebno obravnavati po določbah ZDIJZ (po Grafenauer et al., 2009, str. 2-6).

Vsaka občinska uprava se trudi, da bi svoje storitve na čim bolj preprost in učinkovit način približala uporabnikom teh storitev, enako vodilo k prijazni upravi najdemo tudi v dejanjih MOM. Da so na pravi poti potrjuje dejstvo, da je ta občina že dvakratna dobitnica priznanja Q-občine (leta 2008 in 2010). Priznanje vsako leto podeljuje Planet Gospodarski vestnik tistim občinam, ki so se pripravljene potegovati za naslov in v ta namen biti podvržene ocenjevanju njenega odnosa do uporabnikov storitev. To priznanje naj bi občine spodbujalo k bolj kakovostnemu delovanju ter sistematičnemu prizadevanju izboljšati kakovost svojih storitev, ki jih nudijo uporabnikom.

V MOM se sistematično lotevajo ureditve področja poslovanja s strankami od 2006. leta naprej. Pred tem datumom je potekalo poslovanje z uporabniki njenih storitev predvsem preko uradnikov na posameznih področjih in Glavne pisarne s svojimi izpostavami, kjer je uporabnik lahko oddal vlogo in plačal upravno takso.

Tudi v MOM je bilo kaj hitro možno zaznati, da sledi sloganu Ministrstva za javno upravo, ki ga je to objavilo na svoji zloženki z naslovom: »11 zavez javne uprave uporabnikom« in se glasi: »Naj se od institucije do institucije sprehajajo podatki, ne stranke«. Kmalu potem, ko je UUP uvedla termin »svetovalec – za pomoč strankam«, je pristopila k postopnemu prilagajanju delovanja svojih organov na eni strani uredbi, na drugi pa prej navedenemu sloganu.

Lotila se je organiziranja pisarne, kjer bi uporabnik njenih storitev lahko na enem mestu dobil vse potrebne splošne informacije iz njenega delovnega področja in s področja delovanja drugih organov javne uprave na mariborskem območju (npr. upravne enote, javnih podjetij, zavodov ipd.). Narejen je bil le prvi od večjih korakov v načrtani smeri. Kaj kmalu so mu sledila naslednja dejanja, ki so pomenila precejšnjo spremembo v odnosu do uporabnikov storitev in s tem tudi do precejšnjih sprememb delovnih procesov znotraj uprave.

Z vzpostavitvijo pisarne s svetovalcem – za pomoč strankam (2007) so v upravi postopoma začeli preusmerjati vse uporabnike storitev od posameznih uradnikov v to pisarno. Vzporedno se je začela izvajati prenova spletnih strani, ki je temeljila prav na uvedbi čim več elementov, ki bi njihovo upravo približali občanom. Uvedena je bila telefonska številka, ki jo lahko občani uporabljajo ves poslovni čas za potrebe pridobivanja splošnih informacij, prav tako pa je bil uveden tudi elektronski naslov, na katerega lahko pišejo v katerem koli trenutku.

Vse navedeno sedaj že v veliki meri deluje, potrebe uporabnikov pa kažejo na to, da je pri tako veliki mestni upravi, kot je mariborska, nujno imeti dva svetovalca – za pomoč strankam, saj le tako lahko dovolj kvalitetno in ažurno zagotavljajo storitve, ki jih od njih pričakujejo tako uporabniki storitev in tudi uradniki, ki so s tem nekoliko razbremenjeni poslovanja z uporabniki.

Pred uvedbo svetovalca za pomoč strankam so uporabniki pri uveljavljanju svojih pravic in pridobivanju informacij morali večinoma vedeti kateri organ oziroma javni uslužbenec je zadolžen za informacijo oziroma storitev, ki jo želijo od mestne uprave. Če je želel vložiti vlogo osebno je to bilo potrebno vložiti v Glavnih pisarnah na različnih lokacijah, kjer imajo sedeže organi mestne uprave ali neposredno v organu, ki je bil pristojen za posamezno dejanje, kar je pomenilo, da je v primeru predaje več vlog moral uporabnik vsako vlogo oddati na drugem mestu. V času pred uveljavitvijo zakonodaje iz prejšnjega odstavka se namreč na nobeni ravni javne uprave še ni dosledno izvajal 65. člen ZUP, ki govori, da je vsak javni uslužbenec dolžan prevzeti vlogo, ki mu jo želi uporabnik predati, in da jo je dolžan odstopiti v reševanje pristojnemu organu.

5.3 Kako lokalna skupnost svoje storitve ponuja uporabnikom

MOM svoje storitve ponuja uporabnikom v vseh oblikah, ki jih predvideva UUP, le-tem pa je dodala tudi precej dodatne ponudbe (tabela št. 1).

Na podlagi uredbe	Dodatna ponudba
1. Uslužbenci s dosegljivi v času uradnih ur.	1. Posodobljena je interaktivna spletna stran.
2. Svetovalka za pomoč strankam je dosegljiva ves poslovni čas.	2. Prostorski podatki so dostopni preko spletne strani.
3. Splošne informacije po telefonu so dosegljive ves poslovni čas.	3. podoba stavbe in spletnih strani gre v smeri invalidom prijazne občine.
4. Uporabniki lahko svoje vloge, pobude, predloge ipd. pošljejo 24 ur po fizični pošti, elektronski pošti, faksu.	4. Uporabniki imajo možnost plačil položnic javnih podjetij v Mestni blagajni brez provizije.
	5. Brezžični internet obsega večino MOM.

Tabela št. 1: storitve MOM

Ker so oblike, ki jih predvideva uredba, predstavljene že v drugem poglavju, je v nadaljevanju predstavljena dodatna ponudba storitev, ki jih lahko koristi uporabnik v MOM.

5.3.1 Interaktivna spletna stran

Interaktivna spletna stran ponuja uporabniku veliko možnosti iskanja odgovorov na svoja vprašanja. Od zadnje nadgradnje spletne strani uporabniku dodatno ponujajo:

- E-svetovalko – je virtualna svetovalka, ki odgovarja na zastavljena vprašanja. Odgovarja ali neposredno tako, da se pod zastavljenim vprašanjem izpiše konkreten odgovor, ali pa tako, da uporabnika napoti na del spletne strani, na katerem se nahaja odgovor. V primeru, da ne pozna odgovora uporabnika napoti na napredni iskalnik.
- napredni iskalnik – do prenove spletne strani MOM smo na njej lahko iskali le s pomočjo preprostega iskalnika, ki je pogosto ponudil preveč odgovorov in se je izmed njih težko našlo pravih. S pomočjo novega iskalnika je možno iskanje usmeriti na določeno področje s pomočjo več kriterijev.
- Stik z upravo – s to storitvijo želi MOM vključiti v ustvarjanje in zagotavljanje lepšega kraja uporabnike storitev MOM. Uporabnik s pomočjo te storitve lahko najde odgovor med pogosto zastavljenimi vprašanji, na katera so že objavljeni odgovori, lahko pa ga prejme osebno na svoj elektronski naslov od uradnika, ki je zadolžen za področje, na katero se nanaša vprašanje.
- vprašalnik o zadovoljstvu strank – ob pomoči tega vprašalnika, ki je izdelan skladno z določbami UUP, želi MOM prejeti oceno za opravljene storitve po elektronski poti, saj ga je možno oddati anonimno s pomočjo spletišča.

5.3.2 Dostopnost prostorskih podatkov preko spleta

MOM je ena prvih občin, ki je začela razvijati vzpostavitev geografsko informacijskega sistema. Skozi leta razvoja je tako postala ena izmed razvitejših uprav na tem področju. Rezultat tega je, da so mnogi prostorski podatki obdelani elektronsko tako, da uporabnik lahko s pomočjo spletišča na preprost način pride do mnogih prostorskih podatkov, kot npr. (MOM, 2010):

- podatkov in prostorskega plana,
- interaktivne karte Maribora,
- poslovnega registra Maribora,
- prostorskih aktov in drugih sedaj veljavnih pravnih režimov za območje MOM,
- turistično dostopne lokacije za gibalno ovirane osebe,
- UNICEF-ove varne točke v Mariboru.

