

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

JANJA NOGRAŠEK

**ORGANIZACIJSKI MODELI PREOBLIKOVANJA JAVNEGA
SEKTORJA V DOBI ELEKTRONSKE UPRAVE**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Ljubljana, september 2013

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Janja Nograšek, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica doktorske disertacije z naslovom Organizacijski modeli preoblikovanja javnega sektorja v dobi elektronske uprave, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Mirkom Vintarjem in sosvetovalcem prof. dr. Andrejem Kovačičem.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo doktorske disertacije na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v doktorski disertaciji, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene doktorske disertacije dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

Datum zagovora: 4. 10. 2013

Predsednik: prof. dr. Miro Gradišar

Svetovalec: prof. dr. Mirko Vintar

Sosvetovalec: prof. dr. Andrej Kovačič

Član: prof. dr. Marjan Krisper

Član: prof. dr. Matej Lahovnik

V Ljubljani, dne 27. 9. 2013

Podpis doktorandke: _____

ORGANIZACIJSKI MODELI PREOBLIKOVANJA JAVNEGA SEKTORJA V DOBI ELEKTRONSKE UPRAVE

POVZETEK

Osnovni namen doktorske disertacije je podati čim bolj celovit pogled na razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, in sicer na osnovi: (1) opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave; (2) vzpostavitve konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave; in (3) umestitve organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir. Na podlagi kritične analize dosedanjih študij e-uprave je namreč mogoče ugotoviti, da se razumevanja koncepta organizacijskega preoblikovanja lotevajo z različnih, parcialnih in pogosto izoliranih vidikov in da gre za področje, ki v znanstveni literaturi še išče svoje mesto. Doseganje namena disertacije tako temelji na pristopu graditve teorije, pri čemer na osnovi teoretičnih okvirjev, modelov, teorij, spoznanj vzpostavimo konceptualne modele/okvirje (to so formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju, konceptualni model organizacijskega preoblikovanja in umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir), nato pa jih preverimo in ovrednotimo na osnovi empirične raziskave.

Razvoj konceptualnih modelov/okvirjev temelji na naslednjih teoretičnih podlagah: razširjen Leavittov organizacijski model, teorija tehnološkega determinizma, socio-tehnološka teorija, institucionalna teorija, razumevanje koncepta organizacijskega preoblikovanja v organizacijski literaturi, literaturi s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave. Preverjanje in ovrednotenje konceptualnih modelov/okvirjev pa poteka s pomočjo metode študije primera, ki je zunanje motivirana, pojasnjevalna, raziskovalna, temelječa na pristopu testiranja in graditve teorije ter pluralna.

Študija primera temelji na treh primerih, in sicer treh projektih e-uprave v Sloveniji, to so Projekt e-VEM, Projekt eSociala in Projekt Dohodnina 2007. Pri izvedbi raziskave zasledujemo koncept triangulacije, pri čemer primarni vir zbiranja podatkov predstavljajo intervjuji, analiza dokumentacije in neposredno opazovanje pa predstavljata komplementarni vir intervjujem. Izvedenih je bilo 35 intervjujev z 38 udeleženci, katere razvrstimo v tri skupine, in sicer vodje projektov, predstavniki organizacij, vključenih v projekte, in zaposleni na operativni ravni kot neposredni izvajalci nalog projektov. Zbrane podatke in dokumentacijo analiziramo s pomočjo programskega orodja za kvalitativno analizo podatkov ATLAS.ti (7.0.73). Rezultate analize prikazujemo za vsak primer posebej, nato pa na osnovi prečne sinteze primerov in zasledovanja koncepta analitične generalizacije izpeljemo skupne ugotovitve in ovrednotimo predlagane konceptualne modele/okvirje.

Ključne besede: razširjen Leavittov organizacijski model, konceptualni model organizacijskega preoblikovanja, institucionalna teorija, pluralna študija primera

ORGANIZATIONAL MODELS OF PUBLIC SECTOR TRANSFORMATION IN THE E-GOVERNMENT PERIOD

SUMMARY

The main purpose of the thesis is to provide a more comprehensive view on the concept of organizational transformation in the e-government period, based on: (1) defining the role of ICT in the process of organizational transformation in the e-government period; (2) establishing the Conceptual model of organizational transformation in the e-government period; and (3) positioning the organizational transformation within the institutional framework. A critical analysis of the existing e-government studies indicates that the concept of organizational transformation has been treated from different, partial and rather isolated perspective, while the concept itself is not yet well established in the academic literature. Fulfillment of the thesis objectives is thus based on the theory building approach, whereas deriving from the theoretical frameworks, models, theories and acknowledgements, we establish conceptual models/frameworks (i.e. Formal framework for defining the role of ICT in the organizational transformation, Conceptual model of organizational transformation, and positioning the organizational transformation within the institutional framework), which are verified and validated through empirical research.

Development of the conceptual models/frameworks is based on the following theoretical foundations: Leavitt's extended organizational model, Technological determinism, Socio-technical theory, Institutional theory, and understanding of the organizational transformation concept within the organizational, BPR, information systems and e-government literature. Verification and validation of the proposed models/frameworks involve the multiple case study approach that is externally motivated, explanatory, exploratory, and based on the theory testing and theory building process.

Our case study is based on three cases, namely three Slovenian e-government projects, i.e. e-VEM project, eWelfare project, and Income Tax project 2007. Empirical research follows the concept of triangulation, whereas the interviews are the primary data sources, while the document analysis and direct observations are the complementary data sources. 35 interviews with 38 participants were conducted. Participants are classified within three groups, i.e. leaders of the projects, representatives of the organizations, involved in the projects, and employees on the operational level as direct providers of the project tasks. Collected evidences are analyzed by using the software for qualitative data analysis ATLAS.ti (7.0.73). Results are presented separately for each case, then the cross-case synthesis is applied, and finally, through the concept of analytical generalization, common conclusions and validation of the proposed conceptual models/frameworks are derived.

Keywords: Leavitt's extended organizational model, Conceptual model of the organizational transformation, Institutional theory, multiple case study

KAZALO

UVOD	1
Opredelitev problema	1
Namen in cilji disertacije	4
Raziskovalna vprašanja in predpostavke	4
Metode dela.....	5
Metode dela v teoretičnem delu	5
Metode dela v empiričnem delu	6
Zasnova disertacije.....	9
 1 ORGANIZACIJA, ORGANIZACIJSKI MODELI IN ORGANIZACIJSKO PREOBLIKOVANJE	 10
1.1 Pojem organizacije	11
1.1.1 Opredelitev organizacije	11
1.1.2 Sistemski pristop k razumevanju organizacije	13
1.2 Pojem organizacijskih modelov	15
1.2.1 Opredelitev organizacijskega modela	15
1.2.2 Leavittov organizacijski model	16
1.2.3 Organizacijska struktura kot organizacijski model	18
1.2.3.1 Značilnosti organizacijske strukture.....	18
1.2.3.2 Tipi organizacijskih struktur	20
1.3 Pojem organizacijskega preoblikovanja	22
1.3.1 Zgodovina organizacijskega razvoja/preoblikovanja.....	22
1.3.2 Organizacijsko preoblikovanje.....	24
1.3.2.1 Opredelitev organizacijskega preoblikovanja	24
1.3.2.2 Spremembe prve in druge stopnje	26
1.3.3 Prenova poslovnih procesov.....	28
 2 ORGANIZACIJSKE PARADIGME PREOBLIKOVANJA JAVNEGA SEKTORJA: OD BIROKRACIJE DO E-UPRAVE	 30
2.1 Prehod od birokracije k postbirokraciji	30
2.2 Webrova birokracija.....	33
2.3 Novo upravljanje javnega sektorja.....	35

2.4 Neoweberianska uprava	37
2.5 Paradigma e-uprave.....	39
2.5.1 E-uprava in NUJS	40
2.5.2 E-uprava in Webrova birokracija	41
2.5.3 Dosedanji (organizacijski) modeli e-uprave	43
2.5.3.1 Layne & Leejev model.....	43
2.5.3.2 Virtualna uprava.....	45
2.5.3.3 Povezana uprava	47
2.5.3.4 Mrežna uprava.....	49
3 VPLIV IKT NA ORGANIZACIJSKO PREOBLIKOVANJE JAVNEGA SEKTORJA: OD AVTOMATIZACIJE DO E-UPRAVE	51
3.1 Značilna obdobja uvajanja IKT v organizacije javnega sektorja	51
3.1.1 Obdobje avtomatizacije.....	52
3.1.2 Obdobje informatizacije.....	53
3.1.3 Obdobje e-uprave	54
3.2 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje po posameznem obdobju skozi prizmo elementov razširjenega Leavittovega modela	55
3.2.1 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje v obdobju avtomatizacije	56
3.2.2 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje v obdobju informatizacije	58
3.2.3 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje v obdobju e-uprave.....	61
4 OPREDELITEV VLOGE IKT PRI ORGANIZACIJSKEM PREOBLIKOVANJU V DOBI E-UPRAVE.....	65
4.1 Izhodišča za vzpostavitev formalnega okvirja.....	65
4.2 Teoretična podlaga opredelitve razmerja med IKT in ostalimi organizacijskimi elementi	66
4.2.1 Tehnološki determinizem.....	67
4.2.2 Socio-tehnološka teorija.....	67
4.3 Vzpostavitev formalnega okvirja.....	68
4.3.1 Vloga IKT v kontekstu tehnološkega determinizma.....	68
4.3.2 Vloga IKT v kontekstu socio-tehnološke teorije	69
4.3.3 Predlog formalnega okvirja.....	70
4.3.4 Ovrednotenje formalnega okvirja na podlagi ilustrativnih primerov.....	71
4.3.4.1 IKT kot ključni dejavnik	71
4.3.4.2 Soodvisnost procesi–IKT	72
4.3.4.3 Soodvisnost ljudje–IKT	72
4.3.4.4 Soodvisnost organizacijska kultura–IKT	73
4.3.4.5 Soodvisnost organizacijska struktura–IKT	73

5 ZNAČILNOSTI ORGANIZACIJSKEGA PREOBLIKOVANJA V DOBI E-UPRAVE IN VZPOSTAVITEV KONCEPTUALNEGA MODELA	74
5.1 Izhodišča za opredelitev značilnosti in vzpostavitev konceptualnega modela.....	74
5.2 Opredelitev značilnosti organizacijskega preoblikovanja.....	76
5.2.1 Globina organizacijskega preoblikovanja	77
5.2.2 Narava organizacijskega preoblikovanja	78
5.3 Konceptualni model organizacijskega preoblikovanja.....	79
5.3.1 Atributi spremljanja globine organizacijskega preoblikovanja.....	80
5.3.2 Atributi spremljanja narave organizacijskega preoblikovanja	81
5.3.2.1 Atributi sprememb v procesih	82
5.3.2.2 Atributi sprememb pri ljudeh	83
5.3.2.3 Atributi sprememb v organizacijski kulturi	84
5.3.2.4 Atributi sprememb v organizacijski strukturi.....	85
6 UMESTITEV ORGANIZACIJSKEGA PREOBLIKOVANJA V DOBI E-UPRAVE V INSTITUCIONALNI OKVIR	87
6.1 Institucionalna teorija z različnih vidikov	88
6.1.1 Institucionalna teorija na področju organizacijskih znanosti	88
6.1.2 Institucionalna teorija na področju informacijskih znanosti	90
6.1.3 Institucionalna teorija na področju preučevanja organizacij javnega sektorja.....	92
6.1.4 Institucionalna teorija na področju e-uprave	94
6.2 Umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir.....	98
6.2.1 Izhodišča za umestitev v institucionalni okvir	98
6.2.2 Umestitev v institucionalni okvir	100
7 PREDSTAVITEV EMPIRIČNE METODE IN RAZLOGI ZA IZBOR METODE..	103
7.1 Predstavitev metode študije primera.....	103
7.1.1 Opredelitev metode študije primera	104
7.1.2 Kdaj uporabiti metodo študije primera?	104
7.1.3 Slabosti in prednosti metode študije primera	105
7.1.4 Vrste študij primera	106
7.1.4.1 Vrste študij primera glede na predmet	107
7.1.4.2 Vrste študij primera glede na namen.....	108
7.1.4.3 Vrste študij primera glede na pristop	108
7.1.4.4 Vrste študij primera glede na proces izvedbe.....	109
7.1.5 Potek metode	110
7.1.6 Nekateri pomembnejši koncepti metode	113
7.1.6.1 Veljavnost in zanesljivost.....	114
7.1.6.2 Generalizacija.....	115

7.1.6.3	Triangulacija	116
7.2	Oprelitev razlogov za izbor metode.....	116
7.2.1	Dosedanje empirično raziskovanje na področju e-uprave	116
7.2.2	Dosedanje empirično raziskovanje na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.....	118
7.2.3	Razlogi za izbor metode.....	120
8	IZVEDBA PLURALNE ŠTUDIJE PRIMERA NA PRIMERU IZBRANIH PROJEKTOV E-UPRAVE V SLOVENIJI.....	123
8.1	Potek izvedbe raziskave.....	123
8.1.1	Oprelitev raziskovalnih vprašanj.....	123
8.1.2	Načrt izvedbe	124
8.1.3	Priprava izvedbe.....	126
8.1.4	Zbiranje podatkov in dokazov.....	126
8.1.4.1	Zbiranje podatkov in dokazov na podlagi intervjujev	126
8.1.4.2	Zbiranje podatkov in dokazov na podlagi analize dokumentacije.....	130
8.1.4.3	Zbiranje podatkov in dokazov na podlagi opazovanja.....	130
8.1.5	Analiza podatkov in dokazov.....	130
8.1.6	Priprava poročila	132
8.2	Predstavitev rezultatov po posameznih primerih	132
8.2.1	Študija primera – Projekt e-VEM	132
8.2.1.1	Predstavitev projekta.....	132
8.2.1.2	Zbiranje podatkov	137
8.2.1.3	Vloga IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja.....	138
8.2.1.4	Globina organizacijskega preoblikovanja	139
8.2.1.5	Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino.....	141
8.2.1.6	Medorganizacijski in organizacijski institucionalni dejavniki.....	156
8.2.1.7	Doseženi cilji projekta in izzivi za prihodnost.....	160
8.2.2	Študija primera – Projekt eSociala.....	162
8.2.2.1	Predstavitev projekta.....	162
8.2.2.2	Zbiranje podatkov	165
8.2.2.3	Vloga IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja.....	167
8.2.2.4	Globina organizacijskega preoblikovanja	168
8.2.2.5	Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino.....	170
8.2.2.6	Medorganizacijski in organizacijski institucionalni dejavniki.....	184
8.2.2.7	Doseženi cilji projekta in izzivi za prihodnost.....	188
8.2.3	Študija primera – Projekt Dohodnina 2007.....	190
8.2.3.1	Predstavitev projekta.....	190
8.2.3.2	Zbiranje podatkov	192
8.2.3.3	Vloga IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja.....	193
8.2.3.4	Globina organizacijskega preoblikovanja	194

8.2.3.5	Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino	195
8.2.3.6	Medorganizacijski in organizacijski institucionalni dejavniki	205
8.2.3.7	Doseženi cilji projekta in izzivi za prihodnost	207
9	OVREDNOTENJE KONCEPTUALNIH MODELOV/OKVIRJEV IN PREDPOSTAVK – ANALITIČNA GENERALIZACIJA NA PODLAGI IZVEDENIH ŠTUDIJ PRIMERA.....	207
9.1	Ovrednotenje konceptualnih modelov/okvirjev	208
9.1.1	Ovrednotenje formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave.....	208
9.1.1.1	Soodvisnost IKT–organizacijski elementi	208
9.1.1.2	Soodvisnost med organizacijskimi elementi	222
9.1.2	Ovrednotenje konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave	234
9.1.2.1	Globina organizacijskega preoblikovanja ob uvedbi izbranih projektov e-uprave ... 234	
9.1.2.2	Ključni atributi spremljanja narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino	237
9.1.2.3	Ustreznost opredelitve globine in narave organizacijskega preoblikovanja	250
9.1.2.4	Preusmeritev organizacijskega preoblikovanja od sprememb prve stopnje k spremembam druge stopnje.....	251
9.1.3	Institucionalni pristop k organizacijskemu preoblikovanju v dobi e-uprave	252
9.1.3.1	Ključni medorganizacijski spodbujevalni dejavniki	253
9.1.3.2	Ključni medorganizacijski zaviralni dejavniki.....	254
9.1.3.3	Ključni organizacijski spodbujevalni dejavniki	255
9.1.3.4	Ključni organizacijski zaviralni dejavniki.....	256
9.1.3.5	Razvrstitev ključnih institucionalnih dejavnikov v tri skupine institucionalnih mehanizmov	257
9.2	Ovrednotenje predpostavk	258
9.3	Veljavnost in zanesljivost izvedene študije primera	260
SKLEP.....		261
Potencialni prispevek disertacije		262
Prispevek k znanosti.....		262
Teoretični prispevek.....		263
Metodološki prispevek		266
Prispevek k stroki		267
Omejitve disertacije in možnosti nadaljnega preučevanja		268

LITERATURA.....	270
------------------------	------------

VIRI.....	283
------------------	------------

PRILOGE

KAZALO SLIK

Slika 1: Metode dela doktorske disertacije	9
Slika 2: Sistemski pogled na organizacijo (HIPO model)	14
Slika 3: Leavittov diamant	16
Slika 4: Razširjen Leavittov organizacijski model	17
Slika 5: Mrežna organizacijska struktura.....	22
Slika 6: Dosedanje usmeritve organizacijskega razvoja	23
Slika 7: Dosedanje organizacijske paradigme preoblikovanja javnega sektorja	32
Slika 8: Štiristopenjski model razvoja e-uprave	44
Slika 9: Virtualna uprava in izzivi njene uvedbe	46
Slika 10: Stopnje povezane uprave	49
Slika 11: Modeli uprave glede na zmožnost upravljanja mrež	50
Slika 12: Socio-tehnološki sistem.....	68
Slika 13: Leavittov model, prirejen značilnostim tehnološkega determinizma	69
Slika 14: Formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave.....	71
Slika 15: Konceptualni model organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.....	79
Slika 16: Okvir umestitve tehnologije	95
Slika 18: Umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir.....	102
Slika 19: Zasnova Projekta e-VEM za g. d.	134
Slika 20: Zasnova informacijskega sistema ISCSD2 in podatkovni viri	164
Slika 21: Ključni udeleženci v Projektu Dohodnina 2007	191
Slika 22: Soodvisnost med IKT in organizacijskimi elementi ob uvajanju izbranih projektov e-uprave.....	209
Slika 23: Soodvisnost med organizacijskimi elementi ob uvajanju izbranih projektov e-uprave	223

KAZALO TABEL

Tabela 1: Opredelitve organizacijskega preoblikovanja	25
Tabela 2: Značilnosti sprememb prve in druge stopnje po Levyju	27
Tabela 3: Spremembe prve in druge stopnje po Davenportu.....	28
Tabela 4: Elementi Webrove birokracije in elementi NUJS-a.....	37
Tabela 5: Elementi neoweberianskega modela	39

Tabela 6: Primerjava med e-upravo in Webrovim birokratskim modelom	42
Tabela 7: Nekatere tipične značilnosti obdobja avtomatizacije, informatizacije in e-uprave.....	55
Tabela 8: Vpliv IKT v obdobju avtomatizacije po elementih razširjenega Leavittovega modela	57
Tabela 9: Vpliv IKT v obdobju informatizacije po elementih razširjenega Leavittovega modela	60
Tabela 10: Vpliv IKT v obdobju e-uprave po elementih razširjenega Leavittovega modela	63
Tabela 11: Atributi globine organizacijskega preoblikovanja v razmerah e-uprave	80
Tabela 12: Atributi narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino v dobi e-uprave..	82
Tabela 13: Trije stebri institucij in njihove značilnosti.....	90
Tabela 14: Prednosti in slabosti metode študije primera.....	106
Tabela 15: Vrste študij primera.....	107
Tabela 16: Prednosti in slabosti različnih virov podatkov	112
Tabela 17: Taktike doseganja veljavnosti in zanesljivosti poteka študije primera	115
Tabela 18: Uporaba raziskovalnih metod v 84 prispevkih s področja e-uprave	118
Tabela 19: Uporaba raziskovalnih metod na področju organizacijskega preoblikovanja in institucionalnih dejavnikov	119
Tabela 20: Pogostost uporabe raziskovalnih metod na področju organizacijskega preoblikovanja in institucionalnih dejavnikov	119
Tabela 21: Zasnova vprašanj za posamezno skupino udeležencev v intervjujih	128
Tabela 22: Vloga in naloge vključenih organizacij v raziskavo pri Projektu e-VEM	136
Tabela 23: Podatki o udeležencih v intervjujih Projekta e-VEM.....	137
Tabela 24: Analizirana dokumentacija o Projektu e-VEM	138
Tabela 25: Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino pri Projektu e-VEM.....	153
Tabela 26: Spodbujevalni organizacijski dejavniki pri Projektu e-VEM	157
Tabela 27: Zaviralni organizacijski dejavniki pri Projektu e-VEM.....	159
Tabela 28: Doseženi cilji Projekta e-VEM in izzivi za prihodnost.....	160
Tabela 29: Vloga in naloge organizacij, vključenih v raziskavo v okviru Projekta eSociala	165
Tabela 30: Podatki o udeležencih v intervjujih Projekta eSociala	166
Tabela 31: Analizirana dokumentacija o Projektu eSociala.....	166
Tabela 32: Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino pri Projektu eSociala ...	181
Tabela 33: Spodbujevalni organizacijski dejavniki pri Projektu eSociala.....	186
Tabela 34: Zaviralni organizacijski dejavniki pri Projektu eSociala	187
Tabela 35: Doseženi cilji Projekta eSociala in izzivi za prihodnost	189
Tabela 36: Podatki o udeležencih v intervjujih Projekta Dohodnina 2007	192
Tabela 37: Analizirana dokumentacija o Projektu Dohodnina 2007	193
Tabela 38: Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino pri Projektu Dohodnina 2007	202
Tabela 39: Spodbujevalni organizacijski dejavniki pri Projektu Dohodnina 2007.....	206
Tabela 40: Zaviralni organizacijski dejavniki pri Projektu Dohodnina 2007	206
Tabela 41: Ključni atributi narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino	250
Tabela 42: Ključni institucionalni dejavniki po treh skupinah institucionalnih mehanizmov	258
Tabela 43: Doseganje veljavnosti in zanesljivosti izvedene študije primera	261

UVOD

Opredelitev problema

Naraščajoča kompleksnost organizacij javnega (in tudi zasebnega) sektorja je v začetku 20. stoletja spodbudila sociologa Maxa Weberja (1864–1920) k preučevanju upravnih organizacij in oblikovanju okvirja birokratskih značilnosti, ki naj bi velikim in kompleksnim organizacijam omogočile racionalnost in učinkovitost. Birokratske značilnosti je združil v t. i. idealni tip organizacije oz. birokratski model organizacije, katerega osnovna ideja je bila, da se iz delovanja organizacije izključi človeška nezanesljivost in opredelijo jasna pravila, po katerih bi organizacija morala delovati (Vila, 1994). **Webrov birokratski model organizacije**, ki je postal izhodišče vseh teorij javne uprave (Olsen, 2008), je bil v organizacijah javnega sektorja dominanten skozi celotno 20. stoletje. Šele proti koncu 20. stoletja, ko so se začele pojavljati kritike na njegov račun v smislu slabe odzivnosti in neprilagodljivosti na potrebe državljanov, se je pričel odmikati novejšim oblikam organiziranosti, za katere v literaturi pogosto zasledimo izraz postbirokratske oblike organiziranosti.

Razvoj postbirokratskih oblik organiziranosti je sovpadel s pojavom splošnih paradigem preoblikovanja organizacij javnega sektorja, kot so novo upravljanje javnega sektorja, neoweberianska uprava in v zadnjem obdobju vse bolj izpostavljena paradigma e-uprave. Te paradigme lahko zaradi njihovega vpliva na spremembe v organiziranosti organizacij javnega sektorja poimenujemo »organizacijske paradigme preoblikovanja javnega sektorja«. **Novo upravljanje javnega sektorja** (v nadaljevanju NUJS) se je pojavilo v začetku 80. let prejšnjega stoletja kot prvi resnejši odgovor na pomanjkljivosti Webrovega birokratskega modela organiziranosti. Njegova temeljna značilnost je uvajanje tržnih in upravljavskih mehanizmov, značilnih za zasebni sektor, v delovanje organizacij javnega sektorja. To naj bi spodbudilo razvoj bolj prilagodljivih in decentraliziranih organizacij, z manjšim poudarkom na pravilih in postopkih ter večjim na sodelovanju in zaupanju med zaposlenimi (Parker & Bradley, 2004). NUJS je bil v 90. letih prejšnjega in v začetku tega stoletja uveden v mnogo držav po svetu, vendar je kmalu postalo jasno, da je zaradi različnih institucionalnih konceptov držav vodil do različnih rezultatov in da je veliko bolj združljiv z anglo-ameriško doktrino javnega sektorja kot z evropsko. S strani evropskih avtorjev (Drechsler, 2005; Dunn & Miller, 2007; Peters, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2004; Sanderson, 1988) so tako pričele prihajati kritike NUJS-a, da ta ne zagotavlja močne države, ki bi bila sposobna upravljati notranje in zunanje izzive novih neodvisnih držav, da zaradi prevelikega poudarjanja izboljšanja upravljavskih funkcij, poznanih pod izrazom »managerializem«, zapostavlja širši državni, politični in socio-kulturni kontekst, da še posebej v državah srednje in vzhodne Evrope cilji v smislu povečanja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja niso bili doseženi ipd. Posledično se je v Evropi pojavil nov pogled na preoblikovanje organizacij javnega sektorja, t. i. **neoweberianska uprava**, katere model sta razvila Pollitt in Bouckaert (2004). Njun neoweberianski model uprave skuša preseči navedene pomanjkljivosti NUJS-a s kombinacijo elementov Webrove birokracije in t. i. »neo« elementov, in sicer tako, da v središče postavi državo in ohranjanje posebnega statusa javnih služb.

Neoweberiansko upravo lahko tako prej štejeemo kot alternativo NUJS-u in ne toliko kot izziv Webrovemu birokratskemu modelu.

Poleg neoweberianske uprave se je na prehodu v 21. stoletje kot alternativa NUJS-u in kot pomemben izziv Webrovi birokraciji pojavila še ena paradigma nadaljnjega razvoja organizacij javnega sektorja, povezana z uvajanjem sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij (v nadaljevanju IKT) v poslovanje teh organizacij, to je **paradigma e-uprave**. Organizacije javnega sektorja so sicer dejavni uporabnik informacijskih tehnologij že vse od konca 60. let prejšnjega stoletja, vendar so le-te vse do sredine 90. let predstavljale predvsem podporo birokratski naravnosti teh organizacij. S preходом na elektronske dokumente in izvajanje storitev prek interneta od sredine 90. let prejšnjega stoletja pa je tehnologija nenadoma stopila med ponudnika in uporabnika storitev ter omogočila poslovanje teh organizacij na povsem nov način, brez papirja, na daljavo, brez osebnega stika s stranko (Vintar, 2004). **Tehnologija/IKT je v tem obdobju s strani mnogih avtorjev (in nekaterih organizacij) spoznana kot ključni spodbujevalec organizacijskega preoblikovanja organizacij javnega sektorja** (Bekkers, 2003; Bellamy & Taylor, 1998; Grant & Chau, 2005; Ho, 2002; Kim, Pan, & Pan, 2007; Murphy, 2005; Okot-Uma, 2003; Traunmüller & Wimmer, 2003, 2004; Weerakkody & Dhillon, 2008; Weerakkody, Janssen, & Dwivedi, 2011; Komisija evropskih skupnosti [COM], 2003; Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj [OECD], 1998, 2001), ki pomeni odmik od birokracije in rezultira v novih organizacijskih modelih, poznanih pod različnimi imeni, kot so model mrežne uprave, upravljanje z mrežami, virtualna uprava in povezana uprava. Za izkoristek potencialov IKT v tem obdobju je treba izvesti radikalne organizacijske spremembe, ki pred tem še nikdar niso bile zaznane v javnem sektorju (Weerakkody et al., 2011). Ta smer razvoja organizacij javnega sektorja je primerljiva s konceptom prenove poslovnih procesov, ki se je pojavil v organizacijah zasebnega sektorja v začetku 90. let prejšnjega stoletja prav v povezavi z informacijskimi tehnologijami kot ključnim spodbujevalcem te prenove.

Poudarjanje okrepljene vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju organizacij javnega sektorja v dobi e-uprave je v zadnjem obdobju privedlo do vse bolj intenzivnega **preučevanja razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami**, ki jih IKT prinašajo. Raziskovalci s področja e-uprave so se preučevanja tega razmerja lotili na različne načine. Poleg že omenjenih avtorjev, ki so mnenja, da imajo IKT v tem obdobju potencial za radikalne organizacijske spremembe, se na drugi strani pojavljajo avtorji (sicer v manjšini), ki menijo, da so IKT le eden od elementov v organizaciji, ki je recipročno povezan z ostalimi znotraj organizacije, in da le ustrezna povezava med njimi omogoča optimalno izkoriščenje potencialov novih tehnologij (Fountain, 2001; Friedlander, 2000; Lazer, 2002; Maniatopoulos, 2005; van Wert, 2002). Najdemo tudi, sicer redke, avtorje, ki so zelo skeptični do reformnega potenciala IKT v javnem sektorju in menijo, da uvedba IKT celo krepí birokratsko naravo teh organizacij (Bovens & Zouridis, 2002; Homburg, 2004; Kraemer & King, 2006). Različni pogledi na vlogo IKT pri preoblikovanju organizacij javnega sektorja nas spodbudijo k razmišljanju, da je IKT v dobi e-uprave nedvomno ključni element organizacijskega preoblikovanja, vendar se na drugi strani pojavi zavedanje, da je izkoristek njegovih potencialov odvisen od pripravljenosti ostalih organizacijskih elementov na sprejetje teh potencialov – **treba je izvesti ustrezno**

organizacijsko preoblikovanje, da bodo potenciali sodobnih IKT izkoriščeni v čim večji meri.

Kljub temu, da je uporaba pojma organizacijsko preoblikovanje (angl. *organisational transformation*) v povezavi s sodobnimi IKT v literaturi e-uprave postala že zelo uveljavljena, težko govorimo o njegovi uporabi v pravem pomenu besede. Dosedanje študije se pri uporabi tega pojma in pri preučevanju konkretnih organizacijskih sprememb, spodbujenih z uvajanjem IKT, pomanjkljivo opirajo na njegov pomen v organizacijski literaturi. V slednji je organizacijsko preoblikovanje razumljeno kot nedavna razširitev organizacijskega razvoja, ki si prizadeva ustvariti daljnosežne spremembe v organizacijski strukturi, procesih, kulturi, in usmerjenosti v okolje (French, Bell, & Zawacki, 2005, str. VIII) in povzroča večdimenzionalne, večstopenjske, kvalitativne, občasne in radikalne organizacijske spremembe, ki vključujejo nove paradigme (Levy & Merry, 1986, str. 5). Organizacijsko preoblikovanje je torej treba obravnavati v povezavi z več organizacijskimi elementi hkrati (večdimenzionalnost), v povezavi z več organizacijskimi ravnmi (večstopenjskost) in ne nazadnje v povezavi organizacij z okoljem.

Iz dosedanjih študij e-uprave kljub naraščanju zavedanja po obravnavi tega področja lahko ugotovimo, da se avtorji, ki se ukvarjajo z raziskovanjem konkretnih organizacijskih sprememb ob uvajanju IKT, osredotočajo na enega, največ dva organizacijska elementa, ki naj bi bila preoblikovana pod vplivom IKT. Poleg tega je iz dosedanjih študij težko ugotoviti, na podlagi katerih dimenzij oz. atributov so spremljali spremembe v obravnavanem organizacijskem elementu, prihaja pa tudi do nejasne ločnice med tem, kaj razumeti pod organizacijsko strukturo in kaj pod procesi, kaj pod ljudmi v organizaciji in organizacijsko kulturo ipd. Ugotovimo lahko, da se **dosedanje študije obravnave organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave lotevajo izrazito parcialno in z različnih vidikov ter da iz njih ni mogoče razbrati temeljnih značilnosti organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.**

Glede na vedno večje spremembe v okolju organizacij, katerim se ne morejo izogniti niti organizacije javnega sektorja, je treba pri preučevanju organizacijskega preoblikovanja upoštevati tudi okoljsko dimenzijo. Dosedanje študije so namreč pokazale, da radikalne organizacijske spremembe ne vodijo nujno do bistveno boljše organizacije (Burke, 2008), da enaki vložki (IKT) lahko povzročijo različne izide (organizacijske spremembe) (Robey & Boudreau, 1999; Scholl, 2005; Schwarz & Brock, 1998), da bodo vplivi IKT na organizacijske spremembe najverjetneje oblikovani v povezavi z institucionalnimi vzorci in interesi posameznikov ali skupin v organizaciji (Barrett, Grant, & Walles, 2006). Odgovor, zakaj je temu tako, iščemo prav v obravnavi razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami v povezavi z institucionalnimi dejavniki, ki vplivajo na to razmerje. Dosedanje študije e-uprave izpostavljajo pomen institucionalnih dejavnikov tudi v povezavi z organizacijskim preoblikovanjem, vendar glede na to, da slednje v literaturi e-uprave še nima celostne opredelitve, se te študije obravnave povezanosti lotevajo le delno. Zato sta potrebni **celovitejša umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir in opredelitev ključnih institucionalnih dejavnikov,**

ki vplivajo nanj. Pri tem se je primerno opreti na preučevanje tega področja v organizacijski znanosti, v literaturi s področja javnega sektorja in informacijskih sistemov.

Na podlagi vsega omenjenega ugotovimo, da je področje organizacijskega preoblikovanja pod vplivom sodobnih IKT v dobi e-uprave razmeroma mlado področje, ki v literaturi e-uprave še »išče svoje mesto«, in da se nam posledično odpirajo široke možnosti preučevanja in raziskovanja tega področja.

Namen in cilji disertacije

Osnovni namen disertacije je **podati čim bolj celovit pogled na razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave**, saj je na podlagi kritične analize dosedanjih študij e-uprave iz tega področja mogoče ugotoviti: (1) da iz njih ni mogoče dovolj jasno razbrati, kakšna je dejanska vloga IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave; (2) da ima organizacijsko preoblikovanje še vedno šibko teoretično in empirično podlago, saj se dosedanje študije z njim ukvarjajo parcialno in z različnih, pogosto izoliranih vidikov; (3) da iz njih ni mogoče razbrati, katere so najpomembnejše značilnosti organizacijskega preoblikovanja in na podlagi katerih dimenzij in atributov bi ga bilo mogoče spremljati; in (4) da je potrebna celovitejša obravnava organizacijskega preoblikovanja v povezavi z institucionalnim okoljem organizacij javnega sektorja.

Celovitejši pogled na razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave skušamo podati preko zasledovanja naslednjih **ciljev**:

1. Vzpostavitev formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave na osnovi opravljene kritične analize in sinteze razpoložljive literature.
2. Ovrednotenje formalnega okvirja na podlagi ilustrativnih primerov dosedanjih študij in na podlagi lastne empirične raziskave.
3. Vzpostavitev konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave na osnovi razumevanja tega koncepta v organizacijski literaturi, literaturi s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave.
4. Empirično ovrednotenje konceptualnega modela na podlagi lastne raziskave.
5. Umestitev organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v institucionalni okvir.
6. Identifikacija ključnih institucionalnih dejavnikov, ki lahko spodbujajo ali zavirajo organizacijsko preoblikovanje, na osnovi lastne raziskave.

Raziskovalna vprašanja in predpostavke

Glede na zastavljene cilje disertacije se odpirajo raziskovalna vprašanja, kot so:

- Kako opredeliti vlogo IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave?
- Kako opredeliti in spremljati glavne značilnosti organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave?
- Kako opredeliti vlogo institucionalnih dejavnikov pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave in kateri so ti dejavniki?

Navedena raziskovalna vprašanja služijo kot vodilo pri vzpostavitvi formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju, pri vzpostavitvi konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja in pri teoretični umestitvi organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir. Po vzpostavitvi konceptualnih modelov/okvirjev izpeljemo naslednje predpostavke, ki nam služijo kot osnova za empirično preverbo teh modelov/okvirjev, in sicer:

Predpostavka 1: IKT predstavlja osrednji spodbujevalni dejavnik organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave ob sočasni soodvisnosti od sprememb v ostalih organizacijskih elementih.

Predpostavka 2: Uvajanje sodobnih IKT v dobi e-uprave spodbuja premik od sprememb prve stopnje k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne in večstopenjske.

Predpostavka 3: Organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave je treba obravnavati v povezavi z institucionalnimi dejavniki na organizacijski in medorganizacijski ravni.

Metode dela

Zastavljeni cilji disertacije, ki jih lahko razdelimo v dve skupini, in sicer: (1) vzpostavitev konceptualnih modelov/okvirjev na osnovi teorije; in (2) empirična preverba teh modelov/okvirjev, zahtevajo trdno teoretično podlago in izbor empirične metode, ki bo pripomogla k nadaljnji graditvi in preverjanju te teorije. Uresničevanju prve skupine zastavljenih ciljev je namenjen teoretični del disertacije, uresničevanju druge skupine ciljev pa empirični del. Metode dela v teoretičnem in empiričnem delu so prikazane na Sliki 1, kateri v nadaljevanju sledi podrobnejši opis metod.

Metode dela v teoretičnem delu

Razvoj predlaganih konceptualnih modelov/okvirjev poteka na osnovi splošnih metod družboslovnega raziskovanja, kot so metoda deskripcije, sinteze in analize, kvalifikacije in primerjave (Zelenika, 2000). Bistvena lastnost razvoja teh modelov/okvirjev je, da so vzpostavljeni na osnovi obsežne teoretične podlage, teoretičnih okvirjev in družboslovnih teorij.

Razvoj formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave poteka v korakih, predstavljenih v nadaljevanju.

- Na osnovi **kronološkega pregleda in primerjalne analize empirične literature**, ki preučuje vlogo IKT pri organizacijskem preoblikovanju od 1970 do danes oz. od obdobja avtomatizacije do e-uprave, je prikazana okrepljena vloga IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave. Pri analizi empiričnih študij po posameznem obdobju (avtomatizacija, informatizacija in e-uprava) se opremo na **razširjen Leavittov organizacijski model** oz. na organizacijske elemente tega modela. Leavittov model je v

literaturi pogosto uporabljen kot osnova pri preučevanju organizacijskih sprememb, povezanih z uvajanjem novih IKT.

- Različne poglede avtorjev s področja e-uprave na vlogo IKT pri organizacijskem preoblikovanju soočimo na osnovi razumevanja razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami v kontekstu **tehnološkega determinizma** in v kontekstu **socio-tehnološke teorije**. Na podlagi **kritične analize** različnih pogledov skozi prizmo teh dveh teorij in **razširjenega Leavittovega organizacijskega modela** predlagamo formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju.
- Razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami v predlaganem formalnem okvirju so v teoretičnem delu ovrednotena na podlagi **ilustrativnih primerov iz študij e-uprave**, ki preučujejo to razmerje.

Razvoj konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave poteka v dveh fazah, in sicer:

- na osnovi razumevanja koncepta organizacijskega preoblikovanja v **organizacijski literaturi in v literaturi s področja prenove poslovnih procesov in e-uprave** opredelimo temeljne značilnosti/dimenzije organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, ki so podlaga za oblikovanje modela;
- na podlagi **organizacijske literature, literature s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave** so nadalje opredeljeni ključni atributi za spremljanje temeljnih značilnosti/dimenzij organizacijskega preoblikovanja.

Teoretično podlago za **umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir** predstavljata:

- **institucionalna teorija** in njena uporaba v organizacijski literaturi, literaturi s področja informacijskih sistemov, javnega sektorja in e-uprave;
- osnovo za vzpostavitev okvirja predstavlja pogled na organizacijo v **sistemski teoriji**.

Po vzpostavitvi konceptualnih modelov/okvirjev so za vsakega od njih izpeljane predpostavke, ki predstavljajo vodilo za empirično raziskavo.

Metode dela v empiričnem delu

Kadar se o določenem predmetu raziskovanja pojavijo vprašanja »kako« ali »zakaj«, kadar ima raziskovalec malo ali nič nadzora nad predmetom raziskovanja, kadar je v središču raziskovanja sodobni oz. trenutni fenomen v kontekstu resničnega življenja (Yin, 2009), kadar se obstoječa teorija o predmetu raziskovanja zdi nezadostna (Einshard, 1989), je še na začetku svojega uveljavljanja in oblikovanja (Benbasat, Goldstein, & Mead, 1987), se v literaturi priporoča uporaba **metode študije primera**. Metoda študije primera je poglobljeno empirično preučevanje sodobnega/trenutnega pojava, ob uporabi različnih virov zbiranja dokazov, znotraj njegovega resničnega konteksta, še zlasti v primeru, kadar meje med pojavom in kontekstom niso jasno razvidne (Yin, 2009, str. 18).

Že iz samih raziskovalnih vprašanj je razvidno, da se o našem predmetu raziskovanja – organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave – pojavljajo vprašanja »kako«, da imamo nad predmetom raziskovanja malo nadzora, predvsem zaradi slabo razvite predhodne teorije na tem področju, da je organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave sodobni oz. trenutni fenomen, katerega intenzivno preučevanje se je pričelo šele v drugi polovici prejšnjega desetletja, in da je obstoječa teorija na tem področju nezadostna, še na začetku svojega uveljavljanja in oblikovanja. Med razloge za izbor metode študije primera kot najprimernejše za podporo našemu predmetu preučevanja lahko poleg navedenih štejemo še pogosto uporabo te metode na področju organizacijskih, upravnih in informacijskih ved, na širšem področju e-uprave in na ožjem področju organizacijskega preoblikovanja v okviru e-uprave.

Kljub dokaj enotni opredelitvi metode študije primera in razlogih za njeno uporabo na drugi strani obstaja več različnih vrst študije primera. Glede na klasifikacijo vrst študije primera po različnih avtorjih (Benbasat et al., 1987; Stake, 1995; Thomas, 2011; Yin, 1984) je naša študija primera **zunanje motivirana, pojasnjevalna, raziskovalna, temelji na pristopu testiranja in graditve teorije** in je **pluralna**. Pluralna študija primera temelji na več primerih, omogoča primerjavo med različnimi primeri in na ta način širitev teorije, graditev nove ali testiranje že obstoječe, s čimer omogoči analitično generalizacijo in replikacijo (Benbasat et al., 1987; Noor, 2008; Yin, 2009).

Izbrali smo tri primere, in sicer tri projekte e-uprave v Sloveniji, od katerih vsak na svojem področju izstopa zaradi uspešnosti, števila vključenih organizacij, poenostavitve postopkov, zahtevnosti izvedbe itd. To so **Projekt e-VEM, Projekt eSociala** in **Projekt Dohodnina 2007**. Pri zbiranju podatkov in dokazov o posameznem projektu zasledujemo koncept triangulacije, saj se podatki zbirajo na podlagi intervjujev, analize dokumentacije in opazovanja. Intervjuji, ki veljajo za osnovni vir pridobivanja podatkov pri študiji primera, so zasnovani kot kombinacija strukturiranih in polstrukturiranih vprašanj. Vprašanja izhajajo iz konceptualnih modelov/okvirjev in so prilagojena trem skupinam udeležencev, ki so neposredno povezani z izbranimi projekti e-uprave. To so vodje projektov, predstavniki organizacij, vključenih v projekte, in zaposleni na operativni ravni kot neposredni izvajalci nalog projektov. Intervjuji so bili izvedeni v obdobju od 10. 5. 2012 do 15. 11. 2012. Skupno je bilo izvedenih 35 intervjujev z 38 udeleženci. Kot komplementarni vir zbiranja podatkov sta uporabljeni analiza obsežne dokumentacije o posameznem primeru in neposredno opazovanje. Zbrane podatke in dokaze analiziramo s pomočjo programskega orodja ATLAS.ti (verzija 7.0.73) in prikazujemo rezultate po posameznih primerih. Na podlagi rezultatov po posameznih primerih izpeljemo replikacijo in analitično generalizacijo. To pomeni, da na osnovi prečne sinteze primerov izpeljemo skupne zaključke, na podlagi katerih ovrednotimo konceptualne modele/okvirje in predpostavke.

Na tem mestu je treba pojasniti, da je bila prvotno v dispoziciji doktorske disertacije kot osnovna empirična metoda za razjasnitev predmeta preučevanja predvidena multivariatna analiza. Vendar je poglobljen in kritični pregled literature pri pripravi same disertacije pokazal na velike pomanjkljivosti dotedanjih študij iz obravnavanega področja in na dejstvo, da je teorija na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave še na začetku svojega uveljavljanja in

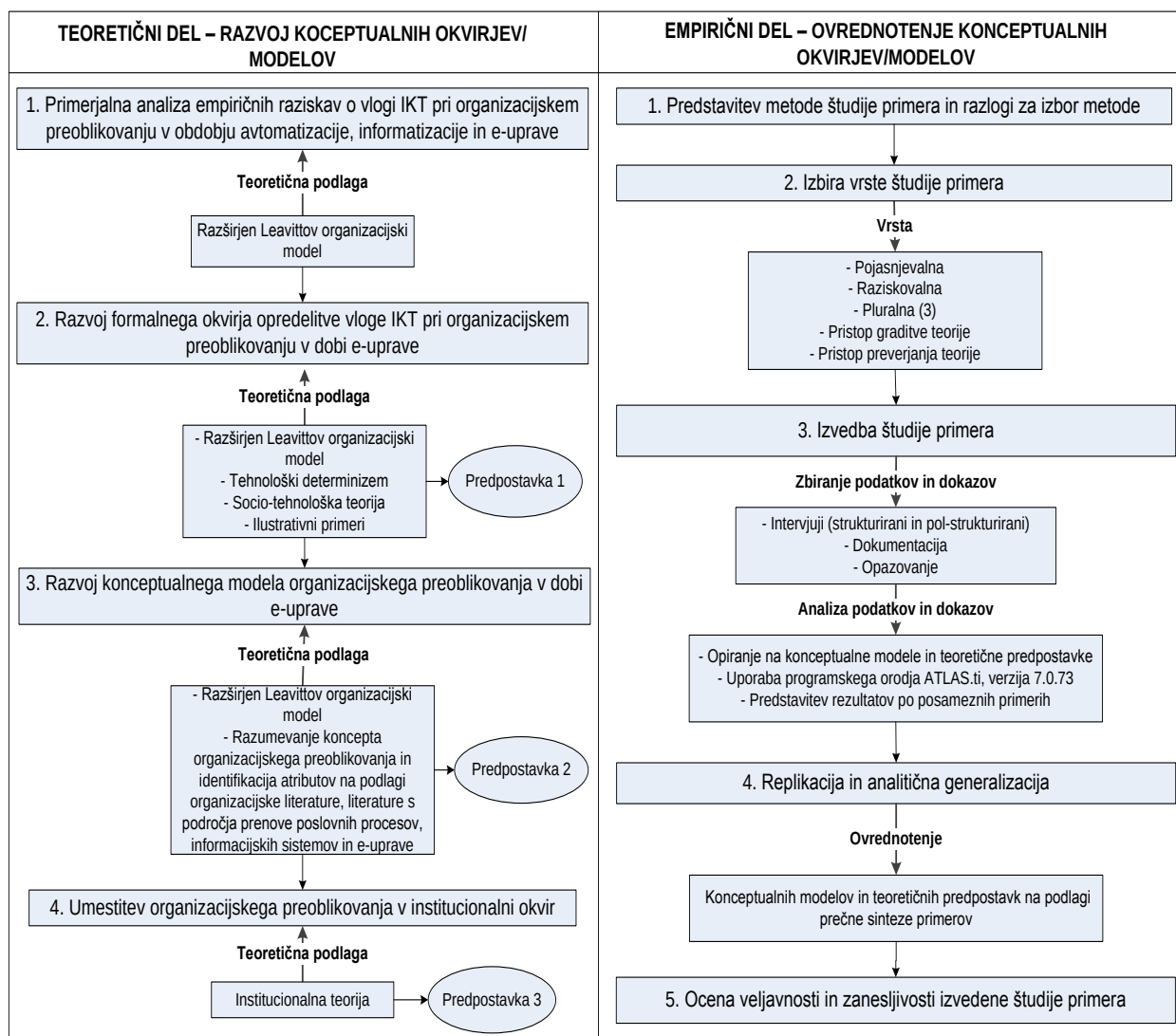
razvijanja. Dotedanje študije koncept organizacijskega preoblikovanja razlagajo izrazito parcialno, pri čemer se le redko opirajo na njegovo razumevanje v organizacijski literaturi, literaturi s področja prenove poslovnih procesov in informacijskih sistemov. Poleg tega je v njih kot prevladujočo empirično metodo zaznati uporabo kvalitativnih metod in le v peščici primerov uporabo kvantitativnih metod. Iz dotedanjih študij tako ni možno razbrati in identificirati spremenljivk, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotavljati konkretne organizacijske spremembe in vpliv IKT na le-te.

Na podlagi tega je bilo ugotovljeno, da je treba na obravnavanem področju najprej zapolniti vrzel z ustrezno teoretično opredelitvijo organizacijskega preoblikovanja. Treba je vzpostaviti lastni teoretični konceptualni model organizacijskega preoblikovanja (in z njim povezane koncepte), ki se opira na razumevanje tega koncepta v organizacijski literaturi, literaturi s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave. Ustrezno je treba opredeliti attribute/spremenljivke, na podlagi katerih bi bilo mogoče organizacijsko preoblikovanje oz. vpliv IKT nanj spremljati in ovrednotiti. Ker gre pri vzpostavitvi konceptualnega modela za lastni pristop, za opredelitev atributov na osnovi pregleda literature iz različnih znanstvenih disciplin, smo ocenili, da je najprimernejša metoda za ovrednotenje vzpostavljenega modela in preverjanja ustreznosti identificiranih atributov metoda študije primera. Ugotavljamo namreč, da gre v tem primeru za pristop graditve teorije, da o predmetu raziskovanja obstaja malo predhodnega znanja in da izvedba kvantitativne raziskave ne bi bila mogoča oz. njena izvedba ne bi bila kvalitetna. Da gre za področje, kjer je teorija še na začetku uveljavljanja, je razvidno tudi iz tega, da ima kandidatka kot prva avtorica ali v soavtorstvu objavljenih šest izvirnih znanstvenih člankov iz obravnavanega področja, ki so izrazito teoretični (dva v slovenskih in štiri v tujih revijah).

V skladu z odločitvijo o uporabi metode študije primera kot najprimernejše za empirično ovrednotenje predmeta preučevanja so se spremenile tudi prvotne teze/hipoteze, ki so se pretvorile v tri predpostavke. Prva in druga predpostavka zajameta temeljni tezi dispozicije, ki sta: (1) sodobne IKT so eden od ključnih spodbujevalcev razvoja novih organizacijskih modelov v javnem sektorju; in (2) klasična birokracija zavira razvoj novih organizacijskih modelov v dobi elektronske uprave. Predpostavka 1 (IKT predstavlja osrednji spodbujevalni dejavnik organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave ob sočasni soodvisnosti od sprememb v ostalih organizacijskih elementih.) in predpostavka 2 (Uvajanje sodobnih IKT v dobi e-uprave spodbuja premik od sprememb prve stopnje k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne in večstopenjske.) namreč na eni strani predpostavljata, da IKT predstavlja osrednji spodbujevalni dejavnik razvoja novih organizacijskih modelov/organizacijskega preoblikovanja, na drugi strani pa, da je za izkoristek njegovih potencialov treba izvesti ustrezne organizacijske spremembe, ki presegajo klasično birokracijo. Tretja predpostavka je dodana, ker smo želeli opozoriti na potrebo po obravnavi organizacijskega preoblikovanja v povezavi z okoljem. Namesto termina »teza/hipoteza« uporabimo termin »predpostavka«, ker se ta šteje kot primernejši na področju študije primera (Rowley, 2002; Yin, 2003, 2009).

Za dodatno razjasnitev upravičenosti spremembe empirične metode iz multivariatne analize v metodo študije primera je celotno sedmo poglavje disertacije namenjeno podrobni predstavitvi metode, prikazu dosedanjega empiričnega raziskovanja na obravnavanem področju ter predstavitvi razlogov za uporabo te metode kot najprimernejše.

Slika 1: Metode dela doktorske disertacije



Zasnova disertacije

Disertacija je, kot je razvidno iz predstavitve metod dela, zasnovana na teoretičnem in empiričnem delu. **Teoretični del** poleg uvoda in sklepa vsebuje šest vsebinsko zaključenih poglavij. Prvo poglavje je namenjeno opredelitvi osnovnih pojmov, uporabljenih v disertaciji, in sicer: (1) pojma organizacije s poudarkom na sistemskem pogledu na organizacijo; (2) pojma organizacijski model, kjer se osredotočimo na predstavitev (razširjenega) Leavittovega organizacijskega modela, ki je osnova za izpeljavo večine organizacijskih modelov in še zlasti uporaben pri analizi prikaza razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami; in (3) pojma organizacijsko preoblikovanje, ki je prikazan kot druga generacija organizacijskega razvoja

skupaj s konceptom prenove poslovnih procesov. V tem delu je pomembna tudi opredelitev sprememb prve in druge stopnje v okviru teh dveh konceptov, ki kasneje služi pri opredelitvi atributov globine organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.

Drugo poglavje je kronološki pregled organizacijskih paradigem preoblikovanja javnega sektorja, in sicer od birokratske paradigme do paradigme e-uprave. Prikazane so bistvene značilnosti vsake od paradigem, razlike med njimi in njihov pomen pri spreminjanju oblik organiziranosti javnega sektorja. Pri paradigmi e-uprave izpostavimo dosedanje organizacijske modele, ki so se razvili pod vplivom sodobnih IKT v organizacijah javnega sektorja, in sicer Layne & Leejev model, virtualno upravo, povezano upravo in mrežno upravo. Tudi tretje poglavje je kronološki pregled, in sicer pregled empiričnih študij, ki obravnavajo vlogo IKT pri organizacijskem preoblikovanju javnega sektorja od obdobja avtomatizacije (sredina 60. let prejšnjega stoletja) do e-uprave. Skozi analizo empiričnih raziskav po treh obdobjih (avtomatizacija, informatizacija in e-uprava) želimo podkrepiti splošno trditev v literaturi e-uprave o ključni vlogi IKT pri organizacijskem preoblikovanju javnega sektorja v tem obdobju v primerjavi s prejšnjimi obdobji uvajanja IKT v te organizacije.

Osrednji del teoretičnega dela predstavljajo četrto, peto in šesto poglavje. V njih so predstavljeni konceptualni modeli/okvirji, na podlagi katerih želimo podati čim bolj celostni pogled na organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave. Vsako od njih vsebuje ključna izhodišča za razvoj modela/okvirja, sledi predstavitev potrebne teoretične podlage in okvirjev za njihovo vzpostavitev ter na koncu sama predstavitev predlaganih modelov/okvirjev. Njihov razvoj smo predstavili že pri prikazu metod dela v empiričnem delu v uvodu, zato ga na dotičnem mestu nismo ponovno predstavljali.

Spoznanja teoretičnega dela so osnova za prehod v empirični del. **Empirični del** disertacije se prične s poglavjem, v katerem predstavimo izbrano empirično metodo študije primera in razloge za izbor te metode. Zaradi lažje podkrepitve razlogov za izbor metode v tem poglavju podajamo kratek pregled dotedanjega empiričnega raziskovanja na področju e-uprave in ožjem področju organizacijskega preoblikovanja in preučevanja institucionalnih dejavnikov. Sledi poglavje, v katerem predstavimo izvedbo empirične raziskave na primeru treh projektov e-uprave v Sloveniji. Najprej prikažemo izvedbo raziskave na podlagi korakov izvedbe, kot jih predlaga Yin (2009), nato pa podamo predstavitev rezultatov po posameznih primerih. Zadnje poglavje empiričnega dela je namenjeno ovrednotenju konceptualnih modelov/okvirjev in predpostavk na podlagi skupnih ugotovitev iz vseh treh primerov, t. i. replikaciji in analitični generalizaciji.

1 ORGANIZACIJA, ORGANIZACIJSKI MODELI IN ORGANIZACIJSKO PREOBLIKOVANJE

Poglavje je namenjeno predstavitvi in opredelitvi osnovnih pojmov, uporabljenih v disertaciji, in sicer pojma organizacije s poudarkom na sistemskem pogledu na organizacijo, pojma organizacijski model in pojma organizacijsko preoblikovanje.

1.1 Pojem organizacije

1.1.1 Opredelitev organizacije

Beseda organizacija izhaja iz grške besede »organon«, ki pomeni napravo, orodje, pripravo (Kukoleća, 1990, str. 939). Beseda se kasneje pojavi v starem Rimu, kjer se preoblikuje v »organizare«, kar pomeni oblikovati nekaj v celoto, da bi ta celota delovala tako, kot funkcionira človeški organizem (Ovsenik, 1990). V tej razlagi so že vidni zametki razmišljanj, da je organizacija razmeroma zapleten sistem različnih sestavin in odnosov med njimi (Zupan & Kaše, 2007, str. 2). Od teh zgodnjih poimenovanj organizacije naprej se je v organizacijski literaturi pojavila vrsta domačih in tujih opredelitev pojma organizacija. J. Kovač (1999, str. 147) navaja, da je opredelitev toliko, kot je organizacijskih in managerskih šol, pristopov in pogledov. Tudi Rainey (2009, str. 19) ugotavlja, da čeprav avtorji organizacijskih teorij in managementa že dolgo razpravljajo o tem, kako najbolje definirati organizacijo, soglasja o tem še vedno ni. Glavni razlog za množico različnih opredelitev je v sami kompleksnosti fenomena organizacije, kar otežuje poenotenje pristopov in pogledov (J. Kovač, 1999). Za ponazoritev različnega razumevanja fenomena organizacije v nadaljevanju podajamo nekatere pomembnejše opredelitve pojma organizacije domačih in tujih avtorjev.

Izbrane opredelitve pojma organizacije domačih avtorjev:

- Organizacija je sestav medsebojnih razmerij med ljudmi – člani organizacije, ki zagotavlja obstoj in posebne značilnosti s tem omogočeni združbi ljudi ter smotrno uresničevanje v strukturi usklajenih ciljev delovanja združbe (Lipovec, 1987, str. 35).
- Organizacija je racionalno, vnaprej premišljeno povezovanje in usklajevanje ljudi, aktivnosti in resursov v skupni sistem, s ciljem izpolnitve namenov, zaradi katerih so se združili. Z organizacijo se definirajo njihovi medsebojni odnosi, načini sodelovanja in koordinacije akcij, naloge in odgovornosti posameznih članov, ponovno z namenom doseganja zastavljenih ciljev ob maksimalni učinkovitosti celotnega sistema (Vila, 1994, str. 21).
- Lipičnik (2005, str. 47) organizacijo opredeli preko njenih dveh sestavnih delov, t. i. trdega in mehkega dela. Trdi del je organizacijska struktura (in drugi organizacijski elementi), mehki del pa so ljudje in njihovi medsebojni odnosi. Trdi del tako predstavlja tehnični vidik organizacije kot orodje za doseganje cilja, mehki del pa socialni vidik, saj se pri doseganju cilja oblikujejo številni odnosi med ljudmi. Oba sestavna dela sta med seboj tesno povezana in vplivata na uspešnost organizacije.
- Organizacija je skupnost ljudi, ki želijo uresničiti določene cilje. V tem smislu je organizacija najbolj splošen izraz za vsako združbo ljudi, ki deluje v smeri doseganja ciljev, pa naj bodo to podjetja, zavodi, društva, klubi ali katerekoli druge organizacije (Zupan & Kaše, 2007, str. 2).

Izbrane opredelitve pojma organizacije tujih avtorjev:

- Organizacija je način, s pomočjo katerega so ljudje in naloge, katere izvršujejo, sistematično povezane, tako da lahko dosežejo cilje, ki so si jih skupno zastavili. Organizacija vključuje

delitev dela med posameznikom in skupino in povezovanje vseh delov v spojeno celoto (Steers, 1977 v Vila, 1994, str. 20).

- Organizacija je kooperativni sistem, s katerim so vsi deli neke celote medsebojno tako urejeno povezani, da delujejo kot eden oz. kot celota (Cooper & Jones, 1976 v Vila, 1994, str. 20).
- Jones (2009, str. 2) organizacijo vidi kot orodje, ki ljudje uporabljajo za usklajevanje aktivnosti, za doseg nečesa želenega ali doseg neke vrednote. Ljudje, katerim vrednota je varnost, oblikujejo organizacijo, kot so policija, vojska ali banka. Organizacija je tako odgovor in sredstvo za zadovoljitev neke človeške potrebe.
- Daft (2001, str. 12) podaja bolj razširjeno definicijo organizacije, in sicer, da je organizacija ciljno usmerjen socialni sistem z razčlenjeno dejavnostjo, ki je povezan z okoljem. Osnovne sestavine organizacije po tej opredelitvi so tako ljudje, cilji, struktura in procesi ter okolje, s katerim je organizacija neločljivo povezana.
- Organizacija je skupina ljudi, ki deluje skupaj z namenom doseganja cilja. Ta aktivnost poteka z zagotavljanjem virov iz okolja. Ljudje si prizadevajo za preoblikovanje teh virov z opravljanjem nalog in uporabo tehnologij z namenom učinkovitega doseganja in izvajanja zastavljenih ciljev, s čimer dosežejo dodano vrednost. Pri tem se soočajo z mnogimi negotovostmi in nepredvidljivimi situacijami, povezanimi s procesi organiziranja njihovih aktivnosti (Rainey, 2009, str. 19).
- Organizacije so (1) družbene entitete, (2) ciljno usmerjene, (3) oblikovane kot namensko strukturiran in koordiniran sistem aktivnosti in (4) so povezane z zunanjim okoljem (Daft, Murphy, & Willmott, 2010, str. 10).

Kot lahko vidimo, šele zadnje navedene opredelitve (Daft, 2001; Daft et al., 2010; Rainey, 2009) organizacijo povezujejo z zunanjim okoljem in se s tem približajo **sistemskemu pogledu**, ki leto vidi kot odprt sistem, neločljivo povezan z okoljem. Sistemski pogled na organizacijo je ena izmed usmeritev sodobnih organizacijskih teorij in kot tak eden izmed najpogostejše predstavljenih pogledov na današnje organizacije s strani organizacijskih teoretikov (npr. Burke, 2008; Daft, 2001; Daft et al., 2010; Lipičnik, 2005; Rainey, 2009; Rozman, Mihelčič, & Kovač, 2011; Vila, 1994; Zupan & Kaše, 2007).

Pred podrobnejšo predstavitev sistema pogleda na organizacijo kot eno izmed usmeritev sodobnih organizacijskih teorij na kratko predstavljamo zgodovino sistematičnega preučevanja organizacije. Lipičnik (2005) na tem mestu poudari, da ima organizacijska misel dolgo preteklost in kratko zgodovino, kar pomeni, da se organizacijske ideje pojavljajo že razmeroma zelo zgodaj, da pa jih preučujemo razmeroma malo časa. Sistematično preučevanje organizacije se je namreč pričelo šele ob koncu 19. stoletja z delom F.W. Taylorja iz leta 1903 z naslovom *Vodenje delavnice* (angl. *Shop Management*), katerega je kasneje razširil z delom *Principi znanstvenega upravljanja* (angl. *The Principles of Scientific Management*) (1911). Od takrat pa so se organizacijske misli razbohotile tako, da jih je težko sistematično urediti (Lipičnik, 2005). Eno izmed sistematičnih razvrstitev predlaga Ivanko (1982) (v Lipičnik, 2005):

- **Predhodna preučevanja organizacije**

V to skupino spada F. W. Taylor (1856–1915), katerega pogledi na organizacijo se uvrščajo med predstavnike klasične teorije organizacije v ZDA. Največji uspeh je dosegel na področju študije časa, saj je ugotovil, da delavci pri opravljanju dela porabijo preveč časa zaradi slabe organizacije dela.

– **Klasična teorija organizacije**

Ta teorija organizacijo obravnava kot mehanski sistem. Ivanko deli klasično organizacijsko teorijo glede na področje nastanka na klasično teorijo organizacije v ZDA in klasično teorijo organizacije v Evropi. Najvidnejši predstavnik klasične teorije organizacije v ZDA je zopet F. W. Taylor (1856–1915), pomembnejša pa sta še M. Gilbreht (1878–1972) in H. Ford (1843–1947). Klasična teorija organizacije v Evropi se nadalje deli na dva dela: upravno vodenje in birokratsko organizacijo. Najvidnejši predstavnik upravnega vodenja (administrativna šola organizacije in managementa) je Francoz H. Fayol (1841–1925). Nemec M. Weber (1864–1920) pa je predstavnik birokratske organizacijske misli, ki temelji na birokratskih principih, to je značilnih pravilih, ki ustvarjajo dolge vrste čakajočih povsod in za vsako stvar.

– **Neoklasična teorija organizacije**

Ta se je prvenstveno ukvarjala s človeškimi zmogljivostmi in njihovo vlogo pri organiziranju. Organizacijo je obravnavala kot socialni ali organizacijski sistem, v katerem so glavni sestavni elementi ljudje in odnosi med njimi. Med najvidnejše predstavnike sodi E. Mayo (1880–1940), ki je s svojimi sodelavci v Hawthorn študijah dokazal, da dobri medsebojni odnosi lahko premagajo nevšečnosti, ki jih povzročajo slabe fizikalne delovne razmere. Njegove raziskave in odkritja so v okviru neoklasične teorije dobili svoje mesto pod imenom »teorija o medčloveških odnosih«.

– **Sodobna teorija organizacije**

Ta je nastala pod vplivom drugih znanstvenih disciplin, zlasti matematike, kibernetike in vedenjske znanosti. K temu pa so prispevale tudi starejše psihološke in sociološke kritike. V okviru sodobne teorije organizacije sta se razvili predvsem dve usmeritvi: sistemska teorija in teorija o človeških resursih (človeških virih ali človeških zmogljivostih).

1.1.2 Sistemski pristop k razumevanju organizacije

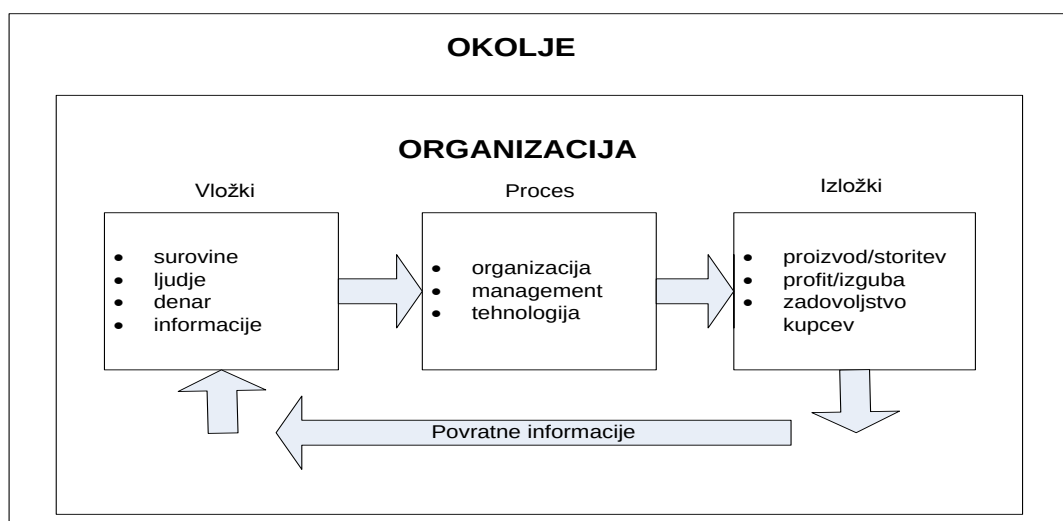
Rainey (2009) ugotavlja, da se področje preučevanja organizacij premika od zgodnjih klasičnih pogledov na organizacijo, ki so poudarjali le eno ustrezno obliko organizacije in managementa (npr. Taylorjev znanstveni management, Webrova birokracija, Fayolova šola upravnega managementa), k pristopom, ki zavračajo koncept »samo ena pot je prava« in poudarjajo različne organizacijske oblike, ki so lahko učinkovite pod različnimi nepredvidljivimi situacijami ali pogoji, s katerimi se soočajo. Ta trend, ki ga je zaznati v novejši organizacijski literaturi, izhaja iz splošne sistemske teorije, ki temelji na ideji, da v naravi obstajajo različni sistemi, ki imajo veliko skupnega.

Osnove splošne sistemske teorije, ki naj bi omogočila povezovanje različnih znanstvenih področij, je leta 1951 postavil biolog Bartalanaffy (Vila, 1994). Izhodišče je pojem sistema, ki je opredeljen kot posebna celota, sestavljena iz dveh ali več sestavin (delov, podsistemov) ter odnosov med temi podsistemi, hkrati pa je jasno razmejena do svojega okolja kot suprasistema

(Boulding, 1956 v Zupan & Kaše, 2007, str. 9). Klasični pristopi preučevanja organizacije so po mnenju zagovornikov sistemskega pristopa organizacijo in zaposlene obravnavali kot zaprt sistem, medtem ko pristopi, temelječi na splošni sistemski teoriji, spodbujajo k celovitejšemu pogledu na organizacijo; ugotovili so, da organizacije uspešno uvajajo različne oblike pod različnimi okoliščinami in negotovostmi (Rainey, 2009). V tej luči je med organizacijskimi teoretiki v zadnjih desetletjih postalo izredno aktualno razlikovanje med zaprtim in odprtim/prilagodljivim sistemom. To, kar določa, ali je nek sistem zaprt ali odprt, so njegove povezave z okoljem v smislu izmenjave materije, energije in informacij, pri čemer pri zaprtem sistemu ta izmenjava ne obstaja – tak sistem je sam sebi zadosten (Vila, 1994), osredotoča se izključno na organizacijo brez upoštevanja njene odvisnosti ali zmožnosti vplivanja na dejavnike, ki oblikujejo njen kontekst (Daft et al., 2010). Pri odprtem sistemu pa izmenjava obstaja (Vila, 1994) in se osredotoča na mejo med organizacijo in njenim kontekstom. Organizacija je zasnovana kot porabnik sredstev (vložki) in izvoznik sredstev (izložki). Da lahko preživi in raste, pa se je prisiljena prilagoditi ali poskušati nadzorovati spremenljivo okolje (Daft et al., 2010).

Sistemska teorija je doživela velik razmah v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja, saj so številni avtorji opisovali povezavo med organizacijo in okoljem ter opredeljevali medsebojno odvisne sisteme organizacije (Zupan & Kaše, 2007). V organizacijski literaturi se je v ta namen izoblikoval tudi konceptualni okvir za razumevanje organizacije kot odprtega sistema v okviru sistemske teorije, ki sestoji iz vložkov, procesa/transformacije in izložkov. Vložki vključujejo zaposlene, surovine, informacije in finančne vire (Daft et al., 2010; Lipičnik, 2005), transformacijski proces spremeni vložke v neko vrednost, ki jo lahko izvozi nazaj v okolje, izložki pa vključujejo specifične proizvode za stranke in storitve (Daft et al., 2010). Slika 2 prikazuje konceptualni okvir sistemskega razumevanja organizacije po Lipičniku (2005). Lipičnik (2005, str. 6) organizacijo po sistemski teoriji razume kot HIPO, to je »hierarhični input, proces, output«.

Slika 2: Sistemski pogled na organizacijo (HIPO model)



Vir: B. Lipičnik, *Organizacija podjetja*, 2005, str. 7

V kolikor želimo, da bo nek proces stekel, moramo vanj vložiti surovine, denar, informacije (vložki). Pod temi in drugimi pogoji, kot so organizacije, vodenje, tehnologija, steče proces, katerega posledica je izloček v obliki izdelka določene kvalitete, količine itd. Izdelek s svojimi lastnostmi ponovno vpliva na vložek. Če je izdelek takšen, kot smo ga želeli, moramo pri izdelavi naslednjega izdelka proces natančno ponoviti. Če pa izdelek ni takšen, kot smo pričakovali, lahko spremenimo ali vložke ali proces, da bi izdelali izdelek želene kvalitete (Lipičnik, 2005). Podobne modele so razvili tudi drugi avtorji (npr. Cummings & Worley, 2001; Daft et al., 2010; Vila, 1994).

Pomembnost sistemske teorije je zlasti poudarjena v zadnjem obdobju v zvezi s spremembami, povezanimi z eksplozijo interneta, e-poslovanja, vse večjo raznolikostjo delovne sile in odprtostjo velikim ekonomijam, kot sta Kitajska in Indija (Daft et al., 2010).

1.2 Pojem organizacijskih modelov

1.2.1 Opredelitev organizacijskega modela

Slovar slovenskega knjižnega jezika izraz model razlaga kot predmet, izdelan za ponazoritev, prikaz načrtovanega ali obstoječega predmeta (v SSKJ). Po tujih slovarjih izraz model pomeni standard za delovanje, posnemanje in primerjanje oz. predstavitev zgradbe ali pojava nečesa. Organizacijski model je tako opis, diagram, ki prikazuje strukturo organizacije in odnose med ljudmi, oddelki ali službami znotraj organizacije (v Cambridge Business English Dictionary). V organizacijski literaturi se izraz organizacijski model pogosto zamenjuje z izrazom organizacijska struktura, zato je opredelitev tega pojma zelo nedorečena. Burke (2008, str. 166) v svoji razpravi o organizacijskih modelih navaja, da z modelom predstavimo organizacijo, ki je po naravi metaforična. Ena izmed najpogostejše uporabljenih metafor je »organizem«, v okviru katerega je organizacija upodobljena kot odprt sistem, ki ima svoje vhode in izhode. Razumevanje organizacijskih modelov je morda še najlažje preko poznavanja argumentov njihove uporabnosti. Ti argumenti po Burke (2008, str. 167–168) so:

- Organizacijski modeli omogočajo kategorizacijo.

Kadar opazujemo ali zbiramo podatke o aktivnostih in vedenju v organizaciji, se soočimo s koščki informacij v tisočih, celo v milijonih. Ker se ne moremo ukvarjati z vsem, kar smo zbrali ali na kar moramo biti pozorni, nam modeli pomagajo razstaviti in kategorizirati zbrane koščke in dele v bolj obvladljiv niz, npr. 10 ali 12 komponent, namesto tisočih.

- Organizacijski modeli pomagajo okrepiti razumevanje.

Če ugotovimo, da resni organizacijski problemi v našem modelu obstojijo npr. v treh komponentah, v ostalih pa ne, tako bolje vemo, kam moramo preusmeriti svoje delovanje, kot je bilo to v preteklosti.

- Organizacijski modeli pomagajo zagotoviti skupni, stenografski jezik.

Namesto trditev, kot so »To je način, po katerem opravljamo stvari pri nas; to so naša prepričanja in vrednote,« lahko preprosto rečemo »kultura« in takoj vemo, kaj to pomeni. Model nam tako pomaga, da smo bolj jezikovno učinkoviti.

- Organizacijski model nam pomaga voditi aktivnosti za spremembe.

Če je npr. model urejen na način, da: (1) so nekatere dimenzije pod določenimi pogoji bolj pomembne, zahtevajo več vzvodov ali imajo večjo težo kot ostale dimenzije; in (2) če je vrstni red ali zaporedje dimenzij ali organizacijskih elementov in funkcij najmanj impliciten, če ne očiten, potem smer sprememb postane jasna. Prioritete, česa se lotiti najprej in kaj sledi, lahko vzpostavijo načrt in strategijo za celoten proces sprememb.

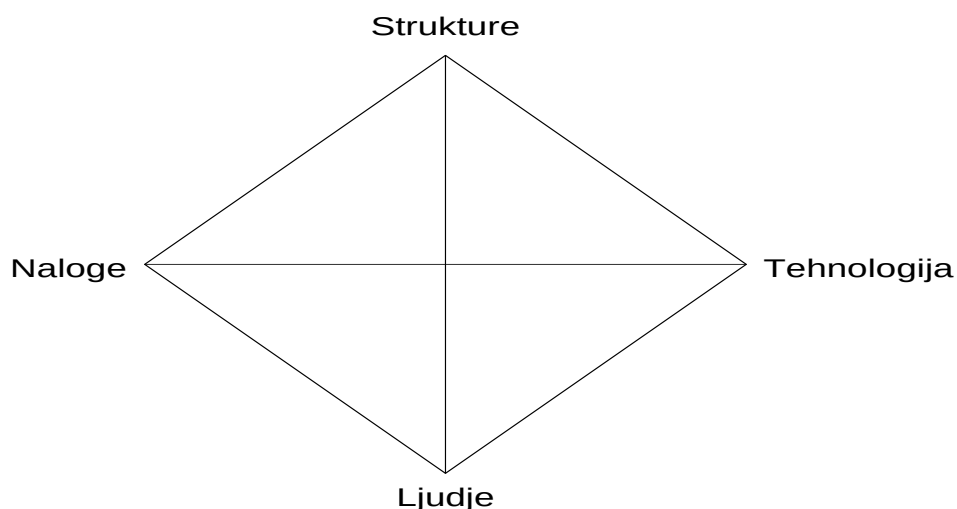
Zavedati se je treba, da je model dober toliko, kot so dobre izbrane komponente in razmerja med njimi; torej, kako se en del povezuje z drugim. Organizacije sestojijo iz množice komponent, zato moramo kategorizirati tisoč koščkov v izvedljivo število in se odločiti, katere komponente so najpomembnejše (Burke, 2008).

Večina organizacijskih modelov (npr. Friedlander & Brown, 1974; Nadler & Tushman, 1977; Porras, 1987; Tichy, 1983; Weisbord, 1976;) je osnovana na organizacijskem modelu Leavitta (1964), temelječem na sistemske pristopu. Leavittov organizacijski model (razširjen) je tisti, na katerega v nadaljevanju tudi sami opiramo svoja spoznanja, analiziramo dotedanje raziskave, identificiramo vlogo sodobnih IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja v dobi elektronske uprave ter izoblikujemo konceptualni okvir razumevanja organizacijskega preoblikovanja v tem obdobju. V ta namen je omenjeni organizacijski model v nadaljevanju podrobneje predstavljen.

1.2.2 Leavittov organizacijski model

Leavitt (1964) organizacijo vidi kot diamant, ki ga sestavljajo struktura, tehnologija, naloge in ljudje (Slika 3). Ti elementi so odvisni eden od drugega, kar pomeni, da spremembe v enem izmed njih povzročijo spremembe v drugem; spremembe v tehnologiji povzročijo spremembe v nalogah in posledično v ljudeh in strukturi (Burke, 2008; Keen, 1981; Wilson, 1999).

Slika 3: Leavittov diamant

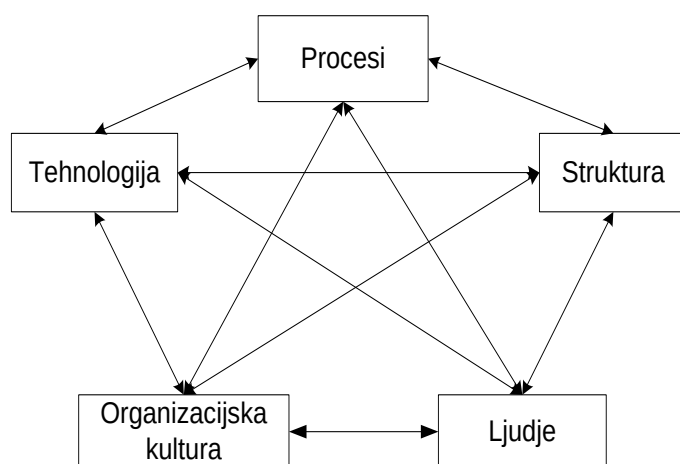


Vir: W. W. Burke, Organization Change, 2008, str. 169

Leavittov diamant je pogosto uporabljen kot osnova pri preučevanju/prikazu organizacijskih sprememb, katere povzroči uvajanje novih informacijskih tehnologij v poslovanje organizacij (npr. Danziger, Kraemer, Dunkle, & King, 1993; Davenport, 1993; Davis et al., 1992; Galliers, 1995; Keen, 1981; Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger, & Groznik, 2004; Kovačič & Peček, 2002; Lucas & Baroudi, 1994; Lyytinen & Newman, 2008; Wilson, 1999).

Na Sliki 3 prikazan diamant so kasneje nekateri avtorji razširili (npr. Davis et al., 1992; Galliers, 1995; Kovačič et al., 2004) in mu dodali še peto entiteto, to je organizacijska kultura. S tem ne moremo več govoriti o diamantu, ampak o modelu. Poleg tega se v zadnjem času namesto izraza naloge pogosteje uporablja pojem procesi. Tako dopolnjen in prilagojen Leavittov model je uporabljen tudi kot »orodje« tekom same disertacije (Slika 4).

Slika 4: Razširjen Leavittov organizacijski model



Vir: A. Kovačič, J. Jaklič, M. Indihar Štemberger in A. Groznik, *Prenova in informatizacija poslovanja*, 2004, str.

66

Organizacijske elemente razširjenega Leavittovega modela (tehnologija, procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura) avtorji opredeljujejo različno oz. jih prilagodijo svojim potrebam preučevanja. V grobem lahko posamezne organizacijske elemente razumemo na naslednji način:

- **Tehnologija:** pod tehnologijo spadajo orodja, računalniki, naprave ipd. (Burke, 2008). Gre za orodja, tehnike in aktivnosti, ki so potrebni za preoblikovanje surovin, materialov in polizdelkov v končne proizvode (Daft et al., 2010). Danes je skoraj povsod v glavni vlogi informacijska tehnologija.
- **Procesi:** proces je specifično zaporedje delovnih aktivnosti v času in prostoru, z začetkom in koncem in jasno določenimi vhodi in izhodi (Davenport, 1993, str. 5). Na nek način sledi ciljem organizacije – torej, ali organizacija proizvaja proizvode ali ponuja/zagotavlja storitve (Burke, 2008).

- **Ljudje:** v okviru tega elementa gre predvsem za zmožnosti povečanja razpoložljivosti, prilagodljivosti in produktivnosti obstoječih kadrovskih potencialov (Kovačič & Peček, 2002).
- **Organizacijska kultura:** Schein (1987, str. 6) organizacijsko kulturo definira kot globljo raven temeljnih predpostavk in prepričanj, ki so skupne članom organizacije in ki delujejo na nezavedni ravni ter so temeljni samoumevni način videnja samega sebe in svojega okolja. Avtor (1987, 1992) organizacijsko kulturo razlaga na treh nivojih, in sicer na ravni vidnih pojavov (artefakti), ravni vrednot ter ravni nevidnih temeljnih predpostavk. Pogosto je prav organizacijska kultura tisti nevidni dejavnik, ki loči odlična podjetja od povprečnih (Daft et al., 2010).
- **Organizacijska struktura:** predstavlja t. i. trdi del organizacije (Lipičnik, 2005), to je statični vidik organizacije, ki je formaliziran s pravili, ki urejajo odnose med sestavinami organizacije (Zupan & Kaše, 2007).

Od navedenih elementov je najbolj kompleksna organizacijska struktura, saj poleg tega, da jo na eni strani obravnavajo kot sestavni del organizacije (npr. Leavittov diamant), je na drugi strani uporabljena za grafični prikaz neke organizacije, torej je s tem že sama po sebi organizacijski model. Tudi v literaturi se organizacijska struktura pogosto prikaže kot organizacijski model. Organizacijska struktura naj bi bila tudi eden izmed elementov, ki je še posebej prizadet ob uvajanju sodobnih tehnologij v organizacije javnega sektorja. Iz navedenih razlogov organizacijsko strukturo in njene značilnosti v nadaljevanju podrobneje predstavljamo.

1.2.3 Organizacijska struktura kot organizacijski model

1.2.3.1 Značilnosti organizacijske strukture

Kast in Rosenzweig (1985, str. 234) organizacijsko strukturo opredelita kot: (1) vzorec formalnih odnosov in obveznosti v organizaciji; (2) način, po katerem so številne naloge ali aktivnosti dodeljene različnim oddelkom in/ali ljudem v organizaciji; (3) način, po katerem se te ločene naloge ali aktivnosti usklajujejo; (4) oblast, status ali hierarhični odnos znotraj organizacije; in (5) kot načrtovane in formalizirane politike, postopke in kontrole, ki vodijo aktivnosti in razmerja med ljudmi v organizaciji.

Daft et al. (2010, str. 94) izpostavljajo tri ključne komponente opredelitve organizacijske strukture kot organizacijskega modela:

- organizacijska struktura označuje formalne poti poročanja, vključujoč število hierarhičnih ravni in obseg nadzora, ki ga imajo vodje;
- organizacijska struktura prikaže združevanje posameznikov v oddelke in združevanje oddelkov v celovito organizacijo;
- organizacijska struktura vključuje oblikovanje sistemov, ki omogočajo učinkovito komuniciranje, usklajevanje in povezovanje med oddelki.

Prvi dve komponenti predstavljata strukturni okvir, ki se nanaša na vertikalni in horizontalni vidik organiziranja, tretja komponenta pa se nanaša na interakcije med zaposlenimi, torej na horizontalni vidik organiziranja (Daft et al., 2010). Večja, kot je organizacija, bolj kompleksna je organizacijska struktura, saj je v njej praviloma več ravni in enot organiziranosti (Zupan & Kaše, 2007).

Organizacijsko strukturo opredeljujejo strukturne značilnosti, ki so v organizacijski literaturi poznane že zelo dolgo in se do danes praktično niso spremenile. Npr. Pugh, Hickson, Hinings in Turner (1968) so opredelili pet osnovnih dimenzij organizacijske strukture, to so specializacija, standardizacija, formalizacija, centralizacija in konfiguracija. Vila (1994) govori o treh temeljnih značilnostih organizacijske strukture, in sicer o kompleksnosti, formalizaciji in centralizaciji. Rozman, Kovač in Koletnik (1993) navajajo formalizacijo, specializacijo, standardizacijo, hierarhijo pristojnosti, kompleksnost, centralizacijo, profesionalizacijo in kadrovske strukture; skoraj identične značilnosti opredeli Daft (2001). Na podlagi opredelitev strukturnih značilnosti s strani navedenih avtorjev lahko izpeljemo v nadaljevanju predstavljene opredelitve.

- **Formalizacija:** obseg zapisane dokumentacije v organizaciji, ki vključuje pravila delovanja, postopke dela, opise delovnih mest in različne zapisane politike (Daft, 2001). Več, kot je pisne dokumentacije, bolj je organizacijska struktura formalna (Rozman et al., 1993).
- **Specializacija:** stopnja, do katere so delovne naloge razčlenjene na posamezna opravila. Če je specializacija visoka, vsak zaposleni opravlja le ozko določeno delovno nalogo. Pri majhni specializaciji pa zaposleni opravljajo veliko različnih opravil, zato potrebujejo različna znanja (Daft, 2001). Specializacija je razvidna iz opisov delovnih mest (Rozman et al., 1993).
- **Standardizacija:** delovne naloge oziroma opravila vedno opravljamo na enak način, ki je predpisan in praviloma dokumentiran. Namen standardizacije je, da poiščemo najustreznejši postopek oz. način dela in z upoštevanjem pravil o izvajanju zmanjšamo napake (Zupan & Kaše, 2007).
- **Hierarhija pristojnosti:** organizacije so sestavljene iz različnega števila organizacijskih ravni, ki so med seboj v odnosu nadrejenosti oz. podrejenosti. Hierarhija določa, kdo ima oblast nad drugimi v organizaciji oz. kdo komu poroča in odgovarja za svoje delo. Določa nekakšen vrstni red v organizaciji glede na avtoriteto (Daft, 2001).
- **Kompleksnost:** opišemo jo lahko na eni strani s številom sestavnih delov organizacije in po drugi strani s tem, koliko se sestavine med seboj razlikujejo (Zupan & Kaše, 2007).
- **Centralizacija:** opredeljuje organizacijsko raven, na kateri se izvajajo določene naloge in sprejemajo odločitve. Če večino odločitev sprejmejo na vrhu organizacije, potem govorimo o centralizaciji, če pa so odločitve prepuščene določevalcem na nižjih ravneh, pa o decentralizaciji (Daft, 2001).
- **Profesionalizacija:** stopnja formalne usposobljenosti zaposlenih in jo običajno merimo z leti, potrebnimi za usposabljanje (Daft, 2001). Meri se lahko s povprečno izobrazbo zaposlenih v organizaciji (Rozman et al., 1993).
- **Kadrovska struktura:** nanaša se na zaposlenost ljudi po dejavnostih ali oddelkih v organizaciji (npr. razmerje med režijskimi in neposrednimi proizvodnimi delavci) (Daft, 2001). Delež ene vrste zaposlenih primerjamo z vsemi ali z drugimi skupinami (Rozman et al., 1993).

1.2.3.2 Tipi organizacijskih struktur

Pri organiziranju struktur se upoštevata dve temeljni načeli strukturiranja – decentralizacija in centralizacija. Centralizacija pomeni, da se nekaj dogaja na enem mestu, decentralizacija pa, da se ista naloga opravlja na več mestih (Lipičnik, 2005). Z vidika centralizacije in decentralizacije nalog v organizaciji razlikujemo naslednje tipe organizacijskih struktur (Cummings & Worley, 2001; Daft, 2001; Daft et al., 2010; Lipičnik, 2005; Zupan & Kaše, 2007):

- funkcijska struktura,
- divizijska/oddelčna struktura,
- projektna struktura,
- matrična struktura,
- procesna/vodoravna/timska struktura,
- mrežna struktura (virtualna organizacija).

Funkcijska struktura je centralizirana organizacijska struktura, oblikovana na zahtevi, da se mora vsaka funkcija oblikovati v zaokrožene organizacijske enote (Lipičnik, 2005). Organizacijske enote so oblikovane glede na funkcijo, ki jo opravljajo, kar pomeni, da poslovne združujejo sorodne in medsebojno odvisne naloge, ki so povezane z določenim predmetom povezovanja (npr. finančna funkcija združuje vse naloge, povezane s financami) (Daft, 2001). Kljub temu, da se ta struktura uporablja že od nastanka prvih industrijskih podjetij (Lipičnik, 2005), je še danes najbolj razširjena oblika organizacijske strukture (Cummings & Worley, 2001; Daft et al., 2010; Lipičnik, 2005), primerna za manjša podjetja, ki delujejo v razmeroma stabilnem okolju (Daft, 2001; Lipičnik, 2005).

Divizijska/oddelčna/produktna struktura je decentralizirana organizacijska struktura (Lipičnik, 2005), po kateri se poslovne funkcije izvajajo znotraj divizij oz. oddelkov (Daft, 2001). Divizije so lahko oblikovane glede na vrsto proizvodov, vrsto storitev, vrsto kupcev ali geografsko (Cummings & Worley, 2001). Ker nekaterih funkcij ni smiselno organizirati decentralizirano (npr. finančne ali kadrovske), so pri tej obliki strukture organizirane v štabne enote, ki so neposredno podrejene upravi, storitve pa opravljajo za vse divizije (Daft, 2001). Ta vrsta strukture je primerna za velika podjetja, ki imajo raznoliko dejavnost, in omogoča nekoliko večjo fleksibilnost ob priložnostih in negotovostih kot funkcijska, saj je organizacijska enota tu manjša (Daft et al., 2010).

Projektna struktura se je pojavila iz potrebe, da odpravi težave glede odzivnosti na spremembe, ki so prisotne pri funkcijski in deloma pri divizijski strukturi. Osnovna ideja je, da se za določene naloge organizira projekt, v katerega se vključijo tisti sodelavci iz posameznih organizacij, ki so za to delo najprimernejši (Daft, 2001). Uvede se z namenom uresničitve tistih ciljev organizacije, ki zahtevajo visoko stopnjo usklajevanja velikega števila posameznih aktivnosti, vezanih na določen projekt, in jih ni mogoče doseči s funkcijsko strukturo; primerna je zlasti za izvedbo enkratnih nalog (Lipičnik, 2005).

Matrična struktura se je razvila v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja (Lipičnik, 2005), ko so želeli oblikovalci organizacijskih struktur minimizirati pomanjkljivosti in maksimirati prednosti funkcijske in divizijske strukture (Cummings & Worley, 2001), tako da so funkcije in programe povezali v mrežo (Daft, 2001). Po načinu delovanja je zelo podobna projektni organizacijski strukturi; razlika je v tem, da delavci na projektu delajo po potrebi. Pri tej strukturi se izmenjujeta delo na rednih nalogah v okviru stalne organizacijske strukture in delo na projektu v okviručasne organizacijske strukture (Lipičnik, 2005). Temelji na timske delu, s katerim podjetje kar najbolj učinkovito uporablja vse svoje razpoložljive vire (Daft, 2001). Matrika je močna oblika horizontalne povezave, saj v bistvu omogoča opravljanje dveh ciljev hkrati. V tej strukturi imata projektni in funkcijski vodja enako avtoriteto znotraj organizacije in zaposleni hkrati poročajo obema (Daft et al., 2010).

Procesna/horizontalna struktura je nova oblika strukturiranja organizacij, kjer gre za oblikovanje multidisciplinarnih timov okoli temeljnega procesa organizacije, kot so razvoj produkta, proces naročil, prodaje ali podpore strankam. Vse funkcije, ki so potrebne za izvedbo izdelka ali storitve, so združene v skupni enoti, navadno upravljane s strani nekoga, ki se imenuje lastnik procesa (Cummings & Worley, 2001). Vsi zaposleni, ki sodelujejo pri določenem procesu, delujejo kot en procesni tim, tako da čim bolj učinkovito komunicirajo in usklajujejo svoje delo (Daft, 2001). Organizacije so »pozvane« k oblikovanju tovrstne strukture kot posledici uvajanja pristopov, kot sta management celovite kakovosti in prenova poslovnih procesov, ki vključuje preoblikovanje vertikalne strukture v horizontalno strukturo. Ta pristop strukturiranja omogočata uporaba IKT in težnja po večji fleksibilnosti dela v poslovnem okolju (Daft et al., 2010).

Mrežna struktura (virtualna organizacija) pomeni razširitev horizontalnega usklajevanja in sodelovanje preko meja tradicionalnih organizacij. Veliko današnjih organizacij nekatere od svojih aktivnosti prepušča v izvajanje drugim organizacijam (Daft et al., 2010). Mrežna struktura upravlja raznolike, kompleksne in dinamične odnose med več organizacijami ali enotami, pri čemer je vsaka specializirana za točno določen poslovni proces ali nalogo (Rycroft, 1999). Medorganizacijske povezave pomenijo pomemben premik oblikovanja organizacij (Daft et al., 2010). S pomočjo te organizacijske strukture je možno v mrežo zbrati toliko znanja, kot ga v eni organizaciji ne bi bilo nikoli mogoče; prednost te oblike organizacijske strukture je predvsem v njeni dopustni prilagodljivosti, večji izrabi človeških zmogljivosti in večji učinkovitosti nasploh (Lipičnik, 2005). Pri tej strukturi običajno majhno podjetje, ki ima idejo, poslovne funkcije organizira izven podjetja oz. jih najame na trgu (zunanje izvajanje storitev; angl. *outsourcing*). Pri tem lahko za vsako idejo poišče najboljše poslovne partnerje, njihovo sodelovanje pa traja, dokler je za to skupni interes. V strogem strukturnem smislu je mrežna organizacija zelo centralizirana, saj vse odločitve sprejema skupina izvršiteljev v majhnem podjetju (Daft, 2001). Mrežno organizacijsko strukturo sicer lahko narišemo (Slika 5), vendar je v bistvu nevidna, saj običajno preko računalnikov povezuje različne udeležence (Lipičnik, 2005).

Slika 5: Mrežna organizacijska struktura



Vir: N. Zupan in R. Kaše, *Organizacija podjetja*, 2007, str. 37

Organizacije so pri oblikovanju svoje strukture svobodne, pri čemer so seveda omejene z določenimi zakonskimi omejitvami (Lipičnik, 2005). V realnosti ne obstaja ena izmed naštetih organizacijskih struktur v čisti obliki. Organizacije pogosto uporabljajo **hibridno strukturo**, ki je kombinacija značilnosti različnih pristopov, ki zasledujejo posamezne strateške potrebe. Večina organizacij kombinira značilnosti funkcijske, divizijske, projektne, matrične, procesne in mrežne strukture ob upoštevanju relativnih prednosti in slabosti teh struktur pri njihovem lastnem poslovanju (Daft et al., 2010).

1.3 Pojem organizacijskega preoblikovanja

1.3.1 Zgodovina organizacijskega razvoja/preoblikovanja

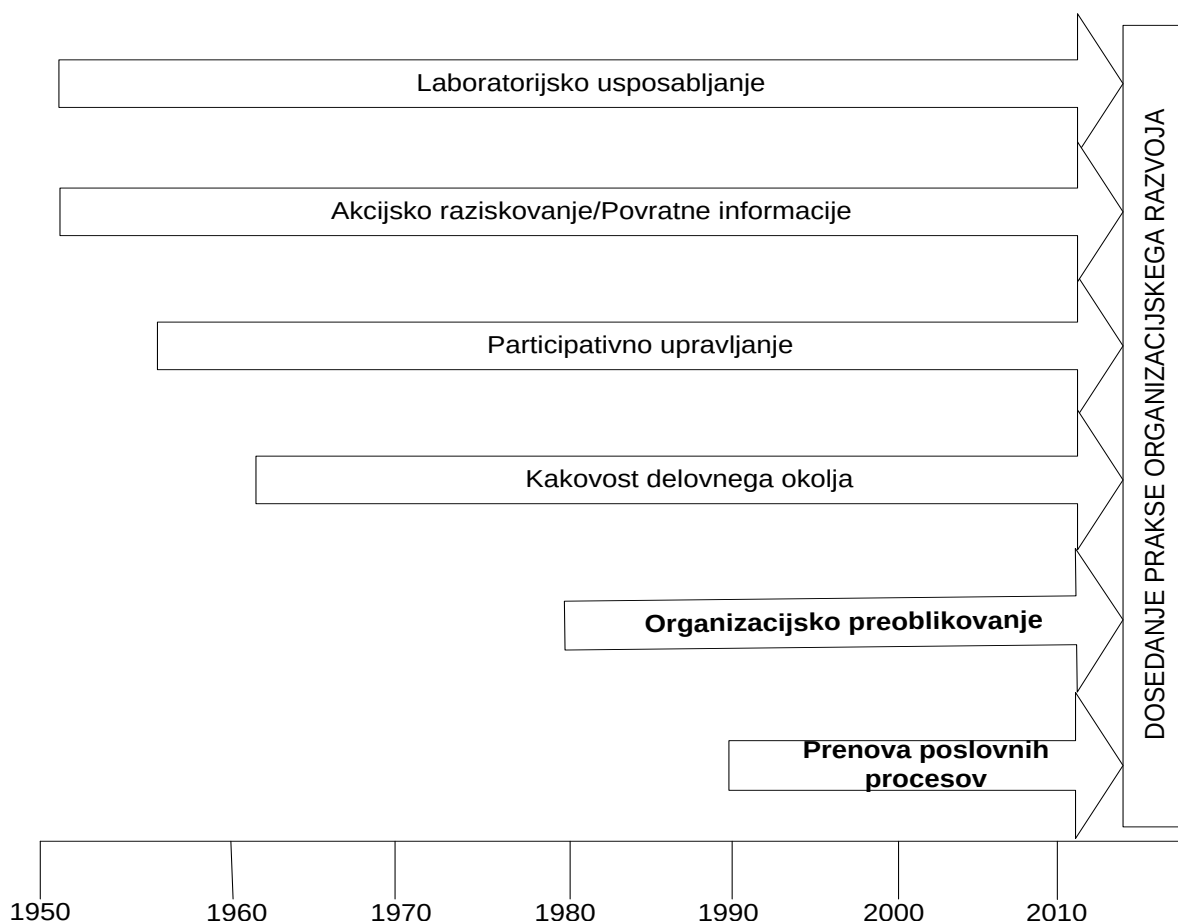
Za lažje razumevanje organizacijskega preoblikovanja (angl. *organisational transformation*) je nujno predhodno razumevanje organizacijskega razvoja (angl. *organisational development*), saj je organizacijsko preoblikovanje ena izmed najnovejših usmeritev organizacijskega razvoja.

Organizacijski razvoj je zaživel v 50. in 60. letih prejšnjega stoletja kot sredstvo za izboljšanje organizacijske učinkovitosti in izboljšanje kakovosti dela za člane organizacije (French et al., 2005). Opredeljen je kot široka uporaba znanj vedenjskih znanosti pri načrtovanju razvoja, izboljšanju in okrepitvi strategij, struktur in procesov, ki vodijo k uspešnosti organizacije (Cummings & Worley, 2001, str. 1). Prakse organizacijskega razvoja so se skozi leta razvijale in dozorevale, razjasnile so svoje vrednote, teorije in metode, kot tudi dodajale nove vrednote, teorije in metode (French et al., 2005).

Cummings in Worley (2001) ter French in Bell (2005) navajajo, da se je organizacijski razvoj razvil na podlagi nekaterih usmeritev uporabnih vedenjskih znanosti. Glavno ozadje organizacijskega razvoja po Cummingsu in Worleyju (2001) predstavljajo naslednje usmeritve: (1) laboratorijsko usposabljanje; (2) akcijsko raziskovanje in pridobivanje povratnih informacij; (3) participativno upravljanje; (4) produktivnost in kakovost delovnega okolja; ter (5) strateške

spremembe in *organizacijsko preoblikovanje*. French in Bell (2005) navajata naslednje temeljne smeri organizacijskega razvoja: (1) uvedba T-skupin in inovacij v okviru laboratorijskega usposabljanja v kompleksnih organizacijah, (2) uvedba tehnike povratnih informacij, (3) pojav akcijskega raziskovanja in (4) razvoj socio-tehnološkega in socio-kliničnega pristopa. Avtorja te smeri vidita kot **prvo generacijo** organizacijskega razvoja, *organizacijsko preoblikovanje* pa skupaj s še nekaterimi usmeritvami, kot so organizacijska kultura, učeča se organizacija, management celovite kakovosti, visoko zmogljivi timi, vizionarstvo, obravnava celostnega sistema v prostoru in prenova poslovnih procesov, uvrščata v **drugo generacijo** organizacijskega razvoja, pri čemer v središče postavljata organizacijsko preoblikovanje. Glede na predstavitev usmeritev organizacijskega razvoja zgoraj omenjenih avtorjev smo na Sliki 6 skušali prilagoditi in predstaviti dosednji potek usmeritev organizacijskega razvoja, predvsem z namenom, da bi prikazali pomen organizacijskega preoblikovanja v tem procesu.

Slika 6: Dosedanje usmeritve organizacijskega razvoja



Vir: Prirejeno po T. G. Cummings in C. G. Worley, *Organization Development and Change*, 2001, str. 6;
W. L. French in C. H. Bell, *A History of Organization Development*, 2005

Kontekst uporabe navedenih različnih pristopov organizacijskega razvoja se je v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja močno spremenil, predvsem zaradi vedno bolj spremenljivega okolja (French & Bell, 2005). Sicer se praktiki organizacijskega razvoja še vedno opirajo na osnovne pristope, vendar vedno več pozornosti namenjajo novim usmeritvam, t. i.

usmeritvam druge generacije organizacijskega razvoja, ki so bolj kompleksne in večplastne. Kot že omenjeno, ima med temi usmeritvami organizacijsko preoblikovanje osrednjo vlogo, veliko pozornosti tako strokovne kot znanstvene javnosti pa je pritegnila tudi prenova poslovnih procesov, ki jo povezujejo z uvedbo novih informacijskih tehnologij v poslovanje organizacij; še novejši trend pa je management poslovnih procesov. Organizacijsko preoblikovanje in prenovo poslovnih procesov zato v nadaljevanju podrobneje predstavljamo.

Področje organizacijskega razvoja se bo razvijalo in raslo še naprej, na kar bodo imeli vpliv predvsem naslednji trendi (Cummings & Worley, 2001): globalna in ekološko naravnana ekonomija, raznolika in izobražena delovna sila, vedno bolj produktivna tehnologija in mrežna struktura organizacij, temelječih na znanju.

1.3.2 Organizacijsko preoblikovanje

1.3.2.1 Opredelitev organizacijskega preoblikovanja

Organizacije skupaj z njihovim tehnološkim, političnim in socialnim okoljem postajajo vse bolj kompleksne in negotove, kar posledično pomeni naraščanje obsega in zapletenosti organizacijskih sprememb. Zahteve in pritiski na organizacije so se intenzivno povečali v 80. letih prejšnjega stoletja, ko je prišlo do porasta konkurence, povečale so se zahteve kupcev po boljših izdelkih in storitvah, gibanja celovite kakovosti so oblikovala zmagovalce in poražence, informacijska tehnologija je eksplodirala, pojavile so se ekonomske in politične spremembe. Organizacije so se morale hitro prilagoditi, da bi preživele. Morale so se preoblikovati in ne samo preživeti, paradigme so se morale spremeniti in ne zgolj prilagoditi (French et al., 2005). Vsi ti premiki so ustvarili priložnosti za nadaljnji razvoj organizacijskega razvoja, katerega so poimenovali druga generacija organizacijskega razvoja (French & Bell, 2005; French et al., 2005). Posledično so se v začetku 80. let prejšnjega stoletja na področju organizacijskih znanosti pričeli pojavljati prispevki in knjige, ki so opisovali programe sprememb, namenjene izpeljavi dolgoročnih, radikalnih in temeljnih sprememb v organizacijah. To paradigmo sprememb so poimenovali **organizacijsko preoblikovanje**.

Glede na to, da je organizacijsko preoblikovanje novejši pojav, obstaja kar nekaj zmede pri njegovem poimenovanju in opredelitvi. Ena izmed najpogostejše uporabljenih opredelitev v organizacijski literaturi je opredelitev Levyja in Merryjeve (1986, str. 5), in sicer: »Organizacijsko preoblikovanje zajema večdimenzionalne, večstopenjske, kvalitativne, občasne in radikalne organizacijske spremembe, ki vključujejo nove paradigme.« Kot sinonim za organizacijsko preoblikovanje avtorja uvedeta pojem »spremembe druge stopnje«. Poleg te opredelitve organizacijskega preoblikovanja so se skozi čas razvile tudi druge, povzete v Tabeli 1.

Tabela 1: Opredelitve organizacijskega preoblikovanja

Levy & Merry (1986)	Organizacijsko preoblikovanje zajema večdimenzionalne, večstopenjske, kvalitativne, občasne in radikalne organizacijske spremembe, ki vključujejo nove paradigme (str. 5).
Cummings & Worley (2001)	Organizacijsko preoblikovanje je proces radikalnega spreminjanja strateških usmeritev organizacije, vključujoč temeljne spremembe v strukturi, procesih in vedenju (str. 674).
Porras & Silvers (2005)	Organizacijsko preoblikovanje je skupek teorij vedenjskih znanosti, vrednot, strategij in tehnik, usmerjenih k načrtovanim spremembam vizije organizacije in organizacije dela s ciljem ustvariti kognitivne spremembe posameznih članov organizacije, ki vodijo k spodbujanju paradigmatiskih sprememb in pomagajo organizaciji k boljšemu prilagajanju ali oblikovanju zelenega okolja v prihodnosti (str. 82).
French, Bell & Zawacki (2005)	Organizacijsko preoblikovanje je nedavna razširitev organizacijskega razvoja, ki si prizadeva za ustvarjanje daljnosežnih sprememb v organizacijski strukturi, procesih, kulturi in usmerjenosti v okolje. Običajno rezultira v popolnoma novih paradigmah ter modelih organiziranja in opravljanja dela (str. VIII).
Burke (2008)	Organizacijsko preoblikovanje se zgodi zaradi notranjih motenj v organizaciji, ki povzročijo neskladnost med podsistemi ali aktivnostmi in/ali okoljem, in zaradi sprememb v okolju sistema, ki ogrozi njegovo sposobnost pridobivanja virov, npr. razvoj nove tehnologije. Spremeni se poslanstvo organizacije, ki zajame vse primarne dimenzije organizacije, kot so vodenje, strategija, struktura, kultura in sistemi (str. 68).

Organizacijsko preoblikovanje se zgodi kot odgovor na ali ob pričakovanju večjih sprememb v organizaciji ali okolju organizacije. Poleg tega so te spremembe povezane z velikimi spremembami v poslovni strategiji organizacije, ki lahko na drugi strani zahtevajo spremembe organizacijske kulture kot tudi spremembe v notranjih strukturah in procesih kot podporo novim usmeritvam. Takšne temeljne spremembe pomenijo novo paradigmo pri organiziranju in upravljanju sprememb (Cummings & Worley, 1993). Organizacije same po sebi niso nagnjene k organizacijskemu preoblikovanju in morajo v večini primerov doživeti ali biti vpletene v veliko grožnjo preživetja, da postanejo motivirane za preoblikovanje (Cummings & Worley, 2001). Nekatere najpogostejše motnje oz. dejavniki, ki povzročijo organizacijsko preoblikovanje, so (Cummings & Worley, 2001; Dunphy & Stace, 1988; Tushman, Newman, & Romanelli, 1986):

- **globalizacija:** spreminjata se trg in okolje, v katerem organizacije delujejo, kot tudi njihov način delovanja. Pojavljajo se nove vlade, novo vodstvo, novi trgi in (nove) države, ki ustvarjajo novo globalno ekonomijo;
- **diskontinuiteta industrije:** ostre spremembe v zakonodajnih, političnih, ekonomskih in tehnoloških pogojih predstavljajo osnovno konkurenčnosti znotraj industrije;
- **sprememba življenjskega cikla izdelka:** zahteva spremembo strategije;
- **premiki v okolju organizacije:** okolje se lahko spreminja postopoma in neopazno, vendar lahko dolgoročno te spremembe postanejo velike in zahtevajo veliko prilagoditev organizacije;
- **organizacijski premiki:** organizacija lahko znotraj relativno stabilnega okolja izvede strateško prilagoditev sama po sebi;
- **razpršitev (diverzifikacija), prodaja, združitev, prenehanje:** razpršitev pogosto vključuje spremembo strukture organizacije iz funkcijske v divizijsko, za kar so potrebne radikalne spremembe. Prav tako tudi prodaja, združitev in prenehanje organizacij pogosto zahtevajo preoblikovanje le-teh;

- **reorganizacija panoge:** organizacija je sicer lahko ustrezno prilagojena znotraj panoge, vendar se lahko ta dramatično spremeni;
- **veliki tehnološki premiki:** da organizacije ostanejo konkurenčne, morajo radikalno prilagoditi svoj socio-tehnološki sistem. Informacijska tehnologija je v središču novih (e-)poslovnih strategij in redefinira tradicionalni poslovni model s spremembami v izvedbi nalog, uporabi znanja in kalkulaciji stroškov poslovanja. Način, kako organizacije zbirajo, trgujejo, manipulirajo, uporabljajo ali oddajajo informacije, lahko zniža stroške ali poveča vrednost/kvaliteto proizvodov ali storitev;
- **management inovacij:** je odgovor na globalizacijo in informacijsko tehnologijo in pospešuje njun vpliv na organizacije. Nove organizacijske oblike, kot so mreže, strateške povezave in virtualne korporacije, zagotavljajo organizacijam nov način razmišljanja, kako proizvajati proizvode in ponujati storitve.

Ti dejavniki pa niso močni le sami po sebi, ampak so medsebojno povezani. Njihove interakcije se ustvarjajo v zelo negotovem in kaotičnem okolju za vse vrste organizacij, od proizvodnih in storitvenih podjetij do organizacij javnega sektorja.

1.3.2.2 Spremembe prve in druge stopnje

Sočasno s pojavom pojma organizacijsko preoblikovanje v 80. letih prejšnjega stoletja se je pričelo pojavljati tudi drugačno poimenovanje organizacijskih sprememb, ki jih je bilo treba izvesti za uspešno prilagoditev organizacij na zgoraj predstavljene motnje/dejavnike preoblikovanja organizacij. Pričelo se je govoriti o t. i. **spremembah druge stopnje** (angl. *second-order change*). Posledično pa se je uvedel tudi termin **spremembe prve stopnje** (angl. *first-order change*), kar je bilo potrebno zaradi razlage, kaj naj bi spremembe druge stopnje sploh pomenile. Kljub temu, da so skozi čas spremembe druge stopnje postale »sinonim« za organizacijsko preoblikovanje (npr. Dunphy & Stace, 1988; Levy, 1986; Levy & Merry, 1986), spremembe prve stopnje pa sinonim za prvo generacijo organizacijskega razvoja (Dunphy & Stace, 1988), se skoraj v vsaki razpravi o organizacijskem preoblikovanju prikaže razlika med spremembami prve in druge stopnje (pri čemer so se izoblikovala različna poimenovanja le-teh) in na potrebo po njuni sočasni obravnavi.

Temeljni okvir za razlikovanje med spremembami prve in druge stopnje, uporabljen v kontekstu organizacijskega preoblikovanja, je predlagal Smith (1982). Njegova opredelitev teh dveh dimenzij izhaja iz biologije, in sicer iz terminov *morfostaza* (angl. *morphostasis*; tendenca po vračanju v prvotno stanje) in *morfogeneza* (angl. *morphogenesis*; razvoj strukture organizma ali dela telesa). S terminom morfostaza avtor opiše *spremembe prve stopnje* (str. 318) na naslednji način: »Morfostaza zajema dve vrsti sprememb, in sicer spremembe, ki omogočajo, da so stvari videti drugače, medtem ko v osnovi ostajajo takšne, kot so od nekdaj bile, in spremembe, ki se pojavijo kot odraz naravnega razvoja in procesa zorenja.« Po tej opredelitvi spremembe prve stopnje sestojijo iz manjših izboljšav in popravkov, ki ne spremenijo osrednjega sistema in ki se zgodijo ob naravni rasti in razvoju sistema. S terminom morfogeneza pa Smith opiše *spremembe druge stopnje* (str. 318): »Morfogeneza je oblika, ki prodira tako globoko v genetski zapis, da se

te spremembe odražajo na vseh prihodnjih generacijah. V morfogenezi pride do spremembe v samem bistvu, v sredici in nič posebnega ni potrebno storiti, da spremembe ostanejo spremenjene.« Po tem opisu so spremembe druge stopnje temeljne in nepovratne.

Izhajajoč iz Smithovega okvirja, je Levy (1986) na podlagi analize 19 različnih opredelitev in pojmovanj sprememb prve in druge stopnje izdelal enega izmed najbolj nazornih razlikovanj med značilnostmi sprememb prve in druge stopnje, v t. i. idealnem modelu (Tabela 2). Po njegovem modelu so spremembe prve stopnje tiste, ki se zgodijo v eni ali nekaj dimenzijah organizacije, na eni ali nekaj (zlasti nižjih) organizacijskih ravneh, so kvantitativne, potekajo v isti smeri, so postopne, spremenljive, logične in racionalne, ne spremenijo svetovnega nazora ali paradigme, zgodijo se znotraj starega sistema mišljenja in delovanja. Spremembe druge stopnje pa so večdimenzionalne, večstopenske, kvalitativne, uberejo novo smer razvoja, so revolucionarne, nepreklicne, na videz neracionalne, spremenijo svetovni nazor in paradigmo ter rezultirajo v novem sistemu razmišljanja in delovanja.

Tabela 2: Značilnosti sprememb prve in druge stopnje po Levyju

Spremembe prve stopnje	Spremembe druge stopnje
Spremembe v eni ali nekaj dimenzijah, komponentah ali vidikih	Večdimenzionalne, večkomponentne spremembe in vidiki
Spremembe v eni ali nekaj ravneh (raven posameznika ali skupine)	Večstopenske (raven posameznika, skupine in celotne organizacije)
Spremembe v enem ali dveh vedenjskih vidikih (stališča, vrednote)	Spremembe v vseh vedenjskih vidikih (stališča, norme, vrednote, prepričanja, svetovni nazor in vedenje)
Kvantitativne spremembe	Kvalitativne spremembe
Spremembe v vsebini	Spremembe konteksta
Kontinuiteta, izboljšave in razvoj v isti smeri	Diskontinuiteta, nova smer razvoja
Posamezne spremembe	Revolucionarni premiki
Povrnljive (reverzibilne) spremembe	Nepovratne spremembe
Logične in racionalne spremembe	Navidezno iracionalne utemeljene na različni logiki
Spremembe ne spreminjajo svetovnega nazora, paradigme	Spremembe rezultirajo v novem svetovnem nazoru, novi paradigmi
Spremembe znotraj obstoječega stanja, razmišljanja in delovanja	Spremembe rezultirajo v novem načinu razmišljanja in delovanja

Vir: A. Levy, Second-Order Planned Change: Definition and Conceptualization, 1986, str. 11

Kot že omenjeno, se za spremembe prve in druge stopnje v organizacijski literaturi pojavljajo različna poimenovanja. Za spremembe prve stopnje se najpogosteje uporabljata termina evolucijske (Burke, 2008; Dunphy & Stace, 1988; Jones, 2009; Miller, 1982; Pettigrew, 1985) in postopne spremembe (Daft, 2001; Daft et al., 2010; Dunphy & Stace, 1988; Miller & Friesen, 1984). Spremembe druge stopnje pa so najpogosteje poimenovane kot revolucionarne (Burke, 2008; Dunphy & Stace, 1988; Jones, 2009; Miller, 1982; Pettigrew, 1985), transformacijske (Burke 2008; Cummings & Worley, 2001; Dunphy & Stace, 1988; Fiol & Lyles, 1985; Tushman et al., 1986) in radikalne spremembe (Daft, 2001; Daft et al., 2010).