5.3.3 Invalidom prijazna občina

V MOM se je pred kratkim začel izvajati projekt, namenjen približevanju občine gibalno oviranim osebam. Začela je mnoge akcije z namenom odprave arhitektonskih ovir. Posebna pozornost je posvečena približevanju uprave uporabnikom s pomočjo stalnega izpopolnjevanja in nadgrajevanja spletnih strani ter približevanju upravnih postopkov invalidom.

V ta namen se je MOM aktivno lotila projekta odpravljanja arhitektonskih ovir v stavbah MOM, kjer se opravljajo storitve za uporabnike, kar se trenutno rešuje z začasnimi rešitvami. Poslovanje z upravo poskušajo olajšati tudi naglušnim osebam tako, da si le-te lahko za potrebe urejanja svojih zadev znotraj stavb MOM izposodijo CM sistem (indukcijska zanka, ki olajša komunikacijo med naglušnim uporabnikom in uradniki).

5.3.4 Možnost plačila položnic javnih podjetij v Mestni blagajni brez provizije

Z uvedbo Mestne blagajne je MOM omogočila občanom Maribora in sosednjih občin, da lahko plačujejo mnogo različnih položnic na enem mestu brez plačila provizije za opravljeno storitev. V Mestni blagajni je trenutno mogoče plačati položnice za 16 različnih storitev MOM s področja gospodarskih javnih služb, vzgoje, šolstva, globe ipd. Mestna blagajna pomeni veliko pridobitev za uporabnike storitev MOM, saj zanje to pomeni precejšnji finančni prihranek. Zaradi usposobljenosti uslužbencev Mestne blagajne lahko uporabniki prejmejo pri plačevanju položnic tudi brezplačno splošno strokovno pomoč za storitve, ki jih plačujejo.

5.3.5 Brezžično omrežje (brezžični internet)

Brezžično omrežje postaja uporabno na vseh področjih posameznikovega življenja. Z njim zlahka premostimo geografske, urbanistične in organizacijske ovire – ostanejo nam torej le še ovire, ki izvirajo iz človeka samega. Tehnologija nam omogoča, da pripeljemo brezžično omrežje v domala vsak še tako zakotni dom v Sloveniji, kljub vsemu nam pa to ne zagotavlja, da bo javna uprava lahko začela kmalu uporabljati za vse vrste komunikacije in predvsem obveščanja uporabnikov svojih storitev zgolj elektronske medije. Mnogo časa bo še minilo, preden bo imel zadovoljiv dostop do elektronskih obvestil prav vsak prebivalec Slovenije oziroma predvsem, da jih bo prav vsak znal tudi uporabljati. Prav to pa je pogoj, da bi se lahko lokalna skupnost (ali kdo drugi) odločila objavljati svoja obvestila le na spletnih straneh.

Kljub navedenemu je težnja po dostopnosti do internetnega omrežja čim širšemu krogu ljudi vedno močnejša. Največja prednost teh omrežij je mobilnost, saj uporabniki niso fizično omejeni na dodeljeni priključek, ampak se lahko prosto gibljejo po celotnem območju, pokritim s signalom (po Spasojeviću, 2009, str. 49).

V MOM se je brezžično omrežje vzpostavilo leta 2008, od takrat pa se konstantno širi in želja je, da bi v kratkem bil pokrit z brezžičnim omrežjem vsak del te občine. Večje kot je območje, ki je pokrito s signalom, večje zanimanje za uporabo te storitve se opazi s strani uporabnikov storitev.

5.4 Odzivnost lokalne skupnosti na potrebe uporabnikov njihovih storitev

»Odprta uprava obsega vzpostavitev institucionalnih mehanizmov, ki omogočajo demokratično in učinkovito sodelovanje med javnim sektorjem in državljani oziroma civilno družbo. Sestavine odprte javne uprave so dostop do informacij javnega značaja, postopek sodelovanja javnosti pri sprejemanju aktov javne uprave, postopek analize učinkov predpisov ter pravne instrumente, ki zagotavljajo participacijo javnosti pri sprejemanju odločitev javne uprave« (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 225, 226).

Odprta javna uprava pa za uporabnika na vsakodnevni ravni pomeni predvsem, kako hitro bo lahko zadovoljil svoje potrebe in da bodo zanj postopki čim bolj enostavni. Navedeno pomeni, da želi čim večji del storitve opraviti na enem mestu v čim krajšem času. V sklopu prijave na razpis za Q-občino 2010 je MOM predstavila tudi odzivni čas, v katerem poskuša opraviti storitve, ki jih od nje pričakujejo uporabniki (tabela št. 2).

Vrsta storitve/opravlila	Povprečen odzivni čas (merjeno v delovnih dneh ali urah)
1. pridobitev splošne informacije	takoj ustno ali preko spletne strani s pomočjo naprednega iskalnika, e-svetovalke ali stika z upravo
2. pridobitev splošne informacije, če mora občina splošno informacijo dodatno preverjati	do 2 dni – odvisno od zahtevnosti, vendar načeloma tudi takoj
3. rešitev vloge fizične osebe od trenutka, ko je podana popolna vloga	v večini pred iztekom zakonskega roka (enostavni upravni postopki tudi do tri delovne dni)
4. pošiljanje vlog občanov v reševanje pristojnemu organu	do 3 dni, načeloma pa takoj
5. poziv občanom za dopolnitev nepopolne vloge	do 3 delovne dni
6. posredovanje odgovora (pisnega ali ustnega) medijem	takoj oz. največ tri dni (odvisno od zahtevnosti vprašanja)

Tabela št. 2: Odzivni čas v MOM (Vir: prijavni obrazec za Q-občino 2010)

Prvi dve storitvi opravi svetovalec za pomoč strankam, tretjo, četrto in peto, uslužbenci, ki rešujejo konkretno zadevo, zadnjo pa uradnik, ki skrbi za stike z mediji. Takšna organiziranost je dokaj učinkovita, planira se skrajšanje časa še na področju pozivanja uporabnikov za dopolnitev nepopolne vloge. V tem primeru svetovalec za pomoč strankam že pri osebnem prejemu vloge vlagatelja ustno pozove k dopolnitvi vloge, želja pa je, da bi ta uradnik dnevno pozival k dopolnitvi vloge tudi tiste vlagatelje, ki so podali nepopolno vlogo v pisni ali elektronski obliki, kar sedaj izvajajo uslužbenci, ki rešujejo konkretno zadevo. Da bi dosegli ta cilj je potrebno v upravi še natančneje opredeliti življenjske dogodke, da bi svetovalec za pomoč strankam lahko v vseh primerih natančno vedel ali je vloga popolna, saj to s sedanjo stopnjo njemu dosegljivih informacij še ni možno. S takšnim načinom bi lahko skrajšali rok za poziv k dopolnitvi vloge na največ dva delovna dneva, hkrati pa bi se uradniki na posameznih področjih posvetili izključno reševanju popolnih zadev.

5.5 Svetovalec za pomoč strankam

Svetovalec za pomoč strankam naj bi bil obraz uprave, ki jo predstavlja, a še vedno se srečuje z mnenjem nekaterih uradnikov, da je to oseba, ki je zgolj nekaj več kot telefonist. »Svetovalec naj ne bi bil le »vratar« in posrednik, temveč naj bi bil splošno razgledan, izobražen, seznanjen z zadevami, imel naj bi smisel za delo z ljudmi, skratka – naj bi bil po pomenu v razmerju do strank takoj za predstojnikom« (Kovač et al., 2008, str. 39). UUP ga je predvidela v svojem II. Poglavlju in s tem le natančneje definirala določbo 5. člena Zakona o delavcih v državnih organih (ZDU-1), ki prvič omenja, da je potrebno v upravi posebno skrb nameniti prav poslovanju s strankami (uporabniki njenih storitev). Svetovalec je dolžan svoje naloge izvajati skladno z načelom varstva pravic strank in varstva javnih koristi.

Uporabniki morajo imeti na vseh ravneh tudi dostopen podatek o telefonski številki, natančni lokaciji, kje se nahaja, in elektronskem naslovu svetovalca za pomoč strankam. To je potrebno vsaj na vidnem mestu ob vhodu v stavbo organa, na spletnih straneh, prav pa je, da je podatek objavljen tudi v Telefonskem imeniku Slovenije.