Ob tem pa ne smemo mimo obravnave sprememb prve in druge stopnje na področju prenove poslovnih procesov (ta informacijsko tehnologijo šteje kot ključnega spodbujevalca organizacijskega preoblikovanja), kjer sta se v kontekstu sprememb prve in druge stopnje uveljavila termina postopne in radikalne spremembe (Davenport, 1993; Galliers, 1995; Guha & Grower, 1997; Hammer & Champy, 1993; Schnetzer, 1997). Davenport (1993) in Schnetzer (1997) pa sta poleg tovrstnega pojmovanja sprememb vpeljala še širše poimenovanje. Davenport (1993) postopne spremembe obravnava v okviru »izboljšav«, radikalne pa v okviru »inovacij«, Schnetzer (1997) pa postopne spremembe vidi kot »optimizacijo«, radikalne pa kot »prenovo poslovnih procesov (BPR)«; v njunem primeru tako lahko spremembe prve in druge stopnje postavimo v ta širša okvirja. Podobno kot Levy (1986) v svojem idealnem modelu predstavlja razlike med spremembami prve in druge stopnje (Tabela 2), je tudi Davenport (1993) in kasneje na njegovi podlagi Schnetzer (1997) opredelil razlike med izboljšavami in inovacijami (Tabela 3). Izboljšave pomenijo postopne spremembe, ki se pričnejo v okviru obstoječega procesa, spremembe se dogajajo nepretrgoma, v kratkem časovnem obdobju, dogajajo se ožje, znotraj funkcij, tveganje je zmerno, sodelovanje udeležencev poteka od spodaj navzgor, spremembe so kulturne, ključni spodbujevalec sprememb je statistična kontrola. Inovacije pa prinašajo radikalne spremembe, za katere je potrebno novo načrtovanje, zgodijo se enkrat, v daljšem časovnem obdobju, širše, med funkcijami, ob visokem tveganju, so kulturne in strukturne, ključni spodbujevalec sprememb pa je informacijska tehnologija.

Tabela 3: Spremembe prve in druge stopnje po Davenportu

Kriteriji	Izboljšave (spremembe prve stopnje)	Inovacije (spremembe druge stopnje)
Stopnja sprememb	Postopne	Radikalne
Začetna točka	Obstoječ proces	Novo načrtovanje
Pogostost sprememb	Enkratno/nepretrgoma	Enkratno
Potreben čas	Kratek	Dolg
Sodelovanje	Od spodaj navzgor	Od zgoraj navzdol
Značilen namen	Ožje, znotraj funkcij	Širše, medfunkcijsko
Tveganje	Zmerno	Visoko
Primarni spodbujevalec	Statistična kontrola	Informacijska tehnologija
Tip sprememb	Kulturne	Kulturne/strukturne

Vir: T. H. Davenport, *Process Innovation: Reengineering work through Information Technology*, 1993, str. 11

1.3.3 Prenova poslovnih procesov

Prenova poslovnih procesov tako kot organizacijsko preoblikovanje spada pod drugo generacijo organizacijskega razvoja (French & Bell, 2005; French et al., 2005) in v poslovanje organizacij prinaša spremembe druge stopnje (Scholl, 2005).

Prenova poslovnih procesov (angl. *Business Process Reengineering – BPR*) se je pojavila v začetku 90. let prejšnjega stoletja kot ena izmed ključnih rešitev za težave, ki so pestile večino organizacij na prehodu v informacijsko družbo (Kovačič & Bosilj Vukšić, 2005). Ugotovljeno je bilo, da uporaba sodobne informacijske tehnologije v organizacijah ne predstavlja le

avtomatizacije upravljaljskih in izvajalskih opravil, ampak pomembno vpliva na način in kakovost izvedbe le-teh. To spoznanje je bilo prvič predstavljeno v začetku 90. let prejšnjega stoletja v delu Davenporta *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology* (1993), kasneje pa je to spoznanje razdelal in populiziral Hammer v prispevku *Re-engineering Work: Don't Automate, Obliterate* (1993). Tak obetaven in drugačen pogled na informacijske tehnologije se je hitro uveljavil v praksi (Kovačič & Bosilj Vukšič, 2005).

Pri prenovi poslovnih procesov gre za nov način izboljševanja delovanja organizacij (Kovačič & Peček, 2002), kjer se radikalno prenovi temeljni proces v organizaciji in s tem vzpostavita tesnejša povezava in sodelovanje med različnimi nalogami (Cummings & Worley, 2001). Prizadeva si za preoblikovanje tradicionalnega načina proizvodnje produktov in izvedbe storitev. Z začetkom industrijske revolucije so namreč organizacije svoja dela razdrobile v specializirane enote, kjer se je vsaka osredotočala na omejeni del celotnega proizvodnega procesa. Prenova poslovnih procesov pa zahteva skoraj revolucionarne spremembe v načinu, kako organizacija oblikuje svojo strukturo in delo; naslavlja pomembna vprašanja, kot so, zakaj organizacije počnejo, kar počnejo, in zakaj to počnejo na točno določen način. Tovrstni napor navadno rezultirajo v radikalnih spremembah razmišljanja in metod dela – odmik od specializiranih del, nalog in struktur k integriranim procesom, ki imajo dodano vrednost za stranko (Cummings & Worley, 2001). Prenova poslovnih procesov se zato pogosto povezuje s prehodom iz hierarhične v procesno organizacijsko strukturo (Daft et al., 2010; Hammer, 2002), kjer gre za horizontalno povezovanje med oddelki in vse pogostejše tudi med organizacijami.

Prenova poslovnih procesov običajno poteka s pomočjo potencialov novih informacijskih tehnologij. Moderne informacijske tehnologije, kot so skupne baze podatkov, brezžične komunikacije, elektronska izmenjava dokumentov, novi komunikacijski kanali med poslovnimi partnerji, omogočajo organizaciji, da prenovi svoje poslovanje in prekine s tradicionalnim načinom razmišljanja. Vendar pa prenove poslovnih procesov ne gre obravnavati le s stališča uvedbe sodobnih informacijskih tehnologij, ampak jo je treba obravnavati v povezavi z vsemi drugimi dejavniki, ki sestavljajo socio-tehnološki okvir organizacije, kot ga predstavlja razširjen Leavittov organizacijski model (glej Slika 4) (Kovačič & Bosilj Vukšič, 2005; Kovačič & Peček, 2002). V ta namen so se razvile različne metodologije prenove poslovnih procesov, kjer gre za kombinacijo uvajanja radikalnih sprememb s postopnimi izboljšavami. V literaturi so tovrstne metodologije poznane pod različnimi nazivi, kot so sprememba poslovnih procesov (angl. *Business Process Change*), prestrukturiranje poslovnih procesov (angl. *Business Process Restructuring/Business Renovation*), najnovejši koncept ali metoda pa je management (upravljanje) poslovnih procesov (MPP) (angl. *Business Process Management – BPM*) (Kovačič & Bosilj Vukšič, 2005).

Radikalni posegi v poslovanje organizacij, kot sta organizacijsko preoblikovanje in prenova poslovnih procesov, so bili do konca prejšnjega stoletja zaznani predvsem v organizacijah zasebnega sektorja, medtem ko so se organizacije javnega sektorja s temi izzivi pričele resneje soočati šele v začetku tega stoletja s pojavom fenomena e-uprave. Za lažjo predstavo o tem, kako so organizacije javnega sektorja doživljale spremembe v svojem delovanju in kako svoje

poslovanje prilagajajo izzivom informacijske družbe, je naslednje poglavje namenjeno predstavitvi paradigem organizacijskega preoblikovanja javnega sektorja od uvedbe birokratskega modela do danes.

2 ORGANIZACIJSKE PARADIGME PREOBLIKOVANJA JAVNEGA SEKTORJA: OD BIROKRACIJE DO E-UPRAVE

2.1 Prehod od birokracije k postbirokraciji

Sodobne organizacijske teorije gredo v smeri novih organizacijskih oblik, ki predstavljajo odmik od klasičnih k horizontalnim oblikam organiziranosti. Kot posledica tega se je pojavila nova smer razvoja organizacij, za katero v literaturi pogosto zasledimo izraz **postbirokracija** (Briand & Bellemare, 2006; Budd, 2007; Gillian, 2000; Harris, 2006; Hopfl, 2006; Josserand, Teo, & Clegg, 2006; Kernaghan, 2000; Kira & Forslin, 2008; McSweeney, 2006; Morris & Farrell, 2007; Parker & Bradley, 2004; Pollitt, 2009; Rhodes, 1996; Vila, 1994).

Koncept postbirokracije se je razvil kot odgovor na pomanjkljivosti tradicionalnega birokratskega modela, to je Webrovega idealnega modela birokracije, ki je utemeljen na striktni hierarhiji od vrha navzdol, po katerem celotna organizacija temelji na formalnih, jasnih in izčrpnih pravilih, naloge vsakega urada so jasno določene, vsa ravnanja so pod strogim nadzorom, odločilnega pomena je vodenje evidenc, uradniki so izbrani na podlagi predpisanega sklopa zahtev za posamezno delovno mesto, njihov status je odvisen izključno od njihove poklicne usposobljenosti, grupirani so v oddelke, agencije, sekcije, njihovi prejemki so fiksni, služba uradnika je »služba za celo življenje« (Hopfl, 2006; Jain, 2004; Parker & Bradley, 2004; Pollitt, 2009).

Webrov birokratski model je bil v organizacijah javnega sektorja (kot tudi v organizacijah zasebnega sektorja) dominanten skozi celotno 20. stoletje. Šele proti koncu 20. stoletja je postal predmet živahne razprave med sociologi in organizacijskimi teoretiki, ki so menili, da zmanjšuje svobodo uradnikov in od njih pričakuje, da bodo »ubogljivi subjekti, ujeti v železni kletki« (Josserand et al., 2006). Med najpogostejše opaženimi kritikami Webrovega modela so (Vila, 1994): (1) zamenjava ciljev s predpisi, saj obstaja nevarnost, da bodo vodilni več pozornosti posvečali izvajanju predpisov in procedur kot skrbi za doseganje ciljev; (2) minimalno prizadevanje zaposlenih; (3) birokratsko obnašanje, saj bodo vodilni in zaposleni svoje napore usmerjali k temu, da ne storijo napake; (4) mehaničnost tovrstne organizacije; (5) nespremenljivost okolice, saj pravila in procedure predpostavljajo, da je ta stabilna in nespremenljiva; (6) prevelika moč vodilnih; (7) odtujevanje; in (8) nezadovoljstvo zunanjih partnerjev.

Glede na te (in druge) kritike je postalo jasno, da naj bi Webrov birokratski model nadomestil drugačen, t. i. postbirokratski model (Josserand et al., 2006). Postbirokratski model je utemeljen na sodelovanju, zaupanju, timskem delu, decentralizaciji, porazdelitvi moči, zmanjšanju hierahičnih ravni, okrepitvi horizontalnih povezav, večji prilagodljivosti, pojavljajo se nove

oblike zaposlovanja, kot so zaposlovanje za določen čas, krajši delovni čas, pogodbeno in projektno delo, plačilo za delo je manj predvidljivo in odvisno od delovne uspešnosti, karierna struktura omogoča prehajanje iz ene organizacije v drugo, izpostavlja se pomembnost mreženja med zaposlenimi, pravila so mehkejša in se lahko hitreje spreminjajo (Briand & Bellemare, 2006; Josserand et al., 2006; Parker & Bradley, 2004; Pollitt, 2009).

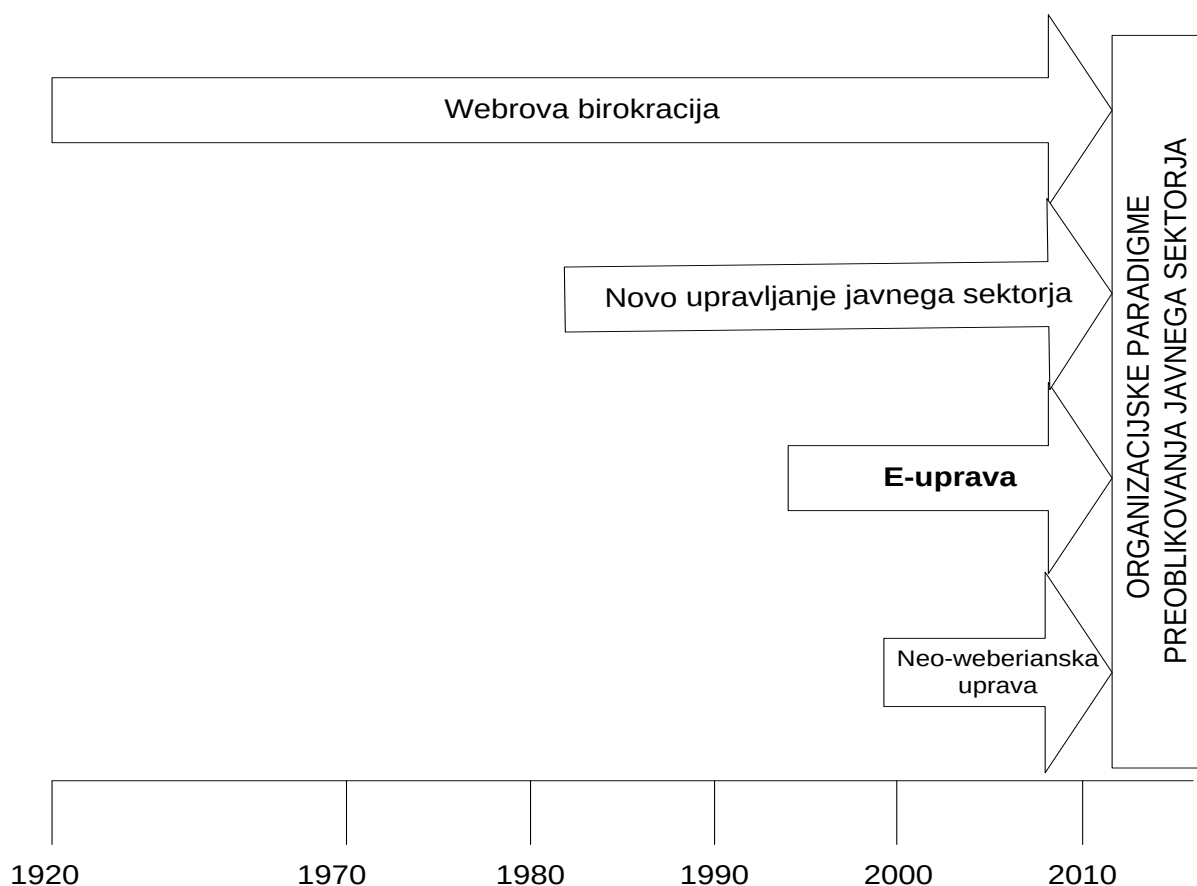
Ob vsem tem je treba poudariti, da se postbirokratske organizacije ne odpovejo v celoti Webrovemu idealnemu tipu organizacije, ampak kombinirajo stare mehanizme racionalizacije z novimi principi mreženja in demokratičnosti. Zavedati se je treba, da hierarhija ne more biti v celoti odstranjena iz kompleksne organizacije. Postbirokracija ne pomeni konca dominacije, ampak to, da organizacije in njihovo vodstvo upoštevajo demokratične mehanizme, gre za t. i. demokratizirano birokracijo (Josserand et. al., 2006; Vila, 1994). Kar je pri vseh teh postbirokratskih oblikah organiziranosti v nasprotju z birokratskimi, ni sam obstoj teh oblik, ampak kako se te oblike dejansko razlikujejo od birokratskih, v kakšnem obsegu jih zamenjujejo in kako so opredeljene (Hopfl, 2006; Josserand et al., 2006).

Glede na zgoraj opisane značilnosti postbirokratskih organizacij se zdi, da se tovrstne oblike organizacij pojavljajo le v zasebnem sektorju, ki je že po naravi bolj prilagodljiv na zunanje in notranje spremembe, medtem ko v organizacijah javnega sektorja še vedno prevladuje klasična birokratska oblika organiziranosti. Vendar temu ni tako, saj večina zgoraj navedenih avtorjev (npr. Briand & Bellemare, 2006; Budd, 2007; Gillian, 2000; Harris, 2006; Josserand et al., 2006; Kira & Forslin, 2008; McSweeney, 2006; Morris & Farrell, 2007; Parker & Bradley, 2004; Pollitt, 2009; Rhodes, 1996) postbirokratsko obliko organiziranosti opisuje in dokazuje prav na primeru organizacij javnega sektorja.

Najpogostejše omenjeni obliki, ki pomenita prehod v postbirokratsko obliko organiziranosti javnega sektorja, sta **ново upravljanje javnega sektorja** (angl. *New Public Management*) (Budd, 2007; Harris, 2006; Morris & Farell, 2007; Parker & Bradley, 2004; Pollitt, 2009; Rhodes, 1996) in povezana oz. **mrežna uprava** kot posledica pojava e-uprave (angl. *Network Government*) (Budd, 2007; Gillian, 2000; Jain, 2004; Pollitt, 2009). Pogostejše omenjena oblika je novo upravljanje javnega sektorja, ki se je pojavila že v 80. letih prejšnjega stoletja, pri čemer je treba poudariti, da je ta oblika organiziranosti v zadnjem obdobju tarča mnogih kritik in da se kot odgovor nanjo pojavlja neoweberianski model oz. neoweberianska uprava (angl. *Neo-weberian State*) (Drechsler, 2009; Lynn, 2008; Pollitt & Bouckaert, 2004).

Ugotovimo lahko, da je dotedanji organizacijski razvoj oz. preoblikovanje javnega sektorja potekalo pod vplivom splošnih paradig preoblikovanja (reform) javnega sektorja, katere lahko v kontekstu organizacijskega preoblikovanja poimenujemo kot »organizacijske paradigme«. Na Sliki 7 skušamo prikazati razvoj teh paradig na osnovi prikaza in njihovega preučevanja v dosedanji literaturi.

Slika 7: Dosedanje organizacijske paradigme preoblikovanja javnega sektorja



Značilne organizacijske paradigme preoblikovanja javnega sektorja, ki so (in še) pomembno vplivajo na organizacijski razvoj javnega sektorja, so tako:

- **Webrova birokracija**, ki je bila v organizacijah javnega sektorja dominantna skozi celotno 20. stoletje. Glede na to, da se je njeno sistematično preučevanje pričelo v 20. letih prejšnjega stoletja z Webrovim idealnim modelom birokracije, lahko to obdobje štejemo kot »uradni« začetek uvedbe birokratskega modela v organizacije javnega sektorja. Kljub kritikam tega modela obstaja splošno mnenje, da birokracija v kompleksnih organizacijah, kot so organizacije javnega sektorja, ne bo nikoli povsem izumrla, ampak se njeni mehanizmi kombinirajo z novimi organizacijskimi oblikami, ki sovpadajo s konceptom postbirokracije.
- V 80. letih prejšnjega stoletja se je kot odgovor na pomanjkljivosti Webrove birokracije pojavila nova paradigma, poznana pod imenom **novo upravljanje javnega sektorja**, ki je imela za cilj prenos konceptov, tehnik in načel iz zasebnega v javni sektor.
- V začetku 21. stoletja je koncept novega upravljanja javnega sektorja postal tarča mnogih kritik in kot odgovor na njegove pomanjkljivosti se je pojavil koncept **neoweberianske uprave**, ki v središče postavlja državo in se zavzema za ohranjanje posebnega statusa javnih služb.
- S pojavom sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij in posledično pojavom nove paradigme, t. i. **e-uprave**, so se od sredine 90. let prejšnjega stoletja pričele pojavljati nove organizacijske oblike, poznane pod različnimi imeni, kot so model mrežne uprave, povezana

uprava, virtualna uprava, upravljanje z mrežami ipd. Te oblike so na eni strani alternativa novemu upravljanju javnega sektorja, na drugi strani pa sredstvo za reformo birokracije.

V nadaljevanju sledi podrobnejša opredelitev značilnosti, prednosti, slabosti in kritik identificiranih organizacijskih paradigem preoblikovanja javnega sektorja.

2.2 Webrova birokracija

Organizacije z naraščanjem velikosti in kompleksnosti običajno prevzemajo tudi birokratske značilnosti. Kot prvi se je sistematičnega preučevanja birokracije¹ lotil sociolog Max Weber (1864–1920), ki je ob opazovanju hitre in močne rasti industrije (Vila, 1994) in preučevanju upravnih organizacij v Evropi razvil okvir birokratskih značilnosti, ki velikim in kompleksnim organizacijam omogočajo racionalnost in učinkovitost (Daft et al., 2010). Webra tako mnogi organizacijski teoretiki vidijo kot ustanovitelja sociologije organizacije, kjer gre za preučevanje kompleksnih organizacij (Rainey, 2009); glede na razvoj organizacijskih misli pa njegovo delo sodi v klasično teorijo organizacije (Ivanko, 1982). Weber je svoje ideje predstavil v knjigi *Wirtschaft und Gesellschaft*, ki je izšla leta 1922, širši javnosti pa so njegove ideje postale poznane šele po koncu II. svetovne vojne, ko je bila njegova knjiga prevedena v angleščino (naslov: *The Theory of Social and Economic Organizations*, 1947). V svojem delu razvija »birokratski model organizacije«, na katerem bi morala po njegovem mnenju biti osnovana organizacija. Birokratski model organizacije Weber imenuje idealen tip organizacije (Pollitt & Bouckaert, 2004; Vila, 1994; Zupan & Kaše, 2007). Njegova osnovna ideja je bila, da se iz funkcioniranja organizacije izključi človeška nezanesljivost in opredelijo jasna pravila, po katerih bi organizacija morala delovati (Vila, 1994); organizacija naj bi bila jasno definirana, predpisana in napisana v obliki pravil in naj ne bi bila odvisna od posameznika (Vila, 1994).

Izhajajoč iz osnovne ideje, je Weber opredelil naslednja osnovna načela oz. principe birokratskega modela organizacije (Weber, 1947):

- delitev dela,
- hierarhija avtoritete,
- visoka formalizacija organizacije,
- pisni dokumenti in evidence,
- selekcija osebja in napredovanje na osnovi tehničnih sposobnosti,
- delo v uradu je doživljenjsko in
- strogo ločevanje zasebne lastnine in lastnine urada.

Delitev dela pomeni, da mora biti celotna organizacija razdeljena na področja odgovornosti, nad katerimi imajo določeni oddelki vso pristojnost, pravice in odgovornosti (Vila, 1994).

¹ Izraz birokracija izvira iz kombinacije francoske besede bureau, to je biro, urad, in grške besede krateo, kar pomeni vladam. V tradicionalnem pomenu birokracija pomeni vladanje v državi s pomočjo raznih vladnih uradov (Vila, 1994, str. 74).

Hierarhija avtoritete zagotavlja ustrezen mehanizem za nadzor in kontrolo (Daft et al., 2010). Uradi so organizirani hierarhično, kjer imajo nadrejeni oblast nad podrejenimi, vendar je zaradi možnosti pritožb podrejenih ta oblast omejena (Zupan & Kaše, 2007).

Visoka formalizacija organizacije pomeni, da so pravila in predpisi jasno zapisani in se spreminjajo le izjemoma, če se bistveno spremenijo okoliščine (Zupan & Kaše, 2007). Pravila in predpisi zajemajo vse, kar se lahko zgodi na vsakem delovnem mestu v vsakem uradu. Definirajo način dela, določajo, kdo je za koga pristojen, kakšne so pravice in obveznosti, kakšna je odgovornost, kdo je komu podrejen, kolikšna je plača (Vila, 1994), katere kvalifikacije so potrebne za posamezno nalogo ipd. (Rainey, 2009).

Pisni dokumenti in evidence zagotavljajo organizacijski spomin in kontinuiteto skozi čas (Daft et al., 2010). Poslovanje organizacije temelji na pisnih dokumentih in pisnih evidencah o vseh dogodkih, ki morajo biti izdelani natančno in dovolj obširno, da ne pride do nejasnosti (Vila, 1994).

Selekcija osebja in napredovanje na temelju tehničnih sposobnosti pomeni, da so tehnične sposobnosti osnova za izbiro zaposlenega in napredovanje, in ne prijateljske, družinske vezi (Daft et al., 2010) ali morebitno politično favoriziranje posameznika (Rainey, 2009).

Doživljenjsko delo v uradu pomeni, da je za uradnika delo v uradu doživljenjska kariera in je zaščiten pred samovoljnim odpuščanjem (Zupan & Kaše, 2007).

Strogo ločevanje zasebne lastnine in lastnine urada predpostavlja, da si posameznik ne sme lastiti sredstev urada, niti nima neodtujljive pravice nad službo, ki jo opravlja (Daft et al., 2010; Rainey, 2009).

V praksi seveda zgoraj predstavljeni birokratski model oz. idealni tip organizacije ne obstaja. Še več, danes ima pojem birokracija praviloma negativen prizvok (Zupan & Kaše, 2007). Vendar pa lahko rečemo, da so Webrove ideje pomembno prispevale k razvoju načel organiziranja in uvedle red v organizacije, ki pa je pogosto oviral njihovo učinkovitost. Vila (1994) v tem kontekstu poudarja, da je treba, kadar resno obravnavamo Webrovo birokracijo, izključiti podcenjevalni ton in negativen prizvok. Birokratske organizacije ne smemo razumeti le kot premeščanje papirja, podaljševanje reševanja primerov in pošiljanje strank od vrat do vrat. Zavedati se je treba, da je Weber pričel svoje principe razvijati že v 19. stoletju in da so bile takrat okoliščine povsem drugačne od današnjih. Tudi sodobna birokracija se je spremenila, prilagodila novim okoliščinam, tako da nekateri menijo, da je s postindustrijskim obdobjem hkrati prišlo tudi do obdobja že omenjene postbirokracije, ki je na nek način demokratizirana birokracija.

Kljub temu, da so bila načela birokratske organizacije razvita tako za organizacije javnega kot zasebnega sektorja (Daft et al., 2010), pa se koncept birokracije večinoma omenja v povezavi z organizacijami javnega sektorja. Webrov birokratski model je načeloma izhodišče vseh teorij

javne uprave in je klasična organizacijska oblika organizacij javnega sektorja (Olsen, 2008). Ta model je bil v organizacijah javnega sektorja dominanten skozi celotno 20. stoletje in se je pričel spreminjati v 80. letih prejšnjega stoletja, ko so se pričele vrstiti kritike na njegov račun, predvsem v smislu njegove neprilagodljivosti in slabe odzivnosti na potrebe državljanov.

2.3 Novo upravljanje javnega sektorja

Neučinkovitost, neprilagodljivost in slaba odzivnost javnega sektorja na potrebe državljanov so v začetku 80. let prejšnjega stoletja v času velike gospodarske krize botrovali uvajanju tržnih in upravljaljskih mehanizmov, značilnih za zasebni sektor, v delovanje organizacij javnega sektorja. Pojavil se je nov val reform oz. paradigma, poimenovana novo upravljanje javnega sektorja (angl. *NPM – New Public Management*). Tehnike novega upravljanja javnega sektorja (v nadaljevanju NUJS) so najprej pričeli uvajati v Veliki Britaniji (v času vlade Margaret Thatcher) in v občinskih upravah ZDA v začetku 80. let prejšnjega stoletja, kasneje sta se temu valu reform pridružila Nova Zelandija in Avstralija, nato pa še ostale države (OECD, 1995). Sistematični prikaz osnovnih značilnosti NUJS se je v literaturi javne uprave pričel omenjati šele v začetku 90. let, kjer se je v ta namen izoblikovala tudi definicija tega koncepta, in sicer: »Novo upravljanje javnega sektorja je niz konceptov, tehnik in načel, ki s ciljem splošne učinkovitosti uprave težijo k vpeljavi pozitivnih elementov upravljanja in delovanja privatnega sektorja v delovanje uprave« (P. Kovač, 1999, str. 31). Tovrstni koncepti, tehnike in načela naj bi spodbujali razvoj bolj prilagodljivih in decentraliziranih organizacij, z manjšim poudarkom na pravilih in postopkih ter večjim na sodelovanju in zaupanju med zaposlenimi (Parker & Bradley, 2004).

V literaturi se je uveljavila teza, da se je NUJS pojavil kot odgovor na pomanjkljivosti tradicionalnega Webrovega modela birokracije (Budd, 2007; Harris, 2006; Hughes, 2003; Morris & Farrell, 2007; Parker & Bradley, 2004; Pollitt, 2009; Rhodes, 1996). Kamarck (2000) uvajanje NUJS-a koncem 20. stoletja vidi kot revolucijo v javnem sektorju, ki je podobna tisti, do katere je prišlo na prehodu v 20. stoletje ob uvajanju Webrovih birokratskih principov v organizacije javnega sektorja. NUJS tako velja za paradigmo (organizacijskega) preoblikovanja javnega sektorja in je poimenovan tudi kot koncept prenove uprave (angl. *reinventing government*) (Dunn & Miller, 2007).

Najpogosteje omenjene značilnosti/elementi NUJS-a, ki pomenijo odmik od klasične birokracije, so (prirejeno po Bhatta, 2003; Gruening, 2001; Hughes, 2003; P. Kovač, 1999; Šimić, 2005; Žurga, 2001):

- usmerjenost k rezultatom,
- usmerjenost k uporabniku,
- privatizacija/marketizacija,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti,
- zunanje izvajanje,
- disagregacija,
- decentralizacija in avtonomija,

- fleksibilnost,
- tekmovalnost/konkurenca in
- uporaba IKT.

Usmerjenost k rezultatom je eden izmed največjih odmikov od tradicionalnega modela, saj se s tem povečuje tudi osebna odgovornost managerjev (Hughes, 2003). Ukvarja se z opredelitvijo izdelka ali storitve, to je z rezultatom posameznega procesa, in odgovarja na vprašanje, kaj je tisto, kar bo posamezna organizacija oz. njena enota delala/zagotavljala (Žurga, 2001).

Usmerjenost k uporabniku pomeni, da se v čim večji meri ugodi njihovim potrebam in pričakovanjem (Žurga, 2001). Koncept usmerjenosti k uporabniku naj bi neposredno sledil tržnim pristopom ob uporabi konceptov, kot sta enotna kontaktna točka ali obravnava posameznega primera (Gruening, 2001).

Privatizacija oz. marketizacija prinaša uvajanje tržnih zakonitosti v domeno uprave. Upravni organi prehajajo iz neposrednega, vertikalno organiziranega izvajalca upravnih nalog k horizontalno organiziranemu ponudniku storitev prek decentralizirane mreže subjektov javnega, zasebnega in nepridobitnega sektorja (Šimić, 2005).

Povečanje učinkovitosti in uspešnosti. Ker so organizacijski in osebni cilji jasno postavljeni, omogočajo merjenje doseganja le-teh prek kazalnikov uspešnosti. Prav tako je zagotovljeno bolj sistematično vrednotenje programov za ugotavljanje, če ti dosegajo cilje ali ne (Hughes, 2003).

Zunanje izvajanje pomeni, da je posamezne dejavnosti ali celotne delovne procese možno prenesti v izvajanje zunanjim izvajalcem, da bi se znižali stroški in vključilo posebno znanje, s katerim organizacija ne razpolaga (Žurga, 2001).

Disagregacija se nanaša na jasno razmejitev politike in uprave (Bhatta, 2003).

Decentralizacija se nanaša na delegiranje in povečanje avtonomije ter prenos pristojnosti o odločanju.

Fleksibilnost pomeni, da v primerjavi s klasično birokracijo organizacije zaposleni in pogoji zaposlovanja postanejo bolj fleksibilni (Hughes, 2003). Pojavljajo se novi način vodenja, prenova delovnih procesov, uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta (Žurga, 2001).

Tekmovalnost/konkurenca je lahko notranja ali zunanja. Notranja se veča z naraščanjem svobode managerjev pri upravljanju (Gruening, 2001), zunanja pa prek zunanjega izvajanja.

Uporaba IKT kljub temu, da je ena izmed značilnosti NUJS-a, nima ustrezne teoretične podlage v okviru NUJS (Gruening, 2001).

Tabela 4 je strnjen prikaz razlik med zgoraj opredeljenimi elementi NUJS-a in njihovo razumljenostjo v razmerah Webrove birokracije.

Tabela 4: Elementi Webrove birokracije in elementi NUJS-a

Značilnosti	Webrov birokratski model	Novo upravljanje javnega sektorja
Usmerjenost	Odgovornost, javna korist	Usmerjenost k rezultatom
Ključne prioritete	Izvajanje zakonov	Usmerjenost k uporabniku
Tržne zakonitosti	Javni interes	Privatizacija/marketizacija
Osnovna zakonitost	Usklajenost s formalnimi pravili	Povečanje učinkovitosti in uspešnosti
Izvajanje dejavnosti	Notranje izvajanje	Zunanje izvajanje
Disagregacija	Jasna	Jasna
Struktura organizacije	Centralizacija	Decentralizacija in avtonomija
Odnos do okolja	Predvidljivost okolja	Fleksibilnost
Tekmovalnost	Zanemarljiva	Visoka stopnja tekmovalnosti
IKT	Uporaba IKT se ne omenja	Uporaba IKT po potrebi

Vir: Prirejeno po M. Šimić, *Uloga elektroničke javne uprave u izgradnji informacijskog društva*, 2005, str. 24–25; P. Kovač, *Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja*, 1999, str. 32.

NUJS naj bi torej glede na prikazane razlike v Tabeli 4 pomenil odmik od birokracije. Takšna tendenca se kaže tudi v naslovih člankov in knjig nekaterih zagovornikov NUJS-a, npr. *Beyond the Public Bureaucracy State: Public Administration in the 1990s* (Hood, 1990), *Breaking Through Bureaucracy* (Barzelay & Armajani, 1992), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (Osborne & Plastrik, 1997) ipd. Vendar se skoraj sočasno s temi idejami v Evropi začnejo pojavljati avtorji, ki opozarjajo na slabosti NUJS-a in uvajajo nov pogled na prenovo javnega sektorja, poznan pod imenom neoweberianska uprava (angl. *Neo-Weberian State*) (Drechsler, 2005; Peters, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2004; Sanderson, 1988). Ti avtorji ugotavljajo, da kljub temu, da je bil NUJS v 90. letih prejšnjega in prvih letih novega stoletja uveden v mnogo držav po svetu, je bil uveden znotraj različnih institucionalnih konceptov držav, kar je vodilo do različnih rezultatov. Pollitt in Bouckaert (2004) v svoji študiji ugotavljata, da zlasti evropske države, z izjemo Velike Britanije, NUJS-a niso sprejele za svojega. Medtem ko so Velika Britanija, Nova Zelandija, Avstralija in ZDA v splošnem priznane kot države, ki so bile najbolj naklonjene uvedbi tehnik iz zasebnega v javni sektor, so jim bile države srednje Evrope precej manj naklonjene (Francija, Belgija, Nemčija in Italija), še manj pa države severne Evrope (Finska, Nizozemska in Švedska). Posledično so tudi največje kritike na NUJS priče prihajati s strani evropskih avtorjev.

2.4 Neoweberianska uprava

Po razjasnitvi, da je NUJS veliko bolj združljiv z anglo-ameriško doktrino javnega sektorja kot z evropsko, se je v Evropi pojavil nov pogled oz. paradigma modernizacije javnega sektorja, t. i. neoweberianska uprava. Model neoweberianske uprave sta razvila Pollitt in Bouckaert (2004) v delu *Public Management Reform: A Comparative Analysis* na podlagi ugotovljenih pomanjkljivosti uvajanja koncepta NUJS v različnih državah po svetu.

Med najbolj izpostavljenimi pomanjkljivostmi NUJS-a in posledično potrebi po vzpostavitvi neoweberianske uprave so (Dunn & Miller, 2007, str. 350–351):

- NUJS ne zagotavlja močne države, ki bi bila sposobna upravljati mnoge notranje in zunanje izzive, s katerimi se soočajo nove neodvisne države, kot so notranji etnični spori, hiperpluralistični sistemi političnih strank, šibki ekonomski in zdravstveni sistemi, upoštevanje okoljskih predpisov ipd.
- Cilji NUJS-a, zlasti cilj po povečanju učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja, v večini primerov niso bili doseženi; še posebej ne v državah srednje in vzhodne Evrope.
- Preveliko poudarjanje izboljšanja upravljavskih funkcij, poznanih pod izrazom »managerializem«, zapostavlja širši državni, politični in socio-kulturni kontekst.
- Da se krepi zavedanje, da je NUJS vedno bolj neuspešen »projekt«, se kaže tudi v tem, da je v zadnjih nekaj letih v revijah najvišjega ranga zelo redko zaslediti (zlasti v Evropi, pa tudi v ZDA) članke, ki bi neposredno zagovarjali njegovo vrednost in prednosti (Drechsler, 2009).

Neoweberianski model uprave skuša preseči navedene pomanjkljivosti NUJS-a s kombinacijo elementov Webrove birokracije in t. i. »neo« elementov. Webrovi elementi modela so (Dunn & Miller, 2007; Greve, 2010; Lynn, 2008):

- v središču je država,
- predstavniška demokracija,
- reforma in izvrševanje upravnih zakonov in
- profesionalnost managerjev.

»Neo« elementi (Dunn & Miller, 2007; Greve, 2010; Lynn, 2008), ki so v osnovi zelo podobni principom NUJS-a, pa so:

- povečanje usmerjenosti k uporabniku;
- povečanje sodelovanja z uporabniki;
- usmerjenost k rezultatom in
- ohranjanje posebnega statusa javnih služb.

Avtorja neoweberianskega modela Pollitt in Bouckaert (2004, str. 99) sta zgoraj naštet elemente podrobneje opredelila, kot je prikazano v Tabeli 5.

Ob koncu je treba poudariti, da je neoweberianski model empirično-analitični in ne normativni; vendar je model, ki dobro kaže, kaj se dogaja v Evropi na področju reforme javne uprave (Drechsler, 2009).

Tabela 5: Elementi neoweberianskega modela

Webrovi elementi	»Neo« elementi
Ponovna okrepitev vloge države kot glavnega pobudnika reševanja novih problemov globalizacije, tehnoloških sprememb ter pojavljajočih se demografskih in okoljskih groženj.	Premik od notranje usmerjenosti k birokratskim pravilom, k zunanji usmerjenosti po zadovoljevanju potreb in želja državljanov. Primarna pot pri doseganju tega ni vpeljava tržnih mehanizmov (kljub temu da občasno pridejo v poštev), ampak ustvarjanje ustrezne kulture kakovosti in storitev.
Ponovna okrepitev vloge predstavniške demokracije (državne, regionalne in lokalne) kot vidnega elementa znotraj državnega aparata.	Okrepitev (ne zamenjava) vloge predstavniške demokracije s pomočjo orodij, ki omogočajo posvetovanje z državljani in neposredno zastopnost pogledov državljanov.
Ponovna okrepitev vloge upravnih zakonov (ustrezna posodobitev) ob varovanju osnovnih načel, ki se nanašajo na odnos državljan–država, vključno z enakostjo pred zakonom, pravno varnostjo in razpoložljivostjo specializiranega pravnega nadzora nad državnimi ukrepi.	Pri upravljanju s sredstvi znotraj vlade je potrebna posodobitev ustreznih zakonov za spodbujanje večje usmerjenosti k doseganju rezultatov, ne pa samo pravilno izpolnjevanje postopka. To je delno izraženo v premiku k razmerju med ex ante in ex post nadzorom, vendar ne ob popolni opustitvi predhodnih pravil.
Profesionalizacija javnih služb, tako da uradnik ni le strokovnjak na področju prava njegovega delovnega področja, ampak tudi strokovni vodja, usmerjen k izpolnjevanju potreb njegovih državljanov/uporabnikov.	Ohranitev ideje o javni službi kot službi s posebnim statusom, kulturo in pogoji.

Vir: C. Pollitt in G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2004, str. 99–100

2.5 Paradigma e-uprave

V literaturi s področja reforme javnega sektorja na prehodu v 21. stoletje se je poleg neoweberianske uprave, poznane kot alternativa NUJS-u, pojavila še ena, bolj poznana paradigma nadaljnega razvoja in preoblikovanja organizacij javnega sektorja, povezana z uvajanjem sodobnih IKT v poslovanje teh organizacij, in sicer **e-uprava** (angl. *e-government*). Ta paradigma je na eni strani pomenila alternativo NUJS-u, na drugi strani pa še en izziv Webrovemu birokratskemu modelu. I(K)T so bile sicer opazen element sprememb v organizacijah javnega sektorja že nekaj desetletij, vendar pa so imele vse do sredine 90. let prejšnjega stoletja zelo majhen učinek na preoblikovanje teh organizacij. S pojavom intraneta, e-pošte, spleta in generalizacije IT sistemov pa so postale pomemben dejavnik organizacijskega preoblikovanja, predvsem v smislu novega načina izvajanja storitev in novega načina komuniciranja z uporabniki ter posledično razvoja novih organizacijskih modelov, poznanih pod različnimi imeni, kot so model mrežne uprave (angl. *Network Government*), virtualna država (angl. *Virtual State*), upravljanje z mrežami (angl. *Governing by Network*), povezana uprava (angl. *Joined-up Government*) ipd. Glede na dokaj različna poimenovanja in njihovo nedorečenost v dotedanji literaturi jih bomo poimenovali s skupnimi imenom **organizacijski modeli e-uprave**. Novih organizacijskih modelov, povezanih s pojavom e-uprave, pa ne gre obravnavati brez razumevanja razvoja e-uprave oz. njenega soočenja z značilnostmi predhodnih

paradigem organizacijskega razvoja javnega sektorja, zlasti NUJS-a in Webrovega birokratskega modela.

2.5.1 E-uprava in NUJS

Informacijsko-komunikacijska tehnologija, ki je bila s pojavom e-uprave spoznana kot osrednji element organizacijskega preoblikovanja, je bila kot taka omenjena tudi že v povezavi z NUJS, vendar le kot eden izmed mnogih elementov tega koncepta (Fountain, 2001; Greve, 2010). Pogled avtorjev NUJS-a na IKT je bil zelo pragmatičen v smislu, naj se nove tehnologije uporabljajo, kadar je to primerno in koristno (Gruening, 2001). Posledično nekateri avtorji e-upravo in z njo povezan organizacijski razvoj vidijo kot alternativo NUJS-u (Dunlevay, Margetts, Bustow, & Tinkler, 2005; Lenk & Traunmüller, 2001). Lenk in Traunmüller (2001) menita, da e-uprava presega NUJS z uvajanjem novih, drznih in celovitih pristopov modernizacije javnega sektorja, ki presegajo »managerializem« in nekatere teorije, »izposojene« iz zasebnega sektorja; poleg tega se e-uprava neposredno ukvarja s procesom izboljšanja izvajanja storitev in ne le z izboljšanjem načina upravljanja tega procesa. Dunleavy et al. (2005) v uvajanju novih tehnologij, kot sta internet in spletne tehnologije, v poslovanje uprave (to paradigmo imenujejo obdobje digitalizacije uprave (angl. *Digital Era Governance*), kar je sinonim za e-upravo) vidijo nekaj precej globljega kot le podporno funkcijo NUJS-u. Svoja videnja so predstavili v članku *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance* (2005). E-uprava naj bi po njihovem mnenju nadomestila prakse NUJS-a na osnovi naslednjih principov (Dunlevay et al., 2005, str. 480–481):

- **Reintegracija/združevanje:** ena izmed osrednjih priložnosti obdobja e-uprave je v združitvi večine elementov, katere je NUJS ločeval v ločene hierarhične enote. Reintegracija vključuje povezano upravo, prenovo uprave, ponovno vzpostavitev temeljnega procesa, radikalno znižanje stroškov, prenovo zalednih funkcij, specializacijo in poenostavitev mrež.
- **Celovit pogled na potrebe državljanov:** v nasprotju z ozkim pogledom NUJS na potrebe državljanov naj bi celovit pristop v dobi e-uprave poenostavil in spremenil razmerje med organizacijami javnega sektorja in državljani. Ta vključuje prenovo pristopa »usmerjenost k uporabniku«, vpeljavo ponudbe vse na enem mestu, interaktivne informacije, skladiščenje podatkov, prenovo storitev in prilagodljivo upravo, ki se bo hitro odzvala na družbene spremembe.
- **Digitalizacijske spremembe:** za izkoriščanje potencialov sodobnih tehnologij je treba preiti na popolno digitalno poslovanje. Te spremembe vključujejo elektronsko izvajanje storitev, nove oblike avtomatizacije, aktivne kanale, poenostavitev upravljanja in sodelovanja.

V nasprotju z omenjenim videnjem razmerja med e-upravo in NUJS-om so se na drugi strani pojavili avtorji, ki e-upravo in NUJS vidijo kot povezana vala reform javnega sektorja (Bannister, 2002; Bellamy & Taylor, 1998; Hughes, 2003; Parsson & Goldkuhl, 2010). Bellamy in Taylor (1998) menita, da so značilnosti organizacijskih sprememb, povezane z e-upravo, skladne z vzorci trenutnih oblik managerializma, ki so značilne za NUJS; poleg tega lahko e-uprava po njunem mnenju okrepi tehnike NUJS-a z zagotavljanjem potrebnih informacij managerjem. Hughes (2003) nadalje meni, da sta NUJS in e-uprava lahko obravnavana kot dve

ločeni gibanji, a hkrati tudi kot gibanji, ki se medsebojno krepi, saj sta osredotočenost na izvajanje javnih storitev in vključevanje zasebnega sektorja, ki ju zasleduje e-uprava, po njenem mnenju povsem skladna z načeli NUJS-a. Bannister (2002) podobnost med konceptoma vidi v razširjenem obravnavanju državljanov kot strank, Parsson in Goldkuhl (2010) pa menita, da je za uspešno uvedbo e-uprave potrebno upoštevati vrednote in principe tako NUJS-a kot birokratskega modela.

2.5.2 E-uprava in Webrova birokracija

IKT je kot pomemben dejavnik preoblikovanja birokratskega modela organizacij javnega sektorja postal predmet intenzivnega preučevanja prav s pojavom e-uprave v sredini 90. let prejšnjega stoletja; za primerjavo: v zasebnem sektorju tovrstna preučevanja potekajo že vsaj tri desetletja (Harris, 2006). Zanimiv pogled na obravnavo razmerja med e-upravo in Webrovim birokratskim modelom predstavlja Jain (2004) v članku *Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research*, v katerem izpostavi dva vidika tega razmerja, in sicer: (1) e-uprava je orodje za reformo birokracije; in (2) neuspešna uvedba e-uprave je posledica birokracije. Omenjena vidika podkrepi z navedbo ilustrativnih primerov iz literature e-uprave. Slednja je kot orodje birokracije obravnavana v poročilu OECD (1998), ki navaja, da je e-uprava lahko ključni dejavnik pri reformi uprave in da IKT podpirajo to reformo na mnogih področjih. Bellamy in Taylor (1998) podobno menita, da IKT omogoča nov pretok informacij, ki ogrožajo stare norme in zmožnosti, s čimer preoblikuje upravo. Okot-Uma (2003) v e-upravi vidi novo priložnost za upravo, da se preoblikuje, približa državljanom in vzpostavi tesnejše povezave in partnerstva z različnimi interesnimi skupinami. Da je neuspešna uvedba e-uprave lahko posledica birokracije, meni van Wert (2003), ki ugotavlja, da je uspeh uvedbe e-uprave postavljen pod vprašaj, saj želijo uradniki posedovati informacije, jih zadržati zase, težijo pa tudi k temu, da se njihova organizacija »sveti« naproti drugim, saj jim to omogoča večje vire. Lazer (2002) s primerjavo javnega in zasebnega sektorja ugotavlja, da je birokratska narava javnih organizacij veliko večja ovira za uspešno uvedbo inovacij in tehnologij kot v zasebnem sektorju. Friedlander (2000) nadalje navaja, da uvedba e-uprave lahko naleti na težave pri sprejetju v birokratskih organizacijah, saj nov tip javnega uslužbenca, ki ga zahteva uvedba e-uprave (nekoga, ki je horizontalno povezan z drugimi in sodeluje v procesih odločanja ter si gradi kariero), ni sprejet v tovrstnih organizacijah zaradi hierarhične strukture odločanja in jasne razmejitve med politiko in izvrševanjem programov.

Konkretne razlike med e-upravo in birokratsko organiziranostjo precej nazorno predstavlja Ho (2002) (Tabela 6), ki je v svoji študiji na vzorcu 55 mestnih uprav v ZDA skušal dokazati, da je IKT močno orodje za preoblikovanje lokalnih uprav ter s tem ključni spodbujevalec odmika od tradicionalne birokratske paradigme k paradigmi e-uprave, ki poudarja koordinirano mrežo, zunanje sodelovanje in usmerjenost k uporabniku. Rezultati so pokazali, da se večina mestnih uprav premika v smeri nove paradigme – e-uprave, da so na svojih spletnih straneh vpeljale pristop »vse na enem mestu« in pristop usmerjenosti k uporabniku in da poudarjajo zunanje sodelovanje in mreženje.

Tabela 6: Primerjava med e-upravo in Webrovim birokratskim modelom

Značilnosti	Webrov birokratski model	E-uprava
Usmerjenost	Stroškovna učinkovitost	Zadovoljstvo uporabnikov in nadzor zadovoljstva ter fleksibilnost
Organizacija procesa	Funkcionalna racionalnost, departmentalizacija, vertikalna hierarhija	Horizontalna hierarhija, mrežna organiziranost, izmenjava informacij
Principi managementa	Upravljanje s pravili	Prilagodljiv management, medoddelčno timsko delo s centralno koordinacijo
Stil vodenja	Ukazovanje in nadzor	Spodbujanje in usklajevanje, inovativno podjetništvo
Notranja komunikacija	Od zgoraj navzdol, hierarhična	Večsmerna mreža s centralno koordinacijo, neposredna komunikacija
Zunanja komunikacija	Centralizirana, formalna, omejeni tokovi	Formalna in neformalna, neposredne in hitre povratne informacije, večsmerni tokovi
Način izvajanja storitev	Dokumentacijski način in medosebna interakcija	Elektronska izmenjava, neosebna interakcija
Principi izvajanja storitev	Standardizacija, nepristranskost in pravičnost	Usmerjenost k uporabniku, personalizacija

Vir: A. T. K. Ho, Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative, 2002, str. 437

Poleg zgoraj predstavljenih pogledov na razmerje med e-upravo in Webrovo birokracijo se je razvil še en pogled, v okviru katerega avtorji menijo, da e-uprava celo povečuje birokracijo. Kraemer in King (2006) v tem kontekstu menita, da uvedba IKT v organizacijah javnega sektorja okrepi obstoječo hierarhično organizacijsko strukturo, saj managerjem omogoča večji nadzor nad aktivnostmi na nižjih ravneh. Snellen (1998), ki se je osredotočil na pomanjkljivosti birokratske presoje, vidi tehnologijo kot sredstvo za krepitev birokratske identitete, saj se na podlagi avtomatizacije upravnih aktivnosti obnovijo in okrepijo birokratske vrednote nepristranskosti in zakonitosti. Bovens in Zouridis (2002) menita, da uvajanje IKT povzroči večjo formalizacijo, rutinsko odločanje in poveča pridobivanje informacij. Homburg (2004) pa v uvajanju IKT v javni sektor vidi splošno povečanje birokratske narave organizacij javnega sektorja.

Na podlagi dotedanjih preučevanj razmerja med e-upravo in birokratsko organiziranostjo ter različnih, zgoraj predstavljenih pogledov na to razmerje, lahko ugotovimo, da se organizacije javnega sektorja ne bodo nikoli povsem odpovedale nekaterim načelom Webrove birokracije, saj gre največkrat za kompleksne in velike organizacije, v katerih je za uspešno delovanje nujno potrebno ohranjanje določene hierarhične avtoritete, centralizacije, standardizacije, formalizacije ipd. To v svoji razpravi poudarjata tudi Persson in Goldkuhl (2010), ki menita, da je e-uprava lahko uspešna, če kombinira elemente, ki omogočajo zmanjšanje birokracije z elementi birokracije. Pomembnejše značilnosti e-uprave za zmanjšanje birokracije so po njunem mnenju (str. 48): (1) zmanjšanje togosti; (2) zmanjšanje razdrobljenosti; (3) bolj prilagodljive rešitve; (4) višja stopnja profesionalizacije; (5) vertikalna in horizontalna integracija; in (6) zmanjšanje neposrednega stika, s čimer se zmanjša vpliv funkcionalnih omejitev. Na drugi strani pa med pomembnejše značilnosti birokratske organiziranosti za uspešno uvedbo e-uprave štejeta (str. 48): (1) centralizacijo; (2) zakonitost; (3) produktivnost; (4) vzpostavitev različnih pravil prek

avtomatizacije; (5) predvidljivost; (6) izboljšanje transparentnosti; in (7) povečanje odgovornosti zaradi enake obravnave in zakonitosti.

Ena izmed posledic predstavljenih različnih in nedorečenih pogledov na preoblikovanje organizacij javnega sektorja v dobi e-uprave so prav gotovo redki, parcialni in različno poimenovani »organizacijski« modeli, ki naj bi sledili trendu uvajanja sodobnih IKT v te organizacije. V nadaljevanju sledi prikaz nekaterih pomembnejših modelov.

2.5.3 Dosedanji (organizacijski) modeli e-uprave

2.5.3.1 Layne & Leejev model

Layne in Lee (2001) sta v odmevnem prispevku (citiranem v več kot 1.160 virih; glej Google Scholar) *Developing fully functional E-government: A four stage model* predstavila štiristopenjski model razvoja e-uprave, katerega sta razvila na podlagi izkušenj s projekti e-uprave v ZDA. Posamezne stopnje v tem modelu ponujajo pot za preoblikovanje procesov v organizacijah javnega sektorja tako, da sledijo izzivom, ki jih prinaša razvoj e-uprave ob določeni tehnološki in organizacijski kompleksnosti (Layne & Lee, 2001). Stopnje modela so katalogizacija, transakcija, vertikalna povezanost in horizontalna povezanost. Te stopnje sta prikazala glede na stopnjo integracije ter tehnološke in organizacijske kompleksnosti, kot je prikazano na Sliki 8. Ta model je prvi, ki se, sicer v omejenem obsegu, dotakne nekaterih organizacijskih izzivov, potrebnih za doseganje posamezne stopnje v razvoju e-uprave.

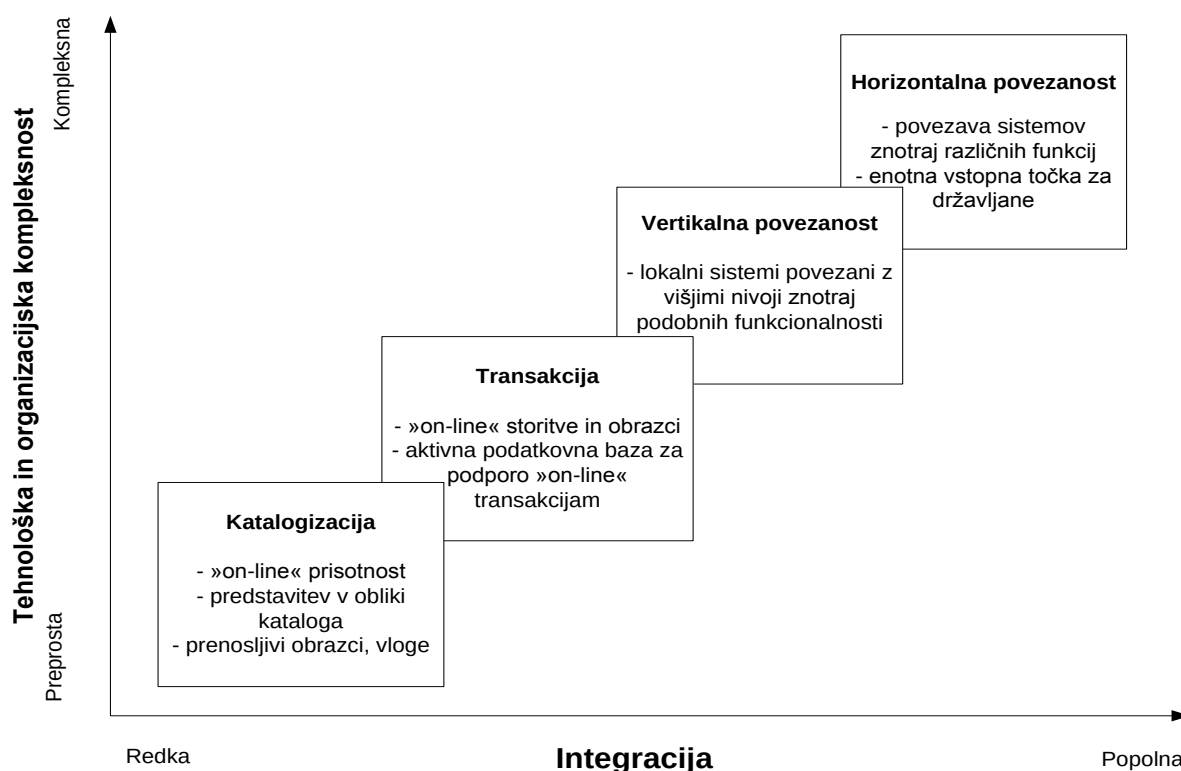
Pomen posamezne stopnje (Layne & Lee, 2001, str. 126–134):

- **Katalogizacija:** v tej stopnji organizacije javnega sektorja oblikujejo spletne strani in objavljajo preproste informacije na spletu predvsem zaradi pritiska medijev, vse bolj informacijsko pismenih zaposlenih, zahtevnih državljanov in ostalih udeležencev. Ta stopnja ne zahteva posebnega strokovnega znanja za upravljanje s spletnimi tehnologijami. Organizacijski izzivi na tej stopnji so zato majhni. Največji izziv je dodelitev pristojnosti in odgovornosti za celotno usklajevanje in načrtovanje prisotnosti storitev na nacionalni spletni strani in dodelitev pristojnosti posameznim organizacijam za vzdrževanje spletne strani.
- **Transakcija:** s pojavom in nadaljnjim razvojem spletnih strani uradniki kot tudi državljani zaznajo potenciale spleta in ostalih storitvenih kanalov in jih želijo čim bolj izkoristiti. Zahteve državljanov po spletni oddaji obrazcev namesto oddaje na specifični lokaciji od organizacij zahtevajo vzpostavitev aktivne podatkovne baze za podporo spletnim transakcijam. Organizacijski izzivi so na tej stopnji že večji. Obstoječe elektronske baze podatkov je treba reprogramirati, treba je obravnavati vprašanja zaupnosti in varnosti na ravni celotne organizacije, kar zahteva analizo obstoječe zakonodaje ipd.
- **Vertikalna povezanost:** ta stopnja pomeni premik k preoblikovanju upravnih storitev in ne zgolj avtomatizacije in digitalizacije obstoječih procesov, saj e-uprava ne pomeni zgolj »nalaganja obstoječih storitev na splet«. Veliko je funkcij in upravnih postopkov, ki zahtevajo vključitev več kot samo enega organa/oddelka. Da bi se predhodno oblikovane transakcije nemoteno izvajale, je treba zagotoviti ustrezno povezanost, ki je lahko vertikalna

ali/in horizontalna. Vertikalna povezanost predvideva povezovanje različnih nivojev v okviru ene funkcije. Zahteva precejšnjo organizacijsko prilagoditev zaposlenih, saj s povezovanjem različnih nivojev le-ti postajajo nadzorniki celotnega procesa in ne zgolj izvrševalci posamičnih nalog. Obseg dejavnosti posameznega zaposlenega presega funkcionalne omejenosti oddelka in pomeni začetek brisanja meja med oddelki/organi in pristojnostmi letih.

- **Horizontalna povezanost:** z vidika državljanov se lahko potenciali IKT optimalno izkoristijo le s horizontalno povezanostjo upravnih storitev prek različnih funkcij oz. s povezovanjem množice organov pri zagotavljanju določene upravne storitve. Tehnološko je doseganje te stopnje velik zalogaj, saj je treba opredeliti dostop in uporabo porazdeljenih podatkov, prilagoditi obstoječe aplikacije in podatkovne baze ipd. Tudi organizacijski izzivi so na tej stopnji največji, saj horizontalno povezovanje zahteva spremembe v razmišljanju vodij in ne zgolj zaposlenih, treba je preseči funkcionalno usmerjenost in se približati procesnemu pogledu na organizacijo. Največja težava nastane, ko vodje obravnavajo svoj oddelek ali organ kot najpomembnejši.

Slika 8: Štiristopenjski model razvoja e-uprave



Vir: K. Layne in J. Lee, *Developing fully functional E-government: A four stage model*, 2001, str. 124

Ne glede na to, da predstavljeni model obravnava nekatere organizacijske izzive, ga kljub njegovi odmevnosti težko štejemo med klasične organizacijske modele, saj je v svoji strukturi (prikaz stopenj razvoja e-uprave) precej podoben modelom ocenjevanja razvitosti e-uprave, katere so razvile različne mednarodne organizacije za ugotavljanje razvitosti e-uprave v posamezni državi prek ocenjevanja spletnih strani, kot so modeli Svetovne banke, Združenih narodov in Evropske komisije. Model Svetovne banke (Svetovna banka 2003) vsebuje štiri

stopnje, ki so podobne stopnjam v Layne in Leejevem modelu, in sicer objava informacij, interaktivnost, transakcija in popolna izvedba prek spleta. Stopnje modela Združenih narodov (Združeni narodi, 2010) so pojavljanje, izpopolnjenost, transakcija in povezane storitve. Evropski model CapGemini (CapGemini, 2010) sestoji iz petih stopenj, in sicer informacije, enosmerne interakcije, dvosmerne interakcije, transakcije in personifikacije. Prav zato predstavljeni model le redko zasledimo v razpravi o organizacijskih spremembah/organizacijskem preoblikovanju, ki ga povzroči uvedba e-uprave v organizacijah javnega sektorja.

2.5.3.2 Virtualna uprava

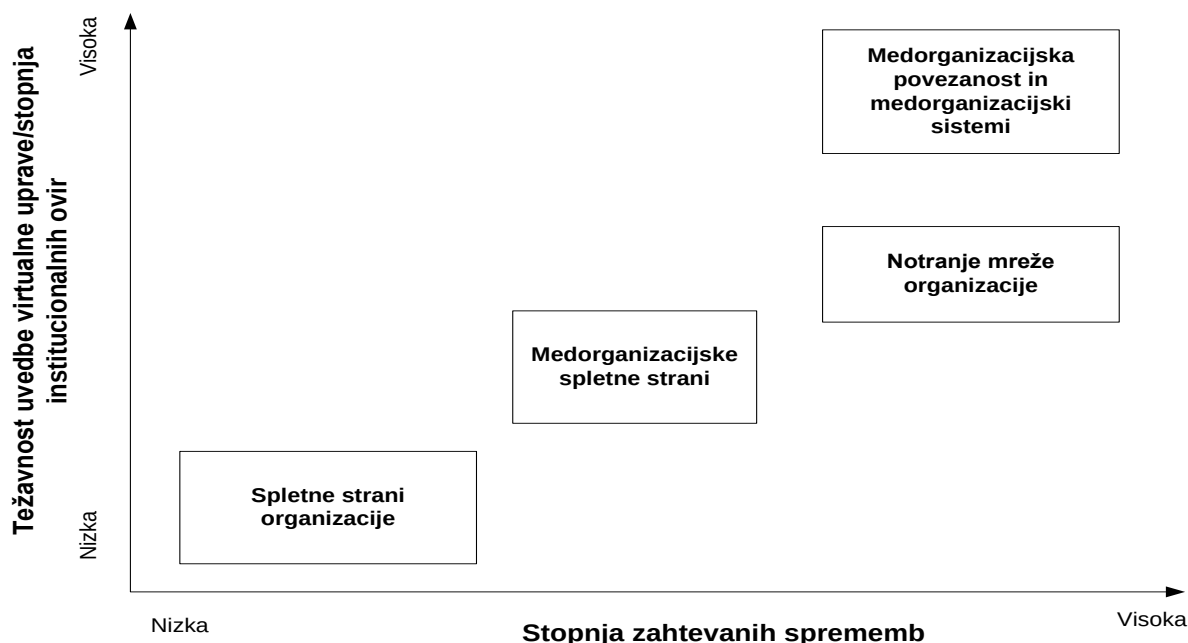
Povečanje sodelovanja med organizacijami javnega sektorja je spodbujeno z mnogimi dejavniki, med katerimi igra ključno vlogo IKT. Fountain (2001) izpostavlja tri pomembne vidike novih tehnologij, ki spodbujajo povezovanje organizacij, in sicer: (1) izjemna rast novih tehnologij, ki jih organizacije lahko uporabljajo; (2) posamezne organizacije ne morejo vzdrževati znanj z vseh tehničnih področij za svoje delovanje in so prisiljene sodelovati z ostalimi viri in strokovnjaki, ki razpolagajo s tem znanjem; in (3) zaradi hitrega tehnološkega napredka je vse težje za posamezno organizacijo, da preživi z obstoječimi tehnologijami. Fountain (2001) tako predlaga štiri oblike spletnih tehnologij, od katerih se pričakuje, da bodo vplivale na medorganizacijsko povezovanje, to so: (1) spletna stran organizacije; (2) spletna stran več organizacij; (3) notranja mreža organizacij; in (4) povezava sistemov med organizacijami. Uvajanje naštetih vrst spletnih tehnologij je povezano s spremembami v organizacijski strukturi vključenih organizacij na naslednji način (Fountain, 2001):

- **spletna stran organizacije:** organizacije ponujajo informacije za javnost, virtualna prisotnost organizacije ima tu majhen vpliv na notranjo organizacijsko strukturo;
- **medorganizacijske spletne strani:** organizacije s skupnimi uporabniki razvijejo virtualno organizacijo, kjer ponujajo ustrezne informacije na spletu, vendar ne povežejo svojih postopkov ali sistemov;
- **notranja mreža organizacij:** organizacije razvijejo intranet za povezovanje programov, politik in notranjih strukturnih ureditev vključenih organizacij;
- **medorganizacijski sistemi:** skupina organizacij poveže nekatere svoje aktivnosti za spletnimi stranmi tako znotraj kot med organizacijami. Internet na tej stopnji postane katalizator in spodbujevalec za preoblikovanje procesov, informacijskih sistemov in struktur. Potrebna je visoka stopnja organizacijskih sprememb.

Rezultat uvedbe teh tehnologij je **virtualna uprava** (angl. *Virtual State*), ki sestoji iz virtualnih organizacij, ki presegajo formalno birokratsko strukturo. Avtorica ideje o virtualni upravi Jane Fountain se sicer v svojem delu *Building the Virtual state. Information Technology and Institutional Change* (2001) ne ukvarja toliko s samim obstojem in konkretnimi organizacijskimi spremembami, ki jih zahteva uvedba virtualne uprave, ampak predvsem z institucionalnimi ovirami, ki spremljajo medorganizacijsko povezovanje. To razmerje je prikazano na Sliki 9. Avtorica meni, da so organizacije javnega sektorja vgrajene v institucionalno okolje na mikro ravni – na ravni kognitivnega spoznanja in na ravni kulture, in na makro ravni – na ravni

socialnih struktur in zakonodaje. Kognitivni vzorci (postopki, navade) postanejo institucionalni dejavniki, kadar so širše sprejeti kot samoumevni, kulturni elementi (zgodbe, miti, simboli, rituali, svetovni nazor) pa postanejo institucionalni, kadar tvorijo del vrednostnega sistema udeležencev in jih uporabljajo za reševanje različnih težav. Na makro ravni pa se izoblikujejo socialne strukture, vključujoč ostale organizacije, ostale veje uprave, ekonomske udeležence in ostale zainteresirane skupine. Prav tako vse organizacije delujejo v zakonodajnem, regulatornem, političnem institucionalnem okolju, ki sestoji iz stotine pravnih sistemov, zakonov, regulativ in finančnih sistemov. Tovrstno institucionalno okolje ni naklonjeno horizontalnemu povezovanju, saj spodbuja konkurenco glede virov med organizacijami prek strukture nadzora, proračunskega procesa in dolge tradicije birokratske politike organizacij javnega sektorja. Bolj kot se sistemi organizacij med seboj povezujejo, večje so institucionalne ovire. Izgradnja virtualne uprave je tako več kot izgradnja spletnih strani, več kot izboljšanje javnega upravljanja in več kot analiza organizacijskih sprememb in modernizacije uprave – je analiza institucionalnega preoblikovanja (Gascó, 2003).

Slika 9: Virtualna uprava in izzivi njene uvedbe



Vir: J. Fountain, *Building the Virtual state. Information Technology and Institutional Change*, 2001, str. 36

Fountainina predstavitev virtualne uprave ima poleg že omenjene pomanjkljive obravnave organizacijskih sprememb, povezanih z uvedbo navedenih tehnologij, še druge pomanjkljivosti. Yang (2003) meni, da se Fountainova preveč ukvarja le s stabilnostjo in odporom institucij, ne pove pa, kako premagati težave in olajšati proces uvedbe virtualne uprave. Cordella in Iannacci (2010) nadalje menita, da na razvoj virtualne uprave ne vplivajo le obstoječe institucionalne ureditve, ki jih navaja Fountainova, ampak je tesno povezana s cilji in politikami e-uprave, ki so vključene v tehnologije. Da se njeno videnje na razvoj virtualne uprave nanaša zgolj na zvezne uprave ZDA in je prenos modela na druge države sveta zato vprašljiv, pa meni Bretschneider (2003).

2.5.3.3 Povezana uprava

Bolj kot virtualna uprava/virtualna organizacija se je na področju e-uprave uveljavila organizacijska oblika, poimenovana **povezana uprava** (angl. *Joined-up Government*) (Bogdanor, 2005; Griffin, Foster, & Halpin, 2004; Janssen, 2010; Keast, 2011; Klievink & Janssen, 2009; Ling, 2002; Perri, 2004; Pollitt, 2003; Pollitt, 2010; Stoker, 2005). Glede na to, da državljani in podjetja posredno vodijo in usklajujejo povezave med organizacijami javnega sektorja, se pojavlja potreba po vse bolj horizontalni in vertikalni organizaciji in povezavi med organizacijami (Klievink & Janssen, 2009). Razprava v literaturi e-uprave o potrebi po vertikalni in horizontalni povezanosti organizacij javnega sektorja, po uvedbi enotnih vstopnih točk je privedla do vpeljave koncepta povezana uprava. Slednja pomeni usklajenost med organizacijskimi ureditvami, programi in politikami, ki omogočajo medorganizacijsko sodelovanje (Perri, 2004, str. 106). Kot rezultat se pojavijo povezane storitve (Goldsmith & Eggers, 2004), kjer se horizontalno povežejo funkcije med organizacijami ali vertikalno združijo storitve na več nivojih (Griffin et al., 2004).

Povezana uprava postaja ena izmed glavnih in najvišjih prioritet na področju e-uprave in zahteva visoko stopnjo prilagoditve organizacij (Klievink & Janssen, 2009). Pollitt (2010) meni, da ustvarja nove aktivnosti, saj gre za povezovanje, standardizacijo in koordinacijo aktivnosti, ki so bile prej ločene. Opozori tudi na dejstvo, da se nove tehnologije s tem, ko zahtevajo drugačno izvedbo aktivnosti, soočajo s starimi pravili, ki omejujejo izvedbo teh aktivnosti. Zato je treba spremeniti stara pravila in vpeljati nova. Griffin et al. (2004) so na podlagi preučevanja napredka lokalnih uprav v smeri povezane uprave v Veliki Britaniji ugotovili, da je posebno pozornost v organizacijah pri vzpostavljanju povezane uprave treba nameniti notranjim dejavnikom (kot so kultura, kolektivna trdnost in konflikti), zunanji in notranji koordinaciji ter kontroli (kot so odločitvene strukture, politična moč, skupni proračun), odgovornosti za porabo proračunskega denarja, ponudbi storitev in upravljanju sprememb. Klievink in Janssen (2009) pa sta šla še korak dlje in na podlagi opazovanja razvoja nizozemske javne uprave, izvedbe intervjujev, fokusnih skupin, sestankov s strokovnjaki s področja e-uprave razvila model povezane uprave, katerega namen je po stopnjah izboljšati ponudbo storitev, najprej na organizacijski in kasneje na nacionalni ravni. Model povezane uprave prikazuje napredek od začetnih, omejenih povezav do povezave organizacij na organizacijski ravni ter napredek od skupnega spletnega portala do virtualnih storitev prek portala in vse do povezane uprave na nacionalni ravni (Slika 10). Visoka stopnja osredotočenosti na uporabnika zahteva visoko stopnjo fleksibilnosti, saj je za vsak korak potreben unikaten poslovni proces, ki zahteva povezavo mnogih organizacij in oddelkov.

Značilnosti posameznih stopenj modela povezane uprave so (Klievink & Janssen, 2009, str. 278–282):

- **Stopnja uvedbe posameznih aplikacij:** ta raven pomeni vertikalno integracijo in horizontalno segregacijo – ta stopnja je opredeljena kot nefleksibilna. Za izvajanje določenih nalog in postopkov organizacije razvijajo sisteme znotraj sebe, neodvisno od drugih oddelkov, IT infrastruktura podpira razdrobljene organizacije, sestavljene iz različnih

oddelkov in vsaka ima svoj sistem. Uporabnik hodi od ene organizacije do druge in že samo znotraj ene same organizacije od enega oddelka k drugemu.

- **Stopnja povezane organizacije:** zaradi razdrobljenosti organizacij, njihovih oddelkov je najprej potrebna povezava procesov in aplikacij znotraj ene same organizacije (znotraj oddelkov). Storitve se tako najprej povežejo znotraj organizacije, kar pa zahteva orkestracijo procesov, tehnologije in informacij. Uporabnik na tej stopnji vloži le eno zahtevo za vsako organizacijo.
- **Stopnja nacionalnega portala:** zaradi razdrobljenosti organizacij morajo državljani in podjetja rokovati z mnogimi organizacijami; en sam proces z vidika uporabnika vključuje različne organizacije. Organizacije zato svoje spletne storitve povežejo v enoten nacionalni portal več organizacij, ki poveže zadeve več organizacij in omogoča dostop do podatkov različnih organizacij. Uporabniki še vedno komunicirajo s posameznimi organizacijami, vendar se sedaj vse to nahaja na skupnem nacionalnem portalu. Organizacije potrebujejo nove zmožnosti za spodbujanje sodelovanja ter usmerjenost od notranje k zunanji naravnosti.
- **Stopnja medorganizacijske povezanosti:** čeprav nacionalni portal zgleda kot povezana uprava, pa je ta le plast, ki zakrije razdrobljene organizacije za njim. Uresničitev povezane ponudbe storitev zato zahteva medorganizacijsko povezovanje. To pomeni, da morajo organizacije, vključene v skupno verigo zagotavljanja storitev, delati skupaj. Obstajati mora želja po sodelovanju in skupnem vodenju verige povezanosti, treba je oblikovati skupne standarde za izmenjavo podatkov, terminologijo, tehnologijo, potrebna je vpeljava skupnih organizacijskih in tehničnih zmožnosti, katerih cilj je oblikovati enotno virtualno upravno organizacijo.
- **Stopnja povezane uprave:** ta stopnja zahteva največjo stopnjo fleksibilnosti. Za doseg te stopnje je treba vzpostaviti mehanizme za usklajevanje celotne vlade in še preko njenih meja (privatne organizacije). Za vključene organizacije to pomeni temeljito preoblikovanje organizacijske arhitekture, organizacijske strukture, kulture in sodelovanja.

Za doseg navedenih stopenj so potrebne določene organizacijske zmogljivosti v naslednjih elementih organizacije:

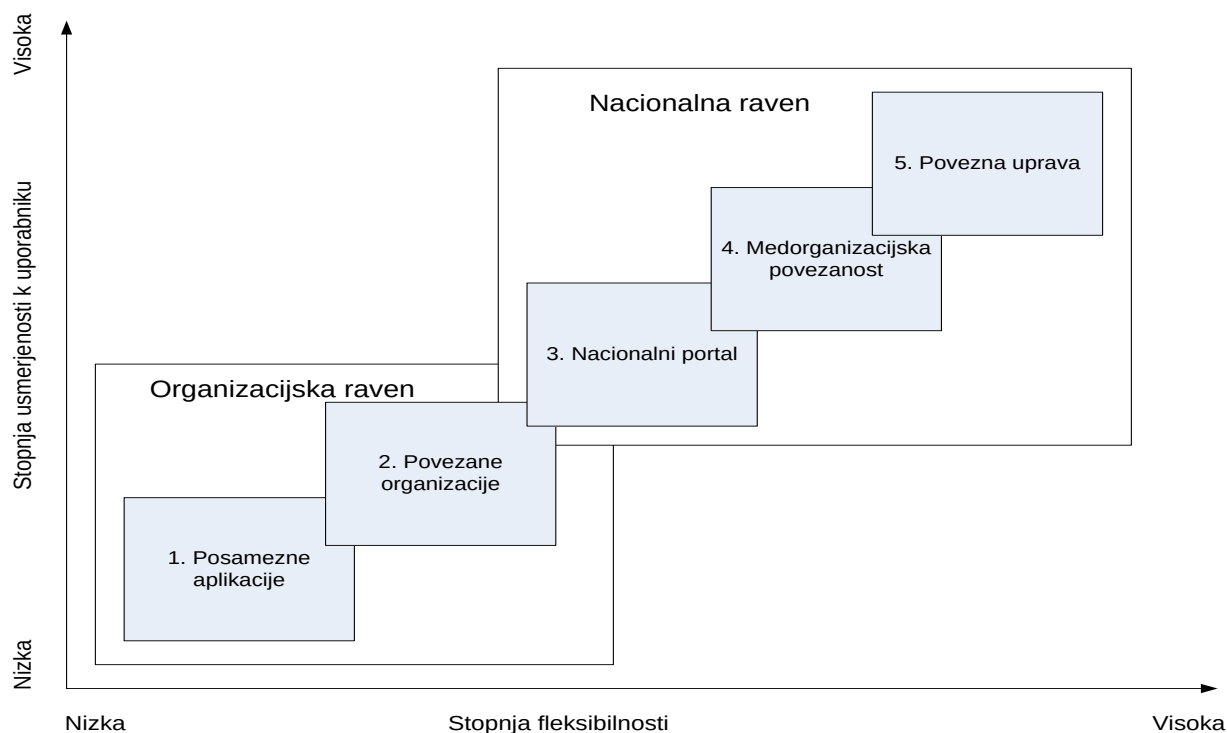
- **Udeleženci:** zmožnost upravljanja odnosov, sodelovanje in interakcije z drugimi udeleženci, najprej na ravni organizacije, nato na nacionalni ravni.
- **Tehnologija:** zmogljivosti za spopadanje z določeno tehnologijo so potrebne na vsaki stopnji.
- **Transformacija:** zmogljivosti, ki omogočajo organizacijske spremembe, management projektov ali programov za razvoj ali povezavo sistemov; ustrezen stil vodenja in spremembe v kulturi.
- **Zagotavljanje storitev:** zmožnosti za integracijo virov za zagotavljanje storitev.

Zmogljivosti se spreminjajo znotraj posameznih stopenj povezane uprave. V zadnjih stopnjah se pričakuje, da tehnologija nima več dominantne vloge, ampak to prevzamejo transformacijske zmogljivosti v kombinaciji z odnosi in zagotavljanjem storitev. To kaže na premik od

tehnoloških zmogljivosti kot ključnega spodbujevalca v začetnih stopnjah k njeni spremenjeni vlogi na višjih stopnjah.

Petstopenjski model naj bi organizacijam javnega sektorja pomagal povezati infrastrukturne objekte, razvite na centralni ravni, oblikovalcem politik pa spodbujati razvoj zmogljivosti, ki so potrebne za premik k naslednjim stopnjam.

Slika 10: Stopnje povezane uprave



Vir: B. Kliednik in M. Janssen, *Realizing joined-up government – Dynamic capabilities and stage models for transformation*, 2009, str. 279

2.5.3.4 Mrežna uprava

Razvoj povezane uprave je eden izmed dveh glavnih trendov, ki je pripomogel k vzpostavitvi **modela mrežne uprave**. Poleg pojava povezane uprave je k razvoju tega modela vodil še velik porast zunanjega izvajanja storitev s strani samostojnih agencij ali organizacij zasebnega sektorja (angl. *outsourcing*) (Goldsmith & Eggers, 2004; Janssen, 2010). Kot posledica povezane uprave se je pojavila medorganizacijska mreža organizacij za izvedbo povezane storitve. S porastom zunanjega izvajanja storitev je bilo v te mreže treba vključiti še organizacije zasebnega in neprofitnega sektorja, kar je povzročilo potrebo po novem načinu upravljanja teh kompleksnih mrež. Pričelo se je govoriti o modelu mrežne uprave oz. o modelu upravljanja z mrežami (angl. *Government by Network*). Po definiciji je mrežna uprava/mrežna organizacija dinamična in strateško načrtovana mreža samostojnih enot, utemeljena na decentralizaciji, usklajevanju in sodelovanju (Castells, 2000, str. 178), sestavljena iz niza vozlišč, preko katerih se izmenjujejo viri in informacije (Koppenjan & Klijn, 2004). Organizacijske enote (različni nivoji javnega sektorja, organizacije zasebnega in neprofitnega sektorja) so v mrežo povezane s pomočjo

sodobnih IKT. Po tej opredelitvi bi torej mrežno upravo lahko razumeli kot nadgradnjo povezane uprave.

Za utemeljitelja »teorije« mrežne uprave na področju e-uprave veljata Goldsmith & Eggers (2004), ki mrežno upravo prikažeta kot najvišjo stopnjo uprave v smislu zmožnosti upravljanja mrež glede na stopnjo javno-zasebnega partnerstva (Slika 11). Tradicionalni *hierarhični model* dejansko nima zmožnosti upravljanja mrež javno-zasebnega partnerstva, saj je osredotočen le na lastne procese in strukture. Tudi *zunanje izvajanje* v okviru novega upravljanja javnega sektorja po mnenju avtorjev teh zmožnosti še nima. *Povezana uprava*, ki povezuje različne nivoje organizacij javnega sektorja, že razpolaga z določenimi znanji o upravljanju različnih tipov mrež, vendar pa ji za to manjkajo posebna znanja, ki jih je mogoče nadgraditi v sodelovanju z zasebnim sektorjem. To pomanjkljivost odpravlja *mrežna uprava*, ki združuje visoko stopnjo javno-zasebnega partnerstva in visoko sposobnost upravljanja mrež povezane uprave (Goldsmith & Eggers, 2004).

Slika 11: Modeli uprave glede na zmožnost upravljanja mrež



Vir: S. Goldsmith in W. D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, 2004, str. 20

Eggers in Goldsmith (2004, str. 9–22) sta nadalje opredelila pet ključnih gradnikov mrežne uprave oz. upravljanja z mrežami:

- **Strategija:** mrežna uprava pogosto ne uspe prav zaradi nejasno opredeljene strategije in vizije; torej opredelitve, katere cilje želi organizacija doseči in kako so ti povezani s tem, kar člani mreže želijo pridobiti z njo. Organizacije javnega sektorja namesto jasno opredeljenih ciljev običajno identificirajo stvari, ki jih same ne počnejo dobro, in prosijo organizacije zasebnega sektorja, da jih one izvedejo za njih.

- **Načrtovanje in aktiviranje:** ta gradnik odgovarja na vprašanja, kot so: kdo naj vzpostavi mrežo, kateri model je optimalen, kakšne so zakonske zahteve in kakšen je pretok finančnih sredstev. Načrtovalec in aktivator mreže morata ugotoviti, kako združiti različne organizacije za brezhibno izvedbo storitev ob iskanju odgovorov na te zahteve.
- **Uspešnost povezovanja:** v okviru tega gradnika je treba zagotoviti skladnost ciljev, meriti uspešnost, porazdeliti delo v mreži in oceniti lastno delo.
- **Človeški kapital:** gre za opredelitev potrebe po kadrih z zmožnostmi in znanji s področja upravljanja mrež, kjer je treba opredeliti nove zahtevane veščine za upravljanje mrež, pridobiti in zadržati ustrezne kadre, izdelati načrt izobraževanja, razviti centre odličnosti, vzpostaviti strategije upravljanja z znanjem ipd.
- **IKT:** kot spodbujevalec in orodje povezovanja med različnimi partnerji.

Najpomembnejše prednosti tako opredeljenega mrežnega modela uprave so *fleksibilnost* (prilagodljivost mrež), *inovativnost* (uporaba novih tehnologij in novi pristopi reševanja problemov), *hitrost* (decentraliziranost in neodvisnost posameznih članov omrežja ter možnost hitrega dostopa do podatkov izboljšujejo hitrost in kakovost sprejetih odločitev) in *specializacija* (izbira najbolj strokovno usposobljenega izvajalca storitev) (Eggers & Goldsmith, 2004).

Prikaz izbranih organizacijskih modelov e-uprave nam precej nazorno pokaže, da se ti še razvijajo, da se organizacijskih izzivov, ki jih prinaša uvedba sodobnih IKT v poslovanje organizacij javnega sektorja, lotevajo na različne načine, zelo malo se ukvarjajo s tem, kateri organizacijski elementi so ob vpeljavi IKT najbolj prizadeti oz. se dotaknejo le nekaterih elementov. Glavni fokus je še vedno na razvoju/razvitosti spletnih strani, ki naj bi omogočale izvedbo upravnih storitev prek spleta in ne toliko na sami organizacijski prilagoditvi, ki je potrebna za doseg določene stopnje razvitosti. Vsem pa je skupno, da so glavni spodbujevalec in gradnik razvoja teh modelov sodobne IKT, ki so svojo vlogo v tem procesu okrepile prav v dobi e-uprave. Za ponazoritev okrepljene vloge IKT pri preoblikovanju organizacij javnega sektorja v tem obdobju je tretje poglavje namenjeno analizi vloge le-te od zgodnjih začetkov njenega uvajanja v poslovanje tovrstnih organizacij od konca 60. let prejšnjega stoletja do danes.

3 VPLIV IKT NA ORGANIZACIJSKO PREOBLIKOVANJE JAVNEGA SEKTORJA: OD AVTOMATIZACIJE DO E-UPRAVE

3.1 Značilna obdobja uvajanja IKT v organizacije javnega sektorja

Organizacije javnega sektorja so dejavni uporabnik tehnoloških inovacij že vse od konca 60. let prejšnjega stoletja, s tem da je bil proces uvajanja novih tehnologij v tovrstne organizacije vse do konca 20. stoletja večinoma zvezen. Za takšen razvoj velja, da nove tehnološke rešitve praviloma predstavljajo konceptualno in tehnološko nadgradnjo dotedanjih rešitev (Vintar, 2004); njihov vpliv na obstoječe organizacijske strukture in procese je zato majhen (Dunlevay et al., 2005; Hughes, 2003). S prehodom na elektronske dokumente in izvajanje storitev prek interneta od sredine 90. let prejšnjega stoletja dalje pa je poslovanje v organizacijah javnega sektorja dobilo povsem drug značaj (Vintar, 2004) in kazati so se začeli prvi večji vplivi novih tehnologij na

organizacijske strukture in procese (Dunlevay et al., 2005). Vendar so nove organizacijske zmožnosti zaenkrat še slabo izkoriščene; vse preveč je namreč še opiranja na stare vzorce delovanja uprave (Vintar, 2004).

Kljub temu, da uvajanje informacijskih (komunikacijskih) tehnologij (v nadaljevanju bomo za vse vrste tehnologij, uvedene v organizacije javnega sektorja, uporabljali enotni termin IKT) v organizacije javnega sektorja poteka že vsaj štiri desetletja, v dosednji literaturi skorajda ni zaslediti sistematičnega prikaza razvojnih obdobjev uvajanja novih tehnoloških rešitev v te organizacije. V tuji literaturi sta ta obdobja do sedaj najnazorneje prikazala Bellamy in Taylor (1998), v domači literaturi pa Vintar (2004). Slednji se pri opredelitvi in prikazu trajanja obdobjev opira na uvajanje IKT v organizacije javnega sektorja v Sloveniji.

Bellamy in Taylor (1998), na katera se pri opredelitvi obdobjev uvajanja IKT v organizacije javnega sektorja sklicuje ker nekaj avtorjev (npr. Heeks, 2001; Hudson, 1999; Hughes, 2003; Kamel, 2006; Tönnisson, 2003), sta vpeljala naslednja obdobja (str. 38–53):

- avtomatizacija (1960–1980),
- informatizacija (1980–sredina 1990),
- transformacija (sredina 1990–).

Hughes (2003) ob uporabi njune opredelitve meni, da bi bilo za zadnje obdobje, torej transformacijo, primernejše poimenovanje »e-uprava«. Vendar avtorja tega poimenovanja ne uporabita, kar je verjetno posledica dejstva, da sta to opredelitev razvila v obdobju, ko se je e-uprava šele začela razvijati. Uporabi pa to poimenovanje Vintar (2004), po katerem so tri ključna obdobja uvajanja IKT v organizacije javnega sektorja (str. 3–4):

- avtomatizacija (1970–1990),
- informatizacija (1990–2000),
- e-uprava (2000–).

Poimenovanje tretjega obdobja, kot ga uporabi Vintar (2004) – e-uprava, bomo uporabili tudi sami, saj se v novejši literaturi o e-upravi govori kot o novem valu uvajanja IKT v javni sektor, transformacija oz. preoblikovanje pa se pogosteje omenja kot posledica razvoja e-uprave. Za vsako od treh identificiranih obdobjev lahko opredelimo ključne tehnološke in organizacijske značilnosti, na podlagi katerih si lahko ustvarimo splošno predstav o »oblikih« in vlogi IKT v posameznem obdobju.

3.1.1 Obdobje avtomatizacije

Tehnološke značilnosti. Avtomatizacija s tehnološkega vidika pomeni uvedbo avtomatskih strojev, naprav in računalniških programov v proces (v iSlovar). Za organizacije javnega sektorja je konec 1960. to pomenilo avtomatsko obdelavo velikega števila podatkov s pomočjo velikih, zmogljivih računalnikov (npr. IBM 370), ki so se pričeli pojavljati v 60. in so v zgodnjih 70. letih prejšnjega stoletja omogočali sočasno delo več uporabnikov, ki so se nanj priključili preko zunanjih naprav, predvsem terminalov in kasneje mikroračunalnikov. Uporaba računalnikov je v

tem obdobju omejena na operativno raven delovanja uprave in na administrativno tehnična in preprostejša strokovna opravila, kot so izdelava strukturiranih dokumentov, poslovnih računov, agregacija finančnih in operacijskih rezultatov (Coe & Borthick, 1984; Kelly, 1978); gre za masovno procesiranje dokumentov, aplikacije podpirajo ločene postopke, kar povzroči problem redundance podatkov (Bekkers & Frissen, 1992). Ti sistemi so izredno nefleksibilni, saj je večina aplikacij takšnih, da jih je treba spisati povsem na novo, v kolikor se pojavi nova zahteva (Kelly, 1978).

Organizacijske značilnosti. V obdobju avtomatizacije se uprava kot sistem v organizacijskem smislu ni bistveno spremenila ne na mikro, kaj šele na makro ravni. Upravni postopki so praktično nespremenjeni, le posamezna rutinska opravila, ki so se prej izvajala ročno, so se avtomatizirala (Vintar, 2004). Namen uporabe tehnologije v tem obdobju je zmanjšanje obstoječih stroškov papirnatega poslovanja in uporaba informacij kot stranskega produkta (Bellamy & Taylor, 1998); organizacija še vedno ostaja birokratska.

3.1.2 Obdobje informatizacije

Tehnološke značilnosti. Informatizacija s tehnološkega vidika pomeni uvedbo informacijske tehnologije v delovni proces (v iSlovar). Vse bolj cenovno dostopni osebni računalniki in informacijski sistemi, vse bolj prilagojeni aktivnostim posamezne organizacije, v drugi polovici 80. in v začetku 90. let prejšnjega stoletja prispevajo k nadaljnji modernizaciji javnega sektorja in prehodu v obdobje informatizacije. Nove generacije programskih jezikov, relacijske baze podatkov, LAN omrežja omogočijo integracijo prej ločenih nalog, medsebojno odvisnost organizacij od informacij, večjo transparentnost poslovanja in sprejemanja odločitev. Eden izmed najpogostejše analiziranih informacijskih sistemov v tem obdobju je geografski informacijski sistem (Brudney & Maureen Brown, 1992; Nedović Budić & Godschalk, 1993; Robey & Sahay, 1996), ki je zapleten računalniški sistem za zajem, upravljanje, analiziranje in poizvedbo prostorsko povezanih podatkov pri kompleksnem načrtovanju in reševanju problemov in se uporablja kot orodje za podporo odločanju. V tem obdobju se je obdelava pretežno formatiziranih numeričnih podatkov razširila na obravnavo poljubnih informacij, besedil, poslovne grafike in oblikovanje dokumentov kot tudi na področje zahtevnejših analiz podatkov in podporo odločanju (Vintar, 2004).

Organizacijske značilnosti. Za razliko od obdobja avtomatizacije, ko se je tehnologija uporabljala predvsem za opravljanje posameznih nalog, se je v obdobju informatizacije trend iz individualnih računalniških delovnih mest obrnil k večnamenskim delovnim mestom z dostopom do programov iz lokalnih in centralnih enot in povezovanjem med delovnimi mesti (Stormgaard, 1992). Novi viri in informacije v tem obdobju že prinašajo nekatere spremembe za organizacijo, katere Bellamy in Taylor (1998) vidita kot vzporedne spremembam, ki jih je prinesel NUJS. Po njunem mnenju novi viri in oblike informacij organizacijam omogočajo (str. 47):

- povezovanje in vključevanje podatkov iz različnih virov, kar močno izboljša spomin organizacije;

- izboljšanje organizacijskega znanja, saj novi načini povezovanja in usklajevanja podatkov omogočajo več informacij tako o zunanjem okolju kot notranjem stanju v organizaciji;
- večjo fleksibilnost pri določanju o tem, kdo lahko dostopa do informacij in uporablja te informacije;
- nov način komunikacije znotraj in med organizacijami.

3.1.3 Obdobje e-uprave

Tehnološke značilnosti. S tehnološkega vidika je e-uprava v splošnem definirana kot uporaba sodobnih IKT s poudarkom na internetu in z njim povezanimi tehnologijami znotraj organizacij javnega sektorja (Waksberg Guerrini & Aibar, 2007). Z razvojem novih programskih rešitev in vse zmogljivejšo strojno opremo se je konec 90. let prejšnjega stoletja »konzervativni pogled« na uporabo IKT v organizacijah javnega sektorja pričel močno spreminjati (Senevirante, 1999). Neprilagodljive sisteme so zamenjali prilagodljivi sistemi, temelječi na omrežjih in novih oblikah elektronske komunikacije. Tehnologije, kot so uporaba e-pošte za notranjo in zunanjo komunikacijo, naraščanje prisotnosti in uporabe spletnih strani in intraneta (Goldsmith & Eggers, 2004), razvoj elektronskih storitev za različne skupine uporabnikov, naraščanje elektronskega sistema javnih naročil, velik prehod od papirnatega na elektronsko poslovanje (Dunlevay et al., 2005), so omogočili povsem nov način poslovanja organizacij javnega sektorja. Tehnologija je tako postala ključni generator sprememb v načinu poslovanja uprave in izvajanju storitev za uporabnike (Hughes, 2003).

Organizacijske značilnosti. Medtem ko se je v obdobju avtomatizacije in informatizacije tehnologija uporabljala predvsem v ozadju delovanja uprave, je v obdobju e-uprave nenadoma stopila med ponudnika in uporabnika storitev ter omogočila delovanje na povsem nov način, brez papirja, na daljavo, brez osebne stika s stranko ipd. Sodobna tehnologija v tem obdobju omogoča vpeljavo novih sistemskih in organizacijskih rešitev (Vintar, 2004). Že opredelitve e-uprave same po sebi govorijo o zmožnostih IKT za organizacijsko preoblikovanje javnega sektorja v tem obdobju. Po opredelitvi Evropske komisije je e-uprava uporaba vseh IKT v kombinaciji z organizacijskimi spremembami in novimi sposobnostmi zaposlenih, s ciljem izboljšanja storitev javne uprave, spodbujanja procesov demokratičnega odločanja in javnih politik (COM, 2003). OECD (2001) v svojem poročilu definira e-upravo kot uporabo novih IKT znotraj uprave, ki zajame vse njene funkcije; še posebej internet in z njim povezane tehnologije predstavljajo velik potencial za preoblikovanje organizacijske strukture in procesov v upravi. Grant in Chau (2005, str. 9) e-upravo opredeljujeta kot obširno zastavljeno pobudo o preoblikovanju uprave, spodbujeno z izkoriščanjem zmožnosti, ki jih ponuja IKT. Bellamy in Taylor (1998) e-upravo vidita kot uporabo metod prenove poslovnih procesov za popolno preoblikovanje organizacij javnega sektorja. Iz teh opredelitev lahko razberemo, da tehnologija v obdobju e-uprave iz organizacijskega vidika pomeni velik preskok za organizacije javnega sektorja, saj ima potencial za radikalno preoblikovanje teh organizacij.

Sintezo nekaterih najbolj tipičnih značilnosti in razlik med zgoraj predstavljenimi obdobji prikazuje Tabela 7.

Tabela 7: Nekatere tipične značilnosti obdobja avtomatizacije, informatizacije in e-uprave

Značilnosti obdobja	Avtomatizacija	Informatizacija	E-uprava
<i>Način uvajanja</i>	Od spodaj navzgor	Od zgoraj navzdol	Od zgoraj navzdol (za celotno upravo)
<i>Vpliv na organizacijo</i>	Majhen: predvsem na operativno raven	Velik: spremembe v organizacijski kulturi organizacije	Velik: spremembe v managementu, organizacijski kulturi in temeljnih predpostavkah
<i>Potrebna tehnologija</i>	Samostojni računalniki, lokalne mreže	Lokalne in globalne mreže, internet, intranet	Internet, infrastruktura javnih ključev, tehnologija za celovito upravljanje z e-dokumenti
<i>Pobudniki sprememb</i>	Nižji in srednji management	Vrhovni management	Politika
<i>Odgovornost za izvedbo</i>	Nižji in srednji management	Vrhovni management	Vrhovni management
<i>Obseg sprememb v poslovnih procesih</i>	Majhen: predvsem v načinu izvajanja, ročna opravila se nadomešča z avtomatiziranimi	Velik: možna je popolna prenova poslovnih procesov (BPR)	Radikalen: nujna je prenova in integracija procesov
<i>Baze podatkov</i>	Delne po poslovnih funkcijah	Integrirane po upravnih resorjih	Integrirane v okviru celotne uprave
<i>Vpliv na management</i>	Delen	Velik	Radikalen
<i>Vloga IT v organizaciji</i>	Vpliv se čuti na operativni in tehnični ravni	IT dobiva strateško vlogo, vse vitalne funkcije organizacije so odvisne od uporabe IT	IT ni več le sredstvo za doseganje ciljev, pač pa omogoča nove cilje
<i>Spremembe v normativni ureditvi</i>	Niso nujne	Koristne, včasih celo pogoj za uspeh projektov informatizacije	Nujne in pogoj za uspešen razvoj

Vir: M. Vintar, *E-uprava – pogled pod lupino*, 2004, str. 4

3.2 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje po posameznem obdobju skozi prizmo elementov razširjenega Leavittovega modela

Že ob kratki predstavitvi posameznega obdobja uvajanja tehnologij (IKT) v organizacije javnega sektorja smo v grobem nakazali, da tehnologija, značilna za posamezno obdobje, različno vpliva na spremembe v organizaciji. V obdobju avtomatizacije so spremembe najbolj vidne na ravni posameznih nalog, v obdobju informatizacije v celotnem procesu, v obdobju e-uprave pa naj bi se razširile na celotno organizacijo, kar pomeni, da naj bi uvedba IKT (radikalno) prizadela vse ključne elemente organizacije, kot so procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura. Te elemente kot ključne elemente organizacije prikazuje razširjen in prirejen Leavittov model (glej podpoglavje 1.2.2, Slika 4). Leavittov (razširjen) model je pogosto uporabljen kot osnova pri preučevanju/prikazu organizacijskih sprememb, katere povzroči uvajanje novih tehnologij/IKT v poslovanje organizacij (npr. Danziger et al., 1993; Davenport, 1993; Davis et

al., 1992; Galliers, 1995; Keen, 1981; Kovačič et al., 2004; Kovačič & Peček, 2002; Lucas & Baroudi, 1994; Lyytinen & Newman, 2008; Wilson, 1999). Elemente tega modela zato za analizo organizacijskih sprememb po posameznih obdobjih uporabimo tudi sami, in sicer tako, da na podlagi **analize študij**, ki obravnavajo razmerje med IKT in organizacijskimi spremembami, identificiramo značilne spremembe v teh elementih za posamezno obdobje. Za obdobje avtomatizacije analiziramo študije v obdobju od 1970 do 1990 (pri tem je treba poudariti, da je študij, ki se ukvarja z vplivom IKT na organizacijske spremembe, v tem obdobju, zelo malo), za obdobje informatizacije upoštevamo študije v obdobju od 1990 do 2000, za obdobje e-uprave pa od leta 2000 naprej. Analiza in ocena sprememb po posameznem obdobju je opravljena na osnovi nekaterih splošnih atributov za spremljanje sprememb v posameznem elementu (ti attribute bodo v nadaljnjih poglavjih še podrobneje opredeljeni in razdelani), in sicer:

- **atributi sprememb v procesih:** spremembe v nalogah, spremembe celotnega procesa, čas izvedbe procesa, vertikalno izvajanje, horizontalno izvajanje, kakovost informacij, nadzor in upravljanje procesa;
- **atributi sprememb pri ljudeh:** nove kompetence in veščine, izmenjava znanj in izkušenj, zadovoljstvo pri delu, vodenje, spremembe v komunikaciji;
- **atributi sprememb v organizacijski kulturi:** artefakti, vrednote, temeljne predpostavke (Schein, 1992) in vedenje;
- **atributi sprememb v organizacijski strukturi:** ključne dimenzije, opredeljene v podpoglavju 1.2.3, kot so formalizacija, specializacija, standardizacija, hierarhija pristojnosti, centralizacija/decentralizacija in profesionalizacija.

3.2.1 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje v obdobju avtomatizacije

V obdobju avtomatizacije je imela IKT največji vpliv na spremembe v **procesih oz. posameznih nalogah**, kjer je šlo v večini primerov za avtomatizacijo množičnih rutinskih nalog, ki so se prej izvajale ročno, kot so priprava teksta, izračuni, vnos zahtevkov ipd. Kelly (1978) v študiji o avtomatizaciji proračunskega procesa v zveznih državah ZDA navaja, da je avtomatizacija proračunskega procesa omogočila pripravo teksta za proračunski postopek. Sistemi za urejanje teksta so omogočili brisanje, vstavljanje teksta, vrstic, avtomatsko številčenje strani. Tabele za izračun, ki so se prej vpisovale ročno, so se lahko shranile na računalniku in ob vsaki spremembi medsebojno uravnotežile. Zahtevki in vloge, ki so prihajali s strani agencij, so se vnesli v računalnik, kar je povečalo preglednost in izboljšalo ekonomičnost. Avtomatizacija je tako omogočila za nekaj stopenj hitrejšo izvedbo nalog. Coe in Borthick (1984) na primeru uvajanja računalniško vodene revizije v zvezni vladi ZDA poročata, da je takšna revizija omogočila avtomatizacijo posameznih nalog, ki so se prej izvajale ročno, kot so preverjanje izračunov, risanje vzorcev transakcij in njihovo testiranje, agregacija finančnih in operacijskih rezultatov in analiza finančnih razmerij.

IKT ima v tem obdobju tudi določen vpliv na **ljude**, saj od zaposlenih zahteva določena računalniškega znanja in usposabljanja. V primeru računalniško vodene revizije so morali strokovnjaki za revizijo osvojiti nove veščine za uporabo revizijskih programov, sodelovati pri

razvoju teh programov. Za optimalen izkoristek novega sistema je bilo treba močno okrepiti usposabljanje v zveznih agencijah (Coe & Borthick, 1984). Računalniški strokovnjaki morajo v tem obdobju znati nuditi ustrezno podporo uporabnikom sistema (Kelly, 1978). Kraemer in Danziger (1984) nadalje pri analizi vpliva računalnikov na delovno okolje zaposlenih v občinskih upravah ZDA ugotavljata, da nova tehnologija pri večini zaposlenih poveča zadovoljstvo pri delu, saj ima uporaba računalnikov pomemben vpliv na izboljšanje dosežkov pri delu. Nasprotno pa Kelly (1978) opaza, da lahko nova tehnologija povzroči precejšen odpor pri zaposlenih, še posebej zato, ker razvijalci sistemov ne poznajo delovanja organizacije.

Organizacijski kulturi se v analiziranih raziskavah praktično ne posveča pozornosti. Kelly (1978) npr. navaja, da je bila uvedba računalniških aplikacij v proračunske procese omejena predvsem zaradi napačne predstave in razumevanja računalnikov s strani uporabnikov. Vpliv na **organizacijsko strukturo** je v tem obdobju zelo majhen. Kraemer in Danziger (1984) na primeru občinskih uprav ZDA ugotavljata, da večina v raziskavo vključenih zaposlenih (1.448) meni, da avtomatizacija ni vplivala na nadzor nad njihovim delom, prav tako ni povečala njihovega nadzora nad delom drugih. Podobno Atiyyah (1988) na primeru analize vpliva računalnikov na management in organizacijo v javnem sektorju Saudske Arabije ugotavlja, da ima avtomatizacija majhen vpliv na sprejemanje odločitev, nadzor in spremembe v uradniških položajih. Izjema je Klatzky (1970), ki navaja, da ima avtomatizacija vpliv na sprejemanje odločitev, saj se nižje in višje ravni osvobodijo rutinskih opravil in s tem prevzemajo odločitve z višjih ravni oz. na višjih ravneh sprejemajo bolj odgovorne in dolgoročne odločitve.

V Tabeli 8 so na podlagi gornjega opisa prikazane nekatere najbolj značilne spremembe v posameznem elementu za obdobje avtomatizacije.

Tabela 8: Vpliv IKT v obdobju avtomatizacije po elementih razširjenega Leavittovega modela

Elementi	Obseg sprememb	Avtorji/Študije
Procesi	– Spremembe v posameznih nalogah, ki so se prej izvajale ročno; – vsaka naloga se izvaja ločeno; – za nekaj stopenj hitrejša izvedba nalog.	Coe & Borthick (1984); Kelly (1978); Kraemer (1969)
Ljudje	– Zaposleni se morajo naučiti uporabljati nove funkcije (evidentiranje, obdelava in iskanje informacij); – razvijalci sistema sodelujejo pri razvoju ločenih sistemov; – povečati je potrebno komunikacijo med uporabniki in razvijalci sistemov; – zaznati je tako večje zadovoljstvo kot odpor zaposlenih.	Coe & Borthick (1984); Kelly (1978); Kraemer & Danziger (1984)
Organizacijska kultura	– Odpraviti je potrebno napačne predstave in razumevanje računalniških tehnologij.	Kelly (1978)
Organizacijska struktura	– Formalizacija ostaja na isti ravni; – zanemarljivo majhen vpliv na specializacijo dela; – standardizirajo se le posamezne naloge, ne pa celotni postopki; – računalništvo ne vpliva bistveno na funkcijo nadzora in spremembe v uradniških položajih, lahko pa povzroči spremembe v decentralizaciji odločitev.	Atiyyah (1988); Coe & Borthick (1984); Kelly (1978); Klatzky (1970); Kraemer & Danziger (1984)

3.2.2 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje v obdobju informatizacije

Večina analiziranih študij, ki jih lahko štejemo v obdobje informatizacije (večina je bila izvedena v prvi polovici 90. let prejšnjega stoletja) in analizirajo vpliv IKT na **proces**, potrjuje, da je imela IKT v tem obdobju velik vpliv na spremembe v celotnem procesu. Bekkers in Frissen (1992) ob preučevanju informatizacije nizozemske davčne in carinske uprave ugotavljata, da je bila pred letom 1985 vloga IKT v procesih teh organizacij le v masovnem procesiranju dokumentov, aplikacije so podpirale le posamezne vrste davkov, kar je povzročilo redundanco podatkov. Informatizacija po letu 1985 pa je z uporabo relacijskih baz podatkov in nove generacije programskih jezikov omogočila, da so se podatki različnih vrst davkov združili za posameznega zavezanca ali skupino zavezancev, in s tem poskrbela za horizontalno povezano izvedbo procesa. Stormgaard (1992) na podlagi analize informatizacije danske javne uprave poroča, da se je v 70. in 80. letih prejšnjega stoletja tehnologija uporabljala predvsem za opravljanje posameznih nalog, po tem obdobju pa se je trend iz individualnih računalniških delovnih mest preusmeril k večnamenskim delovnim mestom, s čimer so se vzpostavile nove povezave med prej ločenimi nalogami. Spremembe v celotnem procesu je povzročil tudi eden izmed najbolj razširjenih informacijskih sistemov v lokalnih upravah proti koncu 80. let prejšnjega stoletja, to je GIS (geografski informacijski sistem). slednji je povezal naloge, ki so vključevale geodetske storitve, kartiranje, oblikovanje, načrtovanje in druge s tem povezane aktivnosti (Brudney & Maureen Brown, 1992; Nedović Budić & Godschalk, 1993; Robey & Sahay, 1996). Na ta način so se oblikovali novi postopki prostorskega analiziranja. Odzivnost javnih služb, dostopnost in kakovost informacij so se z uvedbo tega sistema močno povečale (Brudney & Maureen Brown, 1992). V tem obdobju se je izvedba celotnega postopka v splošnem skrajšala in racionalizirala (Franz & Grüninger, 1992; Nygard, 1992; Virtanen, 1992).

Ljudje so morali ob uvedbi novih IKT v tem obdobju postati celoviteje usposobljeni za izvajanje postopkov, pridobiti nove kompetence in veščine, spremenila se je komunikacija, okrepilo sodelovanje in izmenjava izkušenj ipd. Nedović Budić in Godschalk (1993) v primeru analize vpliva človeških dejavnikov na sprejemanje GIS v lokalnih upravah ZDA poročata, da sta ustrezno usposabljanje uporabnikov in njihovo vključevanje v razvoj in vpeljavo sistema izredno pomembna dejavnika, ki povečujeta verjetnost za uspešno sprejetje GIS. Za uspešno uvedbo carinskega informacijskega sistema na Norveškem je bilo treba zagotoviti posebno usposabljanje in svetovanje vsem vključenim carinskim uradom s strani centralnega Direktorata za trošarine in carine (Nygard, 1992). Ob uvedbi lokalnih storitvenih centrov na Danskem so morali zaposleni poleg sistemov za iskanje informacij, na novo spoznati še delovanje številnih specializiranih sistemov za posamezne naloge (Stormgaard, 1992). Zaznati je tudi že spremembe v komunikaciji, saj neposredno komunikacijo že zamenjujejo postopki elektronske (Bekkers & Frissen, 1992; Virtanen, 1992). Povezovanje nalog preko več oddelkov spodbuja sodelovanje med zaposlenimi (Franz & Grüninger, 1992; Nedović Budić & Godschalk, 1993) ter med zaposlenimi in razvijalci sistema (Danziger et al., 1993; Nygard, 1992).

Spremembe je moč opaziti tudi v **organizacijski kulturi**. Nedović Budić in Godschalk (1993) navajata, da je na uspešno/neuspešno sprejetje GIS s strani zaposlenih v lokalnih upravah ZDA

najbolj vplivala zaznana relativna prednost novih tehnologij, pomemben vpliv pa so imeli tudi osebna prepričanja in vrednote ter predhodne izkušnje glede IKT. Bekkers in Frissen (1992) na primeru informatizacije nizozemske davčne in carinske uprave ugotavljata, da so morali zaposleni narediti popolni kulturni premik iz vase zaprte, na zakonih in pravilih temelječe kulture v navzven, k storitvam usmerjeno kulturo, kar je bila velika težava. V primeru uvedbe elektronske pošte v nizozemski parlament je bilo zaznati, da se zaposleni bojijo tehnologije, se ne zavedajo njenih zmožnosti in je ne poznajo, saj jo dojemajo kot nekaj nevidnega (Bekkers & Frissen, 1992). Stevens, Chaill, in Overman (1992) so na primeru zveznih uprav ZDA zaznali, da imajo IKT pozitiven vpliv na povečanje uspešnosti posameznikov, zadovoljstva in zmanjšanje konfliktov. Vendar je v splošnem obstoječa organizacijska kultura v tem obdobju prej zaznana kot ovira pri informatizaciji kot pa spodbujevalni dejavnik.

Organizacijska struktura v obdobju informatizacije tudi že čuti določene spremembe. Prišlo naj bi do despecializacije rutinskih nalog na podlagi horizontalne širitve dela in do specializacije nerutinskih nalog (Bekkers & Frissen, 1992). Nygard (1992) ob tem na primeru uvedbe carinskega računalniškega sistema na Norveškem izpostavlja, da je zelo težko govoriti o tem, ali uvedba sistema vodi k večji specializaciji ali despecializaciji, saj so zaposleni na eni strani postali bolj specializirani znotraj področja carin in trošarin, ker razpolagajo z vsebinskim in računalniškim znanjem s tega področja, na drugi strani pa poleg področja carin in trošarin po novem obvladajo še področje knjigovodstva in revizije, kar vodi k despecializaciji. Spremembe v izvajanju postopkov zahtevajo nova pravila o izvajanju, kar vpliva na formalizacijo. Npr. v primeru uvedbe elektronske pošte v kabinet nizozemskega parlamenta v letu 1987 je bilo treba pravila opredeliti na novo, saj elektronska pošta zahteva višjo stopnjo avtorizacije, upravljanja in varnosti (Bekkers & Frissen, 1992). Standardizacija izvajanja postopkov se poveča, saj je potrebna podrobna opredelitev strukture podatkov, izmenjave informacij itd. (Bekkers & Frissen, 1992). Prihaja do povečanja centralizacije in decentralizacije (Bekkers & Frissen, 1992; Pinsonneault & Kraemer, 1993; Robey & Sahay, 1996; Virtanen, 1992). Informatizacija na eni strani zahteva sprejemanje odločitev s strani centralnega organa, na drugi strani pa poveča decentralizacijo zaradi zmanjšanja rutinskih opravil na vseh ravneh. Robey in Sahay (1996) v primeru uvajanja GIS v eni izmed lokalnih uprav ZDA ugotavljata, da je za uspešno uvedbo GIS najprej potrebna visoka stopnja centralizacije s strani vplivne skupine, ki pa mora IKT razumeti kot skupen vir, zgrajen na obstoječih pristojnostih, saj je le tako možna decentralizacija sistema na nižje ravni. Virtanen (1992) na podlagi analize uvedbe katastrskega informacijskega sistema na Finskem (katerega cilj je bila integracija podatkov o nepremičninah, ki so se nahajali v različnih registrih, v centralno bazo) poroča, da centralna baza odseva očitno centralizacijo na področju nepremičnin, vendar je uporaba informacij o isti nepremičnini decentralizirana bolj kot kdajkoli, saj imajo do njih dostop vse ravni uprave, ki te informacije potrebujejo za svoje odločanje. Sprejemanje odločitev na višjih ravneh se izboljša, saj informatizacija omogoča boljše organizacijsko načrtovanje, učinkovitejšo razporeditev virov in zmanjša negotovost odločitev zaradi večje kakovosti informacij (Brudney & Maureen Brown; 1992; Nygard, 1992; Stevens et al., 1992). Pomembno je poudariti, da se zaradi informatizacije avtonomija sodelujočih organizacij ne zmanjša, saj organizacije ostajajo organizacijsko avtonomne, poveča pa se njihova odvisnost v okviru pravnih, tehnoloških in komunikacijskih omrežij (Franz & Grüninger, 1992;

Virtanen, 1992). Kljub navedenim vplivom IKT na strukturo projekti informatizacije v analiziranih študijah vplivajo le na posamezne vidike strukture in je skoraj nemogoče govoriti o celovitih spremembah v strukturi.