»Uprava potrebuje zaradi ustvarjalnosti in sodobne dinamike svobodo lastne presoje, omejitev diskrecionarnosti na nujno mero pa naj bi zagotovila dejansko enakopravnost državljanov pred zakonom. Javni uslužbenec ima pri tem najrazličnejše možnosti, da v postopke vnaša svoje nazore ali celo neposredne interese, ne da bi pri tem kršil veljavne predpise« (Marjan Brezovšek in Damir Črnčec, 2007, str. 221). Tudi navedeni citat v veliki meri opisuje javnega uslužbenca, ki je, vsaj ob prvem stiku z uporabnikom, najpogosteje prav svetovalec za pomoč strankam.

Zaradi pomena dela svetovalca za pomoč strankam UUP določa, da mora imeti vsak svetovalec vsaj takšno izobrazbo, kakršno ima uslužbenec, ki vodi postopek. Ker večino upravnih postopkov v mestni upravi opravljajo uslužbenci z visoko ali univerzitetno izobrazbo, to pomeni, da mora tudi on imeti vsaj takšno izobrazbo.

5.5.1 Naloge Svetovalca za pomoč strankam

Uradnik, ki izvaja naloge svetovalca za pomoč strankam je oseba, ki je pooblaščen, da daje splošne informacije v imenu organa, predvsem v osebni stiku na sedežu organa ves poslovni čas. Svoje storitve zagotavlja v sprejemni pisarni, ki mora biti ločena od Glavne pisarne zaradi zagotavljanja individualne obravnave vsakega uporabnika. Splošne informacije lahko podaja tudi po telefonu in elektronski pošti, kar je za organ najoptimalneje, saj s tako organiziranostjo zagotavlja, da uporabnik storitev pride do kvalitetne splošne informacije ob uporabi vseh komunikacijskih načinov od osebe, ki je za dajanje splošnih informacij pooblaščen in je tega najbolj vešč.

Glede na to, da organ mora zagotavljati splošne informacije ves poslovni čas, je to možno zagotoviti le s tem, da ima organ za potrebe informacijske pisarne na voljo dve osebi. Zaradi optimalnega izkoristka delovnega časa teh dveh oseb, ju lahko predstojnik pooblasti tudi za izvajanje drugih nalog, povezanih s strankami.

Svetovalca za pomoč strankam v MOM tako opravljata naslednje naloge:

- dajeta splošne informacije uporabnikom storitev mestne uprave osebno, po telefonu ter usklajujeta podajo le-teh po elektronski pošti,
- svetujeta uporabnikom pri reševanju upravnih zadev s področja mestne uprave oziroma jih ustrezno napotujeta na pristojno upravno enoto ali drugo lokalno skupnost v primeru, da se upravna zadeva ne nanaša na področje mestne uprave,
- dajeta splošne informacije o Mariboru in aktualnih dogodkih v Mariboru ter splošne informacije o drugih javnih ustanovah v Mariboru oziroma napotke, kako do njih priti,
- delita obrazce za uveljavitev pravic uporabnikov (vloge) v fizični ali elektronski obliki,
- sprejemata vloge uporabnikov storitev osebno v fizični obliki, vloge, dane ustno na zapisnik, ter vloge poslane po elektronski pošti,
- sprejemata plačilo upravnih storitev za prejete vloge,
- spremljata vpise v Knjigo pripomb in pohval ter o tem sproti obveščata vodje organov, na čigar delovno področje se pripomba ali pohvala nanaša,
- pri uslužbencih, ki rešujejo konkretne zadeve, naroča uporabnike, ki potrebujejo storitev v konkretnem primeru,
- izvajata druge naloge mestne uprave, ki so trenutnega ali stalnega značaja (npr. delita brezplačne avtobusne vozovnice za starejše občane, delita splošne zloženke in publikacije organa, delita razpisno dokumentacijo za posamezne razpise, nudita strokovno pomoč uradnikom mestne uprave pri evidentiranju v elektronski evidenci dokumentarnega gradiva, ipd.).

5.5.2 Uveljavljanje pravic uporabnikov pri svetovalcu za pomoč strankam

»Uporabniki z organi javne uprave komunicirajo neposredno (ustno, po telefonu) in preko vlog in drugih pisanj, pri katerih gre v mnogih primerih za standardizirane oblike (upravni obrazci). Možnost razumljive in hitre izdelave upravnih vlog pomembno pripomore k temu, kako uporabniki dojemajo upravne storitve oziroma storitve e-uprave. Gre tudi za kritično fazo upravnega postopka: od pravilnosti in popolnosti vloge je odvisno, ali bo uporabnik hitro in brez težav dosegel cilj, ki ga zasleduje, npr. učinkovito uveljavil določeno pravico, pridobil potrdilo ipd., ali pa bo moral vlogo bodisi dopolniti, bodisi bo ta zaradi vsebinskih pomanjkljivosti celo zavrnjena. ... Poleg očitnih prednosti za uporabnike, lahko pametni e-obrazci znatne prihranke prinesejo tudi upravnim organom. Način izpolnjevanja zagotavlja, da so sestavljene in vložene vloge bolj kvalitetne in popolne od obstoječih. S tem se zmanjša potreba po dopolnitvah, posledično pa se skrajšajo upravni postopki« (Jamnik, 2007, str. 539-541). Citat v strnjeni obliki predstavlja prednosti uporabe obrazcev vlog pri reševanju upravnih postopkov, predvsem pa je pričakovati veliko korak z popolno vzpostavitvijo pametnih e-obrazcev, saj bodo ti v pomoč uporabnikom storitev javne uprave, hkrati pa tudi uslužbencem, ki te storitve nudijo.

Nabor pristojnosti lokalnih skupnosti je zbran v pregledu upravnih postopkov v občinah (Grafenauer et al., 2009, str. 2-6). V MOM lahko uporabniki uveljavljajo vse pravice, navedene v katalogu, za lažje sodelovanje z upravo pa imajo v naprej pripravljene obrazce za uveljavljanje pravic uporabnikov (vloge) za naslednja področja (MOM, 2010):

1. gospodarske dejavnosti:
 - subvencija najemnine,
 - vpis v register uporabnikov stavb,
 - prijava obratovalnega časa,
 - enkratno podaljšanje obratovalnega časa,
 - prijava zapuščene živali,
 - opravljanje avto-taxi dejavnosti,
 - poročilo o nočitvah in plačani turistični taksi;
2. komunala, promet, okolje in prostor:
 - uporaba prostorskih podatkov v pridobitne namene,
 - lokacijska informacija,
 - namenska raba prostora,
 - pobude za spremembo namenske rabe zemljišč,
 - začasno prekomerno obremenjevanje okolja s hrupom,
 - uporaba zvočnih naprav na shodih in prireditvah,
 - parkirne cone,
 - delna in popolna zapora ceste,
 - izdaja projektnih pogojev,
 - oglaševanje s pomočjo vozil,
 - oglaševanje z letaki,
 - oglaševanje z oglaševalnimi objekti,
 - poseg v varovalni pas občinske ceste,
 - priključek na občinsko cesto,
 - raba javnih površin,
 - turistična in druga obvestilna signalizacija,
 - vodno-prometni postopki,
 - vstop v območje za pešce,
 - zelene površine;
3. vzgoja in izobraževanje, zdravstveno, socialno varstvo:
 - znižano plačilo vrtca,
 - oprostitev plačila vrtca za drugega in nadaljnje otroke iz iste družine,
 - oprostitev plačila vrtca za čas daljše bolezni otroka,
 - obvezno zdravstveno zavarovanje,
 - socialne pomoči iz sredstev proračuna,
 - enkratna denarna pomoč ob rojstvu otroka,
 - brezplačni recept za prehrano dojenčkov in majhnih otrok,
 - sanitarni prekopi;
4. druge storitve:
 - uporaba grba in/ali zastave mesta Maribor,
 - uveljavljanje predkupne pravice.