V Tabeli 9 so povezane nekatere najbolj značilne spremembe v posameznem elementu za obdobje informatizacije.

Tabela 9: Vpliv IKT v obdobju informatizacije po elementih razširjenega Leavittovega modela

Elementi	Obseg sprememb	Avtorji
Procesi	– Spremembe v celotnem procesu; – hitrejša izvedba celotnega procesa zaradi interaktivne obdelave podatkov in izmenjave informacij; – racionalizacija postopka; – zaznati je delno horizontalno izvajanje procesov; – poveča se kakovost informacij.	Bekkers & Frissen (1992); Brudney & Maureen Brown (1992); Franz & Grüninger (1992); Nedović Budić & Godschalk (1993); Nygard (1992); Robey & Sahay (1996); Stormgaard (1992); Virtanen (1992)
Ljudje	– Zaposleni morajo pridobiti nova računalniška znanja; – zaradi širitve dela morajo pridobiti nove kompetence z drugih področij; – postanejo bolj profesionalni pri opravljanju svojega dela zaradi zmanjšanja rutinskih opravil; – razvijalci sistema morajo biti sposobni predlagati aplikacije, ki odgovarjajo na točno določene potrebe nekega oddelka, organizacije; – neposredno komunikacijo že zamenjuje elektronska komunikacija; – poveča se sodelovanje med zaposlenimi in med zaposlenimi in razvijalci sistemov.	Bekkers & Frissen (1992); Brudey & Maureen Brown (1992); Danziger et al. (1993); Nedović Budić & Godschalk (1993); Nygard (1992); Stormgaard (1992); Virtanen (1992)
Organizacijska kultura	– Na uspešno/neuspešno sprejetje informatizacije vplivajo zaznana relativna prednost novih IKT, osebna prepričanja in vrednote ter predhodne izkušnje glede IKT; – potreben je popolni kulturni premik iz vase zaprte, na zakonih in pravilih temelječe kulture v navzven, k storitvam usmerjeno kulturo; – zaznati je, da se zaposleni tehnologije bojijo, se ne zavedajo njenih zmožnosti in je ne poznajo, saj jo dojemajo kot nekaj nevidnega.	Bekkers & Frissen (1992); Nedović Budić & Godschalk (1993)
Organizacijska struktura	– Formalizacija se na eni strani poveča, na drugi zmanjša; – poveča se standardizacija postopkov; – pojavi se despecializacija rutinskih nalog in specializacija nerutinskih nalog; – centralizacija in decentralizacija se povečata – decentralizacija se poveča zaradi ciljne usmerjenosti enot pri organiziranju in razporejanju virov, centralizacija pa zaradi strategije informatizacije, ki je močno centralizirana.	Bekkers & Frissen (1992), Brudey & Maureen Brown (1992); Franz & Grüninger (1992); Nygard (1992); Pinsonneault & Kraemer, (1993); Robey & Sahay (1996); Stevens et al. (1992); Stormgaard (1992); Virtanen (1992)

3.2.3 Vpliv IKT na organizacijsko preoblikovanje v obdobju e-uprave

Obdobje e-uprave je obdobje, v katerem se pričakuje, da ima IKT velik vpliv na spremembe v vseh elementih razširjenega Leavittovega modela in v katerem je opaziti pomemben premik od sprememb v procesih, na katere je imela IKT največji vpliv v obdobju informatizacije, k spremembam v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi. Pri tem je treba poudariti, da je iz dosedanjih študij e-uprave moč razbrati predvsem potencialne sodobnih IKT pri organizacijskem preoblikovanju, torej, kaj se od njih pričakuje, medtem ko o konkretnih organizacijskih spremembah analizirane študije govorijo v omejenem obsegu. Se pa je obseg študij, ki se ukvarjajo z analizo vpliva IKT na spreminjanje organizacij v obdobju e-uprave za razliko od prejšnjih dveh obdobj, močno povečal. To med drugim kaže na to, da zavedanje o okrepljeni vlogi IKT pri preoblikovanju organizacij javnega sektorja v tem obdobju narašča.

Izvedba **procesov** pod vplivom novih IKT v obdobju e-uprave postaja učinkovitejša, predvsem v smislu skrajšanja potrebnega časa za izvedbo procesa (Kim, Pan, & Pan, 2007; Moon, 2002; Politt, 2010), standardizacije postopkov (Maniatopoulos, 2005; Politt, 2010; van Veenstra, Janssen, & Tan, 2010), poenostavitve, boljšega upravljanja z informacijami in izmenjave le-teh (Indihar Štemberger & Jaklič, 2007; Letiner & Kreuzeder, 2005). IKT imajo velik potencial za vertikalno (povezovanje več nivojev v okviru ene funkcije) in horizontalno (povezovanje več funkcij, oddelkov, organizacij) izvajanje procesov (Klievink & Janssen, 2009; Layne & Lee, 2001; Moon, 2002). Indihar Štemberger in Jaklič (2007) na primeru prenove procesov na slovenskem ministrstvu za šolstvo poročata, da so bili pred prenovo procesi nedokumentirani, nedefinirani, službe so bile organizirane po tradicionalnih funkcijah in oddelkih, kar pomeni, da oddelki niso imeli nobenega vpliva na procese v drugih oddelkih. Po izvedbi prenove pa so procesi postali dokumentirani, definirani in se izvajajo na poenoten način. Imenovani so bili procesni vodje, ki so odgovorni za usklajevanje bodočih sprememb v vseh oddelkih. Izboljšala sta se upravljanje z informacijami in proces izmenjave le-teh. Li (2009) na podlagi analize kitajske e-uprave ugotavlja, da je e-uprava eden izmed najpomembnejših dejavnikov preoblikovanja uprave, ki je dramatično spremenil tok podatkov in informacij med oddelki, lokalnimi upravami in centralno upravo. Vendar pa je horizontalno in vertikalno izvajanje procesov pogosto še nerealizirano, še zlasti takrat, ko se pojavi potreba po medorganizacijskem povezovanju (Griffin et al., 2004; Groznik & Trkman, 2009; Klievink & Janssen, 2009; Moon, 2002).

Delo z novimi tehnologijami postaja vse bolj zahtevno in **ljudje** v organizacijah javnega sektorja postajajo vedno bolj nadzorniki celotnega procesa in ne zgolj izvajalci nalog (Layne & Lee, 2001). Vedno več nalog je organiziranih kot projektno delo, kar od zaposlenih zahteva nove veščine, kot so samoorganiziranje, samoupravljanje, soočanje z nepričakovanimi nalogami, komunikacija, timsko delo (Leitner & Kreuzeder, 2005); znanja postajajo vse bolj kompleksna, zato je treba zagotoviti ustrezna usposabljanja in svetovanje. V tem obdobju se izrazito izpostavi vloga vodij (Al-Shehry, Rogerson, Fairweather, & Prior, 2006; Elnaghi, Alshawi, & Missi, 2007; Griffin et al., 2004; Ho, 2002; Leitner & Kreuzeder, 2005; O'Donnell, Boyle, & Timonen, 2003; Schedler & Schmidt, 2004; Scholl, 2003), od katerih se pričakujejo sistemsko razmišljanje in

načrtovanje, projektno vodenje, dajanje pobud za spremembe in modernizacijo, analiza obstoječih struktur in procesov, vzpostavitev jasne strategije vodenja in celovite strategije upravljanja s človeškimi viri, ustrezna koordinacija in kontrola, sposobnost združevanja znanj s področja IKT in razumevanje procesne dimenzije idr. Schedler in Schmidt (2004) sta na podlagi obširne raziskave med vodji v nemških zveznih upravah prišla do zaključka, da je uvedba e-uprave ključna naloga vodij, saj le med aktivnostmi vodij in uvedbo e-uprave obstaja neposredna povezanost, medtem ko so ostali dejavniki (mehki dejavniki, zunanji dejavniki in politični vplivi) le posredno povezani z uvedbo e-uprave preko aktivnosti vodij.

Poleg okrepljene vloge vodilnih je ena izmed ključnih sprememb preoblikovanja organizacij v obdobju e-uprave sprememba obstoječe **organizacijske kulture** (Ho, 2002; Indihar Štemberger & Jaklič, 2007; Klievink & Janssen, 2009; Leitner & Kreuzeder, 2005; Maniatopoulos, 2005; Schedler & Schmidt, 2004; Scholl, 2003). Zaposleni morajo preseči miselnost o departmentalizaciji in osvojiti horizontalen pogled na procese (Indihar Štemberger & Jaklič, 2007). Treba jih je spodbujati k zahtevnejšemu delu in k pripravljenosti prevzeti odgovornost, okrepiti je treba pripadnost organizaciji, medoddelčno in medorganizacijsko sodelovanje in zaupanje, razumevanje organizacijskega učenja; vodje morajo radikalno spremeniti svoje razmišljanje. Ho (2002) na podlagi preučevanja spletnih strani 55 mestnih uprav ZDA ugotavlja, da je večina zaposlenih presegla miselnost o departmentalizaciji, saj se vse bolj zavedajo, da razvoj spletnih strani ni samo tehnična služba, ampak da morajo pri tem sodelovati tudi sami. Vodje so v tem primeru osvojili miselnost o usmerjenosti na uporabnika, kar je pripomoglo k uspešni uvedbi tehnoloških sprememb. Indihar Štemberger in Jaklič (2007) na primeru prenove procesov na slovenskem ministrstvu za šolstvo kot enega izmed ključnih dosežkov izpostavljata spremenjen način razmišljanja v smeri procesne organiziranosti. Kljub opaznim spremembam organizacijske kulture pa je ta večkrat zaznana kot ovira za uspešno oz. delno uspešno uvedbo e-uprave kot pa element, ki je pripomogel k njeni uspešni uvedbi.

Večina študij, navedenih v Tabeli 10, se dotakne vpliva IKT na spremembe v **organizacijski strukturi**, saj naj bi imele tehnologije v obdobju e-uprave velik potencial za preoblikovanje obstoječih, v večini primerov še vedno klasičnih birokratskih struktur. Hitra izmenjava informacij v okviru manjših enot, reorganizacija zalednih sistemov, horizontalno in vertikalno izvajanje procesov, zmanjšanje ali odprava rutinskih opravil naj bi pozitivno vplivali na razvoj organizacij z decentralizacijo aktivnosti, preoblikovanjem iz hierarhične v mrežno strukturo in oblikovanjem novih horizontalno povezanih in strateško neodvisnih agencij (Griffin et al., 2004; Klievnik & Janssen, 2009; O'Donnell et al., 2003; van Veenstra et al., 2010). Struktura upravljanja, temelječa na specializaciji, ne more biti učinkovita v obdobju e-uprave (Layne & Lee, 2001); potrebno je novo strukturiranje nalog (Scholl, 2003). Potrebna je visoka stopnja fleksibilnosti, saj je treba povezati mnogo organizacij in oddelkov; vpeljati je treba skupne standarde za izmenjavo podatkov, skupno terminologijo, (Klievink & Janssen, 2009), standardizirati nove postopke (Pollitt, 2010). Formalizacija se zaradi poenostavitve in informatizacije postopkov zmanjša, na drugi strani pa je zaradi novega načina izvajanja postopkov treba opredeliti nova pravila varnosti, zaupanja, vzdrževanja, integritete, evidenc ipd. (Pollitt, 2010). Sprejemanje odločitev o uvedbi e-uprave se prenese na e-vodje, ki se pojavljajo

tako na najvišji (eLeadership) kot na srednji ravni (eChampions, CIO vodje), kar vodi do decentralizacije sprejemanja odločitev, vendar pa se njihova vloga pri koordinaciji in kontroli okrepi, kar poveča centralizacijo (Leitner & Kreuzeder, 2005). Kljub zavedanju vseh naštetih potencialov o možnih spremembah v organizacijskih strukturi s pomočjo novih IKT so dosedanje raziskave na konkretnih primerih ugotovile realizacijo teh potencialov v majhni meri. Ho (2002) sicer na primeru mestnih uprav ZDA ugotavlja, da večina uprav kaže prehod od klasične birokratske strukture k strukturi e-uprave. Vendar ker v tem primeru sklepanje o napredovanju naproti takšni strukturi poteka preko analize spletnih strani uprav, je takšna ugotovitev pretirana. Li (2009) ob uvedbi e-uprave v kitajsko upravo ugotavlja, da kljub ogromnim vlaganjem v tehnologijo struktura kitajske uprave v osnovi še vedno ostaja birokratska, temelječa na standardiziranih postopkih koordinacije in kontrole. Glavni izziv tako ostaja, kako uporabiti to tehnologijo za spremembe v organizacijski strukturi v smeri izboljšanja decentralizacije in zmanjšanja formalizacije.

Sinteza pričakovanih sprememb v posameznem elementu v obdobju e-uprave je prikazana v Tabeli 10.

Tabela 10: Vpliv IKT v obdobju e-uprave po elementih razširjenega Leavittovega modela

Elementi	Obseg sprememb	Avtorji
Procesi	– Spremembe v celotnem procesu (upoštevanje načel prenove poslovnih procesov iz zasebnega sektorja); – bistveno hitrejša izvedba procesa (iz nekaj minut na nekaj sekund) in možna izvedba 24 ur/dan; – horizontalno in vertikalno izvajanje procesov; – kakovost informacij se bistveno izboljša.	Elnaghi et al. (2007); Indihar Štemberger & Jaklič (2007); Kim et al. (2007); Klievink & Janssen (2009); Layne & Lee (2001); Li (2009); Moon (2002); Politt (2010); Scholl (2003)
Ljudje	– Zaposleni morajo osvojiti nove in kompleksne veščine (npr. samoorganiziranje, soočanje z nepričakovanimi nalogami) in znanja; – treba je organizirati usposabljanje za zaposlene, spodbujati kolektivno učenje; – okrepi se komunikacija znotraj in zunaj organizacije; – vodje morajo biti sposobni združiti znanje in veščine s področja IKT in razumevanje procesne dimenzije; – vodje morajo biti sposobni oblikovati strateško vizijo in celovito strategijo upravljanja s človeškimi viri, projektnega vodenja in usmerjenosti k uporabniku.	Griffin et al. (2004); Ho (2002); Indihar Štemberger & Jaklič (2007); Kim et al. (2007); Layne & Lee (2001); Leitner & Kreuzeder (2005); O'Donnell et al. (2003);

se nadaljuje

nadaljevanje

Elementi	Obseg sprememb	Avtorji
Organizacijska kultura	– Zaposleni morajo osvojiti horizontalen pogled na procese in preseči miselnost o departmentalizaciji; – izvesti je treba prehod k storitvam usmerjeni kulturi; – treba je okrepiti pripadnost organizaciji; – spodbujanje zaposlenih k zahtevnejšemu delu, pripravljenost prevzeti odgovornost; – okrepiti medoddelčno in medorganizacijsko sodelovanje in zaupanje; – okrepiti razumevanje organizacijskega učenja; – radikalno spremeniti razmišljanje vodij.	Ho (2002); Kim et al. (2007); Letiner & Kreuzeder (2005); O'Donnell, et al. (2003); Schedler & Schmidt (2004)
Organizacijska struktura	– Formalizacija se zaradi poenostavitve in informatizacije postopkov zmanjša, na drugi strani pa je zaradi novega načina izvajanja postopkov treba opredeliti nova pravila varnosti, zaupanja, vzdrževanja, integritete, evidenc; – upoštevati je treba, da na eni strani prihaja do despecializacije nalog zaradi vertikalnega in horizontalnega povezovanja (aktivnosti se decentralizirajo, zahteva se visoka stopnja prilagodljivosti pri izvajanju nalog), na drugi strani pa je potrebno novo strukturiranje nalog, kar vodi do specializacije; – potrebna je standardizacija digitalizacije podatkov, postopki se standardizirajo za več oddelkov ali organizacij skupaj (npr. uvedba e-javnih naročil), uporabljajo se enotni standardi (npr. XML strukture); – sprejemanje odločitev o uvedbi e-uprave se prenese na e-vodje, ki se pojavljajo tako na najvišji (eLeadership) kot na srednji ravni (eChampions, CIO vodje), kar vodi tako do centralizacije kot do decentralizacije sprejemanja odločitev; – zaposleni postanejo strokovnjaki za več področij, kar okrepi profesionalizacijo; – pojavi se preoblikovanje iz hierarhične v mrežno strukturo.	Griffin et al. (2004); Ho (2002); Kim et. al. (2007); Klievink & Janssen (2009); Layne & Lee (2001); Letiner & Kreuzeder (2005); Maniatopoulos (2005); O'Donnell et al. (2003); Scholl (2003); van Veenstra et al. (2010)

Iz sistematičnega pregleda in analize empiričnih študij o vplivu IKT na posamezne organizacijske elemente po razširjenem Leavittovem modelu v posameznem obdobju, lahko ugotovimo, da se je intenziteta sprememb pod vplivom IKT skozi tri obravnavana obdobja opazno spreminjala. V obdobju avtomatizacije je bil vpliv IKT največji na izvajanje administrativno tehničnih in preprostejših strokovnih nalog, v določeni meri je vpliv zaznati tudi na strani ljudi, medtem ko sta bila organizacijska kultura in organizacijska struktura prizadeti v zanemarljivem obsegu. V obdobju informatizacije so se naloge pričele združevati in vpliv IKT se je tako prenesel na procese, ki so postali bolj standardizirani, formalizirani in učinkovitejši, pričele so se kazati tudi pomembne spremembe pri ljudeh, v manjši meri pa tudi že spremembe v organizacijski kulturi in strukturi. So se pa te spremembe dogajale znotraj organizacij, ki so ostajale organizacijsko avtonomne. V obdobju e-uprave pa je internet in z njim povezane tehnologije pomenil velik premik k spremembam v vseh elementih organizacije, zlasti se pozornost preusmeri s procesov na organizacijsko kulturo in organizacijsko strukturo; v okviru ljudi pa se še posebej izpostavi vloga vodij. Največje spremembe v obdobju e-uprave se pričakujejo prav v organizacijski strukturi, katere dimenzije so se prenesle na medorganizacijsko

raven in pomenijo premik od še vedno prevladujoče birokratske strukture k novim oblikam, kot so vertikalna, horizontalna, mrežna, povezana struktura.

Pomembna ugotovitev analiziranih študij po posameznih obdobjih je tudi ta, da je zlasti v študijah s področja e-uprave opaziti veliko prepletenost in sočasno omenjanje vseh štirih organizacijskih elementov v posamezni študiji, kljub temu da se v osnovi osredotočajo na podrobnejšo obravnavo enega izmed njih. To kaže na to, da je v razmerah e-uprave potrebna sočasna obravnavo vseh organizacijskih elementov in da spremembe v enem izmed njih povzročijo ali zavirajo spremembe v drugem. Nadalje je iz ilustrativnih primerov, povzetih po empiričnih študijah s področja e-uprave, tudi razvidno, da je vloga IKT pri preoblikovanju nekaterih organizacijskih elementov na eni strani izredno pozitivna, spodbujevalna, lahko rečemo, da celo deterministična, na drugi strani pa posamezni primeri nakazujejo, da nekateri elementi (predvsem vodenje, organizacijska kultura in organizacijska struktura) lahko zavirajo izkoristek potencialov sodobnih IKT. Zato menimo, da je treba vzpostaviti ustrezni formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave, kjer se na eni strani prikaže pomen vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju, na drugi strani pa njena soodvisnost od sprememb v ostalih organizacijskih elementih. Temu je namenjeno četrto poglavje.

4 OPREDELITEV VLOGE IKT PRI ORGANIZACIJSKEM PREOBLIKOVANJU V DOBI E-UPRAVE

4.1 Izhodišča za vzpostavitev formalnega okvirja

V prejšnjem poglavju smo prikazali, da tehnologija že vsaj štiri desetletja bolj ali manj radikalno posega v delovanje organizacij javnega sektorja, s tem da se njena vloga spreminja in z vsakim novim tehnološkim ciklom povečuje. Nobenega dvoma ni, da je vloga tehnologij pri preoblikovanju organizacij javnega sektorja prav v dobi e-uprave² močno narasla. Posledično je razmerje med tehnologijo/IKT in organizacijskimi spremembami v javnem sektorju od začetka 21. stoletja naprej postalo področje vse bolj intenzivnega raziskovanja in preučevanja. V zasebnem sektorju se (za primerjavo) preučevanju tega razmerja namenja veliko pozornosti že vsaj tri desetletja (Harris, 2006). Večina avtorjev in študij v dobi e-uprave trdi, da imajo IKT v tej dobi potencial za radikalne organizacijske spremembe (npr. Bekkers, 2003; Bellamy & Taylor, 1998; Ho, 2002; Kim et al., 2007; Murphy, 2005; Okot-Uma, 2003; Traunmüller & Wimmer, 2003; 2004; Weerakkody & Dhillon, 2008; Weerakkody et al., 2011; COM, 2003; OECD, 2001). Vendar pa se na drugi strani pojavljajo avtorji, ki menijo, da je IKT le eden od elementov v organizaciji, ki je recipročno povezan z ostalimi elementi znotraj (in tudi zunaj) organizacije in da le ustrezna povezava med njimi omogoča optimalno izkoriščenje potencialov novih tehnologij (npr. Fountain, 2001; Friedlander, 2000; Lazer, 2002; Maniatopoulos, 2005; van

² V nadaljevanju bomo za obdobje e-uprave uporabljali termin »doba e-uprave«, saj je termin »obdobje« primeren zlasti za prikaz primerjave med različnimi obdobji, termin »doba« pa je primernejši za prikaz značilnosti točno določenega obdobja, v našem primeru e-uprave.

Wert, 2002). Najdemo pa tudi, sicer redke, avtorje, ki so zelo skeptični do reformnega potenciala IKT v javnem sektorju in menijo, da uvedba IKT celo krepi birokratsko naravo teh organizacij (Bovens & Zouridis, 2002; Homburg, 2004; Kraemer & King, 2006). Prva skupina študij tako IKT v dobi e-uprave vidi kot ključni, bolj kot ne neodvisni dejavnik preoblikovanja organizacij javnega sektorja, druga skupina avtorjev pa IKT vidi kot enakovreden in soodvisen element ostalim razvojnim dejavnikom v organizaciji, kot so procesi, ljudje, organizacijska struktura itd.

Tehnologija kot dejavnik organizacijskega razvoja/preoblikovanja v najširšem smislu je že vsaj stoletje predmet zanimanja številnih družbenih ved (zlasti politoloških in organizacijskih znanosti). Pri preučevanju njenih vplivov na različne družbene sisteme so bile razvite tudi številne teorije, s katerimi se poizkuša to razmerje formalizirati. Vendar ugotavljamo, da prevladujoča literatura na področju raziskovanja transformacijskih učinkov IKT na področju e-uprave le redko naslanja svoje izsledke in dognanja na teoretične okvire. Zgoraj identificirani skupini študij, ki vlogo IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja vidita različno, lahko na eni strani umestimo v teorijo o tehnološkem determinizmu in na drugi strani v socio-tehnološko teorijo.

Naše izhodišče je, da razvoja e-uprave in njenega vpliva na organizacijske spremembe javnega sektorja ni mogoče zadovoljivo umestiti v nobeno od omenjenih teorij. IKT sicer lahko opredelimo kot ključni dejavnik preoblikovanja organizacij javnega sektorja, vendar se hkrati krepi zavedanje, da je ta bolj kot kdajkoli odvisen od ostalih dejavnikov v organizaciji, deloma pa tudi v njeni okolici, ki sprožajo njegove potenciale in omogočajo ali omejujejo optimalno izrabo. Zato obstaja potreba po vzpostavitvi formalnega okvirja za opredelitev vloge IKT v tem procesu. Izhodišča za razvoj formalnega okvirja so naslednja:

1. Kritična analiza zgoraj omenjenih teorij (tehnološkega determinizma in socio-tehnološke teorije) predvsem z vidika njune uporabnosti pri pojasnjevanju razmerja med vse bolj intenzivno uporabo IKT v organizacijah javnega sektorja ter organizacijskimi spremembami, ki jih ta bodisi prinaša, omogoča ali celo zahteva za optimalni izkoristek svojih potencialov.
2. Izoblikovanje formalnega okvirja opredelitve vloge IKT in razmerja med IKT ter ostalimi organizacijskimi elementi v organizaciji za uspešno uvedbo e-uprave na osnovi opravljene kritične analize in sinteze razpoložljive literature.
3. Ovrednotenje predlaganega formalnega okvirja skozi analizo ugotovitev in trditev drugih avtorjev; v empiričnem delu pa tudi prek lastnih študij primera.

4.2 Teoretična podlaga opredelitve razmerja med IKT in ostalimi organizacijskimi elementi

Za teoretično izhodišče razumevanja vloge IKT pri spreminjanju organizacij javnega sektorja uporabimo Leavittovo opredelitev organizacije, in sicer **razširjen in prilagojen Leavittov model**, ki je podrobneje predstavljen v podpoglavju 1.2.2, grafično pa prikazan na Sliki 4, zato ga na tem mestu ne bomo ponovno predstavljali. Kot je bilo že poudarjeno, je Leavittov model pogosto uporabljen kot osnova pri preučevanju/prikazu organizacijskih sprememb, katere povzroči uvajanje novih tehnologij v poslovanje organizacij (npr. Danziger et al., 1993;

Davenport, 1993; Davis et al., 1992; Galliers, 1995; Keen, 1981; Kovačič et al., 2004; Kovačič & Peček, 2002; Lucas & Baroudi, 1994; Lyytinen & Newman, 2008; Willson, 1999), zato ga štejemo kot primerno izhodišče tudi za potrebe lastne opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju javnega sektorja v dobi e-uprave. Za poglobljeno analizo razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami se opremo še na dve že omenjeni in za našo razpravo prikladni teoriji, to sta **teorija o tehnološkem determinizmu** in **socio-tehnološka teorija**.

4.2.1 Tehnološki determinizem

Tehnološki determinizem je redukcionistična teorija, ki predpostavlja, da tehnološki napredek določa družbenega. Njegovi začetki segajo v obdobje po prvi svetovni vojni, ko so svetovni voditelji tehnologiji pripisovali velik pomen (Wyatt, 2008). Tehnološki determinizem obravnava tehnologijo kot osnovo družbe v preteklosti, sedanjosti in prihodnosti. Nove tehnologije preoblikujejo družbo na vseh ravneh: institucionalni, družbeni in na ravni posameznika. Človeški dejavniki in družbeni dogovori so sekundarnega pomena (Chandler, 1996). Vendar pa gre pri tovrstni opredelitvi za skrajni pogled, ki vidi tehnologijo kot neodvisno od družbenih zadev, gre za t. i. trdi (angl. *hard*) determinizem. Na drugi strani pa se je kot odgovor na stroga načela trdega determinizma pojavil mehki (angl. *soft*) determinizem, ki poudarja večjo vlogo vključevanja in izbire posameznika. Tehnologija je v tem primeru umeščena znotraj kompleksnih socialnih, ekonomskih, političnih in kulturnih mrež. Tudi znotraj mehkega determinizma je tehnologija še vedno vodilni dejavnik družbenega razvoja, vendar dopušča možnost, da posameznik sprejme odločitev glede na predvidene izide določene situacije. Ločnica med trdim in mehkim determinizmom je določena s tem, koliko prostora dopušča za izbiro posameznika (Lawson, 2007). Zanimivo je, da se v okviru družboslovnih raziskav, ki se ukvarjajo s sodobnimi tehnologijami, kot je internet in z njim povezane tehnologije, ponovno pojavljajo tendence po razlaganju odnosa med tehnologijo in družbo na precej determinističen način (npr. Daly, 2000; Valkenburg & Jochen, 2009; van Laer & van Aelst, 2009; Yang, 2009).

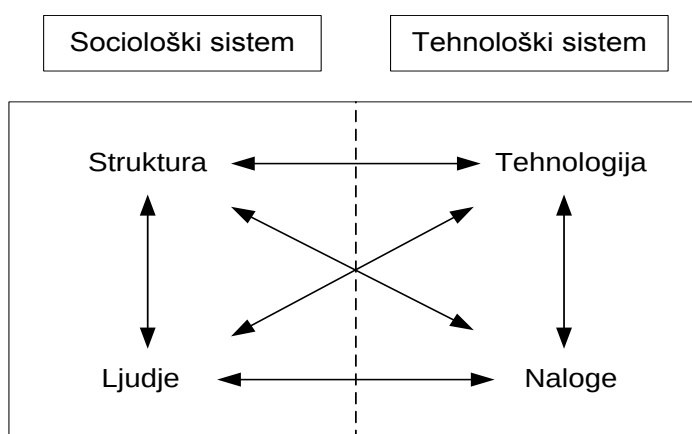
Če tehnološki determinizem na podlagi povedanega iz družbene sfere prenesemo na raven organizacije, je tehnologija v organizaciji tista, ki usmerja preoblikovanje organizacij in njenih elementov.

4.2.2 Socio-tehnološka teorija

Socio-tehnološka teorija se je razvila sredi 20. stoletja, ko so se raziskovalci preučevanja vpliva tehnologij na poslovno učinkovitost in produktivnost pričeli srečevati s problemi odpora zaposlenih ob vpeljavi novih tehnologij, z nedoseganjem pričakovanih rezultatov ipd. Tako so z ozadjem iz socioloških, psiholoških in antropoloških znanosti ugotovili, da je rešitev tovrstnih težav v tem, da se med seboj združita tehnološki in sociološki sistem, ki skupaj tvorita organizacijo. Socio-tehnološka teorija vidi organizacijo kot socio-tehnološki sistem, zgrajen iz dveh korelacijsko povezanih sistemov – sociološkega in tehnološkega (Slika 12). Tehnološki sistem je sestavljen iz nalog in tehnologije, potrebnih za preoblikovanje vložka v izložek, sociološki pa je sestavljen iz ljudi (njihovih stališč, spretnosti, vrednot, znanj, potreb), odnosov

med njimi, sistemov nagrajevanja in strukture avtoritete (Bostrom & Heinen, 1977). Vsako (pre)oblikovanje organizacije kot sistema mora vzeti v obzir ta dva podsistema. Vrnitev h klasičnim socio-tehnološkimi principom nudi okolje za uspešne organizacijske spremembe ob uvedbi novih tehnologij (Appelbaum, 1997; Bostrom & Heinen, 1977; Lyytinen & Newman, 2008). Kot je razvidno s Slik 3 in 4 ter Slike 12, se Leavittov pogled na organizacijo in socio-tehnološka teorija močno prepletata, zato Leavitta štejejo za enega od utemeljiteljev te teorije.

Slika 12: Socio-tehnološki sistem



Vir: R. P. Bostrom in J. S. Heinen, *MIS Problems and Failures: A Socio-Technical Perspective*, 1977, str. 25

4.3 Vzpostavitev formalnega okvirja

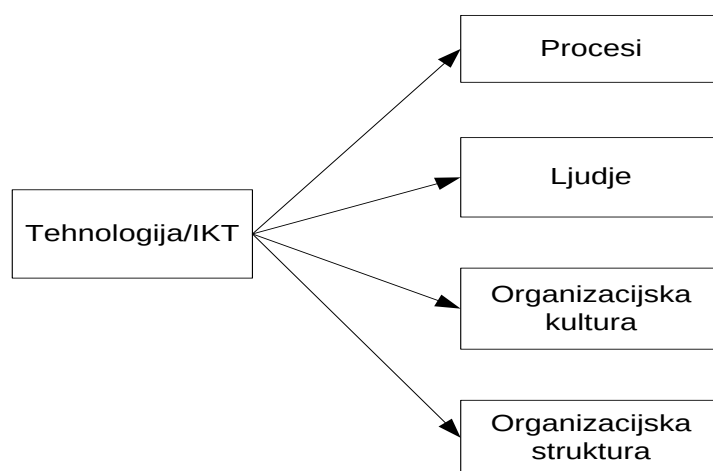
4.3.1 Vloga IKT v kontekstu tehnološkega determinizma

Po tehnološkem determinizmu bi bila IKT tista, ki usmerja preoblikovanje organizacij javnega sektorja, kar bi pomenilo, da IKT povzroči spremembe v procesih, pri ljudeh, v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi. Ti elementi so med seboj ločeni in vse, kar dopuščajo, je prosta izbira o uporabi potencialov, ki jih omogoča sodobna IKT. Slednja je v tem primeru neodvisna spremenljivka, procesi, ljudje, organizacijska kultura in struktura pa so odvisne spremenljivke, kot je prikazano na Sliki 13, kjer smo prilagodili razširjeni Leavittov model značilnostim tehnološkega determinizma.

V dobi e-uprave se pojavlja cela vrsta študij, ki izpostavljajo, da imajo IKT v tej dobi potencial za radikalno organizacijsko preoblikovanje (Bekkers, 2003; Bellamy & Taylor, 1998; Ho, 2002; Kim et al., 2007; Murphy, 2005; Okot-Uma, 2003; Traunmueller & Wimmer, 2003, 2004; Weerakkody & Dhillon, 2008; Weerakkody et al., 2011; COM, 2003; OECD, 1998, 2001), s čimer se močno približujejo determinističnemu vidiku. Poročilo OECD (1998, 2001) navaja, da je e-uprava ključni dejavnik pri reformi uprave in da imajo sodobne IKT velik potencial za preoblikovanje strukture in procesov v upravi. Bellamy in Taylor (1998) menita, da se uprava lahko preoblikuje na osnovi tehnologije, saj sodobna IKT omogoča nov pretok informacij, ki ogrožajo stare norme in zmožnosti. Ho (2002) v svojem prispevku e-upravo in z njo povezane

IKT vidi kot sredstvo pri preoblikovanju lokalnih uprav iz klasičnih birokratskih v mrežne organizacije, utemeljene na sodelovanju z zunanjimi partnerji ter kakovostnimi storitvami za uporabnike. Traunmüller in Wimmer (2003, 2004) nadalje e-upravo vidita kot primer dobrega upravljanja v informacijski družbi, ki temelji na naprednih IKT, ki vodijo do modernizacije, prestrukturiranja in prenove organizacij javnega sektorja. Za Murphyja (2005) je IKT ključni spodbujevalec oblikovanja novih politik in preoblikovanja poslovnih procesov s ciljem zagotavljanja boljših in učinkovitejših javnih storitev. Kim et al. (2007), Weerakkody in Dhillon (2008) ter Weerakkody et al. (2011) deterministično vlogo IKT podkrepijo z ugotovitvijo, da naj bi bile IKT v dobi e-uprave uporabljene za uspešno preoblikovanje javnega sektorja v takšni obliki, kot še nikoli ni bila zaznana v javnem sektorju.

Slika 13: Leavittov model, prirejen značilnostim tehnološkega determinizma



Navedeni avtorji in študije IKT obravnavajo kot glavno orodje za preoblikovanje še vedno birokratsko naravnanih organizacij javnega sektorja in ne upoštevajo, da je pogosto prav birokracija tista, ki onemogoča uspešno uvedbo IKT. Tem optimističnim pogledom na reformni potencial tehnologije kot take nekateri ugledni avtorji močno oporekajo (npr. Kraemer & King, 2006) in svoj skepticizem opirajo na številne študije in empirične raziskave, ki so bile sicer opravljene že v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja v ZDA (George & King, 1991; Gibson & Hammer, 1985; Kraemer, 1980; Kraemer, King, Dunkle, & Perry, 1992; Lehr & Lichtenberg, 1998; Robey, 1981) in teh reformnih pričakovanj ne potrjujejo. Tudi v zadnjem desetletju so se pojavili avtorji (npr. Fountain, 2001; Scholl, 2005), ki ugotavljajo, da transformacijska funkcija IKT ni deterministična, saj v praksi pogosto enaki vložki dajo v različnih okoljih razvoja e-uprave povsem različne rezultate. Tudi sami menimo, da je teorija tehnološkega determinizma preveč enodimenzionalna in enosmerna in da pri preučevanju vplivov IKT na organizacijske spremembe v dobi e-uprave ne predstavlja dovolj uporabnega formalnega okvirja.

4.3.2 Vloga IKT v kontekstu socio-tehnološke teorije

Razumevanje Leavittovega modela v razmerah socio-tehnološke teorije je prikazano že na slikah 3, 4 in 12, saj je Leavitt (1964) eden izmed predstavnikov te teorije. Po socio-tehnološki teoriji lahko organizacije javnega sektorja opredelimo kot sistem medsebojno povezanih elementov

(tehnologije/IKT, procesov, ljudi, organizacijske kulture in strukture), ki so medsebojno odvisni in spremembe v enem povzročijo spremembe v drugem. IKT je v tem primeru samo ena izmed komponent socio-tehnološkega sistema in v kolikor procesi, ljudje, kultura in struktura ostajajo na ravni birokracije, se tudi potenciali sodobnih IKT ne morejo izkoristiti. Avtorji, ki IKT v dobi e-uprave pripisujejo takšno vlogo, so v manjšini (Fountain, 2001; Friedlander, 2000; Lazer, 2002; Maniatopoulos, 2005; van Wert, 2002). Friedlander (2000) meni, da uvedba IKT lahko naleti na težave pri sprejetju v birokratskih organizacijah, saj nov tip javnega uslužbenca, ki ga zahteva uvedba e-uprave (nekoga, ki je horizontalno povezan z drugimi in sodeluje v procesih odločanja) ni sprejet v tovrstnih organizacijah zaradi hierarhične strukture odločanja in jasne razmejitve med politiko in izvrševanjem programov. Maniatopoulos (2005) na podlagi preučevanja vpeljave e-javnega naročanja v lokalne uprave Velike Britanije opozarja na pomembnost organizacijskih, političnih in ekonomskih dejavnikov, ki vplivajo na razvoj in uporabo tehnologij e-uprave, kot je sistem e-javnega naročanja. Ena izmed zagovornic socio-tehnološkega vidika je tudi Fountainova (2001), ki trdi, da so IKT in organizacijski/institucionalni dejavniki povezani recipročno, vsak izmed njih je tako odvisna kot neodvisna spremenljivka, vsak izmed njih je vzrok drugemu; institucije in organizacije določajo uvedbo IKT, ta pa jim omogoča, da bolje opravljajo svoje delo.

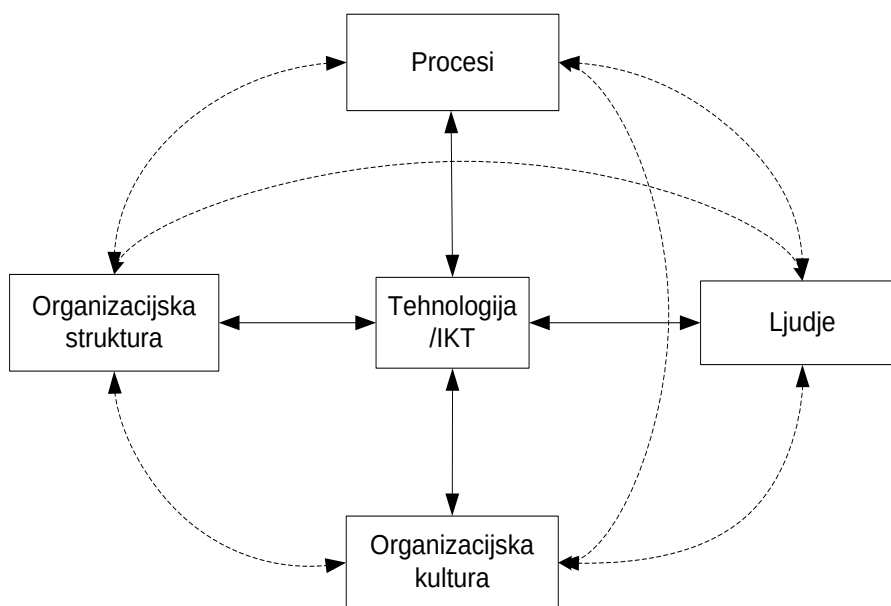
4.3.3 Predlog formalnega okvirja

Na eni strani obstajajo avtorji, ki IKT v dobi e-uprave vidijo kot orodje za radikalno preoblikovanje organizacij javnega sektorja, na drugi strani pa avtorji, ki IKT vidijo le kot enega izmed elementov v organizaciji, ki je enakovreden ostalim. Delno bi se lahko strinjali s pogledom na vlogo IKT s strani obeh skupin avtorjev, vendar z nobeno v celoti. Po tehnološkem determinizmu je IKT v dobi e-uprave ključni dejavnik preoblikovanja organizacij javnega sektorja oz. tisti, ki določa spremembe v ostalih elementih organizacije, tj. procesih, ljudeh, organizacijski kulturi in organizacijski strukturi. Po socio-tehnološki teoriji pa je IKT le eden izmed elementov v organizaciji, enakovreden ostalim, kar pomeni, da spremembe v IKT povzročijo spremembe v procesih, ljudeh, organizacijski kulturi in organizacijski strukturi in obratno. Vendar pa lahko že iz površnega pregleda vloge IKT po posameznih obdobjih njenega uvajanja v organizacije javnega sektorja, katerega smo podali v prejšnjem poglavju, ugotovimo, da je vloga IKT prav v dobi e-uprave najmočnejša in predstavlja največji potencial za preoblikovanje organizacij javnega sektorja. Prav tako pa na drugi strani ravno v tem obdobju naletimo na največje ovire, saj še tako veliki potenciali IKT ne morejo sami po sebi preoblikovati organizacij, če te na to niso pripravljene, če se nočejo odpovedati tradicionalni, rigidni strukturi, če se niso pripravljene povezovati znotraj njih samih in z drugimi organizacijami, če nimajo zadosti tehničnega, systemskega, procesnega znanja, če managerji niso pripravljeni prevzeti odgovornosti za spremembe, če imajo ljudje odpor do sprememb ipd.

Prav zaradi močne vloge IKT v dobi e-uprave in njene velike odvisnosti od ostalih elementov v organizaciji preoblikovanja organizacij pod vplivom IKT v dobi e-uprave ni moč zadovoljivo opisati in definirati niti s socio-tehnološko teorijo niti klasično teorijo tehnološkega determinizma. Menimo, da potrebujemo nek prilagojen formalni okvir, ki bo omogočal, da

tehnologijo/IKT postavimo v središče socio-tehnološkega sistema kot ključnega spodbujevalca preoblikovanja organizacij. Le-ta pa ne more delovati neodvisno, ampak je za optimalno izrabo njegovih potencialov močno soodvisen od ostalih organizacijskih elementov. Tako dobimo neke vrste nov formalni okvir, s katerim lahko še najbolj opredelimo razmerja med ključnimi dejavniki za uspešno preoblikovanje organizacij javnega sektorja v dobi e-uprave (Slika 14).

Slika 14: Formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave



4.3.4 Ovrednotenje formalnega okvirja na podlagi ilustrativnih primerov

Da bi upravičili našo predpostavko o osrednji vlogi IKT pri organizacijskem preoblikovanju na eni strani in o njeni veliki soodvisnosti od ostalih organizacijskih elementov na drugi – torej naš predlagani okvir – skušamo na podlagi ilustrativnih primerov s področja e-uprave ovrednotiti ta razmerja. Pri tem naj poudarimo, da je iz dotedanjih študij skoraj nemogoče opredeliti/ovrednotiti vsa razmerja med organizacijskimi elementi, prikazanimi v formalnem okvirju, še zlasti ne razmerij, kot so ljudje–proces, ljudje–organizacijska struktura, organizacijska kultura–proces, organizacijska kultura–organizacijska struktura ipd., zato se bomo osredotočili le na razmerja med IKT in ostalimi organizacijskimi elementi, to so procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura (na Sliki 14 so v ta namen razmerja označena s polno črto, ostala pa s prekinjeno). Bomo pa vsa ta razmerja v nadaljevanju skušali ovrednotiti na podlagi lastne empirične raziskave.

4.3.4.1 IKT kot ključni dejavnik

O ključni oz. okrepljeni vlogi IKT v dobi e-uprave smo obširno razpravljali že v poglavju 3, kjer smo prikazali njeno vlogo v nasprotju z obdobjem avtomatizacije in informatizacije. S Tabelo 10 smo tudi že nakazali, katere so potrebne organizacijske spremembe v posameznem

organizacijskem elementu, da bi se potenciali novih IKT kar najbolj izkoristili, z ilustrativnimi primeri pa tudi že delno izpostavili, kako so se ti potenciali v praksi izkoriščali do sedaj. Navedeni ilustrativni primeri v poglavju 3 (podpoglavju 3.2.3) vlogo IKT v procesu preoblikovanja organizacij javnega sektorja prikazujejo kot zelo pozitivno, torej kot element, ki ima potencial, da poseže v do takrat še precej zakoreninjeno birokratsko strukturo organiziranosti; lahko rečemo, da njeno vlogo vidi kot deterministično. Vendar se je treba zavedati, da so nove IKT postavljene v organizacije, v katerih je skozi celotno 20. stoletje prevladoval Webrov model birokracije, utemeljen na striktni hierarhiji od vrha navzdol, po katerem celotna organizacija temelji na formalnih, jasnih in izčrpnih pravilih, in da nove IKT v tovrstnih organizacijah trčijo ob celo množico dejavnikov, ki onemogočajo izkoriščenje njihovih potencialov v kar največji meri. Zato se v tem poglavju pri opredelitvi razmerij med IKT in ostalimi organizacijskimi elementi osredotočamo predvsem na ilustrativne primere, ki prikazujejo, kaj je tisto, kar v ostalih organizacijskih elementih ovira čim bolj optimalno izkoriščenje potencialov IKT in kaže na njihovo veliko soodvisnost.

4.3.4.2 Soodvisnost procesi–IKT

Procesi so najbolj podvrženi vplivom in potencialom IKT, saj je številne pozitivne izkušnje njihovega spreminjanja mogoče zaznati že od zgodnjih obdobjev uvajanja IKT. Kar nekaj avtorjev poroča o večji učinkovitosti procesov v dobi e-uprave, predvsem v smislu skrajšanja potrebnega časa za izvedbo procesa (Kim et al., 2007; Moon, 2002; Politt, 2010), večje standardizacije procesov (Maniatopoulos, 2005; Politt, 2010; van Veenstra et al., 2010), poenostavitve, boljšega upravljanja z informacijami in izmenjave le-teh (Indihar Štemberger & Jaklič, 2007). Vendar se pojavi težava, ko se morajo ti procesi povezati horizontalno (povezovanje več funkcij, oddelkov, organizacij) in vertikalno (povezovanje več nivojev v okviru ene funkcije). Moon (2002) tako pri analizi občinskih uprav v ZDA ugotavlja, da je večina na prvi ali drugi stopnji razvitosti storitev (eno- in dvosmerna komunikacija), medtem ko npr. na četrti stopnji, ki zahteva vertikalno in horizontalno povezanost, ni nobene od uprav. Groznik in Trkman (2009) neuspešno dokončanje procesa e-javnih naročil v Sloveniji povezujeta z nezadostno prenovo poslovnih procesov zaradi pomanjkljivega horizontalnega povezovanja procesov. Tudi Klievink in Janssen (2009) ob analizi napredka v smeri povezane uprave, ki zahteva povezavo mnogih organizacij in oddelkov, ugotavljata, da je večina organizacij javnega sektorja na Nizozemskem na drugi stopnji (kjer so storitve in informacijske tehnologije povezane na ravni posamezne organizacije), medtem ko so organizacije daleč od četrte in pete stopnje (medorganizacijsko povezovanje in povezana uprava). Tudi lokalne uprave v Veliki Britaniji so še daleč od povezane uprave (Griffin et al., 2004). Li (2009) prav tako poroča, da kljub ogromnim vlaganjem v tehnologijo e-uprave na Kitajskem pričakovane spremembe v procesih niso bile dosežene zaradi pomanjkanja povezovanja znotraj in med organizacijami.

4.3.4.3 Soodvisnost ljudje–IKT

Za neizkoriščenost potencialov v smislu horizontalnega in vertikalnega povezovanja procesov so prav gotovo v veliki meri odgovorni vodilni v organizacijah. Elnaghi et al. (2007), ki v svoji

študiji izpostavljajo vlogo vodilnih kot ključnih akterjev pri uspešni uvedbi e-uprave, opozarjajo, da je pomanjkanje avtoritete glavna ovira pri razvoju e-uprave. Vodje namreč uvedbo le-te razumejo le kot tehnološko misijo, ne pa kot strateško vizijo. Podobno meni tudi Maniatopoulos (2005), ki ugotavlja, da vodje uvedbo e-javnih naročil vidijo le kot proces standardizacije postopkov in prakse javnih naročil. Slabo/neustrezno projektno vodenje je bilo eden izmed glavnih vzrokov za dokaj neuspešno vpeljavo e-javnih naročil v Sloveniji (Groznič & Trkman, 2009). Podobno Klievnik in Janssen (2009) ob analizi napredka v smeri povezane uprave na Nizozemskem, kjer se večina organizacij nahaja na začetnih stopnjah, ugotavljata, da sta za napredek k višjim stopnjam vse bolj pomembna projektno vodenje in vloga vodij nasploh. Moon (2002) ob uvedbi e-uprave v občinske uprave ZDA, katero ocenjuje kot dokaj neuspešno, navaja, da so profesionalni vodje bolj zavzeti za inovacije kot politični in da so slednji lahko velika ovira pri neizkoriščenju potencialov IKT. Al-Shehry et al. (2006) ugotavljajo, da je uvedba e-uprave v Saudski Arabiji šele na začetku, in kljub temu, da obstaja jasna podpora javnega sektorja za njeno uvedbo, so za doseg ciljev potrebne spremembe managementa v organizacijah.

Neustrezne kompetence zaposlenih so prav tako lahko velika ovira pri izkoriščenju potencialov IKT, saj se mora zaposleni zavedati, da postaja nadzornik celotnega procesa in ne zgolj izvajalec naloge (Layne & Lee, 2001). Moon (2002) kot veliko oviro pri uvedbi pobud e-uprave v občinske uprave ZDA navaja pomanjkanje tehničnega znanja zaposlenih in pomanjkanje tehničnih uslužbencev. Maniatopoulos (2005) poroča o tem, da je ob uvedbi e-javnih naročil usposabljanje zaposlenih zašlo v težave zaradi pomanjkanja predhodnega računalniškega znanja. Predhodno notranje znanje in izkušnje so tudi po mnenju Scholla (2003) eden izmed pomembnih pogojev v izogib neuspešni uvedbi e-uprave.

4.3.4.4 Soodvisnost organizacijska kultura–IKT

Kadri so močno povezani z organizacijsko kulturo, v kateri nekateri vidijo glavnega krivca za slabo izkoriščenost potencialov IKT. Maniatopoulos (2005) kot največji izziv v postopku uvedbe novih IKT vidi prevladujočo organizacijsko kulturo, v okviru katere je treba spremeniti razmišljanje ljudi. Poroča o tem, da ob uvedbi XML standardov v postopke e-javnega naročanja med organizacijami ni bilo zaznati nobenega entuziazma po uvedbi tovrstnih standardov in da so zaposleni še vedno nagnjeni k ročnemu izvajanju postopka. Tudi Klievnik in Janssen (2009) kot enega izmed potrebnih pogojev za prehod k višjim stopnjam povezane uprave na Nizozemskem vidita spremembe v kulturi. Dobri odnosi med zaposlenimi in razvijalci novih sistemov so pomembni za uspešno uvedbo e-uprave (Scholl, 2003). Vendar pa se kljub velikemu pomenu sprememb v organizacijski kulturi za izkoristek potencialov sodobnih IKT v obstoječih študijah temu organizacijskemu elementu namenja malo/premalo pozornosti.

4.3.4.5 Soodvisnost organizacijska struktura–IKT

Layne in Lee (2001), katerih štiristopenjski model za preoblikovanje procesov v upravi temelji na vertikalni in horizontalni povezanosti, opozarjata, da struktura upravljanja, temelječa na specializaciji, ne more biti učinkovita v dobi e-uprave; potrebno je novo strukturiranje nalog

(Scholl, 2003). Maniatopoulos (2005) na podlagi analize vpeljave e-javnih naročil v lokalne uprave Velike Britanije ugotavlja, da je glavni izziv pri vzpostavitvi sistema e-javnega naročanja predstavljala strukturna ureditev lokalnih uprav, saj polavtonomne enote temeljijo na specializiranih storitvah, so vodene od višjih managerjev in opaziti je veliko tekmovalnost in pomanjkanje sodelovanja; tradicionalne strukture tako močno vplivajo na proces sprememb. Li (2009) ob uvedbi e-uprave v kitajsko upravo ugotavlja, da kljub ogromnim vlaganjem v IKT struktura kitajske uprave še vedno v osnovi ostaja birokratska, temelječa na standardiziranih postopkih koordinacije in kontrole in da je zato glavni izziv, kako uporabiti to tehnologijo za spremembe v organizacijski strukturi v smeri izboljšanja decentralizacije in zmanjšanja formalizacije. Koordinacija in kontrola ter odločitvene strukture imajo velik vpliv na vzpostavitev povezane uprave, ki je v lokalnih upravah Velike Britanije šele na začetku (Griffin et al., 2004). van Veenstra et al. (2010) ob uvedbi mednarodno sprejetih računovodskih standardov za zakonsko predpisana finančna poročila za podjetja na Nizozemskem ugotavljajo, da se kljub predvidevanjem, da bo standardizacija postopka spodbudila nastanek mrežne strukture, zmanjšala hierarhične ravni in povečala stopnjo horizontalnosti, mrežna struktura ni pojavila, dodan je bil še dodaten korak nadzora, vlada je še povečala svojo vlogo nadzornika procesa, kar pomeni, da se je centralnost odločanja celo povečala in da usmerjevalni organ nima moči za usmerjanje med organizacijami zaradi zaprte strukture.

Zgoraj predstavljeni ilustrativni primeri (in primeri, predstavljeni v podpoglavju 3.2.3) dokaj nazorno prikažejo, da imajo IKT na eni strani potencial za radikalno preoblikovanje organizacij javnega sektorja (ilustrativni primeri podpoglavja 3.2.3), na drugi strani pa, da je izkoriščenje teh potencialov bolj kot kdajkoli odvisno od pripravljenosti ostalih elementov na sprejetje teh potencialov in da je ta pripravljenost v večini primerov še zelo majhna (ilustrativni primeri tega poglavja). Iz primerov je tudi jasno razvidno, da se avtorji, ki analizirajo neizkoriščenost potencialov IKT zaradi ovir v ostalih elementih, pojavljajo ne le pri enem, ampak pri več elementih, kar kaže na res veliko soodvisnost med organizacijskimi elementi in na to, da je le celostni, večdimenzionalni pristop k razumevanju organizacijskega preoblikovanja pogoj za uspešno uvedbo IKT v dobi e-uprave. Naslednje poglavje je zato namenjeno opredelitvi in razumevanju koncepta organizacijskega preoblikovanja v tem obdobju.

5 ZNAČILNOSTI ORGANIZACIJSKEGA PREOBLIKOVANJA V DOBI E-UPRAVE IN VZPOSTAVITEV KONCEPTUALNEGA MODELA

5.1 Izhodišča za opredelitev značilnosti in vzpostavitev konceptualnega modela

Ilustrativni primeri razumevanja razmerja med IKT in ostalimi organizacijskimi elementi v organizacijah javnega sektorja v dobi e-uprave, predstavljeni v prejšnjem poglavju, kažejo na to, da kljub temu, da IKT na eni strani omogočajo/spodbujajo organizacijsko preoblikovanje, na drugi strani ključni organizacijski elementi tovrstno preoblikovanje prej zavirajo kot omogočajo. Zavedanje, da so za uspešno uvedbo in izkoriščanje potencialov IKT nujni prenova poslovnih procesov, radikalno prestrukturiranje, organizacijsko preoblikovanje, ki je v organizacijah

zasebnega sektorja v 90. letih prejšnjega stoletja povzročilo pravo evforijo, se je tako v dobi e-uprave preneslo tudi na javni sektor. Vendar pa iz dosedanjih študij e-uprave lahko ugotovimo, da so vplivi IKT na preoblikovanje organizacijskih struktur, procesov, organizacijske kulture, delovnega okolja še vedno relativno slabo raziskani in razumljeni.

Avtorji »organizacijskih« modelov e-uprave, predstavljeni v poglavju 2 (podpoglavje 2.5.3), se s samim pojmom organizacijskega preoblikovanja v širšem pomenu ne ukvarjajo – torej, da organizacijsko preoblikovanje zajema daljnosežne spremembe v procesih, pri ljudeh, organizacijski kulturi in organizacijski strukturi ter usmerjenost v okolje (French et al., 2005), ampak izpostavljajo le nekatere organizacijske elemente, ki naj bi se preoblikovali pod vplivom IKT. Layne in Lee (2001) se osredotočata na preoblikovanje procesov v smeri vertikalnega in horizontalnega povezovanja. Fountainova (2001) se posredno ukvarja s spremembami organizacijskih struktur organizacij, vključenih v razvoj t. i. vertikalne uprave, kot posledica uvajanja različnih oblik spletnih tehnologij; ob tem pa v središče postavi vpliv institucionalnih dejavnikov na preoblikovanje struktur. Klievink in Janssen (2009) za dosego posameznih stopenj povezane uprave opredelita nekatere organizacijske zmogljivosti, kot so udeleženci, tehnologija, transformacija in zagotavljanje storitev. Model mrežne uprave Goldsmitha in Eggersa (2004) pa je usmerjen predvsem na prikaz stopnje javno-zasebnega partnerstva zunanjega izvajanja in zmožnosti upravljanja mrež prek strategije, načrtovanja in aktiviranja, uspešnosti povezovanja, človeškega kapitala in IKT.

Avtorji študij, ki se ukvarjajo z raziskovanjem konkretnih organizacijskih sprememb ob uvajanju IKT, navedeni v Tabeli 10 in kasneje pri prikazu ilustrativnih primerov, se prav tako osredotočajo na enega, največ dva organizacijska elementa, ki naj bi bila preoblikovana pod vplivom IKT. Spremembe v procesih so glavni predmet preučevanja v študijah Indihar Štemberger in Jaklič (2007), Kim et al. (2007), Pollitta (2010) ter Scholla (2003). Organizacijska struktura je osrednji predmet zanimanja v študijah Hoja (2002), Lija (2009) in študije van Veenstra et al. (2010). Ljudje, med katerimi je izpostavljena zlasti vloga vodij, so v središču študij Elnaghi et al. (2007), Griffin et al. (2004) ter Schedlerja in Schmidta (2004), z zaposlenimi na nižjih ravneh pa se obsežneje ukvarja Moon (2002), tudi Kim et al. (2007). Leitner in Kreuzeder (2005) ter Maniatopoulos (2005) so pod drobnogled vzeli organizacijsko kulturo, O'Donnell et al. (2003) pa so se osredotočili na ključne dejavnike uspeha uvedbe novih IKT. Poleg izpostavljenega organizacijskega elementa v teh študijah se sicer posredno omenjajo tudi drugi elementi.

Ena izmed pomanjkljivosti dosedanjih študij na tem področju je tudi ta, da iz njih pogosto ni mogoče jasno razbrati, kaj se razume pod »ljudmi« in kaj pod »organizacijsko kulturo«, tudi razumevanje »procesov« in »organizacijske strukture« se večkrat prepleta. Glede na to, da gre v večini študij za uporabo študije primera, intervjujev, fokusnih skupin za analizo organizacijskih sprememb (izjema so študije Ho, 2002; Moon, 2002; Schedler & Schmidt, 2004), je iz njih tudi težko ugotoviti, na podlagi katerih dimenzij/atributov so se spremljale spremembe v obravnavanih organizacijskih elementih.

Predstavljen pogled in razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dosedanjih študijah e-uprave privede do naslednjih ugotovitev:

1. Organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave ima še vedno šibko teoretično in empirično podlago.
2. Razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave je dokaj nejasno. Dosedanje študije se z njim ukvarjajo parcialno in z različnih, pogosto izoliranih vidikov.
3. Iz dosedanjih študij je težko razbrati, katere so najpomembnejše značilnosti organizacijskega preoblikovanja ter kateri so ključni atributi v posameznem organizacijskem elementu, na katere bi morali vodje in odločevalci preusmeriti svojo pozornost za čim uspešnejšo uvedbo IKT.

Navedene ugotovitve predstavljajo ključna izhodišča za predstavitev glavnih značilnosti in kasnejši razvoj konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave. Menimo, da jasnejše razumevanje in opredelitev organizacijskega preoblikovanja lahko pripomoreta k optimalnejši izkoriščenosti potencialov sodobnih IKT.

5.2 Opredelitev značilnosti organizacijskega preoblikovanja

V literaturi s področja e-uprave obstaja zavedanje, da je to obdobje, v katerem naj bi bile IKT uporabljene za organizacijsko preoblikovanje javnega sektorja v takšni obliki, kot pred tem še ni bila nikoli zaznana v javnem sektorju. Vendar pa, kot smo na podlagi zgoraj predstavljene analize dotedanjih študij, ki preučujejo organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave, že uspeli ugotoviti, je obravnava le-tega večinoma delna, usmerjena na posamezne vidike, posamezne organizacijske elemente in le redko sledi razumevanju organizacijskega preoblikovanja, predstavljenega v splošni organizacijski literaturi. Morda se slednjemu še najbolj približa Scholl (2005), ki v teoretični razpravi v prispevku *Organizational Transformation through E-government: Myth or Reality?* razpravlja o spremembah prve in druge stopnje. Avtor ugotavlja, da je bilo organizacijsko preoblikovanje v javnem sektorju v preteklosti večinoma usmerjeno k spremembam prve stopnje, v dobi e-uprave pa se preusmerja k spremembam druge stopnje. Za ponazoritev svojih ugotovitev podaja določene predpostavke o spremembah prve in druge stopnje. Nekatere od njih za opredelitev značilnosti organizacijskega preoblikovanja uporabimo tudi sami. Vendar pa se Scholl (2005) v svoji razpravi ne ukvarja veliko s sami organizacijskimi elementi, katere naj bi spremembe druge stopnje prizadele.

Pomanjkljive obravnave organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave se lahko lotimo na podlagi razumevanja le-tega v organizacijski literaturi, predstavljenega v poglavju 1 (podpoglavju 1.3.2) in njegovih opredelitev, navedenih v Tabeli 1, in izpeljemo dve ključni dimenziji spremljanja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave. Prva dimenzija se nanaša na spremljanje **globine organizacijskega preoblikovanja**, pri čemer je zlasti uporabna razprava o spremembah prve in druge stopnje, druga pa se nanaša na spremljanje organizacijskih sprememb v ključnih organizacijskih elementih, to so procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura, kar bomo poimenovali **narava organizacijskega preoblikovanja**. Dimenziji predstavljata podlago za razvoj konceptualnega modela organizacijskega

preoblikovanja v dobi e-uprave in podlago za opredelitev ključnih atributov spremljanja sprememb v posamezni dimenziji.

5.2.1 Globina organizacijskega preoblikovanja

Organizacijsko preoblikovanje naj bi imelo za posledico spremembe druge stopnje, ki so večdimenzionalne, večstopenjske, občasne, radikalne in vključujejo nove paradigme (Levy & Merry, 1986). Vendar pa, kot že omenjeno, organizacijskega preoblikovanja ni moč obravnavati brez razumevanja in upoštevanja sprememb prve stopnje. Skoraj v vsaki poglobljeni razpravi o organizacijskem preoblikovanju se namreč navajajo tako spremembe prve kot druge stopnje (npr. Burke, 2008; Cummings & Worley, 2001; Daft et al., 2010; Dunphy & Stace, 1988; Jones, 2009; Levy, 1986; Smith, 1982), s tem da so različno poimenovane. Tudi na področju prenove poslovnih procesov, ki prav tako kot organizacijsko preoblikovanje spada v drugo generacijo organizacijskega razvoja in v poslovanje organizacij prinaša spremembe druge stopnje, je razvidna sočasna opredelitev sprememb prve in druge stopnje (Davenport, 1993; Galliers, 1995; Schnetzer, 1997; Senn, 1992) (glej poglavje 1, podpoglavje 1.3.2.2). Na področju e-uprave na potrebo po sočasni obravnavi sprememb prve in druge stopnje opozarja Scholl (2005). Po njem je bilo organizacijsko preoblikovanje v javnem sektorju v preteklosti večinoma omejeno na spremembe prve stopnje, ki so se dogajale predvsem na ravni delovnega mesta z avtomatizacijo posameznih nalog, e-uprava pa vodi k modernizaciji in preoblikovanju organizacij javnega sektorja, kar pomeni, da se od nje pričakujejo spremembe druge stopnje. Vendar pa so spremembe druge stopnje lahko uspešne samo, če so bile predhodno uspešno izpeljane spremembe prve stopnje. V tem kontekstu Scholl (2005) postavlja določene predpostavke (str. 6), in sicer: (1) spremembe prve stopnje so pogostejše zaznane v zgodnejših stopnjah razvoja e-uprave kot v njenih zrelejših stopnjah; (2) spremembe druge stopnje so pogostejše zaznane v zrelejših stopnjah razvoja e-uprave kot v njenih zgodnjih stopnjah razvoja; in (3) spremembe druge stopnje v razmerah e-uprave so rezultat dolgotrajnih sprememb prve stopnje.

Glede na to, da imajo organizacije javnega sektorja že dolgoletne izkušnje s spremembami prve stopnje kot posledico uvajanja novih tehnoloških rešitev v njihovo delovanje, naj bi bile sedaj pripravljene na uvajanje sprememb druge stopnje. Spremembe prve stopnje pod vplivom tehnologij v organizacijah javnega sektorja je namreč moč spremljati že od konca 60. let prejšnjega stoletja, ko so se množične rutinske naloge, ki so se prej izvajale ročno, prenesle v naprave za avtomatsko obdelavo podatkov (centralni računalniki in terminali). Kasneje je razvoj osebne računalništva v začetku 80. let še posebej zaznamoval spremembe na delovnem mestu. Tehnologija je imela v tem obdobju vpliv predvsem na nižje ravni v organizaciji, spremembe so bile v glavnem postopne – spremembe prve stopnje. Z razvojem interneta in e-uprave pa je tehnologija, ki se je pred tem uporabljala predvsem v ozadju delovanja uprave, stopila med ponudnika in uporabnika storitev in s tem odprla povsem nov način delovanja uprave (Vintar, 2004). Tehnologija/IKT v tem obdobju spodbudi večdimenzionalne, večstopenjske spremembe na ravni celotne organizacije in tudi na medorganizacijski ravni, ki na ta način privzemajo značilnosti sprememb druge stopnje.

Globino organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave bi torej lahko opisali s spremembami prve in druge stopnje. Ker pa je vpliv IKT v tem obdobju – za razliko od predhodnih, kjer je IKT imela vpliv predvsem na raven posameznika/delovnega mesta – viden na ravni celotne organizacije in vse bolj tudi na medorganizacijski ravni, je treba globino spremljati tudi po različnih organizacijskih ravneh, torej po vertikalnih. Burke (2008) npr. loči tri organizacijske ravni, na katerih se dogajajo spremembe, in sicer raven posameznika, raven skupine ter raven celotne organizacije, pri čemer pri vsaki obstaja še razmerje »med«. Po našem mnenju lahko raven posameznika in skupinsko raven v razmerah e-uprave zaradi večje preglednosti združimo na *raven delovnega mesta*. Ker pa se v dobi e-uprave vse bolj uveljavlja mrežna/povezana/virtualna uprava, je smiselno *organizacijsko* raven nadgraditi še z *medorganizacijsko* in ju obravnavati ločeno. Sprememb v tem obdobju namreč ne moremo pojasnjevati zgolj na ravni organizacije, saj te vse bolj presegajo meje klasične organizacije, posledično se pojavlja prehod od togih hierarhičnih v mrežne strukture. Na podlagi tega uvajamo tri organizacijske ravni sprememb v dobi e-uprave:

- raven delovnega mesta,
- organizacijska raven,
- medorganizacijska raven.

Po Levyjevem idealnem modelu (1986) so **spremembe druge stopnje** večdimenzionalne, večstopenske in v našem primeru zajemajo **organizacijsko in medorganizacijsko raven** (lahko tudi raven delovnega mesta, v kolikor je ta povezana z organizacijsko in medorganizacijsko ravno), **spremembe prve stopnje** pa se nanašajo na posamezen del ali nekaj delov organizacije, zato v to skupino spadajo spremembe **na ravni delovnega mesta**. Globino organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave tako opredelimo s spremembami prve in druge stopnje ter posledično s pripadajočimi vertikalnimi organizacijskimi ravni.

5.2.2 Narava organizacijskega preoblikovanja

French et al. (2005) navajajo, da je organizacijsko preoblikovanje nedavna razširitev organizacijskega razvoja, ki si prizadeva za ustvarjanje daljnosežnih sprememb v procesih, v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi ter usmerjenosti v okolje. Podobno tudi Cummings in Worley (2001) organizacijsko preoblikovanje opredelita kot proces radikalnega spreminjanja organizacij, vključujoč temeljne spremembe v strukturi, procesih in vedenju. Tudi Burke (2008) meni, da organizacijsko preoblikovanje zajame vse primarne dimenzije organizacije, kot so vodenje, struktura, kultura ipd.

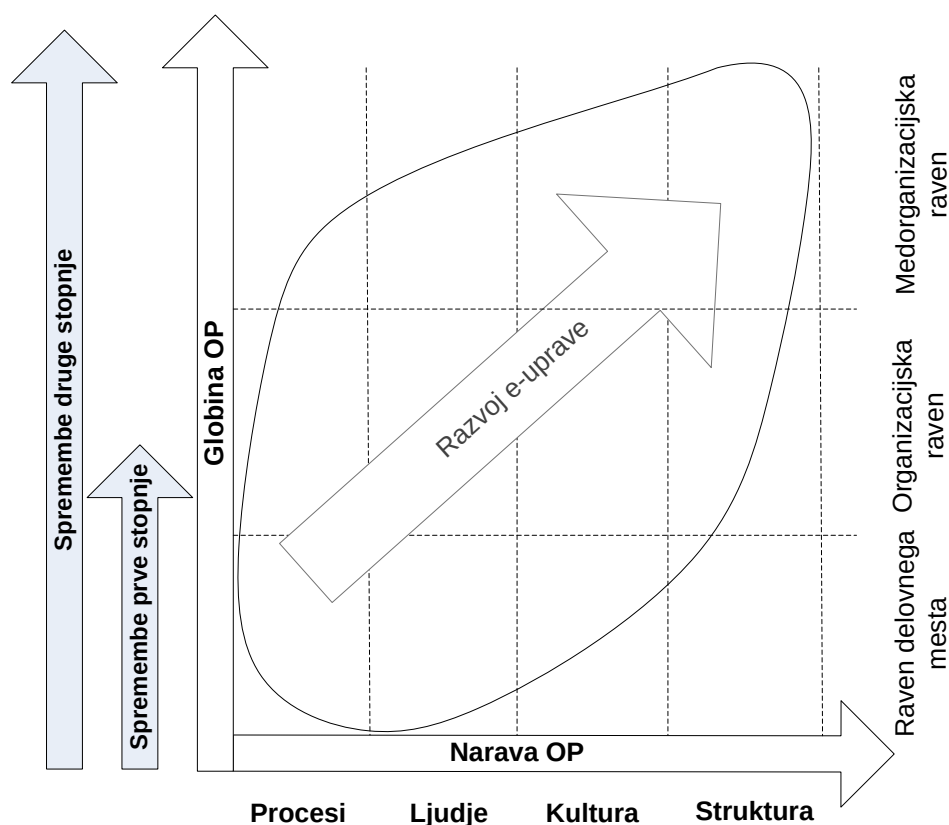
Navedene opredelitve glede na našo razmejitev dveh dimenzij organizacijskega preoblikovanja govorijo o **naravi organizacijskega preoblikovanja**, saj v središče postavljajo potrebo po sočasni obravnavi več organizacijskih elementov, in to tistih, ki jih že ves čas uporabljamo za analizo in predstavitev vpliva IKT na spreminjanje organizacij javnega sektorja v dobi e-uprave; s tem, da poleg strukture, procesov in kulture navajamo še ljudi. O spremembah v navedenih organizacijskih elementih je bilo povedanega že precej, predvsem preko predstavitve ilustrativnih primerov iz dosedanjih študij e-uprave. Vendar je ena izmed pomanjkljivosti teh

študij prav ta, da so največkrat usmerjene na posamezen organizacijski element, organizacijsko preoblikovanje pa poudarja potrebo po sočasni obravnavi več elementov, po večdimenzionalnem pristopu. Prav tako je pogosto nejasno opredeljeno, kaj se v posameznem elementu spremeni. V ta namen v nadaljevanju za vsak organizacijski element opredelimo attribute, ki najboljše opišejo posamezni element glede na globino organizacijskega preoblikovanja. Še prej pa vzpostavimo konceptualni model, v katerem predstavimo dve ključni dimenziji organizacijskega preoblikovanja.

5.3 Konceptualni model organizacijskega preoblikovanja

Glede na predstavljene značilnosti narave in globine organizacijskega preoblikovanja lahko izpeljemo konceptualni model organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, prikazan na Sliki 15.

Slika 15: Konceptualni model organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave



Model prikazuje, da je bilo organizacijsko preoblikovanje v javnem sektorju v začetnih fazah razvoja e-uprave večinoma usmerjeno k spremembam prve stopnje, ki so zajemale predvsem spremembe na ravni posameznega delovnega mesta, prizadeti so bili zlasti procesi in ljudje. Šele z intenzivnim razvojem e-uprave v poznejših fazah je proces organizacijskih sprememb vse bolj pričel dobivati naravo sprememb druge stopnje. Spremembe se pričnejo premikati po vertikali navzgor proti večdimenzionalnim, večstopenskim, ki se od ravni delovnega mesta vse bolj pomikajo na organizacijsko in medorganizacijsko raven, in po horizontali, kjer se poleg procesov in ljudi vpliv vse bolj širi na organizacijsko kulturo in organizacijsko strukturo; zlasti na

medorganizacijski ravni naj bi bil vpliv največji na organizacijsko strukturo zaradi pričakovanega oblikovanja mrežne strukture, povezane uprave ipd.

Za konkretiziranje osnovnih dimenzij modela – globine in narave organizacijskega preoblikovanja – v nadaljevanju opredelimo ključne attribute, na podlagi katerih bi bilo možno spremljati ti dve dimenziji in na ta način ugotoviti, kako globoke so/bodo organizacijske spremembe v organizacijah javnega sektorja ob uvedbi sodobnih IKT ter katerim spremembam v posameznem organizacijskem elementu bi bilo treba nameniti največ pozornosti ob uvajanju teh tehnologij.

5.3.1 Atributi spremljanja globine organizacijskega preoblikovanja

Globino organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave opredelimo s spremembami prve in druge stopnje ter s pripadajočimi organizacijskimi ravnmi. Atributi, s katerimi je moč opisati spremembe prve in druge stopnje, so že bili razviti v splošni organizacijski literaturi ter v literaturi s področja prenove poslovnih procesov, kjer se za spremembe prve stopnje uporablja termin »izboljšave«, za spremembe druge stopnje pa termin »inovacije«. V splošni organizacijski literaturi je te attribute nazorno predstavil Levy (1986) v svojem idealnem modelu, prikazanem v Tabeli 2 (podpoglavje 1.3.2), na področju prenove poslovnih procesov pa Davenport (1993), katerega značilnosti sprememb prve in druge stopnje so prikazane v Tabeli 3 (podpoglavje 1.3.2). Attribute omenjenih avtorjev prilagodimo za razmere e-uprave in vzpostavljamo nabor za spremljanje globine organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, kot je prikazano v Tabeli 11.

Tabela 11: Atributi globine organizacijskega preoblikovanja v razmerah e-uprave

Atributi	Spremembe prve stopnje	Spremembe druge stopnje
Organizacijska raven sprememb	<i>Raven delovnega mesta</i>	<i>Raven delovnega mesta, organizacijska raven, medorganizacijska raven</i>
Stopnja sprememb	Postopne	Velike/radikalne
Izhodiščna točka	Obstoječ proces	Začeti na novo
Pogostost sprememb	Nepretrgoma	Enkratno
Potreben čas	Kratek	Dolg
Dimenzija sprememb	Eno-/dvodimenzionalne	Večdimenzionalne
Kontinuiteta sprememb	Izboljšave in razvoj v isti smeri	Nova smer razvoja
Sprememba paradigme	Paradigma in svetovni nazor se ne spremenita	Pojavita se nova paradigma in svetovni nazor
Sodelovanje udeležencev	Od spodaj navzgor	Od zgoraj navzdol
Spodbujevalec sprememb	Izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti	Izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, uvajanje elektronskega poslovanja

Vir: Prirejeno po A. Levy, Second-Order Planned Change: Definition and Conceptualization, 1986, str. 11; T. H. Davenport, Process Innovation: Reengineering work through Information Technology, 1993, str. 11

Spremembe prve stopnje v dobi e-uprave prizadenejo predvsem raven delovnega mesta, izhajajo iz že obstoječega procesa, so postopne, čas za njihovo uvedbo je kratek, vplivajo na eno ali dve

dimenziji organizacije (zlasti na procese in ljudi), ne spremenijo osnovne paradigme, pobude za spremembe prihajajo od spodaj navzgor, usmerjene so predvsem v izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti. Spremembe druge stopnje pa vplivajo na celotno organizacijo in prehajajo tudi na medorganizacijsko raven, so velike oz. radikalne, treba je začeti na novo, potreben čas za uvedbo sprememb je dolg, pomenijo novo smer razvoja, novo paradigmo, potekajo od zgoraj navzdol, ključni spodbujevalec je poleg izboljšanja učinkovitosti in uspešnosti tudi uvajanje e-poslovanja, in prizadenejo več dimenzij organizacije (processe, ljudi, organizacijsko kulturo in organizacijsko strukturo).

5.3.2 Atributi spremljanja narave organizacijskega preoblikovanja

Oprelitev atributov spremljanja narave organizacijskega preoblikovanja je precej težje, saj kot smo že ugotovili, je iz dotedanjih študij e-uprave težko razbrati, na podlagi katerih atributov so ugotavljali spremembe v posameznem organizacijskem elementu, pogosto ni jasno razmejeno, kaj se smatra pod ljudmi in kaj pod organizacijsko kulturo ipd. Zato si pri identificiranju le-teh pomagamo z njihovo opredelitvijo in razumevanjem v organizacijski literaturi, v literaturi s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave; nekatere attribute pa na podlagi lastnega poznavanja področja e-uprave vpeljemo tudi sami. Poleg tega, da želimo opredeliti attribute za posamezni organizacijski element, gremo še korak dlje in jih razporedimo glede na globino organizacijskih sprememb (glede na organizacijske ravni), pri čemer se osredotočimo na zgoraj identificirane organizacijske ravni, to so raven delovnega mesta, organizacijska in medorganizacijska raven. Sintezo opredeljenih atributov predstavljamo v Tabeli 12, pod katero je opis oz. razvoj le-teh. Ustreznost opredeljenih atributov glede na organizacijske ravni preverimo na podlagi lastne empirične raziskave.

Tabela 12: Atributi narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino v dobi e-uprave

		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura
Spremembe druge stopnje	Medorganizacijska raven	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna medorg. integracija – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Čas izvedbe – Količina informacij – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Medorganizacijske zaposlitve – Nove zaposlitve – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine – Vsebinsko-informacijska partnerstva	– Vrednote – Temeljne predpostavke – Vedenje	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti med organizacijami – Centralizacija – Decentralizacija – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost
	Organizacijska raven	– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija – Vertikalna integracija – Horizontalna integracija – Informacijski tokovi – Čas izvedbe – Količina informacij – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Obseg dela – Kompleksnost del – Zmanjšanje zaposlitev – Nove zaposlitve – Prerazporeditve znotraj organizacije – Medorganizacijske zaposlitve – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine – Vsebinsko-informacijska partnerstva	– Artefakti – Vrednote – Temeljne predpostavke – Vedenje	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Centralizacija – Decentralizacija – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost
Spremembe prve stopnje	Raven delovnega mesta	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava aktivnosti – Nove aktivnosti – Prenos aktivnosti v/iz druge organizacije – Prenos aktivnosti iz/na stranko – Informacijski tokovi – Čas izvedbe – Količina informacij	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine – Zadovoljstvo na delovnem mestu	– Artefakti – Vedenje	– Formalizacija – Standardizacija – Specializacija

5.3.2.1 Atributi sprememb v procesih

Atributi sprememb za organizacijski/poslovni proces, ki je opredeljen kot specifično zaporedje delovnih aktivnosti v času in prostoru z začetkom in koncem in jasno določenimi vhodi in izhodi (Davenport, 1993, str. 5), so opredeljeni pretežno na podlagi pregleda literature s področja prenove poslovnih procesov in e-uprave. Na podlagi opredelitev avtorjev s teh področij in njihovih empiričnih raziskav identificiramo naslednje attribute:

- Avtomatizacija/odprava/prenos/uvredba novih aktivnosti ali/in sprememba celotnega procesa: uvedba IKT v poslovanje organizacij povzroči avtomatizacijo/odpravo/prenos/uvredbo posameznih aktivnosti in/ali povzroči spremembo

celotnega procesa (Davenport, 1993; Indihar Štemberger, Kovačič, & Jaklič, 2007; Kovačič & Bosilj Vukšič, 2005; Kovačič & Peček, 2002).

- *Vertikalna in horizontalna integracija*: aktivnosti znotraj procesa se povežejo vertikalno (povezovanje različnih nivojev v okviru ene funkcije) (Davenport & Short, 1990; Kovačič & Peček, 2002; Layne & Lee, 2001) in horizontalno (povezovanje različnih funkcij) (Layne & Lee, 2001; van Veenstra et al., 2010).
- *Informacijski tokovi*: izmenjava informacij poteka na medosebni, organizacijski in medorganizacijski ravni (Davenport & Short, 1990; Scholl, Kubicek, Cimander, & Klischewski, 2012; Yang & Maxwell, 2011).
- *Čas izvedbe*: tehnologije spreminjajo časovni okvir za večino administrativnega dela, prav tako nove tehnologije prinašajo spremembe v času za državljane glede interakcije z organizacijami javnega sektorja (Moon, 2002; Pollitt, 2010).
- *Količina informacij, zbranih na enem mestu*: vpliva na izboljšanje učinkovitosti, točnosti in transparentnosti izvedbe procesa (Indihar Štemberger & Jaklič, 2007; Kim et al., 2007; O'Donnell et al., 2003).
- *Nadzor in upravljanje procesov*: horizontalna in vertikalna integracija prinašata spremembe v nadzoru in upravljanju procesov (Scholl, 2006);
- *Način izvedbe procesov*: procesi se lahko izvajajo znotraj organizacije ali s pomočjo zunanjih izvajalcev; v dobi e-uprave je še posebej razširjeno zunanje izvajanje IT storitev (Chen & Perry, 2003; Cordella & Willcocks, 2009; Scholl, 2006).

Na ravni delovnega mesta so v ospredju predvsem avtomatizacija, odprava, prenos in uvedba posameznih aktivnosti, medosebni informacijski tokovi, zaznane spremembe v času izvedbe aktivnosti in kakovosti informacij. Na organizacijski in medorganizacijski ravni pa v ospredje prihaja uporaba različnih metod prenove poslovnih procesov, vse bolj se poudarjata horizontalna in vertikalna integracija aktivnosti/procesov, elektronska izmenjava podatkov in informacij vse bolj vpliva na kakovost informacij in čas izvedbe procesa, treba je določiti nove načine upravljanja in nadzora nad procesi, vse več je zunanjega izvajanja ipd. Kompleksnost procesa se povečuje od ravni delovnega mesta do organizacijske in medorganizacijske ravni, kar je razvidno iz Tabele 12.

5.3.2.2 Atributi sprememb pri ljudeh

V okviru tega organizacijskega elementa gre predvsem za zmožnosti povečanja razpoložljivosti, prilagodljivosti in produktivnosti obstoječih kadrovskih potencialov (Kovačič & Peček, 2002). Na osnovi pregleda organizacijske literature, literature s področja informacijskih sistemov in e-uprave izpeljemo naslednje attribute za spremljanje sprememb pri ljudeh:

- *Klasične spremembe pri ljudeh*: zaposlovanje/odpuščanje/zamenjava/prezaposlitev (Burke, 2008).
- *Obseg dela*: spremenjena narava dela in čas za izvedbo aktivnosti/postopka spremenita obseg obveznosti v organizaciji/na zaposlenega (Devadoss, Pan, & Huang, 2002).
- *Komunikacijski tokovi*: tradicionalno komunikacijo vse bolj zamenjuje elektronska (Mohammad, 2009).

- *Kompleksnost del:* dela v organizaciji postajajo zahtevnejša in zaposleni vse bolj postaja nadzornik celotnega procesa in ne zgolj posamezne naloge (Leitner & Kreuzeder, 2005).
- *Zadovoljstvo na delovnem mestu:* gre za klasični atribut ugotavljanja sprememb na delovnem mestu ob uvajanju inovacij v organizaciji.
- *Nove kompetence in veščine:* ob uvajanju sodobnih IKT se od zaposlenih zahtevajo nove veščine, kot so sodelovanje v timu, inovativno razmišljanje, soočanje z nepričakovanimi spremembami, specializirano znanje, povezano z IKT, analitične veščine (Leitner & Kreuzeder, 2005; Spanos, Prastacos, & Poulymenakou, 2002). Vodje morajo osvojiti nove kompetence in veščine, kot so odločanje o prenovi procesov in uporabi virov, razumevanje odnosa med uporabo informacij in zmožnostmi tehnologij, zaznava, kdaj je potrebno tradicionalni proces zamenjati z virtualnim, potrebujejo znanja s področja projektnega vodenja, informacijskega upravljanja, pridobivanja politične podpore, oblikovanja strategije (Elnaghi et al., 2007; Leitner & Kreuzeder, 2005; Mohammad, 2009; Tseng, Yen, Hung, & Wang, 2008; OECD 2003). Od razvijalcev sistemov se pričakujejo veščine, kot so razvoj in povezovanje sistemov, delo s postopkovnimi omejitvami, zavezanost k nadaljnjemu razvoju, krepitev povezave med zunanjim razvojem in notranjimi sistemi (Devadoss et al., 2002).
- *Vsebinsko/upravljavsko – informacijska partnerstva:* vodje se povezujejo v upravljavsko-informacijska partnerstva, kjer se spodbujajo medorganizacijsko učenje in usposabljanje ter izmenjava izkušenj (Tseng et al., 2008); znotraj in med organizacijami prihaja do povezovanja med informatiki (notranjimi in zunanjimi) in strokovnjaki, ki so odgovorni za vsebino procesa (Goldsmith & Eggers, 2004).

Na delovnem mestu so spremembe največje v obsegu dela, spremeni se kompleksnost delovnega mesta, zmanjša ali poveča zadovoljstvo z delom, pojavi se potreba po osvojitvi novih kompetenc in veščin. Na višjih ravneh, organizacijski in medorganizacijski, je treba ugotoviti, ali so zaradi uvedbe novih IKT rešitev potrebni prerazporeditev zaposlenih, novo zaposlovanje, odpuščanje, poskrbeti je treba za ustrezno izobraževanje in usposabljanje udeležencev na vseh ravneh, vodje morajo osvojiti potrebne kompetence za obvladovanje vedno bolj zahtevnih nalog. Na medorganizacijski ravni se oblikujejo vsebinsko-informacijska partnerstva, kjer gre za izmenjavo izkušenj in dobrih praks, tako znotraj kot zunaj organizacij je potrebno povezovanje med informatiki in strokovnjaki, ki poznajo vsebino procesa. Komunikacijski tokovi prizadenejo vse tri ravni, saj elektronska komunikacija zamenjuje tradicionalno v vseh sferah poslovanja organizacij javnega sektorja.

5.3.2.3 Atributi sprememb v organizacijski kulturi

Atribute sprememb v organizacijski kulturi je najtežje opredeliti, saj gre za organizacijski element, katerega se pogosto zamenjuje z ljudmi oz. atributi, opredeljenimi v okviru tega elementa. V izogib dvoumnosti med elementoma za opredelitev atributov organizacijske kulture uporabimo najpogostejše uporabljen okvir razumevanja in spremljanja sprememb v organizacijski kulturi, to je okvir Edgarja Scheina (z empirično raziskavo jih bomo operacionalizirali). Schein (1992, str. 2) organizacijsko kulturo opredeli kot globljo raven temeljnih predpostavk in prepričanj, ki so skupna članom organizacije in delujejo na nezavedni ravni ter so temeljni

samoumevni način dojemanja samega sebe in svojega okolja. Schein (1999) organizacijsko kulturo razlaga na treh nivojih/vidikih (katere za spremljanje sprememb v organizacijski kulturi uporabimo tudi sami, k tem pa dodajamo še vedenje). Atributi so tako naslednji:

- *Artefakti* so vidni elementi organizacijske kulture, med katere spadajo arhitektura, oznake, okrasje, odnos do ljudi, (Schein, 1999, str. 16), simboli, rituali, politike in stili vzajemnega delovanja (Sweeney & McFarlin, 2002).
- *Vrednote* se nanašajo na cilje, ideale, norme, standarde in moralna načela v organizaciji (Schein, 1999, str. 16). Vrednote so tisto, kar je obravnavano kot pomembno, izraženo prepričanje o tem, kaj je najboljše ali dobro za organizacijo in kar bi se moralo zgoditi (Armstrong, 1991).
- *Temeljne predpostavke* so samoumevne, rutinske (predzavedne), nevidne in le redko vprašljive (Sweeney & McFarlin, 2002). Kar je bilo nekoč hipoteza (ki jo je podpirala le vrednota), sčasoma začnemo obravnavati kot realnost, ki postane samoumevna (Schein, 1999, str. 16). Med predpostavke štejemo temeljna prepričanja o ljudeh/zaposlenih, presojanje človekove narave, osnovne predstave o času, prostoru in realnosti, odnos do okolja ipd.
- *Vedenje* določajo norme, to so pravila vedenja, katera so se razvila kot rezultat interakcij med udeleženci organizacije; gre za vedenje, ki se pričakuje od vseh članov organizacije (kolektivna stališča, verovanja in občutenja) (Ivanko, 2002). Vedenje, ki se pojavlja v zvezi z novimi IKT, je danes v kulturi najpomembnejša sprememba in vključuje prepričanja, povezana z IKT (Davenport & Prusak, 1997; Travica, 2005).

Spremembe v vidnih elementih kulture, t. i. artefaktih, so ob uvajanju novih IKT najbolj vidne na ravni delovnega mesta in tudi na ravni organizacije, kjer prihaja do uvedbe in uporabe novih aplikacij, posodobitev računalniške opreme, vzpostavitev novih pisarn. Na ravni delovnega mesta se pojavljajo tudi spremembe v vedenju, povezanim z novimi IKT, kot so drugačen odnos od uporabe IKT, odpor do IKT, sprejemanje novih načinov komunikacije ipd. Na višjih ravneh (organizacijski in medorganizacijski) prihaja zlasti do sprememb v vrednotah, temeljnih predpostavkah in vedenju. Organizacijska raven občuti spremembe v vrednotah, kot so lojalnost organizaciji, povečana odgovornost za kakovostno opravljeno delo, v temeljnih predpostavkah, kjer so potrebne naravnost k storitveno-usmerjeni kulturi, preseganje notranje zaprtosti, drugačen stil vodenja, in v vedenju, kjer se pojavijo vse večja odvisnost od IKT, spremenjen odnos do uporabe IKT tako s strani zaposlenih kot vodilnih ipd. Na medorganizacijski ravni prihajajo v ospredje vrednote, kot so medorganizacijsko sodelovanje in zaupanje in odgovornost za kakovostno opravljeno delo, temeljne predpostavke, kot so močna soodvisnost sodelujočih organizacij, potreba po izmenjavi znanj in izkušenj in vedenje, v okviru katerega izstopa povečano zavedanje po medorganizacijski izmenjavi informaciji.

5.3.2.4 Atributi sprememb v organizacijski strukturi

Atribut sprememb organizacijske strukture, ki predstavlja statični vidik organizacije, formaliziran s pravili, ki urejajo odnose med sestavinami organizacije (Zupan & Kaše, 2007), identificiramo na podlagi opredelitve njenih značilnosti v splošni organizacijski literaturi, s tem

da pri višjih ravneh (organizacijski in medorganizacijski) dodamo še dimenzije kompleksnejših struktur, kot je mrežna struktura organizacije, kjer se še zlasti poudarjata mreženje in fleksibilnost; in tudi način izvajanja storitev/procesov, predvsem zunanje izvajanje (ta atribut smo navedli že pri atributih sprememb za proces, zato ga pri strukturi ne bomo uporabili). Kot navajajo Daft et al. (2010) mrežna struktura s pojavom sodobnih IKT omogoča povečano in poglobljeno komunikacijo znotraj in med organizacijami (mreženje) in izrabo skupnega znanja v hitro spreminjajočem se okolju (fleksibilnost).

Značilnosti organizacijske strukture smo podrobno predstavili že v poglavju 1 (podpoglavje 1.2.3), zato na tem mestu podajamo samo kratek opis izbranih značilnosti, ki predstavljajo attribute spremljanja sprememb v strukturi. Nekatero značilnosti organizacijske strukture, kot sta profesionalizacija in kadrovska struktura, smo pri izboru atributov izpustili, saj jih je v praksi težko ugotavljati. Glede na pričakovano mrežno organizacijsko strukturo v dobi e-uprave pa k značilnostim, opredeljenim v podpoglavju 1.2.3, dodamo še mreženje in fleksibilnost. Izbrani atributi spremljanja sprememb v organizacijski strukturi so tako (povzeto po Daft et al., 2010; Goldsmith & Eggers, 2004; Ivanko 2002; Pugh et al., 1968; Rozman et al., 1993; van Veenstra et al., 2010; Zupan & Kaše, 2007):

- *Formalizacija*: opredeljuje jo obseg pisne dokumentacije v organizaciji (definiranje organizacijskih politik, splošnih smernic, postopkov).
- *Specializacija*: stopnja, do katere so delovne naloge razčlenjene na posamezna opravila (delitev dela znotraj organizacije in razporeditev dolžnosti znotraj različnih položajev).
- *Standardizacija*: stopnja ponavljanja določenega postopka in njegova opredelitev v organizaciji.
- *Centralizacija*: večino odločitev se sprejme na višjih ravneh organizacije.
- *Decentralizacija*: večino odločitev se sprejme na nižjih ravneh organizacije.
- *Hierarhija pristojnosti*: določa, kdo ima oblast nad drugimi v organizaciji oz. kdo komu poroča in odgovarja za svoje delo. To dimenzijo smo preimenovali v *prerazporeditev pristojnosti*, saj v času mrežnih struktur prihaja do vse večje prerazporeditve pristojnosti tako znotraj kot med organizacijami.
- *Mreženje*: gre za značilnost mrežne strukture organizacije in pomeni razširitev horizontalnega usklajevanja in sodelovanja preko meja tradicionalnih organizacij kot tudi znotraj organizacij.
- *Fleksibilnost*: izraba skupnega znanja v hitro spreminjajočem se okolju.

Na ravni delovnega mesta se organizacijska struktura spremeni le v majhnem obsegu. Pojavijo se nova pravila v zvezi z uporabo novih aplikacij (formalizacija), naloge postanejo bolj ali manj specializirane, aktivnosti običajno postanejo bolj standardizirane zaradi integracije le-teh v informacijski sistem. Na organizacijski ravni horizontalna in vertikalna integracija aktivnosti/procesov povzročita novo strukturiranje nalog, kar poveča specializacijo, potrebna so nova pravila in odprava starih, pojavi se prerazporeditev pristojnosti znotraj organizacije, postopki postanejo standardizirani za celotno organizacijo, odločitve o uvedbi novih IKT se običajno sprejemajo na najvišji ravni (centralizacija) ob sodelovanju nižjih ravni (decentralizacija), mreženje in fleksibilnost sta potrebna že znotraj organizacije predvsem za čim

bolj uspešno vključitev v medorganizacijsko integracijo itd. Na medorganizacijski ravni sta v prvi vrsti v ospredju mreženje in fleksibilnost, ki zahtevata novo formalizacijo na medorganizacijski ravni, visoko specializacijo nalog med vključenimi organizacijami, standardizacijo skupnih procesov, prerazporeditev pristojnosti med organizacijami, centralnost odločanja in decentralizacijo pri operativni izvedbi integriranih postopkov ipd.

Pričujoča razprava o temeljnih značilnostih organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave pokaže, da sta globina in narava organizacijskega preoblikovanja neločljivo povezani in da je potreba po sočasni obravnavni sprememb v več organizacijskih elementih v okviru več organizacijskih ravni v tej dobi zelo močna. Predlagani konceptualni model in na njegovi podlagi opredeljeni atributi spremljanja globine in narave organizacijskega preoblikovanja so prav gotovo pomemben pokazatelj tega zavedanja ter pomenijo določen prispevek k znanosti in stroki na tem področju. Poleg tega odpira(jo) nadaljnje možnosti za teoretično in empirično nadgradnjo oz. preverbo. Ena izmed možnih teoretičnih nadgradenj je umestitev konceptualnega modela in njegovih značilnosti v institucionalni okvir. Že sama opredelitev organizacijskega preoblikovanja kaže na to, da je potrebno organizacijsko preoblikovanje obravnavati skupaj z njegovim okoljem (Burke, 2008; French et al., 2005; Porras & Silvers, 2005). To pomeni, da je organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave treba obravnavati v povezavi z dejavniki zunaj in tudi znotraj organizacij javnega sektorja, ki lahko to preoblikovanje spodbujajo ali zavirajo. Ena izmed pogosto uporabljenih teorij, na podlagi katere je možno tovrstno preoblikovanje umestiti v širše okolje in identificirati dejavnike iz okolja, je institucionalna teorija. Ta je pravzaprav nadaljevanje systemske teorije, ki predpostavlja, da je organizacije treba obravnavati v povezavi z njihovim okoljem. Umestitvi organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v institucionalni okvir je namenjeno naslednje poglavje.

6 UMESTITEV ORGANIZACIJSKEGA PREOBLIKOVANJA V DOBI E-UPRAVE V INSTITUCIONALNI OKVIR

Institucionalna teorija je usmerjena na globlje in prožnejše vidike družbene strukture. Obravnava procese, na podlagi katerih družbene strukture, vključujoč sheme, pravila, norme in rutine, postanejo avtoritativne smernice za družbeno vedenje. Poizveduje, kako so ti elementi ustvarjeni, razpršeni, sprejeti in prilagodljivi v času in prostoru; in kako zapadejo v nazadovanje in neuporabnost (Scott, 2004, str. 2).

Korenine institucionalne teorije segajo v konec 19. in začetek 20. stoletja z deli Marxa, Webra, Colleyja, Meada, Veblena in Commonsa, ki so predstavniki institucionalne teorije na področju ekonomije, političnih ved in družboslovnih znanosti (Scott, 2004). Na področju organizacijskih znanosti se je ta teorija pojavila šele v 40. letih prejšnjega stoletja z deli Selznicka, pravi razmah na tem področju pa je doživela trideset let kasneje s pojavom neoinstitucionalne teorije. Kljub kritikam, da se dotedanje študije e-uprave le redko naslanjajo na obstoječe teoretične okvire (Heeks & Bailur, 2007; Yildiz, 2007), pa je prav (neo)institucionalna teorija tista, na katero svoja dognanja bolj ali manj uspešno opira kar nekaj avtorjev s področja e-uprave. Tudi sami želimo dotedanje predstavljeno razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave,

predstavljeno v poglavju 4 in 5, umestiti v okvir institucionalne teorije. Pri tem se opremo na razumevanje te teorije z različnih vidikov, kot sta njeno razumevanje in uporaba na področju organizacijskih in informacijskih znanosti na področju preučevanja javnega sektorja in e-uprave.

6.1 Institucionalna teorija z različnih vidikov

6.1.1 Institucionalna teorija na področju organizacijskih znanosti

Medtem ko se je na področju družboslovnih znanosti institucionalna teorija pojavila že konec 19. stoletja, se organizacija kot značilen tip družbene oblike v povezavi z institucionalnimi ureditvami prvič pojavi šele v 40. letih prejšnjega stoletja. Vodilni predstavnik zgodnje institucionalne teorije v organizacijski znanosti je Philip Selznick (1919–2010), ki je v začetku skušal razlikovati med organizacijo in strukturnim pojmovanjem racionalnega ukrepanja. Slednjega je opredelil kot mehanistični instrument, oblikovan za doseg specifičnega cilja, organizacijo pa kot prilagodljiv organski sistem, na katerega vplivajo tako družbene značilnosti njegovih udeležencev kot različni pritiski iz okolja. Organizacija se tako preko svoje spremenljivosti in skozi čas preoblikuje v institucijo (Selznick, 1948, str. 25 v Scott, 2001, str. 21). Med začetnike te teorije Scott (2001) uvršča še Parsonsa (1902–1979) in njegovo kulturno-institucionalno teorijo organizacij ter Simona (1916–2001) in Marcha (1928–) z njuno idejo o racionalizaciji v organizaciji, ki predpostavlja, da je vedenje v organizaciji racionalno, ker so posameznikove izbire omejene in vodene s pravili (March & Simon, 1958). Delo slednjih dveh je imelo pomemben vpliv na pojav neoinstitucionalne teorije v 70. letih prejšnjega stoletja (DiMaggio & Powell, 1991).

Neoinstitucionalna teorija je v sredini 70. let prejšnjega stoletja pritegnila široko zanimanje v organizacijski znanosti. Odprla je provokativna organizacijska vprašanja, npr. zakaj so si organizacije, kot so šole, bolnišnice, ki se nahajajo na razpršenih lokacijah, tako zelo podobne med seboj; zakaj je mogoče pogosto opaziti, da vedenje udeležencev v organizaciji odstopa od formalnih pravil in postavljenih ciljev organizacije; zakaj se posamezniki in organizacije ravnaajo v skladu z institucijami – je to zato, ker so za to nagrajeni, ker menijo, da so k temu moralno zavezani ali ker ne vidijo druge poti ravnanja ipd. (Scott, 2008).

Neoinstitucionalna teorija se v izhodišču ukvarja z razlago širše opaženih podobnosti v organizaciji. Kot odgovor na dilemo »starih« institucionalistov o prevladi notranjih dejavnikov na organizacijske spremembe nad zunanjimi in glede vprašanj moči, je poglobljen poudarek te teorije v prikazovanju, da se prevladujoče prvotne organizacijske oblike uveljavljajo predvsem s kolektivno, medorganizacijsko pogojenimi pritiski (Mihelčič, 2011). Kognitivne okvire postavlja nad normativne in daje primarni poudarek preučevanju kulturnih prepričanj v organizacijskem okolju, ne pa toliko procesu znotraj organizacije (Scott, 2008). Organizacijsko okolje je opredeljeno kot vir norm in vrednot, ki prežemajo organizacijo in povzročijo ukrepanje v skladu z izomorfniimi pritiski v njihovem okolju (Ashworth, Boyne, & Delbridge, 2009).

Nekateri avtorji (Pfeffer & Salancik 1978; Scott, 2001, 2008) pojav neoinstitucionalne teorije vidijo kot nadaljevanje in razširitev sistemske teorije, ki se je pojavila v sredini 60. let prejšnjega stoletja (glej poglavje 1, podpoglavje 1.1.2). Sistemska teorija je razširila pogled na organizacije z vpeljavo okoljske dimenzije, ki omejuje, oblikuje, prenavlja in omogoča prodor organizacij. To okolje je bilo prvotno omejeno na tehnično okolje – viri in informacije v zvezi z nalogami – ki je organizacijo dojemalo kot proizvodni sistem, ki preoblikuje vloške v izloške. V sredini 70. let pa so raziskovalci pričeli opozarjati na pomembnost dejavnikov širšega družbenega in kulturnega okolja, tj. institucionalnega okolja. Organizacija je po neoinstitucionalni teoriji tako več kot le proizvodni proces, je družbeni in kulturni sistem.

Prvi pomembni poskus vpeljave neoinstitucionalnih idej v organizacijsko znanost je bil narejen s strani Davida Silvermana (1971), ki je predlagal akcijsko teorijo organizacij – gre za fenomenološki pogled na organizacijo, ki se osredotoča na pomenske sisteme (angl. *meaning systems*) in načine, kako so ti vgrajeni in prenovljeni v socialnih akcijah. Nadaljnje prizadevanje za večji vpliv neoinstitucionalnih pristopov na organizacije je prišlo s strani Meyerja in Rowana (1977) ter Zuckerjeve (1977). Meyer in Rowan (1977) sta razvila pogled na institucije kot kompleksna kulturna pravila. Avtorja izpostavljata pomembnost pravil, ki so racionalizirana – uvedena na način, ki določa oblikovanje postopka za uresničitev specifičnih ciljev; poudarila sta vpliv spreminjanja organizacijskih oblik v širšem institucionalnem okolju – makro okolju. Zuckerjeva (1977) pa je na drugi strani poudarila mikro temelje institucij, in sicer moč kognitivnih prepričanj na vedenje – družbeno znanje, ki je institucionalizirano, obstaja kot dejstvo, kot del objektivne realnosti, in ga je mogoče prenašati neposredno na tej podlagi.

Najvplivnejši prispevek k neoinstitucionalni teoriji pa je prišel s strani DiMaggioa in Powella (1983, 1991) in kasneje s strani Scotta (1995, 2001, 2008), katerih makro okoljski pristop je postal dominanten v organizacijskih študijah. Po teh avtorjih so v središču neoinstitucionalne teorije trije mehanizmi, preko katerih so institucionalni vplivi razpršeni prek območja organizacij in poudarjajo institucionalni izomorfizem³ (podobnost) kot pomembno posledico tako konkurenčnega kot institucionalnega procesa. Organizacije sodelujejo s celo vrsto udeležencev in se jim prilagajajo; pri tem poskušajo vzpostaviti ustrezno povezavo med svojim delovanjem in njihovim institucionalnim okoljem, kot ga zaznavajo. Organizacije v istem okolju so zato organizirane podobno, ne glede na to, za kakšne gre (Mihelčič, 2011).

DiMaggio in Powell (1983, str. 150) sta identificirala tri mehanizme institucionalnega izomorfizma, preko katerih se zgodijo spremembe, in sicer prisilni (angl. *coercive*), mimetični (angl. *mimetic*) in normativni (angl. *normative*) mehanizem. Scott (1995, 2001, 2008) je uvedel podobne mehanizme oz. stebre institucij, to so regulatorni (angl. *regulatory*), normativni in kulturno-kognitivni (angl. *cultural-cognitive*) steber. Prisilni/regulatorni mehanizem/steber temelji na političnem in zakonodajnem vplivu (DiMaggio & Powell, 1983). Med te mehanizme sodijo zunanji pritiski s strani vlade, regulatornih in drugih agencij, z namenom, da se uveljavijo strukture in sistemi, katerim dajejo prednost (jih favorizirajo) (Ashworth et al., 2009).

³ Institucionalni izomorfizem (angl. *institutional isomorphism*) pomeni pojavljanje podobnih organizacij, vključno s postopki in tehnologijo, ki delujejo v okolju z enakimi pogoji (Scott, 2001).

Normativni mehanizem je povezan s profesionalizacijo (DiMaggio & Powell, 1983); predstavlja vpliv profesionalnih standardov in profesionalne skupnosti na organizacijske značilnosti. Ti mehanizmi so spodbujeni z normami, ki prevladujejo na področju, kateremu organizacije pripadajo (Kim, Kim, & Lee, 2009). Mimetični ali kognitivni mehanizem pa nastane kot standardni odgovor na negotovost; nanaša se na posnemanje praks ostalih sistemov (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2001). Ti mehanizmi vodijo organizacije k temu, da uvajajo podobne organizacijske oblike, kar pomeni, da institucionalno okolje oblikuje predloge za organiziranje (angl. *templates for organising*) (DiMaggio & Powell, 1991). Scott (1995, 2001, 2008) je značilnosti navedenih treh mehanizmov oz. stebrov institucij (angl. *institutional pillars*) tudi sistematično opredelil glede na različne predpostavke in poglede dotedanjih teoretikov, kot prikazuje Tabela 13.

Tabela 13: Trije stebri institucij in njihove značilnosti

	Regulatorni steber	Normativni steber	Kulturno-kognitivni steber
Podlaga za skladnost	Primernost (angl. <i>expedience</i>)	Družbena obveza	Skupno prepričanje, samoumevnost, skupno razumevanje
Podlaga za urejenost	Regulatorna pravila	Zavezujoča pričakovanja	Konstitutivna shema
Mehanizmi	Prisilni	Normativni	Mimetični
Logičnost	Instrumentalnost	Primernost	Ortodoksnost
Kazalniki	Pravila, zakoni, sankcije	Certifikati, akreditacije	Skupna prepričanja, podoben potek dejanj, podobnost
Vpliv	Strah pred krivdo/nedolžnost	Sram/čast	Gotovost/zmedenost
Podlaga za legitimnost	Pravno sankcionirano	Moralno vodeno	Razumljivo, prepoznavno, kulturno podprto

Vir: W. R. Scott, *Institutions & Organizations: Ideas and Interests*, 2008, str. 51

Glede na to, da so »institucije« v središču te teorije, je iz povedanega težko razbrati, kaj institucije sploh so. Večina teoretikov jih vidi kot vire stabilnosti in urejenosti, sicer pa jih vsak razlaga po svoje. Scott (2001, str. 48) jih na osnovi različnih pogledov nanje opredeli »kot socialne strukture, ki dosegajo visoko stopnjo prožnosti, sestojijo iz kulturno-kognitivnih, normativnih in regulatornih elementov, ki se prenašajo prek različnih tipov nosilcev, kot so sistemi simbolov, sistemi odnosov, rutin in artefaktov, delujejo na več ravneh pristojnosti (od globalnega sistema do lokalnih medsebojnih odnosov) in so predmet procesa spreminjanja, tako stalnega kot občasnega«.

6.1.2 Institucionalna teorija na področju informacijskih znanosti

Institucionalni okvir je na področju informacijskih znanosti pogosto uporabljen za razumevanje organizacijskih sprememb, povezanih z uvedbo IKT. Barrett, Grant in Wallis (2006, str. 11) izpostavljajo dva vidika vpliva institucionalne teorije na preučevanje organizacijskih sprememb, povezanih z IKT, in sicer: (1) kljub temu, da ima institucionalni kontekst, znotraj katerega so IKT uvedene, pomembno vlogo pri oblikovanju njihovih učinkov na organizacijo, spremembe,

povezane z njimi, verjetno ne bodo homogene; namesto tega bodo vplivi IKT najverjetneje oblikovani s povezavami med institucionalnimi vzorci in interesi posameznikov ali skupin v organizaciji; in (2) kljub temu, da institucionalni vzorci lahko oblikujejo začetni vpliv IKT, pa spremembe v teh institucionalnih ureditvah lahko razvijejo različne vzorce organizacijskih sprememb, povezane s temi IKT, ko so te enkrat vpeljane.

Raziskovalci na področju informacijskih znanosti pri analizi organizacijskih sprememb, povezanih z IKT, uporabljajo različne vidike oz. elemente institucionalne teorije, kot so izomorfizem, strukturni izomorfizem, legitimnost itd. (Björck, 2004). Chiavuri in Ambrose (2002) sta analizirala organizacijsko prestrukturiranje in njegov vpliv na nekatere pristojnosti IT oddelka preko treh stebrov institucij. Ugotovila sta, da je v preučevanih organizacijah organizacijsko prestrukturiranje, ki je imelo vpliv na pristojnosti IT oddelka, nastopilo ali: (1) zaradi prisile (prisilni/regulatorni steber) – organizacije so bile prisiljene v to zaradi nekaterih pritiskov, kot je potreba po prikazu napredka v očeh potencialnih kupcev; (2) zaradi mimetičnosti – organizacije se prestrukturirajo zato, da bi postale podobne konkurentom v upanju, da bodo imele podoben uspeh kot oni; ali (3) zaradi normativnosti – organizacije zmanjšajo obseg, ker ključne osebe na vodstvenih položajih menijo, da je to koristno. Tem institucionalnim dejavnikom so dodali še organizacijsko nazadovanje kot četrti dejavnik, ki kliče po prestrukturiranju. Avgerou (2000) je na podlagi večletne študije primera mehiške naftne korporacije Pemex skušal prikazati, da IKT inovacije niso samo enostaven odgovor na dinamiko organizacijskih sprememb. Ugotovil je, da so IKT same po sebi institucija z lastnim naborom norm in legitimnih značilnosti, ki so povezane, vendar ne v celoti določene z institucionalnimi značilnostmi organizacijske prakse. Ta ugotovitev bi lahko pomagala korporaciji pri nadaljnjem razvoju tehnoloških inovacij, saj njeni cilji pogosto niso uresničeni. Orlikowski in Barley (2001) sta na podlagi pregleda literature o delu na daljavo (angl. *teleworking*) spoznala, da kljub temu, da je obstajal precejšen optimizem glede uporabe dela na daljavo, ta ostaja relativno nerazširjen. Takšno stanje je po mnenju avtorjev odraz dolgotrajno uveljavljenih vzorcev, po katerih delo na daljavo krši dolgo uveljavljene in visoko institucionalizirane norme o tem, kako in kje naj delo poteka in naj bo nadzorovano. Butler (2003) nadalje v svojem prispevku predstavlja razvoj in vpeljavo intraneta in interneta v organizaciji. Za opis, razlago in razumevanje vloge družbenih akterjev (udeležencev) pri razvoju spletnih informacijskih sistemov (v nadaljevanju IS) je uporabil institucionalne ideje Selznicka (1949), in sicer teorijo zavezanosti za razumevanje institucionalnih vplivov na razvoj in vpeljavo IS. Temeljno vprašanje, na katerega je skušal odgovoriti, je bilo, ali razvoj in vpeljava spletnih IS odpirata enaka socialna in organizacijska vprašanja kot razvoj in vpeljava tradicionalnih IS. Kot ključna dejavnika za uspešen razvoj, vpeljavo in uporabo spletnih IS je opredelil učinkovito upravljanje razvojne in uporabniške zavezanosti in uspešno povezavo te zavezanosti z organizacijskimi zahtevami. Ugotovitve so pokazale, da so socialne in organizacijske težave pri razvoju in vpeljavi spletnih IS podobne tistim, ki prizadenejo tradicionalne IS, in sicer razvojne strategije in vpeljava od zgoraj navzdol povzročajo več konfliktov in težav upravljanja s spremembami kot pristopi od spodaj navzgor in spodbujanje visoke stopnje zavezanosti organizacijskim zahtevam je ključno za uspešen razvoj in vpeljavo spletnih IS.

Navedeni primeri kažejo, da raziskovalci s področja informacijskih znanosti uporabljajo različne vidike institucionalne teorije za razlago organizacijskih sprememb, nastalih pod vplivom IKT, in da trije stebri institucij niso pogosto uporabljeni pri njihovih analizah. Institucionalna teorija namreč, kot ugotavljata Tolbert in Zucker (1994), kljub temu da je pogosto uporabljena znanstvena teorija, še vedno nima razvite neke centralne standardne množice spremenljivk, niti ni povezana s standardnimi raziskovalnimi metodami.

6.1.3 Institucionalna teorija na področju preučevanja organizacij javnega sektorja

Preučevanje organizacij javnega sektorja skozi perspektivo institucionalne teorije se je po zaslugi Selznicka, prvega vidnega predstavnika institucionalne teorije na področju organizacijskih znanosti, pričelo že zelo zgodaj. V znanem delu *TVA and the Grass Roots* iz leta 1949 je analiziral težavno prilagoditev novonastalih upravnih organizacij na kompleksno politično okolje. Na podlagi institucionalnega pristopa je ugotavljal, kako se mora nova upravna organizacija ali katerakoli druga kompleksna organizacija prilagoditi svojemu okolju, da si zagotovi legitimnost in preživetje. Menil je, da je to možno na način, da organizacije v procesu prilagoditve prilagajajo svoje poslanstvo in cilje. Npr. organ Tennessee Valley (Tennessee Valley Authority – TVA), novinec v zvezni vladi ZDA, je na zunanje grožnje odgovoril tako, da je sprejel strategije, ki so odločilno vplivale na njegovo sposobnost za ohranitev standardov varstva okolja.