»Državljanom in poslovnim subjektom v vseh življenjskih dogodkih želimo zagotoviti prijazne, preproste, dostopne in varne elektronske upravne storitve, aplikacije e-demokracije in informacije, ki bodo po internetu na voljo kadar koli in kjer koli. Prvo gibalno nadaljnega razvoja e-uprave so zadovoljni uporabniki« (Batagelj et al. 2008, str. 19).

5.6 Pregled usmerjenosti k uporabniku v Mestni občini Maribor

V poglavju 2.1 tega dela so predstavljeni elementi usmerjenosti k uporabniku na splošni ravni. Upoštevanost teh elementov na ravni MOM je predstavljena v naslednji tabeli:

Element usmerjenosti k uporabniku	Način uporabe v MOM
Intenzivno informiranje	Aktivno poteka osebno v sprejemni pisarni, po telefonu, elektronski pošti ali na spletni strani www.maribor.si
Sodelovanje uporabnikov pri oblikovanju uprave	Sodelujejo z vpisi v Knjigo pripomb in predlogov, z izpolnjevanjem ankete o zadovoljstvu strank v fizični obliki na sedežu organa ali elektronski obliki na spletni strani www.maribor.si . Na spletni strani je tudi spletno okno: »Stik z upravo«, preko katerega lahko sprašujejo in predlagajo upravi, uprava pa jim posreduje odgovore na njihov spletni naslov, večino pa jih objavi med pogostimi vprašanji znotraj te strani.
Upoštevanje uporabnikovih predlogov glede spreminjanja uprave	V prejšnji točki pridobljene pripombe in predlogi uporabnikov se nemudoma sporočajo vodjem posameznih organov, le-ti pa jih poskušajo upoštevati takoj oziroma so sestavni del planov za prihodnje obdobje.
Oblikovanje ustreznih standardov javnih storitev	Delovanje uprave se letno spremlja in posodablja skladno z ISO standardom 9001, ki ga je MOM prvič pridobila 2002. leta.
Možnost pritožb	Razen zakonsko določenih možnosti za pritožbo uporabnik storitev MOM lahko svojo pritožbo naslovi na spletni strani v rubriki »Prošnje, pritožbe in pobude občanov in občanov«, lahko pa jih poda tudi ustno na zapisnik.
Časovna in prostorska dostopnost storitev	Osebno in po telefonu so splošne storitve dostopne ves poslovni čas, preko spletne strani ali s pomočjo elektronskega poslovanja pa nepretrgoma ves čas.
Učinkovitost – hitrost delovanja uprave	Predstavljena v tabeli št. 2
Medosebni odnos med uradniki in uporabniki	Glavni odnos se razvija v sprejemni pisarni, velik poudarek pa je dan tudi odnosu po telefonu in elektronski pošti, kjer pa sodelujejo tudi drugi uslužbenci.
Alternativno opravljanje storitev	V MOM se aktivno uvaja elektronsko poslovanje, ob tem pa se za splošne informacije na spletni strani razvija e-svetovalka, pri kateri se poskuša izpopolniti bazo podatkov do te mere, da bi lahko kvalitetno odgovarjala na čim več vprašanj uporabnika neposredno v trenutku, ko uporabnik postavi vprašanje.
Možnost izbire ponudnika	Na lokalni ravni je ta nekoliko manjša, saj na njene postopke ne vpliva delna odprava krajevne pristojnosti, izbira pa je predvsem med ponudniki javnih storitev (npr. na komunalnem področju, na področju zdravstva ipd.).
Splošna kakovost	Splošna kakovost se stalno spremlja in nadgrajuje skozi t.i. ISO presoje ter skozi stalno ažuriranje registra tveganj.

Tabela št. 3: Elementi usmerjenosti k uporabniku v MOM

5.7 Primer reševanja zahtevka za pridobitev informacij javnega značaja

ZDIJZ že v 1. členu omogoča prost dostop in uporabo informacij javnega značaja vsakomur brez kakršnih koli omejitev. 5. člen ZDIJZ določa, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam. Takšna formulacija torej pomeni, da so do teh informacij upravičeni vsi in omejevanje te pravice ni mogoče na podlagi kakršnihkoli razlikovanj (Čebulj in Žurej, 2005, str. 92).

Konkretni primer predstavlja vlogo stranke za dostop do informacij javnega značaja, ki se nanaša na splošni akt in na morebiti izdan konkretni upravni akt konkretnemu subjektu. Predstavljeno je dajanje informacij javnega značaja na lokalni ravni, in sicer predvsem z vidika zaščite interesov stranke, o kateri se vodi določen upravni postopek, hkrati pa je vložen tudi zahtevek druge stranke za dostop do informacij o njeni konkretni zadevi. Vsaj na področju upravnih postopkov, ki se vodijo v delu nalog lokalne skupnosti s področja komunalnih dejavnosti, se zelo pogosto dogaja do neke mere »zloraba« instrumenta dostopnosti javnih informacij za dejanja, ki mejijo na neprimeren odnos strank do teh informacij, saj jih pridobivajo z nameni, ki ne prispevajo k dobremu poslovnemu odnosu med strankami samimi ali odnosu do uprave.

Naslednji problem, ki ga odpira obravnavani primer, se nanaša na posredovanje splošnih aktov v svetovni splet. Zakonodaja na tem področju je natančna, upoštevati pa je potrebno tudi dejstvo, da je za ustrezno posredovanje informacij v svetovni splet potrebna tudi ustrezna strojna in programska oprema. Prav slednja v primerih, ko je sestavni del splošnih aktov takšen, da so potrebna dodatna programska orodja (npr. prostorski akti), občasno povzroča težave skrbnikom svetovnega spleta znotraj uprave, kako tovrstne podatke z orodji, ki so jim na voljo, objaviti.

Glede na precejšnjo občutljivost strank, ki se odločajo za koriščenje instrumenta dostopa do informacij javnega značaja, je bistvenega pomena tako ustna in tudi pisna komunikacija, s pomočjo katere je uradnik dolžan stranki na njej razumljiv način približati sam postopek dostopa do želenih informacij. Zaradi navedenega bo obravnavana problematika predstavljena tudi ob spremljanju konkretnega primera, ki je bil voden znotraj organa mestne uprave.

5.7.1 Zahtevek pravne osebe za pridobitev informacije javnega značaja

Odvetnik, ki zastopa prosilca, je zaprosil organ lokalne skupnosti za dostop do informacij javnega značaja. Iz vloge je bilo razbrati, da prosilec želi:

- dostop do strokovnih podlag po 10. členu ZDIJZ oziroma njihovo kopijo – strokovne podlage so predstavljale prilogo prostorskim aktom lokalne skupnosti za ozko obravnavano področje rabe javnih površin in s tem podlago za izdajo lokacijske informacije,
- kopijo vseh pravnih podlag za izdana dovoljenja – prosilec želi kopijo splošnih aktov, ki obravnavajo zeleno vrsto rabe javnih površin in so že bili objavljeni v svetovnem spletu ter uradnih glasilih splošnih aktov (Uradnem listu RS na državni ravni in Medobčinskem uradnem vestniku na lokalni ravni v primeru MOM),
- kopijo vseh izdanih dovoljenj za določeno vrsto rabe javnih površin – prosilec želi kopijo izdanih dovoljenj za določeno vrsto rabe javnih površin za vse lokacije, na katerih naj bi bilo drugi pravni osebi že dovoljeno koristiti pod določenimi pogoji javno površino.

Od organa je pričakoval odgovor v zakonsko določenem roku 20 delovnih dni, vlogo pa je zaključil z opozorilom, da bo po izteku tega roka vložil pritožbo pri pooblaščenca za dostop do javnih informacij.

5.7.2 Preizkus zahtevka prosilca

Po pregledu vloge je organ lokalne skupnosti ugotovil, da je popolna, upoštevajoč 17. člen ZDIJZ.

Upoštevajoč 34. člen ZDIJZ se sicer takšno vlogo tudi šteje za popolno, saj je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen, vendar ne gre spregledati dejstva, razvidnega že iz drugega odstavka tega in iz 34.a člena, da se termin »brezplačen« nanaša zgolj na materialne stroške, ki nastanejo ob opravljanju zahtevane storitve.