Kljub tako zgodnji uporabi institucionalnega pristopa pri preučevanju organizacij javnega sektorja je danes institucionalna teorija uporabljena kot pomemben okvir preučevanja organizacij predvsem v študijah, ki analizirajo organizacije zasebnega sektorja; študije s področja javnega sektorja so namreč v manjšini (Ashworth et al., 2009; Frumkin & Galaskiewicz, 2004). Še več, Frumkin in Galaskiewicz (2004) ugotavljata, da so organizacije javnega sektorja obravnavane predvsem kot spodbujevalec in sprožilec institucionalizma za organizacije zasebnega sektorja in neprofitne organizacije, medtem ko so same le redko obravnavane kot subjekt institucionalnih pritiskov. Avtorja menita, da prav specifične značilnosti organizacij javnega sektorja lahko povzročijo, da te organizacije niso le ustvarjalci teh pritiskov, ampak so tudi same lahko zelo občutljive na te iste pritiske. Na podlagi te teze sta izvedla raziskavo, v kateri sta želela ugotoviti, ali so organizacije javnega sektorja v primerjavi z organizacijami zasebnega sektorja in neprofitnimi organizacijami bolj ali manj občutljive na tri osrednje mehanizme institucionalne teorije (prisilni, normativni in mimetični mehanizem). Na podlagi podatkov Nacionalne organizacijske študije ZDA sta ugotovila, da so organizacije javnega sektorja dejansko bolj občutljive na vse tri tipe institucionalnih mehanizmov kot organizacije zasebnega sektorja in neprofitne organizacije, in sicer zaradi težjega merjenja uspešnosti in oteženega nadzora nad pretokom finančnih sredstev na strani organizacij javnega sektorja. Nadalje sta analizirala še, kateri izmed treh tipov mehanizmov igra dominantno vlogo pri preoblikovanju organizacij javnega sektorja. Raziskava je pokazala: (1) da so organizacije, ki so predmet prisilnih mehanizmov, bolj decentralizirane in manj formalizirane kot tiste, ki niso predmet teh mehanizmov; (2) izpostavljenost organizacij javnega sektorja normativnim mehanizmom prav tako povzroči, da te organizacije postanejo bolj decentralizirane in manj formalizirane, medtem

ko (3) izpostavljenost mimetičnim mehanizmom – to pomeni, da organizacije skušajo slediti organizacijam, ki so jim podobne – povzroči večjo centralizacijo in formalizacijo. Prisilni in normativni mehanizmi tako povzročijo, da organizacije postanejo manj birokratske in bolj podobne organizacijam zasebnega sektorja in neprofitnim organizacijam, medtem ko izpostavljenost mimetičnim mehanizmom pomeni, da te postanejo bolj birokratske.

Ashworth et al. (2009) so s svojo raziskavo o institucionalnih mehanizmi v javnem sektorju želeli opozoriti na potrebo po bolj celoviti obravnavi organizacijskih elementov organizacij javnega sektorja, ki so lahko predmet institucionalnih vplivov. Ugotovili so namreč, da dosedanje empirične študije, izvedene večinoma za zasebni sektor, ki se ukvarjajo z institucionalnimi vplivi, tipično analizirajo samo eno ali peščico organizacijskih značilnosti, prav tako tudi (sicer v manjšini) izvedene študije za javni sektor (npr. Frumkin & Galaskiewicz, 2004; Meyer, Scott, & Strong, 1987; Rowan, 1982; Tolbert & Zucker, 1983). Posledično je v dosedanjih študijah zelo malo povedanega o tem, kateri organizacijski elementi so najbolj podvrženi institucionalnim vplivom, čeprav se zdi zelo verjetno, da so nekateri elementi bolj podvrženi tem vplivom kot ostali. Po njihovem mnenju je zato za bolj celovito in natančno oceno institucionalnih vplivov treba ugotavljati spremembe, ki jih povzročijo ti vplivi v več organizacijskih elementih. V ta namen so izvedli raziskavo med 101 organizacijo javnega sektorja v Angliji, kjer so ugotovili, da stopnja institucionalnih vplivov variira med organizacijskimi elementi in da so ti vplivi največji na kulturo in strategijo, medtem ko so procesi in strukture tem vplivom manj podvrženi. Eden izmed razlogov za to bi po njihovem mnenju lahko bil v tem, da ker so birokratske organizacijske strukture relativno centralizirane in formalizirane, jih je težko zamenjati, zato je vpliv institucionalnih mehanizmov nanje majhen, proces oblikovanja politik pa zahteva prej postopen kot racionalni pristop, kar povzroči majhen vpliv na procese.

Na tem mestu velja omeniti še en prispevek, ki lahko pomembno pripomore k razumevanju sprememb druge stopnje v organizacijah javnega sektorja skozi prizmo institucionalne teorije. Greenwood in Hinings sta se v obsežni razpravi *Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism* (1996) osredotočila na razumevanje radikalnih sprememb – sprememb druge stopnje, prek institucionalne teorije. Izhajala sta iz spoznanja, da institucionalna teorija lahko pomembno prispeva k razumevanju sprememb druge stopnje, vendar le ob predpostavki, da se spoznanja »starega« in »novega« institucionalizma združijo v neoinstitucionalni okvir. Pri tem sta se oprla na razlikovanje med starim in novim institucionalizmom po DiMaggiou in Powellu (1991), po katerih je novi institucionalizem primarno osredotočen na organizacije znotraj sektorja, torej na medorganizacijski vidik, stari institucionalizem pa na posamezno organizacijo. Greenwood in Hinings (1996) sta na podlagi tega skušala vzpostaviti nekakšen most čez to vrzel in prikazati, kako naj bo zunanji proces institucionalizma – dejavnikov, ki vplivajo na organizacije znotraj sektorja, razumljen skupaj z notranjo dinamiko razumevanja, sprejema in zavrnitve teh dejavnikov s strani posamezne organizacije, torej v povezavi z notranjimi dejavniki. Dinamika znotraj organizacije je tako kritična za sprejetje ali zavrnitev institucionalnih dejavnikov na ravni sektorja.

Kljub redkemu preučevanju institucionalnih vplivov na organizacije javnega sektorja na osnovi zgoraj predstavljenih raziskav lahko zaključimo, da je potreba po tovrstnem preučevanju velika. Prav ugotavljanje institucionalnih mehanizmov in spremljanje njihove dinamike lahko pomagata razumeti, zakaj se organizacije javnega sektorja tako težko odpovedo tradicionalnim birokratskim značilnostim in se še vedno prepočasi preoblikujejo v smeri novejših organizacijskih oblik, ki zahtevajo prilagodljivost, hitro odzivnost, povezovanje, racionalnost ipd. Z vedno intenzivnejšo uporabo sodobnih IKT v teh organizacijah potreba po preučevanju institucionalnih vplivov postaja še toliko večja.

6.1.4 Institucionalna teorija na področju e-uprave

Yildiz (2007) v svojem, pogosto citiranem preglednem članku *E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward* ugotavlja, da je ena izmed osrednjih pomanjkljivosti dotedanega preučevanja e-uprave v tem, da še vedno ni bila narejena poglobljena analiza političnega procesa razvoja e-uprave in njenega institucionalnega okolja. Dotedanje študije e-uprave se večinoma ukvarjajo z izidi in izložki (angl. *outcomes and outputs*) projektov e-uprave, medtem ko sta politični in institucionalni proces, ki se odvijata za njimi, le redko predmet preučevanja. Kljub kritičnemu pogledu se je do danes zvrstilo kar nekaj študij na področju e-uprave, ki svoja dognanja opirajo na institucionalno teorijo.

Prva in vodilna predstavница institucionalne teorije na področju e-uprave je Fountainova (2001) z delom *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, v katerem je predstavila **okvir umestitve tehnologije** (angl. *technology enactment⁴ framework*). Po mnenju avtorice nas načela institucionalne teorije vabijo k temu, da vzpostavimo vzročno razmerje med IKT in organizacijsko strukturo ter prikažemo, kako organizacijski, politični in družbeni mehanizmi, zaznani s strani udeležencev, vplivajo na zaznavanje, oblikovanje, uvedbo in uporabo IKT. Materialna komponenta tehnologije s svojimi zmogljivostmi strojne, programske, telekomunikacijske in druge opreme sama po sebi predstavlja majhno uporabno vrednost za zaposlene in organizacijo, dokler je ti ne sprejmejo. Udeleženci v organizaciji se nagibajo k sprejetju tehnologije zaradi ohranitve obstoječih mrežnih povezav z drugimi organizacijami in znotraj nje same, z namenom ohranjanja uspešnosti svojih programov. Ta proces je ponazorjen z okvirjem umestitve tehnologije (Slika 16).

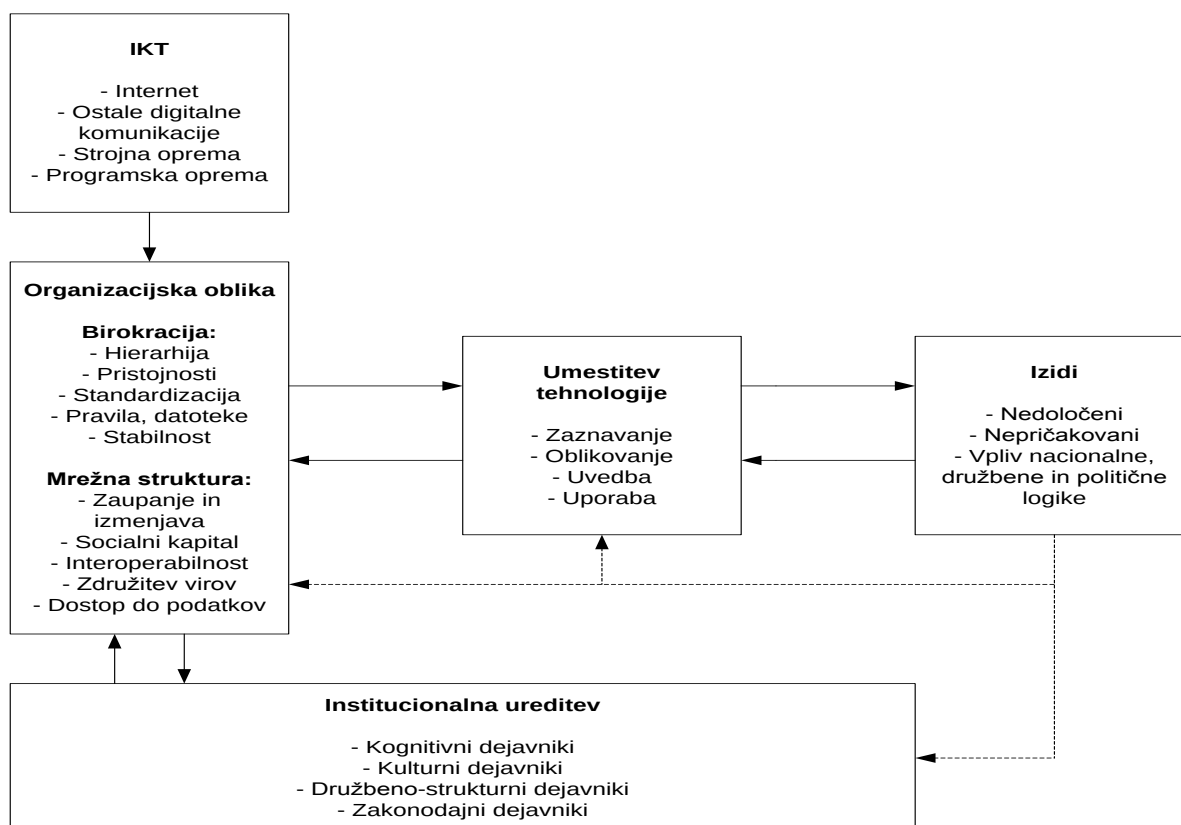
Okvir umestitve tehnologije prikazuje vpliv organizacijskih struktur in institucionalnih ureditev na sprejetje IKT v organizacijah javnega sektorja v razmerah e-uprave ter kako te institucionalne ureditve vplivajo na uvedbo t. i. virtualne uprave (glej poglavje 2, podpoglavje 2.5.3). V središču okvirja so institucionalni dejavniki in ne toliko sama organizacija oz. organizacijske oblike. Sestavljajo ga trije ključni elementi (Bretschneider, 2003; Fountain, 2001), in sicer: (1) IKT, ki so prilagojene in oblikovane glede na dano organizacijsko obliko (birokracija/mrežna struktura); (2) obstoječe institucionalne ureditve, ki prizadenejo in so prizadete s strani organizacijskih

⁴ Organizacijski teoretiki uporabljajo termin »enactment« (umestitev) za prikaz nujne selektivne pozornosti, ki jo morajo posamezniki nameniti dražljajem iz okolja (Fountain, 2001).

oblik; in (3) umestitev tehnologije, ki pomeni zaznavanje, oblikovanje, uvedbo in uporabo IKT, ki lahko pošlje povratno informacijo in povzroči spremembe v organizaciji in posredno v institucijah preko organizacije.

Avtorica je z okvirjem želela prikazati, kako so »zakoreninjene« kognitivne, kulturne, družbeno-strukturne in zakonodajne ureditve, ki predstavljajo institucionalno okolje organizacije, povezane z umestitvijo tehnologije. Kljub temu da udeleženci razpolagajo z znanjem o potencialih interneta, so pri sprejetju tehnologije njihovi interesi na prvem mestu. Končni cilj umestitve tehnologije je zato v ohranitvi t. i. globoke institucije (angl. *deep institution*), to je obstoječe zgodovine, kulture, miselnih vzorcev in vrednot v organizaciji. Obstoječe institucionalno okolje po mnenju avtorice ni naklonjeno medorganizacijskemu povezovanju, saj spodbuja konkurenco glede virov med organizacijami prek strukture nadzora, proračunskega procesa in dolge tradicije birokratske strukture organizacij javnega sektorja. Bolj kot se sistemi organizacij med seboj povezujejo, večje so institucionalne ovire. Zaradi tega nove IKT v javnem sektorju ne vodijo nujno do organizacijskega preoblikovanja, ampak prej do okrepitve »statusa quo«. Po njenem mnenju se glavne spremembe v institucijah zgodijo le v primeru dražljajev iz okolja – ekonomskih, političnih, tehnoloških – in zaradi pritiskov zunanjih udeležencev.

Slika 16: Okvir umestitve tehnologije



Vir: J. Fountain, *Building the Virtual state. Information Technology and Institutional Change*, 2001, str. 36

Fountainin okvir umestitve tehnologije je na področju e-uprave splošno priznan kot dragocen okvir za razumevanje vpliva organizacijskih struktur in institucionalnih ureditev na vpeljavo IKT

v javnem sektorju (Yildiz, 2007), saj njena spoznanja služijo kot temeljna podlaga raziskovalcem s področja e-uprave, ki svoje študije opirajo na institucionalno teorijo (npr. Alfano, 2010; Cordella & Iannacci, 2010; Gascó, 2003). Glede na to, da je Fountainova prva, ki je to teorijo prenesla na področje e-uprave, pa je razumljivo tudi tarča kritik in opozarjanja na pomanjkljivosti (npr. Bretschneider, 2003; Norris, 2003; Yang, 2003).

Bretschneider (2003) opozarja na tri slabosti Fountainine uporabe institucionalne teorije, in sicer: (1) da je okvir umestitve tehnologije preveč abstrakten in splošen in ga je zato težko uporabiti za predvidevanje; (2) da njene ideje niso dovolj povezane s predhodnimi študijami s področja javnega sektorja in s področja informacijskih sistemov; in (3) da se njena spoznanja opirajo le na zvezno vlado ZDA in so zato težko prenosljiva na druge države. Norris (2003) celo meni, da delo Fountainove ni delo o IKT in institucionalnih spremembah, ampak o organizacijski politiki. Yang (2003) pa ključno pomanjkljivost vidi v tem, da njena uporaba institucionalne teorije ne razloži, kako lahko voljeni predstavniki, uradniki in državljani pripomorejo k boljši upravi, torej kako naj presežejo institucionalne ovire. Kljub tem kritikam je po mnenju Yildiza (2007) njen okvir prej izjema kot pravilo. To se kaže tudi v tem, da se skoraj vse nadaljnje študije e-uprave, ki svoja spoznanja opirajo na institucionalno teorijo, sklicujejo na okvir umestitve tehnologije po Fountainovi.

Gascó (2003) je na podlagi idej Fountainove analizirala organizacijsko in institucionalno preoblikovanje javnega sektorja, ki se pričakuje zaradi prehoda držav naproti informacijski družbi in družbi znanja. Avtorica ugotavlja, da kljub temu, da je precej široko sprejeto, da uvedba IKT povzroči organizacijske spremembe, ki lahko izboljšajo javno upravljanje, še vedno ni dokazano, da IKT nujno povzročijo institucionalno preoblikovanje. Glede na to spoznanje si je v svoji razpravi zastavila nekatera vprašanja o institucionalnem preoblikovanju z multidisciplinarnega vidika in prišla do zaključkov: (1) da so projekti e-uprave vpeljeni glede na tip institucije, v katero so uvedeni – to so trenutna formalna in neformalna pravila in sistemi spodbud, ki so vgrajeni v upravne strukture; (2) da projekti e-uprave ne spremenijo nujno navedenega tipa institucij za doseganje večje učinkovitosti in transparentnosti ali vodijo do sprememb kulture in miselnega procesa udeležencev; (3) da projekti e-uprave ne določajo, ali institucionalne spremembe, ki so povzročene, uberejo pozitivno ali negativno smer; in (4) da projekti e-uprave povzročijo institucionalne spremembe, kadar povzročijo prilagoditev celotnega sistema tehnoloških, vodstvenih in političnih institucionalnih spremenljivk, prizadetih s strani vpeljave IKT. Izgradnja virtualne države je tako več kot izgradnja spletnih strani, več kot izboljšanje javnega upravljanja, je več kot analiza organizacijskih sprememb in modernizacije uprave – je analiza institucionalnega preoblikovanja.

Cordella in Iannacci (2010) sta nadalje, izhajajoč iz okvirja umestitve tehnologije, svoja prizadevanja usmerila v poglobljeno raziskovanje zapletenih značilnosti izbire in razvoja novih IKT v kontekstu reforme e-uprave. S predpostavko, da so nove IKT posredniki pri reformah e-uprave, sta želela raziskati logiko, ki je vgrajena v razvoj novih IKT ter obstoječe politične cilje in vrednote, ki so vgrajeni v politike e-uprave. Projekti e-uprave so namreč vgrajeni v kombinacijo političnih reform in organizacijskih sprememb, da uzakonijo, podprejo in poganjajo

poglobljeno organizacijsko preoblikovanje organizacij javnega sektorja. Avtorja sta razširila Fountainin okvir z okvirjem umestitve e-uprave (angl. *e-Government enactment framework*), ki služi kot teoretični in analitični pristop k razumevanju in analizi kompleksnosti odnosov, ki oblikujejo politike e-uprave. Okvir sta preverila na konkretnem primeru reforme e-uprave v kazenskem pravosodnem sistemu Anglije in Walesa. Njuna poglobljena empirična študija je pokazala, da okvir umestitve tehnologije v svoji originalni verziji (Fountain, 2001) ni upošteval spodbujevalcev (angl. *drivers*) politik e-uprave, ki vplivajo na izbiro in razvoj IKT v javnem sektorju. Primer avtorjev je namreč pokazal neposredno povezavo med tehnološkimi značilnostmi kazenskega pravosodnega sistema v Angliji in Walesu in namero politik e-uprave, ki spodbuja njuno preoblikovanje. Politika e-uprave, ki je v prvi fazi ciljala na racionalizacijo notranjega organizacijskega sodelovanja, je vodila k razvoju pravosodnega informacijskega sistema, ki ni predvideval medorganizacijske interoperabilnosti, medtem ko je pobuda povezane uprave v drugi fazi vodila do korenite reforme informacijskega sistema, s prednostno medorganizacijsko interoperabilnostjo. Primer je tako pokazal, da so tehnične značilnosti vpeljave informacijskega sistema v dveh različnih fazah rezultat različnih ciljev politik e-uprave, ki so narekemale organizacijsko preoblikovanje pravosodnega sistema. Dejstvo, da sta izbira in razvoj tehnologije tesno povezana s cilji politik e-uprave, kaže, da umestitev tehnologije ni prizadeta le z že obstoječimi kognitivnimi, kulturnimi, družbeno-strukturnimi in zakonskimi ureditvami, kot meni Fountain, ampak tudi s politikami e-uprave, ki so vključene v tehnologijo. To je razlog, zakaj sta avtorja predlagala razširjen model umestitve e-uprave kot bolj celovit model za razlago vpeljave IKT v organizacije javnega sektorja.

Okvir umestitve tehnologije je kot ogledalo za umestitev rezultatov kvalitativne raziskave znotraj institucionalne teorije uporabil tudi **Alfano (2010)**. Kvalitativna raziskava se je nanašala na projekt Venice 2.0, pri katerem je šlo za vpeljavo cele vrste spletnih storitev v lokalno upravo Benetk. Projekt Venice 2.0 je predstavljal pomembno spremembo v organizacijski kulturi in procesih lokalne uprave Benetk, tako v svojih ciljih kot v načinu vpeljave. Na podlagi okvirja umestitve tehnologije oz. koncepta »globoke institucije« znotraj njega (ki ima za cilj prikazati, kako zakoreninjene kognitivne, kulturne, družbeno-strukturne in zakonodajne ureditve udeležencev vplivajo na zaznavo, oblikovanje, uvedbo in uporabo interneta in katerega končni cilj je v ohranitvi obstoječe zgodovine, kulture, miselnih modelov in vrednot v organizaciji), je avtor na primeru projekta Venice 2.0 prišel do naslednje ugotovitve: Projekt le delno ustreza konceptu »globoke institucije«, saj se je vpeljava novih spletnih storitev pojavila skupaj z delno prenovo miselnih modelov in vrednot organizacije. V fazi razvoja in vpeljave projekta so udeleženci kombinirali prenovu organizacijskega procesa in ponovni premislek o organizacijskih vrednotah. V tem primeru se je pokazalo, da kljub temu, da so organizacijske ovire nedvomno relevantne v procesu umestitve tehnologije, pa pobude in strateške odločitve vodij ne smejo biti spregledane. Institucionalna teorija bi tako morala vzeti v obzir dejstvo, da se managerji javnega sektorja ne samo prilagodijo institucionalnemu okolju, ampak ga v nekaterih primerih skušajo tudi spremeniti po lastni presoji, kot je bilo to zaznati na primeru projekta Venice 2.0.

Ena izmed »pomanjkljivosti« zgoraj predstavljenih študij s področja e-uprave, ki svoja dognanja opirajo na ideje institucionalne teorije, je, da teh dognanj ne analizirajo v luči treh

institucionalnih mehanizmov, ki so v središču institucionalne teorije na področju organizacijskih znanosti. Edina opazna študija s področja e-uprave, ki sledi tem trem mehanizmom, je študija o protikorupcijskem sistemu, imenovanem OPEN (angl. *Online Procedures ENhancement for civil application*) v mestni upravi Seula, izvedena s strani **Kim, Kim in Lee (2009)**. Na podlagi treh institucionalnih mehanizmov (regulatornega, normativnega in kulturno-kognitivnega) in štirih protikorupcijskih strategij, vgrajenih v sistem, so avtorji želeli ugotoviti, kako se je ta sistem razvijal v lokalni upravi in kako bi lahko postal prototip za uporabo na nacionalni ravni za isti namen; torej, kateri mehanizmi so ključni, da bi sistem postal institucionaliziran. Kot regulatorne mehanizme so identificirali novo uredbo za uporabo sistema in mehanizme za preprečevanje odpora javnih uslužbencev, pod normativnimi mehanizmi so prepoznali pričakovanja javnosti in zahtevo po večji odprtosti ter deklaracijo o »vojni proti korupciji«, med kulturno-kognitivnimi mehanizmi pa so izpostavili popolno podporo in zadostne vire ter posnemanje praks ostalih sistemov. Analizirali so, kateri od treh mehanizmov je sprožil katero izmed protikorupcijskih strategij. Regulatorni mehanizmi so povzročili uvedbo dveh strategij, in sicer preventivno strategijo, kjer gre poenostavitev postopkov in razvoj sistema, in strategijo izvrševanja, ki se uresničuje prek zagotavljanja odgovornosti in preglednosti s pomočjo funkcij, kot so ukrepanje/sledenje odločitvam, mehanizmi povratnih informacij in možnost pritožb. Sprejem strategije dostopa do informacij in okrepitve vloge državljanov je bil spodbujen s strani normativnih mehanizmov. Kognitivno-kulturni mehanizmi pa so povzročili razvoj strategije zagotavljanja zmogljivosti, kot sta telekomunikacijska infrastruktura in usposabljanje. Njihova študija je pomemben prispevek k teoriji in praksi na področju e-uprave, saj prikaže, kako sistemi e-uprave lahko postanejo institucionalizirani.

6.2 Umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir

6.2.1 Izhodišča za umestitev v institucionalni okvir

Kljub temu, da se je do danes že zvrstilo nekaj študij, ki skušajo razložiti institucionalni proces v ozadju razvoja e-uprave, kot je prikazano v prejšnjem podpoglavju, pa lahko iz navedenih ugotovimo, da je institucionalni pristop na področju e-uprave dokaj pomanjkljivo uporabljen v povezavi z organizacijskim preoblikovanjem, ki je posledica uvedbe novih IKT v organizacije javnega sektorja. Fountainin (2001) okvir umestitve tehnologije, na katerega svoje ugotovitve naslanjajo tudi drugi avtorji s področja e-uprave (npr. Alfano, 2010; Cordella & Iannacci, 2010; Gascó, 2003), se ne ukvarja veliko z obstojem in konkretnimi organizacijskimi spremembami, ki jih zahteva uvedba t. i. virtualne uprave, ampak predvsem z analizo institucionalnih ovir, ki spremljajo medorganizacijsko povezovanje. Gascó (2003) nadalje meni, da je izgradnja virtualne uprave, kot jo predlaga Fountainova (2001), več kot izgradnja spletnih strani, več kot izboljšanje javnega upravljanja, je več kot analiza organizacijskih sprememb in modernizacije uprave – je analiza institucionalnega preoblikovanja, pri čemer ne pove ničesar o tem, kako naj bi bilo institucionalno preoblikovanje povezano z organizacijskim. Cordella in Iannacci (2010) sta ob predpostavki, da so nove tehnologije nosilci reforme e-uprave in da so projekti e-uprave posledično neločljivo vgrajeni v kombinacijo političnih reform in organizacijskih sprememb, svoja prizadevanja usmerila v raziskovanje, kako sta izbira in razvoj tehnologije povezana s cilji

politik e-uprave. Ugotovila sta, da so cilji v prvi fazi vodili k racionalizaciji notranjega organizacijskega sodelovanja, v drugi pa k povezani upravi. Na podlagi koncepta »globoke institucije« na primeru projekta Venice 2.0 je Alfano (2010) ugotovil, da se je vpeljava novih storitev pojavila skupaj z delno prenovo procesov, miselnih modelov in vrednot organizacije, kar kaže na to, da koncept globoke institucije v tem primeru le delno drži; avtor se osredotoča na organizacijsko kulturo in procese. Kim et al. (2009) pa so v svoji študiji o uvedbi protikorupcijskega sistema preučevali vpliv institucionalnih dejavnikov na spremembe v konkretnem organizacijskem elementu, to je strategiji, kjer so analizirali, kateri izmed treh institucionalnih mehanizmov sproža sprejetje potrebnih strategij.

Ugotovimo lahko, da so se dotedanje študije lotevale preučevanja institucionalnih dejavnikov v povezavi z uvedbo IKT v organizacije javnega sektorja v dobi e-uprave in delno tudi v povezavi s potrebnimi organizacijskimi spremembami, vendar je potrebna celovitejša obravnava organizacijskega preoblikovanja v okviru institucionalne teorije.

Na tem mestu naj izpostavimo: (1) trditev znanega organizacijskega teoretika Burka (2008, str. 71), ki trdi, »da ne vodijo vse organizacijske spremembe do izboljšav in da revolucionarne spremembe (spremembe druge stopnje) niso nujno dobre in ne vodijo vedno do bistveno boljše organizacije«; (2) spoznanje priznanega raziskovalca s področja e-uprave Scholla (2005, str. 3–4), ki ugotavlja, da kljub temu, da se raziskovalci s področja managementa informacijskih sistemov že dolgo trudijo dokazati, da so IKT porok za izboljšanje uspešnosti organizacij in drugih izidov organizacijskega preoblikovanja, se na drugi strani pojavljajo študije (npr. Robey & Boudreau, 1999; Schwarz & Brock, 1998), ki jasno kažejo, da enaki vložki (IKT) lahko vodijo do povsem različnih izidov ali da celo različni vložki lahko povzročijo enake izide brez organizacijskih sprememb; ter (3) študijo Barrett et al. (2006, str. 11), v kateri navajajo, da kljub temu, da ima institucionalni kontekst, znotraj katerega so IKT uvedene, pomembno vlogo pri oblikovanju njihovih učinkov na organizacijo, spremembe, povezane z njimi, verjetno ne bodo homogene. Namesto tega bodo vplivi IKT najverjetneje oblikovani s povezavami med institucionalnimi vzorci in interesi posameznikov ali skupin v organizaciji. Odgovor na te dileme lahko po našem mnenju poiščemo prav v razumevanju razmerja med organizacijskim preoblikovanjem in institucionalnimi dejavniki ob uvajanju novih IKT.

Pri preučevanju razmerja med institucionalnim okoljem in organizacijskem preoblikovanjem v dobi e-uprave se je najbolje nasloniti na dotedanje razumevanje institucionalne teorije v okviru organizacijskih in informacijskih znanosti in še posebej na razumevanje njene uporabnosti pri preučevanju organizacij javnega sektorja; te vidike smo predhodno predstavili. S prenosom spoznanj institucionalne teorije s teh področjih na razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave lahko izpeljemo naslednja predloga preučevanja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v povezavi z institucionalnim okoljem:

- 1. Celovitejša obravnava organizacijskega preoblikovanja v povezavi s tremi vrstami institucionalnih mehanizmov.** Kot smo že ugotovili, dotedanje študije s področja e-uprave, ki se opirajo na institucionalno teorijo, razen z eno izjemo (Kim et al., 2009), svojih dognanj niso naslonile na tri institucionalne mehanizme po DiMaggiu in Powellu (1983, 1991) ter

Scottu (1995, 2001, 2008), ki so sicer v središču uporabe institucionalne teorije v študijah o organizacijskih spremembah. Vpeljava teh treh mehanizmov na preučevanje organizacijskega preoblikovanja je možna z dveh vidikov, in sicer: (1) identifikacija, kateri od treh institucionalnih mehanizmov igra dominantno vlogo pri preoblikovanju organizacij javnega sektorja v dobi e-uprave, kot sta to na primeru Nacionalne organizacijske študije ZDA ugotavljala Frumkin in Galaskiewicz (2004); in (2) za bolj celovito in točnejšo oceno institucionalnih vpliv je treba opraviti meritve organizacijskih sprememb v več organizacijskih elementih in ugotoviti, kateri od teh elementov je bolj nagnjen k institucionalnim vplivom in kateri manj, kot predlagajo Ashworth et al. (2009).

- 2. Identifikacija institucionalnih dejavnikov na organizacijski in medorganizacijski ravni, ki vplivajo na organizacijsko preoblikovanje.** Za razumevanje radikalnih organizacijskih sprememb, t. i. sprememb druge stopnje, ki se pričakujejo v dobi e-uprave, je zelo uporaben prispevek Greenwooda in Hiningsa (1996), ki sta se osredotočila na razumevanje radikalnih sprememb – sprememb druge stopnje prek institucionalne teorije. Želela sta prikazati, kako naj bo zunanji proces institucionalizma – dejavnikov, ki vplivajo na organizacije znotraj sektorja – razumljen skupaj z notranjo dinamiko razumevanja, sprejema in zavrnitve teh dejavnikov s strani posamezne organizacije, torej v povezavi z notranjimi dejavniki. Dinamika znotraj organizacije je tako kritična za sprejetje ali zavrnitev institucionalnih dejavnikov na ravni sektorja. Nenazadnje med dejavniki na mikro ravni – na ravni organizacije in na makro ravni – na medorganizacijski ravni razlikuje tudi Fountainova (2001), po mnenju katere so organizacije vgrajene v institucionalno okolje na mikro ravni – na ravni kognitivnega spoznanja in na ravni kulture ter na makro ravni – na ravni družbenih struktur in zakonodaje.

Kako lahko ta vidika konkretnje prenesemo na naše razumevanje organizacijskega preoblikovanja in vloge IKT v tem procesu, prikazanem v poglavju 5, je predstavljeno v nadaljevanju.

6.2.2 Umestitev v institucionalni okvir

Ashworth et al. (2009) eno izmed pomanjkljivosti dotedanjih študij o institucionalnih vplivih na organizacije, izvedenih večinoma za zasebni sektor, vidijo v tem, da te analizirajo le eno ali peščico organizacijskih značilnosti, ki so podvržene institucionalnim mehanizmom (temu trendu sledijo tudi dotedanje študije na področju e-uprave). Po njihovem mnenju je za bolj celovito in točnejšo oceno institucionalnih vplivov potrebno oceniti organizacijske spremembe v več organizacijskih elementih in analizirati, kateri od njih je bolj ali manj nagnjen k institucionalnim vplivom.

Eno izmed možnosti po celovitejši oceni sprememb v več organizacijskih elementih ter kateri od njih je bolj ali manj nagnjen k institucionalnim vplivom omogoča predlagani konceptualni model organizacijskega preoblikovanja in na podlagi tega vzpostavljen nabor atributov za spremljanje narave organizacijskega preoblikovanja (Tabela 12). Pri tem bi bilo možno za vsak element (to

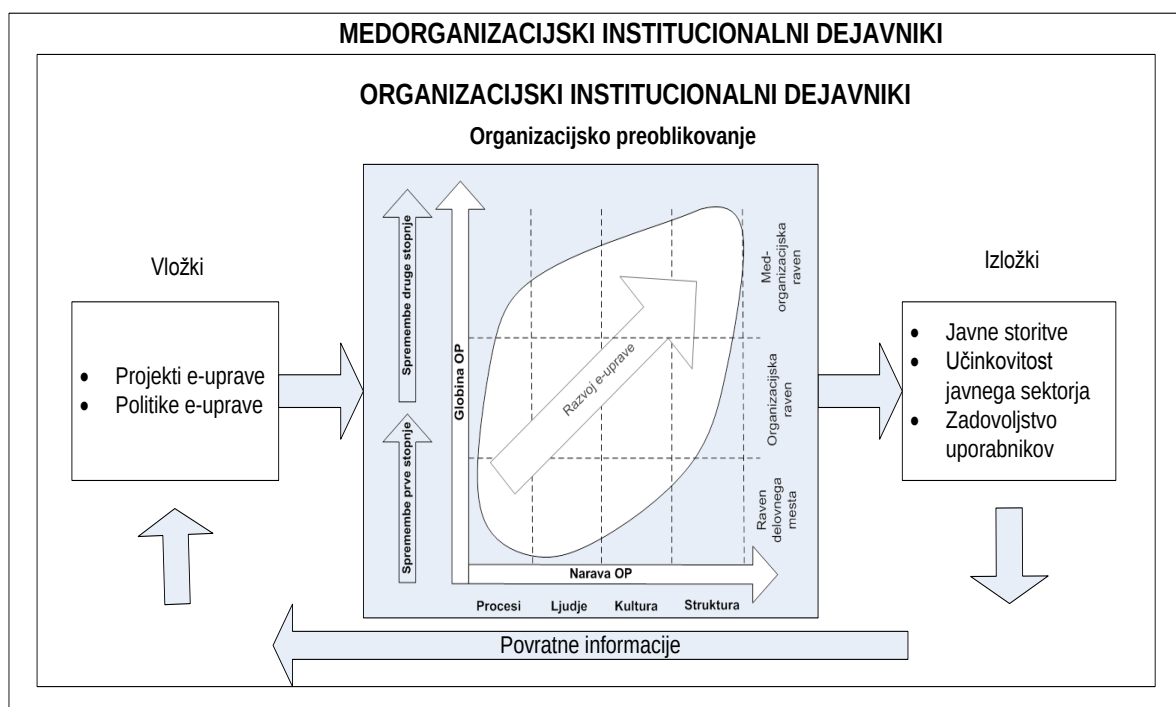
so procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura) oceniti spremembe ter vpliv treh institucionalnih mehanizmov nanje, na koncu pa podati oceno, kateri izmed elementov so bolj nagnjeni k institucionalnim vplivom in kateri manj ter kateri izmed treh institucionalnih mehanizmov igra dominantno vlogo pri tem. Na ta način bi lahko **prikazali celovitejšo sliko institucionalnih vplivov na organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave.**

Glede na to, da so ti organizacijski elementi razporejeni še po treh različnih organizacijskih ravneh, pri čemer organizacijska in medorganizacijska težita k spremembam druge stopnje, lahko na naš konceptualni model organizacijskega preoblikovanja (Slika 15) prenesemo še spoznanja Greenwooda in Hiningsa (1996), po katerih je za razumevanje sprememb druge stopnje potrebno prikazati tako institucionalne dejavnike znotraj sektorja kot dejavnike znotraj posamezne organizacije. Potrebna je identifikacija, **kateri dejavniki na medorganizacijski in kateri na organizacijski ravni so ključni za uspešno uvedbo sprememb druge stopnje oz. organizacijskega preoblikovanja;** lahko jih poimenujemo kot institucionalni dejavniki na medorganizacijski ravni in institucionalni dejavniki na organizacijski ravni.

Gornjo razpravo o potrebi po institucionalnem pristopu k razumevanju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave lahko strnjeno ilustriramo z umestitvijo organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir (Slika 18), pri čemer smo kot osnovo za oblikovanje okvirja vzeli model systemskega pogleda na organizacijo (glej Slika 2), saj smo na ta način najlažje prikazali razmerje med vložki in izločki, organizacijskim preoblikovanjem ter pomen institucionalnih dejavnikov v tem procesu. Že načela systemske teorije nas opozarjajo na to, da je treba v procesu preoblikovanja vložkov v izločke/izide upoštevati okoljsko dimenzijo, da lahko organizacija preživi in raste. To okolje je z vidika systemske teorije sicer omejeno le na tehnično okolje, ki organizacijo dojema kot proizvodni sistem, ki preoblikuje vložke v izločke, institucionalna teorija pa tehničnemu okolju doda še dejavnike širšega družbenega in kulturnega okolja, t. i. institucionalnega okolja, pri čemer organizacija ni več le proizvodni proces, ampak družbeni in kulturni sistem.

Prav obravnavanje organizacijskega preoblikovanja v povezavi z institucionalnimi dejavniki po našem mnenju lahko da odgovor na to, zakaj vpeljava novih IKT, številnih projektov e-uprave, sprejem politik s področja e-uprave (vložkov) privede do različnih izidov v smislu izboljšanja učinkovitosti javnega sektorja, izboljšanja storitev za državljane, povečanja zadovoljstva uporabnikov ipd. Vpliv institucionalnih dejavnikov je možno spremljati na ravni organizacije in na medorganizacijski ravni, saj le prek razumevanja obojih lahko razumemo, zakaj in ali je bil proces organizacijskega preoblikovanja uspešen ali ne.

Slika 18: Umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir



Vzpostavljeni konceptualni modeli/okvirji, predstavljeni v poglavjih 4, 5 in 6, predstavljajo osrednji del teoretičnega dela. Na podlagi njih smo želeli poiskati odgovore na raziskovalna vprašanja, zastavljena v uvodu. Vendar pa kljub dokaj močni teoretični podlagi, ki je vodila njihov razvoj, ti modeli/okvirji potrebujejo ustrezno empirično preverbo in ovrednotenje, da jih bomo lahko šteli kot zadosten prispevek k teoriji na področju preučevanja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave. V ta namen bomo uporabili metodo študije primera, s pomočjo katere bomo na eni strani teorijo, vzpostavljeno prek konceptualnih modelov/okvirjev, preverjali, na drugi strani pa gradili. V literaturi študije primera se priporoča, da se začetna raziskovalna vprašanja, ki narekujejo izbor metode študije primera kot najprimernejše metode raziskovanja, pretvorijo v predpostavke (Rowley, 2002; Yin, 2009, str. 28). Slednje, največkrat osnovane na podlagi kritičnega pregleda literature, pripomorejo k določitvi namena raziskave in služijo kot pomembno vodilo pri zbiranju primernih dokazov in analizi le-teh (Rowley, 2002; Yin, 2009). Predpostavke smo izpeljali na podlagi ključnih teoretičnih spoznanj, do katerih smo prišli prek vzpostavljenih konceptualnih modelov/okvirjev.

Formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave predpostavlja, da IKT lahko predstavlja osrednji spodbujevalni dejavnik preoblikovanja organizacij javnega sektorja, vendar je bolj kot kdajkoli odvisen od pripravljenosti ostalih organizacijskih elementov na sprejetje njegovih potencialov.

Konceptualni model organizacijskega preoblikovanja prikaže, da je treba organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave spremljati prek sprememb v več organizacijskih elementih (večdimenzionalnost) in na več organizacijskih ravneh (večstopenjskost). IKT v tem obdobju spodbuja premik od sprememb prve stopnje, ki so bile prevladujoče v organizacijah javnega

sektorja do pojava paradigme e-uprave, k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne, večstopenjske, radikalne, kvalitativne in vključujejo nove paradigme.

Da je treba organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave obravnavati v povezavi z institucionalnim okoljem in na kakšen način bi lahko prikazali odnos med njima, pa prikaže umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir.

Ti bistveni poudarki posameznega modela/okvirja so iztočnica za izpeljavo predpostavk, ki služijo kot vodilo za empirično ovrednotenje predlaganih konceptualnih modelov/okvirjev. Te so:

Predpostavka 1: IKT predstavlja osrednji spodbujevalni dejavnik organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave ob sočasni soodvisnosti od sprememb v ostalih organizacijskih elementih.

Predpostavka 2: Uvajanje sodobnih IKT v dobi e-uprave spodbuja premik od sprememb prve stopnje k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne in večstopenjske.

Predpostavka 3: Organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave je treba obravnavati v povezavi z institucionalnimi dejavniki na organizacijski in medorganizacijski ravni.

Pred ovrednotenjem konceptualnih modelov/okvirjev in predpostavk sledijo v nadaljevanju predstavitev izbrane empirične metode, opredelitev razlogov za njen izbor, potek izvedbe raziskave na primeru treh izbranih primerov ter predstavitev rezultatov na posameznih primerih.

7 PREDSTAVITEV EMPIRIČNE METODE IN RAZLOGI ZA IZBOR METODE

7.1 Predstavitev metode študije primera

Raziskovalne metode lahko razvrstimo na različne načine. Eden izmed najbolj poznanih je zagotovo razlikovanje med kvantitativnimi in kvalitativnimi raziskovalnimi metodami. Kvantitativne raziskovalne metode so se prvotno razvile v naravoslovnih znanostih s ciljem preučevati naravne pojave, kasneje so se razširile tudi na področje družboslovnih znanosti z uporabo metode anketiranja, eksperimentov, ekonometričnih metod, matematičnega modeliranja ipd. Kvalitativne metode pa so se prvotno razvile na področju družboslovnih znanosti s ciljem poglobljenega preučevanja družbenih in kulturnih fenomenov. Najbolj poznane kvalitativne metode so akcijsko raziskovanje, etnografija in študija primera (Myers, 1997).

Metoda študije primera je najbolj razširjena metoda kvalitativnega raziskovanja, uporabljena v različnih znanstvenih disciplinah, kot so sociologija, psihologija, antropologija, politične vede, organizacijske vede, pravo (Hartley, 2004), in v zadnjem času vedno bolj tudi na področju informacijskih ved. Na področju informacijskih ved je zaznati premik od preučevanja

tehnoloških vidikov k managerskim in organizacijskim vidikom uvajanja informacijskih sistemov, kar je posledično povečalo interes po uporabi kvalitativnih metod (Benbasat et al., 1987; Myers, 1997). Tudi na področju upravnih znanosti se je ob koncu 70. let prejšnjega stoletja močno povečal interes po uporabi kvalitativnih metod raziskovanja, predvsem zaradi nezadovoljstva s podatki, pridobljenimi s kvantitativnimi tehnikami. V letu 1979 je bila npr. celotna izdaja revije *Administrative Science Quarterly* posvečena kvalitativnim raziskovalnim metodam na področju upravnih znanosti (Benbasat et al., 1987). Na tem področju je študija primera v zadnjem času pogosto uporabljena pri preučevanju specifičnega vladnega programa za ugotavljanje, če le-ta dosega zastavljene cilje oz. zakaj jih ne (Kumar & Singha, 2011–2012). Vse te discipline so hkrati tiste, na katerih temeljita preučevanje e-uprave in preučevanje organizacijskega preoblikovanja znotraj nje.

7.1.1 Oprelitev metode študije primera

Do danes se je izoblikovalo že precej različnih opredelitev metode študije primera, ki pa so si v osnovi zelo podobne. Znana raziskovalka s področja študije primera Simonsova (2009, str. 21) to metodo opredeli kot »poglobljeno raziskovanje kompleksnosti in edinstvenosti posameznega projekta, politike, institucije, programa ali sistema v njegovem resničnem kontekstu, katerega primarni namen je pridobiti poglobljeno razumevanje o specifičnem projektu, politiki, instituciji, programu ali sistemu ter oblikovati znanje o njem«. Po Stakeu (1995, str. xi) je študija primera raziskovanje posebnosti in kompleksnosti posameznega primera z namenom razumevanja njegovega delovanja znotraj pomembnih okoliščin. Najpogostejše citirana pa je opredelitev po Yinu (2009, str. 18), in sicer: »Metoda študije primera je poglobljeno empirično preučevanje sodobnega/trenutnega pojava, ob uporabi različnih virov zbiranja dokazov, znotraj njegovega resničnega konteksta (angl. *real-life context*), še zlasti v primeru, kadar meje med pojavom in kontekstom niso jasno razvidne (Yin, 2009, str. 18).

7.1.2 Kdaj uporabiti metodo študije primera?

Raziskovalci z mnogo področij v splošnem uporabljajo metodo študije primera za nadgradnjo obstoječe teorije, za soočenje (zavrnitev ali izzivanje) z obstoječo ali oblikovanje nove teorije z namenom, da pojasnijo zapleteno situacijo, oblikujejo podlago za razrešitev situacije in raziščejo ali predstavijo določen predmet oz. pojav (Soy, 1997). Eden izmed razlogov za povečano uporabo te metode in za njeno vedno večjo veljavo v znanosti je v tem, da so raziskovalci postali vedno bolj pozorni na omejitve kvantitativnih metod zbiranja podatkov glede zagotavljanja celostne in poglobljene razlage družbenih in kulturnih problemov (Kumar & Singha, 2011–2012). Kaplan in Maxwell (1994) v tem kontekstu navajata, da se poglobljeno razumevanje pojava z vidika udeležencev in še posebej njegov družbeni in institucionalni kontekst v veliki meri izgubita, kadar se podatki o njem zbirajo kvantitativno. Metoda študije primera tako omogoča poglobljeno razumevanje in vpogled v določen pojav, katerega z uporabo drugih metod ni mogoče doseči.

Glede na vedno večjo veljavo metode študije primera se je v literaturi do danes zvrstilo že precej mnenj in razlogov, kdaj in zakaj uporabiti to metodo, med katerimi so največkrat navedeni razlogi po R. K. Yinu, enem izmed najbolj uglednih raziskovalcev na področju študije primera. Po njem je uporaba metode študije primera priporočljiva (Yin, 2009, str. 2): (1) kadar se o določenem pojavu pojavijo vprašanja »kako« ali »zakaj«; (2) kadar ima raziskovalec malo ali nič nadzora nad dogodki/predmetom raziskovanja; in (3) kadar je v središču raziskovanja sodobni/trenutni fenomen v kontekstu resničnega življenja.

Med pomembnejšimi razlogi za uporabo metode študije primera po drugih avtorjih so še:

- omogoča poglobljeno kontekstualno analizo omejenega/majhnega števila dogodkov in razmerij med njimi (Gable, 1994; Soy, 1997);
- še posebej je primerna za nova področja raziskovanja ali za tista, za katera se obstoječa teorija zdi nezadostna ali neustrezna (Eisenhardt, 1989, str. 548) oz. je še na začetku svojega oblikovanja in uveljavljanja (Benbasat et al., 1987, str. 369);
- njena uporabnost se poveča, kadar želimo, da so končni sklepi opisni in ne vzročni, kadar je notranja primerljivost pomembnejša od zunanje reprezentativnosti, kadar je vpogled v vzročne mehanizme bolj pomemben od vzročnih učinkov in kadar je strategija raziskovanja raziskovalna (angl. *exploratory*) in ne potrjevalna (angl. *confirmatory*) (Gerring, 2004, str. 352);
- pogosto se zdi zelo uporabno orodje v procesu predhodne stopnje raziskovanja kot osnova za razvoj bolj strukturiranih orodij, ki so potrebna za izvedbo kvantitativne raziskave, kot sta anektiranje ali izvedba poizkusov (Rowley, 2002, str. 16).

Vsaka metoda raziskovanja pa ima svoje prednosti in slabosti in tudi metoda študije primera pri tem ni izjema. Njene prednosti smo delno predstavili že v samih razlogih za njeno uporabo, tako da se v nadaljevanju poleg teh osredotočamo še na njene slabosti.

7.1.3 Slabosti in prednosti metode študije primera

Najpogostejša kritika metode študije primera v primerjavi z ostalimi metodami raziskovanja je, da ne zagotavlja zadostne natančnosti (angl. *rigour*) in objektivnosti (Kumar & Singha, 2011–2012; Noor, 2008; Rowley, 2002; Yin, 2009). Raziskovalci, ki uporabljajo to metodo, so pogosto površni, ne sledijo sistematičnemu postopku in imajo pristranski pogled pri oblikovanju zaključkov (Yin, 2009). Naslednja pogosto izpostavljena slabost je, da ne zagotavlja zadostne podlage za znanstveno generalizacijo zaradi uporabe majhnega števila, pogosto samo enega primera (Gable, 1994; Noor, 2008; Rowley, 2002; Tellis, 1997; Thomas, 2011; Yin, 2009). Yin (2009) in Rowley (2002) na to kritiko odgovarjata, da ta metoda res ne zagotavlja statistične generalizacije, vendar pa zagotavlja analitično generalizacijo, kar pomeni, da z njo razširimo in generaliziramo predhodno teorijo oz. oblikujemo novo. Ena izmed najvidnejših procesnih slabosti je dolgotrajnost izvedbe, ki ima za rezultat veliko količino nepregledne dokumentacije in podatkov za analizo (Kumar & Singha, 2011–2012; Soy, 1997; Yin, 2009). Med slabostmi se pojavljajo še nezmožnost naključnega izbiranja primerov (Kerlinger, 1986), pomanjkljiv nadzor in otežena ponovljivost raziskave (Lee, 1989).

Na drugi strani pa ima uporaba te metode številne prednosti. Pridobivanje podatkov najpogosteje poteka v kontekstu njihove uporabe, na samem mestu dogajanja določenega pojava oz. predmeta raziskovanja (Kumar & Singha, 2011–2012; Yin, 2009), pridobljeni podatki pa ne samo opisujejo resničnega dogajanja, ampak pripomorejo k razjasnitvi kompleksnosti le-tega, česar kvantitativne tehnike ne omogočajo (Kumar & Singha, 2011–2012). Raziskovalcu omogoči celovit pogled na specifičen fenomen oz. dogajanje in na ta način izpelje zaokroženo celoto o njem zaradi različnih virov pridobivanja podatkov (Noor, 2008; Thomas, 2011). Še posebej pluralna študija primera dovoljuje primerjavo med različnimi primeri in na ta način širitev teorije, graditev nove ali testiranje že obstoječe, s čimer omogoči analitično generalizacijo (Benbasat et al., 1987; Noor, 2008; Yin, 2009). Največja prednost metode študije primera pa je t. i. triangulacija (Benbasat et al., 1987; Gable 1994; Rowley, 2002; Soy, 1997; Stake, 1995; Thomas, 2011; Yin, 2009), ki pomeni pridobivanje podatkov, dokazov iz različnih virov za potrditev istega dejstva ali ugotovitve (Rowley, 2002, str. 23). V Tabeli 14 predstavljamo sistematično predstavitev zgoraj opisanih prednosti in slabosti metode študije primera.

Tabela 14: Prednosti in slabosti metode študije primera

Prednosti	Avtorji	Slabosti	Avtorji
Pridobivanje podatkov v kontekstu uporabe	Kumar & Singha (2011–2012); Yin (2009)	Ne zagotavlja zadostne natančnosti in objektivnosti	Kumar & Singha (2011–2012); Noor (2008); Rowley (2002); Yin (2009)
Razjasnitev kompleksnosti preučevanega pojava	Kumar & Singha (2011–2012); Soy (1997)	Ne zagotavlja statistične generalizacije	Rowley (2002); Yin (2009)
Celovit pogled na preučevani pojav z različnih vidikov	Noor (2008); Thomas (2011)	Dolgotrajen proces pridobivanja podatkov in velika količina nepregledne dokumentacije	Kumar & Singha (2011–2012); Soy (1997); Yin (2009)
Omogoča analitično generalizacijo	Benbasat et al. (1987); Noor (2008); Yin (2009)	Nezmožnost naključnega izbiranja primerov	Kerlinger (1986)
Razumevanje narave procesa in oblikovanje teorije iz praske	Benbasat et al. (1987)	Pomanjkljiv nadzor	Lee (1989)
Triangulacija	Banbasat et al. (1987); Gable (1994); Rowley (2002); Soy (1997); Stake (1995); Thomas (2011); Yin (2009)	Otežena ponovljivost raziskave	Lee (1989)

7.1.4 Vrste študij primera

O metodi študije primera obstaja dokaj enotna opredelitev, drugi strani pa obstaja precej različnih vrst študij primera. Yin (1984) razlikuje med raziskovalno (anlg. *exploratory*), pojasnjevalno (anlg. *explanatory*) in opisno (anlg. *descriptive*), Stake (1995) loči med notranjo

(angl. *intrinsic*) in zunanjo (angl. *instrumental*), vrsta avtorjev (npr. Benbasat et al., 1987; de Vaus, 2001; Lee, 1989; Rowley, 2002; Thomas, 2011; Yin, 2009) pa opredeljuje razliko med singularno (angl. *single*) in pluralno (angl. *multiple*) študijo primera. Na podlagi teh razlikovanj, prilagoditve le-teh in še nekaterih v literaturi ne tako izpostavljenih klasifikacij je Thomas (2011) izpeljal vrste študij primera glede na štiri kriterije, in sicer glede na predmet, namen, pristop in proces raziskovanja. Ti kriteriji so med seboj povezani, saj mora raziskovalec znati predmet raziskovanja povezati z namenom, pristopom in procesom izvedbe. Vrste študij primera po Thomasu (2011) so prikazane v Tabeli 15; v nadaljevanju jih strnjeno predstavljamo, pri čemer posebno pozornost namenjamo razlikovanju med singularno in pluralno študijo primera.

Tabela 15: Vrste študij primera

Predmet	Namen	Pristop	Proces	
Poseben ali izstopajoč primer				
Ključni primer				
Lokalno znan primer				
	Notranji Zunanji Evalvacijski Pojasnjevalni Raziskovalni	Testiranje teorije Graditev teorije Ponazoritev Opis Razlaga Eksperimentiranje	Singularna ali pluralna	Ugnezdena Vzporedna Zaporedna Retrospektivna Diahrona/zgodovinska

Vir: G. Thomas, *How to do Your Case Study*, 2011, str. 93

7.1.4.1 Vrste študij primera glede na predmet

Glede na predmet raziskovanja Thomas (2011) razlikuje med: (1) posebnim oz. izstopajočim primerom; (2) ključnim primerom; in (3) lokalno znanim primerom. **Posebni oz. izstopajoči**

primer je tisti, ki vidno odstopa od ustaljenih norm, od ostalih primerov. **Ključni primer** je dober primer nečesa, je klasični ali zgledni primer, za katerega obstaja veliko zanimanje. **Lokalno znan primer** je tisti, katerega izbira temelji na predhodnem poznavanju primera s strani raziskovalca, na poznavanju ključnih udeležencev o primeru, o katerem želi raziskovalec izvedeti več.

7.1.4.2 Vrste študij primera glede na namen

Upoštevajoč predmet raziskovanja se nadalje opredeli namen raziskovanja, in sicer, ali gre za: (1) notranje motivirano; (2) zunanje motivirano; (3) evalvacijsko; (4) pojasnjevalno; ali (5) raziskovalno preučevanje izbranega primera/primerov. Stake (1995) **notranje motivirano študijo primera** razume kot študijo, kjer obstaja primarni interes po raziskovanju in ne sekundarni; nekdo želi raziskati točno določen primer brez motiva po razumevanju ostalih primerov ali razumevanja splošnega problema. **Zunanje motivirano študijo primera** pa opredeli kot raziskovanje primera z namenom razumevanja nekega problema; obstajajo raziskovalno vprašanje, potreba po splošnem razumevanju in občutek, da lahko dobimo odgovor na vprašanje s pomočjo preučitve določenega primera.

Evalvacijska študija primera se izvede v primeru, ko želimo raziskati, kako dobro nekaj deluje ali bi moralo delovati; uvede se neka nova ideja ali sprememba in izvedemo evalvacijo, da ugotovimo, v katero smer vodi ta sprememba (Thomas, 2011). **Pojasnjevalna študija primera** je primerna za vzročne študije, kjer gre za preučevanje pojava ali množice pojavov in njihovih medsebojnih razmerij v globino (Yin, 2009). Podatki o preučevanem primeru se skrbno preučijo tako na površju kot v globino z namenom pojasnitve pojavov v podatkih; na podlagi teh nato raziskovalec lahko oblikuje teorijo in jo preveri (Kumar & Singha, 2011–2012). **Raziskovalna študija primera** se uporabi v primeru raziskovanja novega področja, kadar raziskovalno vprašanje ni dovolj jasno (Yin, 2009). Služila naj bi za raziskovanje vsakega podatka v preučevanem pojavu, ki lahko služi kot zanimivost raziskovalcu (Kumar & Singha, 2011–2012). O preučevanem pojavu obstaja zelo malo predhodnega znanja, raziskovalca zanima predvsem, kaj se dogaja in zakaj (Thomas, 2011). Tudi v tem primeru raziskovalec lahko gradi in/ali testira teorijo.

7.1.4.3 Vrste študij primera glede na pristop

Po opredelitvi namena raziskovanja se pozornost preusmeri na to, kako izvesti raziskavo oz. kateri pristop uporabiti. Med najpogostejše uporabljenimi sta graditev teorije in testiranje teorije. Poleg teh pa Thomas (2011) omenja še ponazoritev, opis, razlago in eksperimentiranje. **Študija primera s pristopom graditve teorije** ima za cilj razviti nov okvir idej o predmetu raziskovanja, največkrat iz »nič«, na podlagi zbranih podatkov (Thomas, 2011). Vendar pa je treba pred izvedbo tovrstne študije primera vsaj v grobem opredeliti raziskovalno vprašanje, sicer lahko v nasprotnem primeru pride do preobremenjenosti s podatki. Možna je tudi predhodna opredelitev konstruktov, ki pripomore k bolj natančni opredelitvi le-teh v fazi izvedbe raziskave. Ta pristop je primeren tako za pojasnjevalno kot raziskovalno študijo primera.