Ker prosilec želi prejeti kopije strokovnih podlag, organ ugotovi, da bodo s tem nastali visoki materialni stroški, saj so strokovne podlage sestavljene iz mnogih načrtov mesta Maribor, ki so velikega formata in znotraj mestne uprave ni tehničnih zmožnosti za njihovo kopiranje. Lahko bi jih le natisnili, kar pa prav tako presega materialne stroške, ki jih je dolžan organ nositi sam.

5.7.3 Dostop do informacij javnega značaja preko svetovnega spleta

10. člen ZDIJZ določa, katere informacije so organi dolžni objaviti na svetovnem spletu, 44. člen pa določa šestmesečni rok od uveljavitve predpisa Vlade Republike Slovenije, v katerem je med drugim predpisan način posredovanja informacij javnega značaja v svetovni splet.

Navedeno nalaga lokalni skupnosti, da je dolžna v svetovnem spletu objaviti tudi strokovne podlage, ki so osnova za odločanje o prostorski ureditvi določenega področja rabe javnih površin.

Lokalna skupnost je imela že objavljene strokovne podlage na krajevno običajen način v Medobčinskem uradnem vestniku s sklepom župana, ki potrjuje uporabnost strokovnih podlag ter da so te na vpogled na sedežih dveh organov lokalne skupnosti ter na svetovnem spletu. Zaradi tehničnih zapletov in predvsem zaradi dejstva, da prostorska baza, na katero so bili vezani podatki, ni zagotavljala točnosti podatkov, prikazani v grafični obliki (zaradi nedokončanega katastra parcel, ki je osnova za predmetno strokovno podlago), do prejema obravnavanega zahtevka lokalna skupnost še ni objavila teh strokovnih podlag na svetovnem spletu, so pa bile stalno na vpogled na sedežih dveh organov lokalne skupnosti.

Navedene razloge, zakaj ni bilo mogoče v svetovnem spletu objaviti strokovnih podlag je organ pisno obrazložil stranki in ji podal natančna navodila, kje, kdaj in pri katerih pooblaščenih uradnih osebah so strokovne podlage na vpogled in kakšni so materialni stroški njihovega kopiranja. Glede na dejstvo, da strokovne podlage ni bilo mogoče objaviti v kratkem na svetovnem spletu, je organ lokalne skupnosti naslovil na Ministrstvo za javno upravo zahtevo za pomoč pri reševanju obravnavane zadeve, kar je navedel tudi v kasnejšem letnem poročilu organa. V primeru, da bi stranka želela kopirati načrte iz strokovnih podlag, je namreč obstajala velika verjetnost, da bodo materialni stroški presegli znesek, do katerega stranki ni potrebno povrniti nastalih stroškov.

5.7.4 Dostop do informacij javnega značaja iz konkretnih upravnih aktov

V drugem delu obravnavane zahteve prosilec zahteva, da mu izročimo kopije oziroma dovolimo vpogled v konkretne upravne akte – odločbe, izdane individualni tretji osebi.

Že iz same zahteve prosilca je razvidno, da zahteva podatek o vsebini odločbe, izdane točno določeni znani osebi (konkurenčni pravni osebi). Za prosilca so namreč bistveni predvsem podatki o lokaciji, za katero naj bi bila odločba izdana ter pravne podlage za izdajo te odločbe. Del odločbe, iz katerega so razvidni podatki o pravnih podlagah, je nedvoumno informacija javnega značaja, odpira pa se vprašanje, ali s posredovanjem informacije o lokacijah, za katere je bila odločba izdana, posegamo v področje varstva podatkov, ki bi lahko pomenili poslovno prednost na trgu za iskalca informacije. Organ lokalne skupnosti bi namreč s tem dejanjem odkril poslovne poteze osebe, katere odločbo želi prosilec videti (prejeti) kot informacijo javnega značaja, kar je nepravilno do slednje osebe tudi z zornega kota, da prosilec za informacijo ni dolžan navesti namena uporabe informacije, ki jo želi pridobiti. Zaradi navedenega bi bilo tudi pomembno pri omogočanju dostopa do javnih informacij razlikovati predvsem med zasebnim in javnim (glej Alagič. 2005. str. 36). Posredovanje takšne informacije bi lahko pomenilo za prosilca prejem informacije z večjo gospodarsko vrednostjo, za tretjo osebo, katere konkretni upravni akt je bil dan na vpogled, pa bi lahko pomenilo tudi poslovno škodo.

Vprašanje zlorabe ZDIJZ se še v Sloveniji ni popolnoma vzpostavilo v primerih, ki jih rešuje pooblaščenec. Kljub temu pa je treba zapisati, da določeni primeri kažejo na to, da prosilci zlorablajo svoje pravice, da delujejo torej »in fraudem legis agere«. V tem primeru bo treba glede na okoliščine posameznega primera najverjetneje uporabiti ravno samo dejstvo, kaj je namen zakona. Problem zlorabe zakona bo verjetno v praksi ta, da bo zelo težko dokazati, da gre res že za zlorabo pravice in ne zgolj za zelo intenzivno uveljavljanje pravice (glej Čebulj in Žurej, 2005, str. 110).

6 NADZOR POSLOVANJA JAVNE UPRAVE Z UPORABNIKI NJENIH STORITEV

Kakor so vsa področja dela zaposlenih v pridobitnih ali nepridobitnih dejavnostih nadzorovana s strani pristojnih inšpekcij, tako je nadzorovano tudi področje poslovanja javne uprave z uporabniki njenih storitev. »Nadzor nad javno upravo je potreben zato, da se zagotovi, da je njeno delovanje skladno z načeli pravne pravilnosti, strokovnosti, odgovornosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti in učinkovitosti. Nadzirati je treba vse segmente javne uprave in vse oblike njenega delovanja – splošne pravne akte (predpise) in posamične pravne akte (odločbe), materialna dejanja itd.« (Virant 2009, str. 268).

Delo uradnika in organa javne uprave nadzoruje pristojna inšpekcija (v zvezi s posameznim delovnim področjem). Uradnika, ki vodi postopek na področju izdaje dovoljenja za rabo javne površine nadzoruje npr. tudi Medobčinski inšpektor, ki nadzoruje področje komunale na območju Maribora in sosednjih občin. Vodenje samega upravnega postopka uslužbenca ter organiziranost poslovnega procesa v javni upravi pa nadzoruje Inšpekcija za javno upravo, v sestavi Ministrstva za javno upravo. Skladno z ZIN sta podlaga za izvajanje slednjega nadzora predvsem ZUP in UUP. Za področje poslovanja z uporabniki storitev javne uprave je nujno tudi nadzorovanje izvajanja določb ZDIJZ in ZVOP, ki sta prav tako ena izmed osnovnih predpisov za sodelovanje z uporabniki javnih storitev na splošni ravni.

V javni upravi so nekateri organi zadolženi za izvajanje nadzora nad celotno javno upravo. Tu gre za specializiran horizontalni nadzor, ki ga izvajajo:

- Urad za nadzor proračuna (proračunska inšpekcija), ki nadzira finančno poslovanje javne uprave,
- Parlament, ki nadzira opravljanje dela vlade,
- Varuh človekovih pravic, ki varuje človekove pravice in temeljne svoboščine v razmerju do javne uprave,
- Računsko sodišče, ki je najvišji revizijski organ za kontrolo celotne javne porabe v Sloveniji,
- Državna revizijska komisija, ki z revizijo postopkov javnih naročil zagotavlja pravno varstvo ponudnikom v teh postopkih,
- Komisija za preprečevanje korupcije, ki izvaja nadzor nad nosilci javnih funkcij,
- Sodni nadzor, kjer upravno sodišče nadzira delovanje javne uprave pri izdajanju posamičnih pravnih aktov,
- Ustavno sodišče, ki nadzira ustavnost in zakonitost splošnih pravnih aktov,
- inšpekcije v sestavu posameznih ministrstev, ki nadzorujejo izvajanje nalog na področjih, za katera so ustanovljena.

(po Virant, 2009, str. 269-277).

6.1 Inšpekcijske službe pri nas

Inšpekcijske službe so organizirane za posamezna področja uporabnikovega življenja in pokrivajo vsa področja delovanja gospodarskih ali negospodarskih subjektov, kjer prihaja do kakršnih koli srečanj med uporabniki in izvajalci storitev. Organizirane so v sestavu posameznih ministrstev, glede na delovno področje, ki ga nadzorujejo.

Inšpektorji izvajajo svoje naloge na podlagi posebnih pooblastil in odgovornosti. Imeti morajo opravljen strokovni izpit, njihov položaj je varovan, hkrati pa imajo tudi omejitve opravljati dela pri drugem delodajalcu na področju, na katerem opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, razen če gre za znanstveno ali pedagoško delo (12. do 15. člen ZIN).

Za nadzor poslovanja z uporabniki javnih storitev sta bistveni predvsem Upravna inšpekcija v sestavu Inšpekcije za javno upravo in Inšpekcija za varovanje osebnih podatkov, ki jo izvaja Informacijski pooblaščenec.

6.2 Vrste nadzora

Na sodelovanje javne uprave z uporabniki njenih storitev vplivata navedeni inšpekciji z izvajanjem naslednjih vrst nadzora:

1. s področja Inšpekcije za javno upravo nadzoruje izvajanje:
 - zakona, ki ureja splošni upravni postopek, in drugih zakonov, ki urejajo posebne pravne postopke,
 - uredbe, ki ureja upravno poslovanje in
 - zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.
2. s področja Informacijskega pooblaščenca – Inšpekcija za varovanje osebnih podatkov nadzoruje izvajanje:
 - zakonitosti obdelave osebnih podatkov,
 - določb zakona, ki urejajo katalog zbirke osebnih podatkov, register zbirk osebnih podatkov in evidentiranje posredovanja osebnih podatkov posameznim uporabnikom osebnih podatkov,
 - določb zakona glede iznosa osebnih podatkov v tretjo državo in o njihovem posredovanju tujim uporabnikom osebnih podatkov.

6.2.1 Upravna inšpekcija

Upravna inšpekcija, ki deluje v sestavu Inšpekcije za javno upravo, izvaja nadzor predvsem na podlagi ZUP, UUP, ZDIJZ in na podlagi drugih materialnih predpisov, ki jih izvaja nadzorovani organ javne uprave, v kolikor vsebujejo procesne določbe. Za nadzorstvo uporablja tudi določbe ZIN, ki se nanašajo na načela inšpekcijskega postopka in nekatera pooblastila.

Nadzor izvaja upravni inšpektor v delu, ki se nanaša na izvajanje procesnih določb, ki jih morajo uradniki pri vodenju postopkov upoštevati, in na izvajanje določb UUP. Organ javne uprave, ki ga nadzoruje, mora omogočiti vstop v prostore ter vpogled v dokumentacijo, ki se nanaša na upravne postopke in upravno poslovanje.

V primeru najdenih nepravilnosti pri pregledovanem organu javne uprave, jih je ta dolžan odpraviti v roku, ki ga določi inšpektor. O odpravljenih napakah mora biti inšpektor v roku, ki ga sam določi, obveščen. Inšpicirani organ mu je obvestilo dolžan navesti v obliki poročila o odpravljanju nepravilnosti.

Upravna inšpekcija ima tudi možnost podaje poročila pristojnemu tožilstvu v primeru suma storitve kaznivega dejanja, kar je v letu 2009 storila enkrat v primeru suma zlorabe uradnega položaja ali uradnih evidenc in suma ponareditve ali uničenja uradne listine, knjige ali spisa (Upravna inšpekcija, 2010, str. 17).

6.2.2 Informacijski pooblaščenec – Inšpekcija za varovanje osebnih podatkov

Pri varstvu osebnih podatkov ne gre zgolj za varovanje samega osebnega podatka kot informacije, temveč gre predvsem za varovanje posameznikove zasebnosti. Razkritje zasebnosti lahko pri posamezniku vpliva na vse ravni njegovega življenja. Prav zato se posebej skrbno varuje področje občutljivih osebnih podatkov, katerih razkritje ali zgolj obdelava lahko trajno (pogosto negativno) vplivata na njegovo vsakdanje življenje, karierni razvoj, zdravstvene razmere ipd.

Pri opravljanju inšpekcijskega nadzora na podlagi ZVOP lahko nadzornik takoj odredi ukrepe, s katerimi prepreči nadaljnje kršitve. Če nadzornik pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi, da obstaja sum storitve kaznivega dejanja ali prekrška, lahko poda tudi kazensko ovadbo oziroma izvede postopke v skladu zakonom, ki ureja prekrške.

6.3 Najpogostejše napake in nepravilnosti uradnikov javne uprave v odnosu do uporabnikov javnih storitev

Pogoste napake in nepravilnosti uradnikov javne uprave so običajno zbrane v letnih poročilih pristojnih inšpekcij. Zbirajo se tudi za namene izvajanja preventivnih ukrepov. V večini poročil Upravnega inšpektorja in inšpekcijskega nadzora Informacijskega pooblaščenca so najpogostejši primeri, ki vplivajo na sodelovanje organov javne uprave z uporabniki njenih storitev naslednji:

- kršitev roka za dopolnitev ali odpravo pomanjkljivosti vloge in roka za odločitev,
- napačno odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb,
- nepravilno poslovanje organa in uradnih oseb (uradnikov),
- nepravilnosti pri povračilu stroškov postopka,

- nepravilnosti pri vročanju,
- neobjavljena ali neurejena Knjiga pripomb in pohval,
- neažurna objava seznama uradnih oseb,
- pomanjkljivo označevanje zgradb in uradnih prostorov,
- nezakonito dopisovanje med uradnikom in uporabnikom ali med dvema uradnikoma,
- nepravilna uporaba in posredovanje osebnih podatkov pri podaji informacij javnega značaja,
- nepravilno neposredno trženje z osebnimi podatki,
- nepravilna uporaba in zaščita aplikativne programske opreme za obdelavo osebnih podatkov,
- nepravilna hramba osebnih podatkov.

Na vse navedene kršitve imajo uporabniki storitev možnost opozoriti organe javne uprave bodisi pri svetovalcu za pomoč strankam, bodisi v Knjigi pripomb in pohval bodisi podatki prijavo pristojni inšpekciji.

6.4 Uporabniku prijazna inšpekcija

Namen izvajanja inšpekcijskega nadzora v organih javne uprave ni le nadzorovanje pravilnosti njihovega delovanja, temveč hkrati varovanje interesov uporabnikov njenih storitev. S pomočjo nadzora namreč inšpekcije pomembno prispevajo k dvigu kvalitete storitev javne uprave.

Da bi bila tovrstna pomoč čim bližje uporabniku storitev javne uprave, sta v okviru inšpekcij leta 2008 začeli delovati dve dodatni storitvi, ki sta uporabniku stalno dostopni.

Prva storitev je Halo inšpekcija, ki nudi splošne informacije in nasvete z inšpekcijskega področja vsak delovni dan od 8. do 20. ure, druga storitev pa je podportal Inšpektorati in inšpekcijske službe, ki je dosegljiv preko spleta ves čas.

Dodatni storitvi sta pomembni z več zornih kotov. Ker so v Sloveniji inšpekcije precej razpršene med različnimi ministrstvi, je za uporabnika pogosto težko ugotoviti, katera inšpekcija je pristojna v njihovem konkretnem primeru. Storitvi v takem primeru nudita uporabniku prijazno predstavitev vseh inšpekcij ter preprosto pot do njih. Predvsem podportal jim ponuja možnost posredovanja vprašanj in tudi konkretnih prijav iz domačega okolja, ne da bi za to morali obiskati inšpektorja v njegovem delovnem okolju.

V času vedno večje uporabe informacijske tehnologije pri reševanju konkretnih zadev uporabnikov so z navedenima storitvama inšpektorji odprli vrata bistveno večjemu številu uporabnikov, ki zaradi vedno večje časovne stiske lahko na tem nivoju hitro in preprosto uveljavljajo svoje pravice. Odprtost inšpekcij do uporabnikov pa hkrati močno prispeva k dvigu kvalitete delovanja celotne uprave, saj več predlogov in pripomb kot prejmejo inšpekcije, več imajo možnosti tudi pomagati organom javne uprave pri reševanju konkretnih zadev. Inšpekcije svojo pomoč nudijo predvsem skozi izvajanje preventivnih

ukrepov v obliki svetovanja organom v dvomljivih primerih izvajanja določb zakonov ter v obliki organiziranih posvetovanj, kjer predstavljajo najpogostejše nepravilnosti ter načine, kako jih odpraviti.

Iz navedenega lahko povzamemo, da je učinkovitost, uspešnost in kvaliteta javne uprave neločljivo povezana z uspešnostjo delovanja Inšpekcije za javno upravo in Informacijskega pooblaščenca – Inšpekcije za varstvo osebnih podatkov.

7 ZAKLJUČEK

Predstavljeni organi in postopki za zadovoljevanje potreb uporabnikov storitev javne uprave so pokazatelj stopnje razvitosti javne uprave v Sloveniji. Slovenija že nekaj let velja, vsaj na teoretični ravni, za eno naprednejših držav Evropske unije na področju elektronske podpore storitvam javne uprave, vendar to pomeni le vzpodbudo, da v tej smeri tudi nadaljuje svojo pot.

Javna uprava je storila velik korak v smeri približevanja njenih storitev uporabniku tako na področju osebne stika z uporabniki na sedežih organov in tudi predvsem na področju dostopnosti javne uprave preko elektronskih medijev. Ta korak hkrati pomeni trdno osnovo za nadaljnji razvoj, ki je potreben tako na področju elektronskega in tudi klasičnega sodelovanja z uporabniki in tako na področju participacije uporabnikov storitev javne uprave ter na področju zadovoljevanja njihovih potreb. Da pa bi se razvoj odprte javne uprave na vseh ravneh lahko nadaljeval, je nujna predvsem podpora s strani vodstva organov javne uprave. Javna uprava je lahko le toliko kvalitetna, v odnosu do uporabnikov javne storitve, kolikor možnosti za korektno in učinkovito sodelovanje imajo uslužbenci javne uprave s strani vodstva – torej kolikor je vodstvo pripravljeno upoštevati pravne podlage, ki mu nalagajo, da je dolžno veliko pozornost nameniti tudi operativnemu delu z uporabniki storitev javne uprave.

Da bi bila odprtost javne uprave bolj prepoznavna, je potrebno na vseh ravneh še naprej razvijati sodelovanje z organiziranimi skupinami uporabnikov ali s posameznimi uporabniki njenih storitev. Vzpodbujati je potrebno participacijo uporabnikov njenih storitev v vseh fazah odločanja in jo ustrezno elektronsko podpreti. Ob upoštevanju veljavnih predpisov je torej potrebno okrepiti participacijo uporabnikov storitev javne uprave v fazi sprejemanja predpisov in tudi na izvedbeni strani; na področju iniciativ in tudi na področju volitev. Veliko je že storjenega na področju predpisov, pospešeno pa je potrebno razvijati produkte, s katerimi bomo omogočili izvajanje participacije (npr. e-volitve). Ti produkti so dobrodošli na vseh segmentih participacije, kot npr. pri razvoju e-demokracije, organiziranju t.i. »okroglih miz«, namenjenih izmenjavi predlogov in mnenj med predstavniki javne uprave in predstavniki skupin uporabnikov njenih storitev ter vzpodbujanju k sodelovanju uporabnikov preko različnih medijev (npr. RTV, časopisi, ...), elektronskih medijev (svetovni splet, telefonski odzivniki, e-info točke, ipd.) ali osebne stika pri svetovalcu za pomoč strankam, ki mora biti dovolj usposobljen, da je zmožen pravilno usmeriti uporabnika tudi v postopkih, kjer želi sodelovati pri odločanju ipd.

Uporabnikom moramo omogočiti, da sami izbirajo, kako bodo dostopali do javne uprave (po elektronski ali fizični poti). Potrebno je nadaljevati takšen razvoj oblikovanja splošnih informacij, da bodo enakovredno dostopne v elektronski obliki, po telefonu ali osebno, kar lahko dosežemo le s kvalitetno pripravljenimi podatki za e-upravo in z visoko strokovno usposobljenimi uslužbenci, ki so zadolženi za nudenje splošnih informacij. S tem, hkrati pa tudi z nadaljevanjem odprave krajevne pristojnosti, kjer je to možno, bo možno v vedno večji meri uvesti udi konkurenco med istovrstnimi ponudniki upravnih storitev. Posebno skrb je potrebno, ob vsem navedenem, nameniti tudi razvoju elektronskega sodelovanja z

javno upravo, ki bo dostopno otrokom, mladini, starejšim in osebam s posebnimi potrebami.

Informacije javnega značaja se dobro razvijajo, vendar na tem področju je potrebno še dodatno zagotoviti varstvo osebnih podatkov na gospodarskem področju. Tukaj še vedno občasno prihaja do situacij, kjer se mora uradnik subjektivno odločati, ali bo podana informacija javnega značaja pomenila za tretjo osebo gospodarsko škodo ali ne. Ker do tega prihaja na lokalni ravni predvsem na področju komunale in prometa, kjer se javna uprava srečuje s tržno dejavnostjo, bi bilo morda primerno to urediti z nekimi drugimi predpisi (npr. s področja javnega naročanja), da bi se lahko zagotovila potrebna transparentnost in javnost dela javne uprave.

Da bi se navedene posodobitve delovnih procesov javne uprave čim bolj uspešno nadaljevale, je v veliko pomoč ocenjevanje poslovne odličnosti po različnih sistemih ocenjevanja kakovosti (CAF, TQM, ISO, ipd.), ki poteka redno s strani notranjih in tudi zunanjih presojevalcev. Prav ta stalni nadzor je lahko eden glavnih pokazateljev, ali posamezni del javne uprave sledi smernicam razvoja in ali svoje cilje dosledno uresničuje.

Dvigu kvalitete dela organov javne uprave veliko prispevajo tudi nadzorni organi (pristojne inšpekcijske službe), ki nadzorujejo pravilnost izvajanja posameznih nalog, izvajajo pa tudi preventivne ukrepe. Izvajanje preventivnih ukrepov je namenjeno predvsem dodatnemu izobraževanju javnih uslužbencev in opozarjanju na nepravilnosti, ki se dogajajo z namenom, preprečiti njihovo ponavljanje.

V opisanem duhu poteka razvoj poslovanja tudi v Mestni občini Maribor, ki je bila uporabljena za predstavitev konkretnih primerov. Res je, da njena stopnja razvoja še nekoliko zaostaja za razvojem javne uprave na državni ravni predvsem na področju e-uprave, je pa v koraku z razvojem na mnogih drugih področjih sodelovanja z uporabniki njenih storitev (delovanje svetovalca za pomoč strankam, reševanje zadev, ipd.), lahko pa se pohvali z nekaterimi izboljšavami predvsem na področju sodelovanja uporabnikov, ki je najbolje podprto na spletni strani (npr. stik z upravo, podpora invalidom, poslovnim subjektom ipd.).

Na lokalni ravni je v smislu odprtosti javne uprave potrebno posvetiti še več pozornosti posodobitvi participacije uporabnikov njenih storitev s čimprejšnjo uvedbo e-demokracije in z doslednejšo uporabo spoznanj in metod, ki so v uporabi že na področju odpravljanja administrativnih ovir pri sprejemanju predpisov na državni ravni. Tudi na lokalni ravni bi bilo dobro, da bi se v največji meri držali desetih zapovedi razumne regulacije, ki jih je Ministrstvo za javno upravo objavilo na svoji spletni strani kot pripomoček za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir.

8 LITERATURA

8.1 Publikacije

1. Andoljšek, Žiga, Seljak, Janko (2005) Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. GV Izobraževanje, Ljubljana (str. 21-25)
2. Batagelj, Teja, Gabrijel, Tadej, Gregorc, Helena, Kričej, Dušan, Rep, Roman, Šel, Dvorka, Zatler, Renata, Zupan, Mizori Tatjana, Zupančič, Maja (2008) E-uprava zaveznitvo z uporabniki. Založba Pasadena. Ljubljana
3. Bhatnagar, Subhash (2004) E-Government: From Vision to Implementation: A Practical Guide with Case Studies. New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage Publications
4. 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 (str. 151-160)
5. Breznik, Janez, Štucin, Zdenka, Marflak, Jonika (2008): Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem. GV založba, Ljubljana (str. 39)
6. Brezovšek, Marjan in Črnčec, Damir (2007) Demokratična uprava in tajnost podatkov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana (str. 57-59, 221, 225, 226)
7. Colnar, Marko (2006) Kako do prenove slovenske uprave. GV založba, 2006 (str. 110)
8. Čebulj, Janez, Žurej, Jurij (2005) Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja. Nebra, Ljubljana (str. 92, 110, 111)
9. Grafenauer, Božo in Brezovnik, Boštjan (2006) Javna uprava. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor (str. 52, 83)
10. Grafenauer, Božo, Brezovnik, Boštjan, Železnik, Milan (2009) Upravni postopki v občinah. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor (str. 2-6)
11. Haček, Miro – urednik Lokalna demokracija III (2009) Brezovšek, Marjan Racionalizacija lokalne samouprave in preučevanje lokalne domokracije, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana (str. 19)
12. Kovač, Polona (2006): Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil. Fakulteta za upravo, Ljubljana (str. 22, 23)
13. Kovač, Polona, Remic, Matjaž, Stare, Janez (2008) Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in izvedbenimi akti. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana (str. 34, 39)
14. Pinterič, Uroš, Benda, Nina, Belak, Ben (2008) Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana (str. 49, 50)
15. Pinterič, Uroš (2008a) Elektronsko upravno komuniciranje v Sloveniji: odnos do državljanov. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor (str. 60-67)
16. Verbič, Dušan (2003) Management v samoupravni lokalni skupnosti. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor (str. 42-47)
17. Virant, Gregor (2009) Javna uprava. Fakulteta za upravo, Ljubljana (str. 268-277)

8.2 Elektronski viri

1. European institute of Public administration – EUPAN (2010) European Primer on customer satisfaction management. Dosegljivo na: http://www.eupan.eu/files/repository/document/customer_satisfaction/EU_Primer_English_FINAL_LR.pdf (september 2010)
2. Ministrstvo za javno upravo (2010) Akcijski načrt elektronskega poslovanja javne uprave od 2010 do 2015. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/AN-SREP_v_0.6.pdf (april, 2010)
3. Ministrstvo za javno upravo (2009) Deset zapovedi dobre regulacije. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/si/boljsi_predpisi_in_odprava_administrativnih_ovir_oao/ (12. 11. 2009)
4. Mestna občina Maribor (2010) Karte in podatki. Dosegljivo na: <http://www.maribor.si/podrocje.aspx?id=340>
5. Informacijski pooblaščenec (2010) Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2009. Dosegljivo na: http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2009-net.pdf (maj 2010)
6. Innovative Public Services Group (IPSG) (2010). Dosegljivo na: <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=618a9093-77c4-4e95-b829-7fb83f8340a3> (september 2010)
7. Inšpekcijski svet (2010) Letno poročilo Inšpekcijskega sveta za 2009. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/EKO_tim/LETNO_POROCILO_IS_2009.pdf (marec 2010)
8. Nemeč, Tomislav: Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti, Upravna enota Ljutomer (2010). Dosegljivo na: http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Uspesnost_v_JU.pdf
9. Ministrstvo za javno upravo (2010) Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2009. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/EKO_tim/Letno_porocilo_IU.doc.pdf (marec 2010)
10. Mestna občina Maribor (2010) Prelomnice v zgodovini Maribora. Dosegljivo na: <http://www.maribor.si/povezava.aspx?pid=3792>
11. Ministrstvo za javno upravo (2009) Strategija razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc. Dosegljivo na: http://e-uprava.gov.si/eud/e-uprava/Strategija_razvoja_elektronskega_poslovanja_ter_izmenjave_podatkov_iz_uradnih_evidenc_SREP.pdf (24. 3. 2009)
12. Ministrstvo za javno upravo (2006) Strategija e-uprave RS za obdobje ode leta 2006 do leta 2010 – SEP 2010. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SEP-2010.pdf (marec 2006)
13. Mestna občina Maribor (2004) Strateški načrt informatizacije Mestne uprave Mestne občine Maribor od 2003 – 2010. Dosegljivo na: <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=3706> (7. 1. 2004)

14. Mestna občina Maribor (2010) Življenjski dogodki – obrazci vlog. Dosegljivo na:
<http://www.maribor.si/podrocje.aspx?id=667>

8.3 Predpisi

1. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS 33/1991l, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006
2. Zakon o splošnem postopku – ZUP, Ur. l. RS 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 105/2006, 126/2007, 65/2008, 8/2010
3. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ, Ur. l. RS 24/2003, 61/2005, 109/2005, 113/2005, 28/2006, 117/2006
4. Zakon o informacijskem pooblaščenču Ur. l. RS 113/2005, 51/2007
5. Zakon o varstvu osebnih podatkov – ZVOP, Ur. l. 86/2004, 113/2005, 51/2007, 67/2007
6. Zakon o upravnih taksah – ZUT, Ur. l. RS 8/2000, 44/2000, 81/2000, 33/2001, 45/2001, 42/2002, 18/2004, 91/2005, 131/2006, 14/2007, 126/2007
7. Zakon o javnih uslužbencih – ZJU, Ur. l. 56/2002, 110/2002, 2/2004, 23/2005, 62/2005, 113/2005, 21/2006, 68/2006, 131/2006, 33/2007, 65/2008, 69/2008, 69/2008
8. Zakonom o upravnem sporu – ZUS, Ur. l. RS št. 50/1997, 65/1997, 70/2000, 105/2006, 107/2009, 62/2010
9. Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu – ZIN, Ur. l. 56/2002, 26/2007
10. Uredba o upravnem poslovanju – UUP, Ur. l. RS 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, 31/2008, 35/2009, 58/2010
11. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev Ur. l. RS št. 8/01
12. Interno gradivo: Navodilo o upravnem poslovanju v Mestni upravi Mestne občine Maribor, št. 0700-18/2008, z dne 26. 3. 2010

8.4 Drugi viri

1. Alagič, Minka (2005) Informacija javnega značaja. Pravna praksa št. 12 (str. 36)
2. Areh, Valentin (2007) Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah, Uprava, letnik V, št. 1 (str. 97, 99)
3. Bulc, Violeta (2009) Javna uprava, letnik 45, št. 1-2 (str. 240)
4. Godina Košir, Ladeja (2009) Vloga inovacijskega komuniciranja v javnem sektorju, Javna uprava, letnik 45, št. 1-2 (str. 244, 247)
5. Jamnik, Matija (2007) Pametni e-obrazci: prihranki za uporabnike in za javno upravo. Javna uprava. Letnik 43, št. 2, str. 539-541
6. Krapež, Katarina (2004) Molk organa je nedopusten. Pravna praksa št. 28
7. Mežnarič, Irma (2008) Sodelovanje javnosti v procesih odločanja, Konferenca o presoji posledic predlogov predpisov in politik (str. 4)
8. Oblak, Ksenija (2010) Konfliktne položaji med uradno osebo in stranko v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Uprava. Letnik VIII, št. 1-2

9. Pečarič, Mirko (2006): Prehodi uradništva v smeri sodobnega spodbujevalca samoorganizacije ljudi, Javna uprava, letnik 42, št. 1
10. Rovšek, Jernej (2003) Informacije javnega značaja: ZDIJZ – ali bo delovanje uprave bolj odprto in pregledno, Pravna praksa št. 12
11. Spasojević, Dragan (2009) Brezžična omrežja – prihodnost ali priložnost, Časopis Skupnosti občin Slovenije, št. 66, 67 (str. 49)
12. Virant, Gregor (2003) Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. Uprava, let. 1, št. 2 (str. 68)
13. Žurga, Gordana (2008) Menedžment kakovosti v javnih upravah držav članic EU – glavne ugotovitve in trendi nadaljnjega razvoja, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2008, Zbornik referatov Ministrstva za javno upravo
14. Interno gradivo (2010) Poročilo o notranji presoji kakovosti, z dne 4.6.2010
15. Interno gradivo (2010) Prijava na razpis Q-občina 2010 – komunikacijska odličnost občine, št. 38202-1/2010