Pojasnjevalna v tem primeru preučuje različne vidike vzročnih trditev, raziskovalna pa omogoča nadaljnje testiranje različnih hipotez in predpostavk (Yin, 2009). **Študija primera s pristopom testiranja teorije** izhaja iz predpostavke, da že obstaja določen okvir o pojavu ali situaciji, ki jo raziskujemo, in da s pomočjo študije primera želimo testirati ta okvir, teorijo (Thomas, 2011). Rezultat tovrstnega pristopa je običajno objektiven, statični opis preučevanega pojava, izražen v smislu vzročnosti, medtem ko pristop graditve teorije rezultira v procesno usmerjenem opisu in razlagi preučevanega pojava. Pristop testiranja teorije je po tem opisu deduktiven, pristop graditve teorije pa induktiven (Alaranta, 2006). Pogosto se uporabi kombinacija obeh pristopov.

7.1.4.4 Vrste študij primera glede na proces izvedbe

Po opredelitvi predmeta raziskovanja, namena in pristopa k raziskovanju je treba sprejeti odločitev o najprimernejšem procesu izvedbe študije primera, s pomočjo katerega bomo pridobili kar najbolj relevantne podatke za izpeljavo končnih ugotovitev. Študijo primera je možno izvesti na dva osnovna načina, in sicer: (1) kot singularno študijo primera; in (2) kot pluralno študijo primera. Znotraj vsake pa obstajajo različni načini izvedbe, kot so ugnezdena oz. vgrajena, vzporedna, zaporedna, retrospektivna, diahrona študija primera in študija primera s posnetkom stanja (Thomas, 2011).

Na izbiro med singularno in pluralno študijo primera poleg različnih načinov izvedbe vplivajo še drugi pomembni razlogi. V splošnem velja, da je uporaba singularne študije primera ustrežnejša, kadar je namen raziskave preučiti predhodno neraziskan pojav, pluralna študija pa je bolj zaželen, kadar je namen raziskave opis, graditev ali testiranje teorije (Yin, 1984).

Singularna študija primera je klasična oblika študije primera, primerna za uporabo v različnih okoliščinah in iz različnih razlogov. Yin (2009, str. 47–52) izpostavlja naslednje razloge za uporabo singularne študije primera, in sicer:

- kadar primer predstavlja kritični primer za testiranje dobro vzpostavljene teorije, pri čemer teorijo lahko potrdi, izziva ali jo razširi;
- kadar primer predstavlja ekstremen ali edinstven primer, kar je še posebej razširjeno na področju klinične psihologije;
- kadar je primer reprezentativen ali tipičen in se ugotovitve lahko prenesejo na vsakdanje situacije;
- kadar primer služi kot odkritje, kar pomeni, da ima raziskovalec priložnost opazovati in analizirati pojav, ki prej ni bil dostopen znanstveni javnosti in
- kadar gre za longitudinalno študijo primera, torej preučevanje istega primera v različnih obdobjih.

Yin (2009, str. 53–61) na drugi strani izpostavlja razloge za uporabo **pluralne študije primere**, katere uporaba v zadnjem obdobju narašča. Ti so:

- Dokazi, pridobljeni s pluralno študijo primera, se pogosto smatrajo za bolj prepričljive in celotna študija se na ta način zdi bolj prepričljiva (Herriott & Firestone, 1983 v Yin, 2009, str. 53).

- Pluralna študija primera omogoča replikacijo (posplošitev), pri čemer mora biti vsak primer skrbno izbran, tako da bodisi predvideva in proizvede podobne rezultate – dobesedna replikacija (angl. *a literal replication*), bodisi predvideva in proizvede nasprotujoče si rezultate, vendar zaradi pričakovanih razlogov – teoretična replikacija (angl. *theoretical replication*). Na podlagi teh postopkov replikacij je možno razviti bogat teoretični okvir, ki vsebuje pogoje, pod katerimi se bo določen preučevani pojav bolj gotovo pojavil (dobesedna replikacija) in pogoje, pod katerimi se ne bo (teoretična replikacija). Replikacija na podlagi pluralne študije primera se mora pričeti z razvojem teorije, vsak primer je nato treba preučiti posamično in izpeljati zaključke o njem, nato pa na podlagi teh izpeljati skupne zaključke, katere je možno replicirati na nadaljnje primere. Vendar pa se tovrstna replikacija ne sme enačiti z logiko vzorčenja, uporabljeno v anketiranju.
- Analitične koristi od izvedbe pluralne študije primera so znatno večje kot pri singularni.

Nekateri avtorji dodajajo še, da pluralna študija primera omogoča navzkrižno analizo in širitev teorije (Benbasat et al., 1987), analitično generalizacijo, poveča pa tudi zunanjo veljavnost (Rowley, 2002). Odločitev o tem, koliko primerov izbrati, ostaja v preiskovalčevi presoji in je odvisna od tega, kako daleč želi raziskovalec izpeljati proces replikacije.

7.1.5 Potek metode

Glede na to, da je ena izmed najpogostejših kritik metode študije primera, da ne zagotavlja zadostne natančnosti in objektivnosti, je pravilna izvedba izredno pomembna. V literaturi so se uveljavili v nadaljevanju predstavljeni koraki izvedbe metode študije primera (Stake, 1995; Thomas, 2011; Yin, 2009).

– Opredelitev raziskovalnega vprašanja

Tip raziskovalnega vprašanja ima velik vpliv na izbiro raziskovalne metode (Rowley, 2002). Po Yinu (2009) je uporaba metode študije primera najustreznejša, kadar se o trenutnem nizu dogodkov, nad katerim ima raziskovalec malo ali nič nadzora, pojavijo vprašanja »kako« in »zakaj«; v primeru raziskovalne študije primera pa tudi vprašanja »kaj« in »kateri«. Kot pomoč pri oblikovanju vprašanj raziskovalec predhodno opravi pregled obstoječe literature, kjer v prvem koraku identificira eno ali dve ključni temi, nato preveri uporabo raziskovalnih vprašanj v študijah, ki obravnavajo te teme in identificira svoja vprašanja, na katera želi odgovor. Ta vprašanja nato lahko pretvori v predpostavke, ki jih želi preučiti s pomočjo študije primera (Soy, 1997; Yin, 2009). Določitev raziskovalnih vprašanj ima velik vpliv na izbiro vrste študije primera in določitev načina zbiranja podatkov.

– Načrt izvedbe

Načrt izvedbe je akcijski načrt izvedbe študije primera od postavitve raziskovalnih vprašanj do končnega sklepanja o teh vprašanjih (Rowley, 2002). V tem koraku je treba: (1) opredeliti enoto analize; (2) razviti teorijo, predpostavke in ključna področja preučevanja; (3) izbrati vrsto študije

primera; in (4) določiti pristop zbiranja podatkov (Yin, 2009). Yin (2009) meni, da nas upoštevanje teh komponent načrta izvedbe samo po sebi spodbuja, da pred izvedbo zbiranja kakršnih koli podatkov oblikujemo predhodno teorijo, povezano s področjem raziskovanja. Oblikovanje teorije je zato v fazi načrta izvedbe nujno, ne glede na to, ali je namen študije primera razvoj ali testiranje teorije.

– Priprava izvedbe

Ker je končni rezultat izvedbe študije primera velika količina podatkov iz različnih virov, je sistematična organizacija pridobivanja podatkov zelo pomembna, saj raziskovalca ščiti pred preobremenjenostjo s podatki in izgubo nadzora nad namenom raziskave (Soy, 1997). Kot pomoč pri zbiranju podatkov je treba sestaviti dober protokol, ki naj bi vseboval pregled celotne raziskave, kot so ključne teme, vprašanja, predpostavke, teoretični okvir, postopek zbiranja podatkov, kot so uporaba različnih virov in dostop do teh virov, vprašanja, ki bodo zastavljena tekom izvedbe, in smernice za oblikovanje končnega poročila (Rowley, 2002; Yin, 2009). Potrebno je tudi pridobiti dovoljenje za izvedbo raziskave s strani pristojnih institucij, oseb (Stake, 1995). Po možnosti naj se izvede pilotna študija.

– Zbiranje podatkov

Zbiranje podatkov in dokazov pri študiji primera tipično temelji na različnih virih podatkov, med katerimi so najpogostejše izpostavljeni opazovanje, analiza dokumentacije in intervjuji. Yin (2009) poleg teh omenja še arhivske evidence in fizične artefakte. Ne glede na to, kateri od naštetih virov se uporabi/uporabijo, je treba pri zbiranju podatkov upoštevati naslednje principe (Rowley, 2002, str. 23):

- triangulacija: ena izmed največjih prednosti metode študije primera v primerjavi z drugimi je ta, da se dokazi lahko zbirajo iz dveh ali več virov;
- ustvarjanje baze podatkov: baza zbiranja podatkov mora biti dobro organizirana, saj se tako poveča transparentnost in omogoči ponovljivost raziskave. Baza vključuje zapiske, dokumente, prepise intervjujev, analizo dokazov ipd.;
- vzdrževanje verige baze podatkov: iz baze mora biti razvidno, da je zbiranje podatkov sledilo protokolu, da je vidna povezava med vprašanji, zbiranjem podatkov in zaključki.

Vsak izmed virov pridobivanja podatkov ima svoje značilnosti, prednosti in slabosti. **Opazovanje** za razliko od intervjujev omogoča pridobivanje bolj objektivnih informacij o primeru (Hancock & Algozzine, 2006). Lahko je strukturirano, poznano tudi kot neposredno, kjer opazovalec opazuje točno določeno vedenje, ali nestrukturirano, poznano tudi kot opazovanje z udeležbo, kjer je opazovalec sam del situacije in opazuje znotraj nje same (Thomas, 2011; Yin, 2009). **Analiza dokumentacije** je prav tako pomemben vir pridobivanja informacij, povezanih z raziskovalnim vprašanjem. Možnosti za analizo dokumentacije je ogromno, saj je možno analizirati poslovno korespondenco, rokovnike, dnevnike, zapisnike sestankov, upravne dokumente, predhodne evalvacije primera, časopisne, letna poročila (Stake, 1995; Yin, 2009). **Intervju** je osnovni vir pridobivanja podatkov pri študiji primera in je lahko:

- strukturirani: intervju temelji na vnaprej pripravljenem seznamu vprašanj, njegova značilnost je, da je izvedeni hitro in je dokaj enostaven za zapis (Thomas, 2011);
- polstrukturirani: intervju temelji na seznamu ključnih tem, katere se želijo obravnavati z intervjuvancem (Thomas, 2011); vprašanja so prav tako vnaprej pripravljena, vendar se lahko med izvedbo intervjuja spreminjajo (Hancock & Algozzine, 2006);
- nestrukturirani: intervju je osnovan kot prost pogovor (Thomas, 2011);
- globinski: intervju temelji na vprašanjih o samih dejstvih in o mnenju intervjuvanca o pojavu; po navadi je dolgotrajen (Yin, 2009);
- skupinski/fokusna skupina: izvedba intervjuja z več udeleženci hkrati (Hancock & Algozzine, 2006).

Vsak izmed navedenih virov zbiranja podatkov ima svoje prednosti in slabosti, kar še povečuje potrebo po hkratni uporabi več virov (Tabela 16).

Tabela 16: Prednosti in slabosti različnih virov podatkov

Vir podatkov	Prednosti	Slabosti
Neposredno opazovanje	– Realnost (zajem dogodkov v realnem času) – Kontekstualnost (zajem konteksta primera)	– Dolgotrajnost – Selektivnost (težko je zajeti širše dogajanje brez tima opazovalcev) – Refleksivnost
Opazovanje z udeležbo	– Realnost – Kontekstualnost – Vpogled v medosebno vedenje in motive	– Dolgotrajnost – Selektivnost – Refleksivnost – Pristranskost
Analiza dokumentacije	– Stalnost (možnost ponovnega vpogleda) – Nevsiljivost (ne nastane kot rezultat izvedbe študije primera) – Točnost (vsebuje točna imena, reference in podrobnosti o pojavu) – Široka pokritost pojava	– Otežena dostopnost – Pristranskost, če je zbiranje nepopolno – Pristranskost v poročanju, če avtor ni znan
Intervjuji	– Ciljna usmerjenost (osredotočenost neposredno na temo študije primera) – Pronicljivost (omogoča vzročno sklepanje in pojasnila)	– Pristranskost zaradi slabo artikuliranih vprašanj – Predsodki – Netočnost zaradi slabega odziva – Refleksivnost (intervjuvanec pove, kar spraševalec želi slišati)

Vir: Prirejeno po R. K. Yin, Case Study Research, Design and Methods, 2009, str. 102

– Analiza podatkov in dokazov

Analiza sestoji iz obravnave, kategorizacije, tabelaričnega prikaza, testiranja zbranih podatkov ali katere druge vrste analize z namenom oblikovanja končnih ugotovitev (Rowley, 2002; Yin, 2009). Analiza zbranih podatkov in dokazov je eden izmed najmanj razvitih in najtežje izvedljivih korakov študije primera (Yin, 2009). V osnovi temelji na predpostavkah in raziskovalnih vprašanjih, ki izhajajo iz namena raziskave in ki so vodili postopek zbiranja

podatkov (Rowley, 2002). Za doseganje čim večje učinkovitosti analize zbranih podatkov se raziskovalci pri tem koraku držijo naslednjih načel (Rowley, 2002, str. 24):

- analiza naj vključuje uporabo vseh ustreznih podatkov in dokazov;
- analiza, če je mogoče, naj obravnava ključne konkurenčne interpretacije in razišče vsako od njih;
- analiza naj obravnava najpomembnejši vidik študije primera in
- analiza naj bi črpala iz raziskovalčevega predhodnega znanja na področju študije primera, vendar na nepristranski in objektivni način.

Poleg upoštevanja teh načel je po mnenju Yina (2009) najboljša priprava za izvedbo analize zbranih podatkov izbira splošne analitične strategije, s pomočjo katere se določijo prioritete, kaj analizirati in zakaj. Yin (2009) navaja štiri analitične strategije, ki so podprte z analitičnimi tehnikami, in sicer: (1) opiranje na teoretične predpostavke; (2) razvoj opisnega okvirja študije primera; (3) uporaba kvalitativnih in kvantitativnih podatkov; in (4) preučevanje konkurenčnih interpretacij. Vsaka izmed teh strategij naj bi bila uresničena preko analitičnih tehnik, ki povečajo notranjo in zunanjo veljavnost študije primera. Te so: (1) ujemanje vzorcev; (2) graditev razlage o primeru; (3) analiza časovnih vrst; (4) logični modeli; in (5) prečna sinteza primerov (Yin, 2009). Strategije in/ali tehnike med seboj niso izključujoče, saj je možna uporaba katerekoli in v različnih kombinacijah.

Pri analizi podatkov se vedno bolj uporabljajo računalniška orodja oz. programi, med katerimi sta najbolj poznana ATLAS.ti in NUD.IST, tudi NVivo, HyperRESEARCH. Vsa ta orodja so namenjena kvalitativni analizi podatkov, poznana pod skupnim imenom CAQDAS (*computer-aided qualitative data analysis software*). Ena izmed poznavalk teh programskih orodij Susanne Friese (2012, str. 6) meni, da naj bi bili v 21. stoletju kvalitativni podatki analizirani s podporo računalniških programov, kot je to že dolgoletna praksa pri kvantitativni analizi podatkov.

– Priprava poročila

Po analizi podatkov in dokazov se mora raziskovalec odločiti, na kakšen način bo svoje ugotovitve predstavil zainteresirani javnosti. S pomočjo pisnega poročila naj bi preučevan kompleksen fenomen prikazal na način, s katerim svoje ugotovitve in izkušnje čim bolj objektivno prenese na bralca (Soy, 1997). V tej fazi mora znati razlikovati med tem, kaj bo vključil v končno poročilo, in kateri podatki bodo ostali v bazi podatkov (Rowley, 2002). Pri oblikovanju poročila naj bi se raziskovalec držal naslednjih korakov (Yin, 2009), to so: (1) določitev zainteresirane javnosti; (2) razvoj kompozicijske strukture poročila; in (3) pridobitev povratnih informacij o poročilu.

7.1.6 Nekateri pomembnejši koncepti metode

Za uspešno vključitev ugotovitev, do katerih pridemo s pomočjo metode študije primera, v širšo bazo znanja nekega področja mora tudi ta metoda slediti določenim konceptom, ki so na področju družboslovnih raziskav obravnavani kot koncepti, ki pripomorejo h kakovosti

raziskave, njeni metodološki verodostojnosti in prepričljivosti ter vključitvi njenih spoznanj v širšo bazo znanja.

Na področju študije primera sta se kot osnovna testa ocene kakovosti študije primera uveljavila **veljavnost** (angl. *validity*) in **zanesljivost** (angl. *reliability*) (Benbasat et al., 1987; Cooper, 2000; Dooley, 2002; Eisenhardt 1989; Gable, 1994; Iacono, Brown, & Holtman, 2011; Rowley, 2002; Thies & Volland, 2010; Thomas, 2011; Yin, 2009). Glede vključitve spoznanj, pridobljenih s študijo primera v širše znanstveno področje, se razprava v literaturi študije primera osredotoča na že prej omenjeni koncept **generalizacije** (Gable, 1994; Iacono et al., 2011; Noor, 2008; Rowley, 2002; Stake, 1995; Thies & Volland, 2010; Thomas, 2011; Yin, 2009). Poleg opredelitve teh konceptov v nadaljevanju nekaj pozornosti namenjamo še konceptu **triangulacije**, saj je le-ta spoznana kot ena izmed največjih prednosti metode študije primera v nasprotju z drugimi metodami raziskovanja.

7.1.6.1 Veljavnost in zanesljivost

Na področju družboslovnih raziskovalnih metod, tako kvantitativnih kot kvalitativnih, sta se kot splošna testa ugotavljanja kakovosti empirične raziskave uveljavila test veljavnosti in test zanesljivosti, ki sta bila spoznana kot povsem prenosljiva tudi na metodo študije primera. V okviru veljavnosti se na področju študije primera spremljajo veljavnost konstrukta, notranja in zunanja veljavnost, zanesljivost pa je samostojen koncept. Za ugotavljanje, ali določena študija primera dosega te kriterije, je treba poznati njihov namen in značilnosti, ki so (Cooper, 2000; Dooley, 2002; Iacono et al., 2011; Rowley, 2002; Thies & Volland, 2010; Yin, 2009):

- **veljavnost konstrukta**: nanaša se na kakovost konceptualizacije in operacionalizacije relevantnih konstruktov/konceptov, ki so predmet raziskave. Opredeliti je treba pravilne operativne parametre za preučevane konstrukte, kar pripomore k zmanjšanju subjektivnosti. Veljavnost konstrukta se poveča z uporabo različnih virov podatkov, vzpostavitev verige dokazov, različnih vidikov preučevanja konstrukta in pridobitvijo povratnih informacij s strani zainteresirane javnosti.
- **notranja veljavnost**: primerna je samo za pojasnjevalno študijo primera in ne za opisno ali raziskovalno (Yin, 2009, str. 40). Prikaže vzročna razmerja, in sicer ali dejavniki, za katere velja, da izhajajo iz opazovanih izidov, res povzročijo te izide ali so ti povzročeni s strani drugih dejavnikov, in ali opazovani dejavniki vodijo do drugih dejavnikov. Jasen raziskovalni okvir, ujemanje vzorcev, razvoj razlage, soočenje konkurenčnih interpretacij in logičnih modelov lahko zagotovijo ustvarjanje vzročnih razmerij.
- **zunanja veljavnost**: nanaša se na opredelitev področja, na katerega so ugotovitve raziskave lahko generalizirane. Več posameznikov kot intervjuvaš, več različnih opazovanj kot izvedeš, več dokumentacije kot analiziraš, in če ti vodijo do istih rezultatov, večja je zunanja veljavnost. Povezanost ugotovitev z literaturo prav tako pripomore k zunanji veljavnosti.
- **zanesljivost**: nanaša se na ugotavljanje, ali je postopek izvedbe raziskave dovolj dobro dokumentiran, da zagotavlja ponovitev raziskave. Dokazi se analizirajo objektivno, odstranijo alternativne interpretacije in oblikuje se prepričljiv primer. Bralec naj bi bil

zmožen slediti izpeljavi vsakega dokaza od začetnega raziskovalnega vprašanja do zaključka raziskave. Zanesljivost je najlažje ugotoviti iz protokola študije primera.

Yin (2009) je glede na omenjene kriterije/teste ugotavljanja kakovosti študije primera opredelil, v katerem koraku poteka študije primera in s pomočjo katere taktike znotraj posameznega koraka je možno doseči te kriterije v čim večji meri (Tabela 17).

Tabela 17: Taktike doseganja veljavnosti in zanesljivosti poteka študije primera

Test/kriterij	Taktika	Korak, kjer se taktika pojavi
Veljavnost konstrukta	– Uporaba več virov podatkov – Vzpostavitev verige dokazov – Pregled osnutka poročila s strani reprezentativne skupine	– Zbiranje podatkov – Zbiranje podatkov – Priprava poročila
Notranja veljavnost	– Izvedba ujemanja vzorcev – Graditev razlag – Upoštevanje konkurenčnih razlag – Uporaba logičnih modelov	– Analiza podatkov – Analiza podatkov – Analiza podatkov – Analiza podatkov
Zunanja veljavnost	– Uporaba teorije pri singularni študiji primera – Uporaba replikacije pri pluralni študiji primera	– Načrt izvedbe – Načrt izvedbe
Zanesljivost	– Uporaba protokola študije primera – Razvoj baze podatkov	– Zbiranje podatkov – Zbiranje podatkov

Vir: R. K. Yin, *Case Study Research, Design and Methods*, 2009, str. 41

7.1.6.2 Generalizacija

Generalizacija se nanaša na zunanjo veljavnost študije primera in pomeni njen prispevek k teoriji na določenem področju. Izpelje se lahko le v primeru, kadar je načrt izvedbe študije primera utemeljen na teoriji. Predhodno razvita teorija je uporabljena kot podlaga, s pomočjo katere primerjamo empirične rezultate študije primera (Rowley, 2002; Yin, 2009). V primeru, da ugotovitve dveh ali več primerov podprejo to teorijo, ugotovitve postanejo generalizirane; večje kot je število študij primera, večja je natančnost ustvarjene teorije (Rowley, 2002). Takšna vrsta generalizacije se imenuje **analitična generalizacija** (Iacono et al., 2011; Rowley, 2002; Thies & Volland, 2010; Yin, 2009). Študija primera namreč **ne omogoča statistične generalizacije** (Iacono et al., 2011; Rowley, 2002; Thies & Volland, 2010; Thomas, 2011; Yin, 2009), pri kateri gre za sklepanje na populacijo s pomočjo zbranih empiričnih podatkov na vzorcu populacije, saj študija primera ne predstavlja vzorca, namen njene izvedbe pa je generalizacija teorije in ne seznam frekvenc (Iacono et al., 2011). Pri analitični generalizaciji je vsak primer obravnavan kot eksperiment in ne kot primer znotraj eksperimenta (Rowley, 2002; Yin, 2009). Po mnenju nekaterih avtorjev (Stake, 1995; Yin, 2009) je generalizacija možna tudi pri singularni študiji primera, vendar pa se njena moč poveča z izvedbo pluralne študije primera. Slednja omogoča replikacijo rezultatov, analizo vzorcev med primeri in primerjavo teh vzorcev z obstoječo teorijo in s tem večjo generalizacijo (Thies & Volland, 2010). Generalizacija v osnovi temelji na replikaciji, ki smo jo podrobneje predstavili že v razpravi o razlikah med singularno in pluralno študijo primera.

7.1.6.3 Triangulacija

Izraz triangulacija je na področju družboslovnih znanosti uporabljen metaforično, saj je njegov primarni izvor v geometriji, kjer pomeni način določanja lege triangulacijske točke s pomočjo trikotniških pravil. V primeru družboslovnih znanosti pa izraz pomeni, »da je pogledati nek pojav iz več vidikov boljše kot pogledati pojav samo z enega vidika« (Thomas, 2011, str. 68). Triangulacija se je na področju družboslovnih raziskav najbolj uveljavila prav na področju študije primera in je spoznana kot njena največja prednost (Rowley, 2002; Stake, 1995; Yin, 2009). Ugotovitve pri študiji primera so bolj prepričljive in natančne, če temeljijo na različnih virih informacij (Yin, 2009). Triangulacija povečuje veljavnost in zanesljivost študije primera (Dooley, 2002; Iacono et al., 2011; Thies & Volland, 2010).

Po Stakeu (1995) in Yinu (2009) na področju študije primera obstajajo štiri vrste triangulacije:

- triangulacija podatkov (angl. *data source triangulation*): pomeni zbiranje informacij iz različnih virov s ciljem potrditve istega dejstva o preučevanju fenomena (Yin, 2009);
- triangulacija raziskovalcev (angl. *investigator triangulation*): pomeni, da dva ali več raziskovalcev preučuje isti fenomen (Stake, 1995);
- triangulacija teorije (angl. *theory triangulation*) (vidiki iste baze podatkov): fenomen se preuči iz alternativnih teoretičnih vidikov; ista baza podatkov se pogleda z več teoretičnih vidikov;
- metodološka triangulacija (angl. *methodological triangulation*): tovrstna triangulacija na področju družboslovnih znanosti v širšem pomeni kombinacijo različnih metod raziskovanja, kot so kvantitativne in kvalitativne metode (Myers, 1997). Na področju študije primera pa pomeni uporabo različnih metod zbiranja podatkov, med katerimi izstopajo intervjuji, opazovanje in analiza dokumentacije (Stake, 1995).

7.2 Opredelitev razlogov za izbor metode

Pri opredelitvi razlogov za izbor metode študije primera kot najprimernejše metode za ovrednotenje konceptualnih modelov/okvirjev in predpostavk se na eni strani opremo na uporabo dosedanjih raziskovalnih metod na področju e-uprave in na ožjem področju organizacijskega preoblikovanja znotraj tega področja, na drugi strani pa na zgoraj predstavljene splošne razloge in izpostavljene prednosti uporabe te metode v literaturi s področja študije primera.

7.2.1 Dosedanje empirično raziskovanje na področju e-uprave

Fenomen e-uprave je od poznih 90. let prejšnjega stoletja pritegnil veliko pozornosti tako s strani javnih managerjev, političnih odločevalcev, ponudnikov IKT, uporabnikov javnih storitev kot tudi raziskovalcev. V literaturi se je do danes pojavila cela vrsta prispevkov, ki se raziskovanja področja e-uprave lotevajo z različnih vidikov, teoretična podlaga preučevanju tega pojava izhaja iz različnih znanstvenih disciplin, metodologije raziskovanja so še zelo nedorečene. Gre za

izredno široko in mlado področje preučevanja, ki v znanstveni literaturi še ni doseglo svoje zrelosti.

Zaradi svoje kompleksnosti je področje e-uprave postalo središče zanimanja raziskovalcev iz mnogih znanstvenih ved in disciplin, kot so družboslovne vede, politološke vede, javna uprava, poslovna uprava, ekonomija, pravo, organizacijske vede, informacijske vede, tehnološke inovacije idr. (Löfstedt, 2005; Scholl, 2004). Področje preučevanja sega od analize e-storitev, varnosti poslovanja prek elektronskih medijev, e-demokracije (Löfstedt, 2005), analize IT infrastrukture, digitalne ločnice, ugotavljanja učinkovitosti in uspešnosti politik in programov e-uprave (Heeks, 2008) do organizacijskih sprememb in institucionalnih vplivov v tem procesu.

Poleg skupnega predmeta raziskovanja in opiranja oz. izhajanja iz že obstoječih znanstvenih ved in disciplin vsako novo področje raziskovanja razvije tudi svoj nabor metodologij, ki omogočajo njegovo poglobljeno raziskovanje, razumevanje in ne nazadnje tudi praktično uporabnost. Yildiz (2007) v svojem poglobljenem pregledu dotedanega preučevanja področja e-uprave ugotavlja, da ima to področje precej metodoloških pomanjkljivosti, kot so: (1) večina študij e-uprave še vedno preučuje izide e-uprave, ne pa sam proces, ki privede do izidov; (2) raziskovalci za namen analize raje uporabljajo sekundarne podatke kot primarne in le redko preverjajo predhodne teorije, kaj šele, da bi k tem teorijam kaj dodali ali/in celo uvedli novo; in (3) večina študij je bodisi opisnih ali promocijskih z uporabo metod, kot je vsebinska analiza spletnih strani ali preučevanje kazalnikov uspešnosti.

Še bolj konkretno sliko o uporabi raziskovalnih metod na področju e-uprave sta podala Heeks in Bailur (2007), ki sta na osnovi vsebinske analize 84 prispevkov iz dveh uglednih revij s področja e-uprave in evropske konference o e-upravi med drugim analizirala tudi uporabo metod v teh prispevkih. Njun sistematičen pregled uporabe metod v 84 analiziranih prispevkih s področja e-uprave je predstavljen v Tabeli 18, pri čemer je lahko v enem prispevku uporabljenih več metod.

Izmed analiziranih prispevkov kar iz 20 ni mogoče razbrati metode. Izmed teh, ki metodo imajo, prevladujejo prispevki (19), v katerih gre za povzemanje pomembnih dejstev iz relevantnih virov (t. i. »hunt and peck« metoda), vendar se jih ne more šteti med pregledne prispevke. V nekaj manj kot dveh tretjinah prispevkov so bili uporabljeni primarni podatki (med te se štejejo tudi tiste, kjer so se raziskovalci opirali na lastne izkušnje), izključno sekundarni podatki pa so bili uporabljeni v nekaj več kot tretjini prispevkov. V približno treh četrtinah prispevkov so bile identificirane izključno kvalitativne metode, medtem ko je izključno kvantitativni pristop moč zaslediti v sedmih prispevkih; v 10 prispevkih je bila uporabljena kombinacija kvantitativnih in kvalitativnih metod.

Po mnenju avtorjev bo v prihodnosti le uporaba širšega spektra raziskovalnih metod pripomogla k bolj bogatemu naboru podatkov o e-upravi. Potreben je premik od dominantne metode povzemanja iz relevantne literature in osebnih refleksij k večji uporabi empiričnih metod, kot so intervjuji, ankete, opazovanje, vsebinska in kritična analiza kot tudi porast pridobivanja podatkov izven »pisarne«.

Tabela 18: Uporaba raziskovalnih metod v 84 prispevkih s področja e-uprave

Raziskovalna metoda	Pogostost uporabe
Ni očitne metode	20
Povzemanje iz relevantnih virov (angl. <i>hunt and peck method</i>)	19
Anketiranje	15
Analiza dokumentacije	14
Intervju	14
Analiza spletne vsebine	7
Pregled literature	6
Refleksija izkušenj na projektu	6
Opazovanje	3
Ostalo	7

Vir: R. Heeks in S. Bailur, *Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice*, 2007, str. 257

7.2.2 Dosedanje empirično raziskovanje na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave

Eno izmed pomembnih področij raziskovanja ozadja razvoja e-uprave, v katerega je treba po mnenju Yildiza (2007) preusmeriti pozornost in ga metodološko podpreti z uporabo metod primarnega zbiranja podatkov, so prav gotovo organizacijsko preoblikovanje kot tudi institucionalni dejavniki, ki vplivajo nanj. V predhodnih poglavjih smo navedli in analizirali kar nekaj študij, ki se ukvarjajo s tovrstno problematiko in so nam služile kot izhodišče za izpeljavo konceptualnih modelov/okvirjev, vsebinske analize in predstavitev organizacijskih sprememb v dobi e-uprave, pri čemer pa nismo namenili posebnega poudarka uporabi metod v teh študijah. Na tem mestu zato predstavljamo uporabo raziskovalnih metod v izbranih dosedanjih študijah s področja organizacijskega preoblikovanja in institucionalnega pristopa.

S področja organizacijskega preoblikovanja analiziramo uporabo raziskovalnih metod v 18 študijah, uporabljenih kot izhodišče v poglavjih 3, 4 in 5, s področja institucionalnega pristopa pa štiri študije, predstavljene v poglavju 6; skupaj 22 študij. Kot osnovo za predstavitev (pogostosti) uporabe raziskovalnih metod v teh študijah uporabimo okvir predstavitev pogostosti uporabe metod po 84 prispevkih s strani Heeksa in Bailurja (2007), prikazan v Tabeli 18. K temu pa predvsem zaradi opozarjanja na pomanjkljivo uporabo metode triangulacije s strani teh dveh avtorjev dodamo še posebno predstavitev uporabe pristopa triangulacije in metode študije primera, saj je pogosto prav ta tista, ki ima za posledico uporabo pristopa triangulacije. Uporabo raziskovalnih metod po posamezni študiji prikazuje Tabela 19, Tabela 20 pa pogostost uporabe raziskovalnih metod glede na vse študije.

Tabela 19: Uporaba raziskovalnih metod na področju organizacijskega preoblikovanja in institucionalnih dejavnikov

	Raziskava	Metoda
Organizacijsko preoblikovanje	Layne & Lee (2001)	Opazovanje & refleksija izkušenj na projektu
	Ho (2002)	Analiza spletne vsebine & anketiranje
	Moon (2002)	Anketiranje
	O'Donnell et al. (2003)	Študija primera: analiza dokumentacije & analiza spletne vsebine & intervjuji
	Scholl (2003)	Pregled literature & povzemanje iz relevantnih virov
	Griffin et al. (2004)	Analiza spletne vsebine & intervjuji
	Schedler & Schmidt (2004)	Intervjuji & anketiranje
	Letiner & Kreuzeder (2005)	Analiza dokumentacije
	Maniatopoulos (2005)	Študija primera: intervjuji & analiza dokumentacije
	Al-Shery et al. (2006)	Intervjuji
	Elnaghi et al. (2007)	Pregled literature & povzemanje iz relevantnih virov
	Indihar Štemberger & Jaklič (2007)	Študija primera: refleksija izkušenj na projektu
	Kim et al. (2007)	Študija primera: intervjuji & opazovanje & analiza dokumentacije
	Groznič & Trkman (2009)	Študija primera: intervjuji & opazovanje & analiza dokumentacije
	Klievink & Janssen (2009)	Intervjuji & interni sestanki
	Li (2009)	Analiza dokumentacije
	Pollitt (2010)	Povzemanje iz relevantnih virov & uporaba ilustrativnih primerov
	van Veenstra et al. (2010)	Študija primera: intervjuji
Institucionalni dejavniki	Gascó (2003)	Povzemanje iz relevantnih virov
	Kim et al. (2009)	Študija primera: intervjuji & opazovanje & analiza dokumentacije
	Alfano (2010)	Študija primera: intervjuji & analiza spletne vsebine
	Cordella & Iannacci (2010)	Študija primera: fokusna skupina & intervjuji & opazovanje & analiza dokumentacije

Tabela 20: Pogostost uporabe raziskovalnih metod na področju organizacijskega preoblikovanja in institucionalnih dejavnikov

Raziskovalna metoda	Pogostost uporabe
Povzemanje iz relevantnih virov (angl. <i>hunt and peck method</i>)	4
Anketiranje	3
Analiza dokumentacije	8
Intervju	12
Analiza spletne vsebine	4
Pregled literature	2
Refleksija izkušenj na projektu	2
Opazovanje	5
Ostalo	3
Študija primera	9
Uporaba triangulacije	12

Izmed 22 analiziranih študij so bile v kar 17 uporabljene kvalitativne metode raziskovanja, kot so opazovanje, analiza spletne vsebine, analiza dokumentacije, intervjuji, interni sestanki, fokusne skupine in refleksija izkušenj na projektu. Izključno kvantitativno zbiranje podatkov (anketiranje) je zaznati le v enem primeru, v dveh pa je to kombinirano s kvalitativnimi metodami. V kar 18 študijah so bili za analizo uporabljeni primarni podatki, v štirih pa sekundarni viri, kot so pregled literature, povzemanje iz relevantnih virov na obravnavanem področju in uporaba ilustrativnih primerov. Raziskovalci se tudi vedno bolj poslužujejo zbiranja podatkov »izven svojih pisarn«, saj so kar v 12 primerih izvajali intervjuje med udeleženci pri projektih e-uprave, v dveh primerih pa uporabili metodo fokusne skupine in internega sestanka. Vedno več je tudi uporabe pristopa triangulacije, saj je uporaba različnih metod raziskovanja oz. različnih virov zbiranja podatkov zaznana v kar 12 primerih. Opazen je tudi izrazit premik k uporabi metode študije primera. V devetih primerih so namreč uporabili pristop študije primera, pri čemer je bila v osmih primerih uporabljena singularna (preučevanje enega primera), v samo enem primeru pa pluralna študija primera.

Glede na kritiko o pomankljivi uporabi raziskovalnih metod na področju e-uprave s strani Heeksa in Bailurja (2007) ter Yildiza (2007) lahko ugotovimo, da je na področju obravnave organizacijskega preoblikovanja in preučevanja institucionalnih dejavnikov zaznati premik v smeri uporabe primarnega zbiranja podatkov, pri čemer prevladujejo kvalitativne metode raziskovanja. Zlasti na področju preučevanja organizacijskih sprememb, povezanih z e-upravo je v porastu uporaba metode študije primera.

7.2.3 Razlogi za izbor metode

Glede na zgoraj predstavljeno razpravo in analizo razlogi za izbor metode študije primera kot najprimernejše za poglobljeno razlago našega predmeta preučevanja izhajajo iz naslednjih ugotovitev:

1. Metoda študije primera je pogosto uporabljena metoda na področju organizacijskih in upravnih ved, vse pogosteje pa tudi na področju informacijskih ved.

Fenomen e-uprave je v središču zanimanja različnih znanstvenih ved in disciplin, pri čemer se področje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave najbolj približa organizacijskim, upravnim in informacijskim vedam. Na področju organizacijskih ved je uporaba metode študije primera v uporabi že dolgo, kar se kaže tudi v tem, da je predmet obsežnih razprav o njeni uporabi v organizacijskih študijah (Berg, 1968; Hartley, 2004; Lee, 1999; Yin, 1981). Na področju upravnih znanosti se je interes po uporabi kvalitativnih metod raziskovanja in posledično metode študije primera povečal od konca 70. let prejšnjega stoletja, predvsem zaradi nezadovoljstva s podatki, pridobljenimi s kvantitativnimi metodami (Benbasat et al., 1987). Zlasti v zadnjem obdobju je na področju uprave uporaba te metode pogosta pri analiziranju uspešnosti/neuspešnosti vladnih programov (Kumar & Singha, 2011–2012). Na področju informacijskih ved pa se je interes po njeni uporabi večal od začetka 90. let prejšnjega stoletja dalje, predvsem zaradi premika od preučevanja tehnoloških vidikov uvajanja informacijskih

sistemov k managerskim in organizacijskim vidikom njihove uvedbe (Benbasat et al., 1987; Cavaye, 1996; Myers, 1997).

Glede na pogostost uporabe metode študije primera na teh znanstvenih področjih ocenjujemo, da je uporaba te metode primerna tudi za področje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, saj se preučevanje le-tega pogosto opira na spoznanja navedenih disciplin.

2. Na področju e-uprave je zaznati premik k uporabi metode študije primera.

Yildiz (2007) v kritičnem pregledu področja e-uprave z metodološkega vidika ugotavlja, da raziskovalci za namen analize e-uprave večinoma uporabljajo sekundarne podatke, kot sta vsebinska analiza spletnih strani in preučevanje kazalnikov uspešnosti. Opozarja, da je treba za namene raziskovanja zaledja e-uprave pozornost preusmeriti na uporabo primarnega zbiranja podatkov, kot so intervjuji, opazovanje in analiza dokumentacije. Kljub tej kritiki sta Heeks in Bailur (2007) na podlagi analize 84 prispevkov s področja e-uprave prišla do nekoliko drugačne slike. Ugotovila sta, da je v približno treh četrtinah prispevkov moč zaslediti izključno uporabo kvalitativnih metod, v sedmih izključno uporabo kvantitativnih metod in v 10 prispevkih kombinacijo kvalitativnih in kvantitativnih metod. V manj kot dveh tretjinah prispevkov so bili uporabljeni primarni podatki, v več kot tretjini pa sekundarni. Pristop triangulacije, ki je najpomembnejša značilnost metode študije primera, sta zasledila v 20 prispevkih.

Ugotovimo lahko, da je na področju e-uprave kljub kritiki o nezadostni uporabi primarnih podatkov za analizo, zaznati premik k uporabi tovrstnih podatkov in k uporabi kvalitativnih metod raziskovanja. Pomembno se je tudi zavedati, da ocena uporabe metod na področju e-uprave s strani zgoraj navedenih avtorjev temelji na pregledu prispevkov iz prve polovice prejšnjega desetletja in da lahko že samo ob pregledu kasnejših prispevkov s področja organizacijskega preoblikovanja zaznamo, da metoda študije primera in uporaba pristopa triangulacije na področju e-uprave vedno bolj pridobivata na pomenu in veljavnosti. Takšen metodološki razvoj je povsem razumljiv, saj je področje e-uprave mlado področje raziskovanja, ki v znanstveni literaturi še išče svoje mesto.

3. Metoda študije primera je pogosto uporabljena v dosedanjih študijah s področja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.

Do danes se je zvrstilo že kar nekaj študij, ki analizirajo pojav organizacijskega preoblikovanja in institucionalnih dejavnikov v dobi e-uprave (identificirali smo 22 takih študij). Iz njih lahko razberemo (glej Tabela 19 in Tabela 20), da so se raziskovalci pri preučevanju teh pojavov posluževali tehnik primarnega zbiranja podatkov, kot so opazovanje, analiza spletne vsebine, analiza dokumentacije, intervjuji, interni sestanki, fokusne skupine, refleksija izkušenj na projektu in v treh primerih tudi anketiranja; vsekakor pa prevladuje kvalitativno zbiranje podatkov (17 študij). Raziskovalci se vse bolj zavedajo, da je za čim večjo relevantnost ugotovitev, do katerih pridejo z zbranimi in analiziranimi podatki, potrebna kombinacija

različnih metod zbiranja podatkov, saj je v 12 primerih mogoče zaznati uporabo pristopa triangulacije.

Metoda študije primera vse bolj pridobiva svojo veljavo na tem področju, saj je bila uporabljena v devetih študijah, kar kaže na to, da gre za novo področje raziskovanja, kjer je uporaba te metode še posebej priporočljiva.

4. Pojav organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave je novo področje raziskovanja oz. področje, za katerega se obstoječa teorija zdi nezadostna/je še na začetku svojega uveljavljanja in oblikovanja.

Če že za področje e-uprave v širšem smislu velja, da je to mlado področje raziskovanja, ki v literaturi še ni doseglo svoje zrelosti, to še toliko bolj velja za področje organizacijskega preoblikovanja in tudi institucionalnih dejavnikov znotraj tega širšega področja. Že samo spoznanje, na katerega se je v literaturi e-uprave začelo opozarjati nekje od sredine prejšnjega desetletja naprej (npr. Kunstelj & Vintar, 2004; Scholl, 2005; Waksberg Guerrini & Aibar, 2007; Yildiz, 2007), da je treba pozornost iz preučevanja izidov e-uprave in analiziranja zunanje slike tega fenomena preusmeriti na preučevanje dogajanja v ozadju e-uprave, kamor sodi tudi organizacijsko preoblikovanje, nam pokaže, da je to področje pričelo pridobivati na pomenu šele v drugi polovici prejšnjega desetletja. Tudi iz našega pregleda raziskav s tega področja je razvidno, da se te zares intenzivno pričnejo pojavljati šele v zadnjih nekaj letih, zato je razumljivo, da se tega pojava lotevajo izrazito parcialno in z različnih vidikov in da nek celostni pogled na ta kompleksen pojav v literaturi še ni razvit.

Ugotovimo lahko, da je obstoječa teorija na tem področju še nezadostna oz. da je še na začetku svojega oblikovanja in uveljavljanja. Takšno spoznanje se v literaturi s področja študije primera šteje za enega izmed poglavitnih razlogov za uporabo te metode kot najprimernejše za razjasnitev kompleksnosti preučevanega pojava in oblikovanje celovitega pogleda nanj z različnih vidikov. Preučevanje vzročnih mehanizmov organizacijskega preoblikovanja je trenutno bolj pomembno od analiziranja vzročnih učinkov in raziskovalna strategija je zato veliko bolj primerna strategija preučevanja tega pojava kot potrjevalna.

5. Potreben je premik od singularne k pluralni študiji primera na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.

Ena izmed pomanjkljivosti uporabe metode študije primera v dosedanjih študijah je, da gre v večini primerov za uporabo singularne študije primera. Od devetih identificiranih raziskav na tem področju, v katerih je bila uporabljena metoda, je samo v eni uporabljena pluralna študija primera, kjer gre za analizo dveh primerov.

Glede na dejstvo, izpostavljeno v literaturi s področja študije primera, da večje število primerov poveča natančnost ustvarjene teorije, da se rezultati, pridobljeni z njo, štejejo za bolj prepričljive, da omogoča replikacijo rezultatov in analitično generalizacijo, je enega izmed vzrokov za

nezadostno uveljavljeno teorijo na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave treba iskati tudi v prevladujoči, skoraj izključni uporabi singularne študije primera na tem področju. Za oblikovanje bolj prepričljive teorije na tem področju bo v prihodnosti potrebno več pozornosti nameniti uporabi pluralne študije primera, katero uporabimo tudi sami.

6. Preučevanje pojava organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave zadosti vsem kriterijem priporočljivosti uporabe metode študije primera po Yinu (2009).

Na koncu naj upravičenost uporabe metode študije primera za preučevanje organizacijskega preoblikovanja v našem primeru repliciramo še na zelo pogosto izpostavljene tri kriterije priporočljivosti uporabe te metode po Yinu (2009, str. 2). Glede na njegove kriterije lahko rečemo: (1) da se o pojavu organizacijskega preoblikovanja pojavljajo vprašanja kako in zakaj, saj je že samo razumevanje tega pojava nejasno in je treba opredeliti, kako ga razumeti in zakaj je potrebno njegovo spremljanje; pojavljajo se tudi vprašanja kaj in kateri, saj nas zanima, na podlagi katerih atributov bi bilo ta pojav možno opisati; (2) da imamo nad predmetom raziskovanja malo ali nič nadzora, predvsem zaradi slabo razvite teorije na tem področju; in (3) da je organizacijsko preoblikovanje trenutni fenomen v kontekstu resničnega življenja, saj si prizadevamo za razumevanje narave tega procesa in oblikovanje teorije tudi iz prakse.

8 IZVEDBA PLURALNE ŠTUDIJE PRIMERA NA PRIMERU IZBRANIH PROJEKTOV E-UPRAVE V SLOVENIJI

To poglavje je namenjeno predstavitvi same izvedbe pluralne študije primera na osnovi treh izbranih primerov, in sicer treh projektov e-uprave v Sloveniji, prek katerih želimo preveriti in ovrednotiti vzpostavljene konceptualne modele/okvirje in predpostavke. Najprej opredelimo potek raziskave po korakih izvedbe metode študije primera, katere smo predstavili v podpoglavju 7.1.5, sledi predstavitev rezultatov po posameznih primerih.

8.1 Potek izvedbe raziskave

8.1.1 Opredelitev raziskovalnih vprašanj

Raziskovalna vprašanja smo opredelili tako, da smo na podlagi kritičnega pregleda literature s področja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave najprej določili ključne teme preučevanja in nato iz njih izpeljali raziskovalna vprašanja, na katera želimo dobiti odgovor v sami disertaciji. Vsa raziskovalna vprašanja se pričnejo s »kako«, kar že samo po sebi kliče po uporabi metode študije primera kot najprimernejše metode za razjasnitev predmeta preučevanja. Raziskovalna vprašanja so nam služila pri vzpostavitvi ustrezne teoretične podlage oz. teoretičnih modelov/okvirjev za izvedbo empirične raziskave in so bila po vzpostavljeni teoretični podlagi pretvorjena v predpostavke. Raziskovalna vprašanja in predpostavke so predstavljene v uvodu disertacije, zato jih na tem mestu ne bomo ponavljali.

8.1.2 Načrt izvedbe

Ta korak predvideva opredelitev enote analize, razvoj teorije, izbor vrste študije primera in določitev pristopa zbiranja podatkov. Enota analize, ki je osnova preučevanega primera, je v našem primeru organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave, katerega preučujemo iz več vidikov, kar je razvidno iz raziskovalnih vprašanj in ciljev disertacije. O preučevanem predmetu oz. enoti analize smo oblikovali obsežno teoretično podlago, saj smo izpeljali tri konceptualne teoretične modele/okvirje, predstavljene v poglavjih 4, 5 in 6, in na njihovi osnovi izpeljali teoretične predpostavke. Vzpostavljeni teoretični modeli/okvirji temeljijo na predhodni teoriji, vendar pa gre pri njih že za takšno preoblikovanje glede na predhodno teorijo, da lahko govorimo o novem/drugačnem pristopu k preučevanju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.

Oblikovanje teorije v fazi načrta izvedbe je po mnenju Yina (2009) bistveno, saj pripomore k izbiri vrste študije primera in določitvi pristopa zbiranja podatkov. Glede na štiri kriterije za opredelitev vrste študije primera po Thomasu (2011) našo študijo primera razvrstimo na način, opisan v nadaljevanju.

1. Glede na **predmet raziskovanja** smo se odločili za tri **posebne oz. izstopajoče primere**, saj smo izbrali tri projekte e-uprave v Sloveniji, kateri vsak s svojega vidika odstopa od ustaljenih norm, in sicer glede na svojo uspešnost, število vključenih organizacij, poenostavitve postopkov, zahtevnost izvedbe itd. Ti primeri so:

❖ **Projekt e-VEM**, ki je imel za cilj hitro, enostavno in brezplačno registracijo poslovnih subjektov na enem mestu prek portala e-VEM/točk VEM. Uveden je bil v dveh fazah, in sicer z vzpostavitvijo sistema e-VEM za samostojne podjetnike, ki je pričel delovati s 1. 7. 2005, in sistema e-VEM za gospodarske družbe, ki je pričel delovati s 1. 2. 2008. Sistem e-VEM za gospodarske družbe je pomenil nadgradnjo sistema e-VEM za samostojne podjetnike in je zahteval vključenost več organizacij javnega sektorja. Veljal je za največji integracijski projekt v Sloveniji do uvedbe Projekta eSociala. V letu 2009 je Projekt e-VEM za gospodarske družbe prejel nagrado Združenih narodov v kategoriji »izboljšanje zagotavljanja storitev v javnem sektorju« in še vedno velja za enega izmed najuspešnejših projektov e-uprave v Sloveniji. Naša raziskava se nanaša na Projekt e-VEM za gospodarske družbe.

❖ **Projekt eSociala**, katerega namen je bil zagotoviti ustrezno informacijsko podporo uveljavitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ur.l. RS, št. 62/2010, 40/2011, 40/2012-ZUJF, 57/2012 - ZPCP-2D, 14/2013, v nadaljevanju ZUPJS). Treba je bilo izvesti integracijo vseh potrebnih podatkovnih virov, ki se uporabljajo v procesu odločanja in izračunavanja cenovnih pravic iz javnih sredstev. Vključenih je bilo 26 organizacij s skupno 44 podatkovnimi viri (51. člen ZUPJS), kar kaže na to, da gre za največji integracijski projekt e-uprave v Sloveniji. Projekt je spoznan kot edinstven tudi v evropskem prostoru.

❖ **Projekt Dohodnina 2007**, katerega končni rezultat je bila uvedba informativnega izračuna dohodnine, ki je davčnim zavezancem bistveno olajšal izpolnjevanje davčnih obveznosti in bistveno znižal stroške davčnih zavezancev in davčne uprave.

2. Glede na **namen** gre v prvi vrsti za **zunanje motivirano** študijo primera s ciljem širšega razumevanja pojma organizacijskega preoblikovanja. Pri določitvi, ali je naša študija primera pojasnjevalna ali raziskovalna, ni mogoč enoznačen odgovor, saj gre za kombinacijo obeh vrst. Študija primera je **pojasnjevalna** s tega vidika, da s pomočjo zbranih podatkov želimo pojasniti vzpostavljene konceptualne modele/okvirje, predpostavke in vzročna razmerja med IKT in organizacijskimi elementi, med samimi organizacijskimi elementi, med organizacijskim preoblikovanjem in institucionalnimi dejavniki ipd. Vendar se na drugi strani zavedamo, da je za bolj poglobljeno razjasnitev in konkretizacijo teh modelov/okvirjev in razmerij potrebno v praksi raziskati, kaj se dejansko dogaja na področju organizacijskega preoblikovanja, katere konkretne organizacijske spremembe povzroča uvedba sodobnih IKT v organizacijah, kako globoke so te spremembe, kateri so institucionalni dejavniki, ki jim je treba posvetiti posebno pozornost ob uvajanju novih IKT rešitev ipd. Kljub razvitim lastnim konceptualnim modelom/okvirjem o preučevanem pojavu namreč obstaja malo predhodnega znanja, zato je potrebno poglobljeno raziskovanje tega pojava. V tem pogledu je študija primera **raziskovalna**.
3. Glede na **pristop** izvedbe je naš namen na eni strani **preverjati teorijo**, na drugi strani pa jo **graditi**. Vzpostavljene konceptualne modele/okvirje in opredeljene predpostavke želimo v prvi vrsti preveriti, vendar pa bo šele preverjanje le-teh prek treh izbranih primerov omogočilo analitično generalizacijo in prenos spoznanj v širšo bazo znanja na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, in v tem pogledu je naš pristop graditev teorije. Tudi pri pristopu graditve teorije mora namreč obstajati predhodno oblikovana teorija, možna je tudi določitev konstruktov, ob predpostavki, da ti nimajo zagotovljenega mesta v oblikovani teoriji. Sami smo predhodno oblikovali teoretične modele/okvirje, jim določili konstrukte, kar je razvidno predvsem pri modelu organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, vendar pa se bodo morda nekateri konstrukti/atributi po izvedbi študije primera izkazali za nerelevantne, za precenjene, podcenjene, in bo šele izvedba študije primera omogočila oblikovanje končnega nabora atributov. Prav tako bomo šele s pomočjo študij primera lahko opredelili ključne institucionalne dejavnike, celoviteje pojasnili razmerja med IKT in organizacijskimi elementi, med samimi organizacijskimi elementi ipd.
4. Pri določitvi vrste študije primera glede na **proces izvedbe** lahko damo enoznačni odgovor, da gre za **pluralno študijo primera**, ki je vzporedna, saj se primeri raziskujejo ob istem času. Za pluralno študijo primera smo se odločili, ker velja, da je ta zaželena, kadar je namen raziskave opis, graditev in preverjanje teorije in kadar želimo izpeljati replikacijo, to je posplošitev ugotovitev na bodoče primere. Menimo, da izbor treh primerov, treh izbranih projektov e-uprave v Sloveniji omogoča zasledovanje teh ciljev.

Na podlagi predstavljenega menimo, da je najustreznejši pristop zbiranja podatkov v prvi vrsti izvedba intervjujev, kateri sledita analiza dokumentacije in opazovanje. Potek zbiranja podatkov preko teh treh pristopov bo predstavljen v četrtem koraku.

8.1.3 Priprava izvedbe

Priprava izvedbe študije primera predvideva ustrezne sposobnosti raziskovalca za izvedbo raziskave in pripravo sistematičnega zbiranja podatkov, pri čemer je zelo priporočljiva sestava protokola izvedbe. Protokol naj bi vseboval ključne teme, vprašanja, predpostavke, teoretični okvir, postopek zbiranja podatkov, vprašanja za intervju in smernice za pripravo končnega poročila. Glede na to, da so nekateri od teh elementov že vsebovani v posameznih delih disertacije, npr. v uvodu so predstavljene teme, vprašanja, predpostavke, v poglavjih 4, 5 in 6 je podrobno predstavljen teoretični okvir, postopek zbiranja podatkov in oblikovanje vprašanj za intervjuje bo predstavljen v naslednjem koraku izvedbe, smernice za oblikovanja končnega poročila pa bodo prikazane v zadnjem koraku, na tem mestu ne bomo oblikovali obširnega protokola. Menimo, da je iz teh opisov in vseh, podanih v nadaljevanju, jasno razviden namen raziskave.

8.1.4 Zbiranje podatkov in dokazov

Pri zbiranju podatkov in dokazov smo zasledovali pristop triangulacije, saj smo podatke o izbranih primerih pridobili s pomočjo intervjujev, analize dokumentacije in opazovanja.

8.1.4.1 Zbiranje podatkov in dokazov na podlagi intervjujev

Intervjuji so najbolj razširjena metoda zbiranja podatkov kvalitativnega raziskovanja (Bryman, 2001; DiCicco Bloom & Crabtree, 2006) in veljajo za najpomembnejši in osnovni vir podatkov študije primera (Yin, 2009, str. 106), saj raziskovalcu omogočajo pridobitev bogatih informacij o preučevani enoti analize. Intervjuji so lahko strukturirani, polstrukturirani, nestrukturirani, globinski ali skupinski; pri čemer lahko en intervju vsebuje kombinacijo različnih vrst vprašanj. V našem primeru je intervju zasnovan kot **kombinacija strukturiranih in polstrukturiranih vprašanj**.

Pri oblikovanju vprašanj za intervju smo izhajali iz konceptualnih modelov/okvirjev, pri čemer je glavni fokus vprašanj usmerjen na poglobljeno razlago in razumevanje konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja in na opredeljene attribute v okviru njega. Glede na opredeljene organizacijske ravni v tem modelu (medorganizacijska raven, organizacijska raven in raven delovnega mesta) smo identificirali **tri skupine udeležencev** v intervjujih, ki so (bili) neposredno povezani z izbranimi projekti e-uprave, in sicer:

- vodja projekta e-uprave oz. predstavnik organizacije, ki je bila odgovorna za izvedbo projekta (v nadaljevanju vodja projekta);
- predstavniki organizacij, ki so bile vključene v projekt, in
- zaposleni na operativni ravni kot neposredni izvajalci nalog v okviru projekta.

Za vsako od teh skupin udeležencev je bil pripravljen ločen nabor vprašanj (glej Priloge 1, 2 in 3). Pred oblikovanjem končnih vprašanj smo izvedli dva pilotna intervjuja, in sicer: (1) pilotni intervju z vprašanji, namenjenimi predstavnikom organizacij, smo izvedli z docentom s področja statistike in raziskovalnih metod na Fakulteti za upravo, Univerze v Ljubljani, ki se je v svoji predhodni karieri že srečeval s projekti e-uprave; in (2) pilotni intervju, namenjen zaposlenim na operativni ravni, smo izvedli s strokovno sodelavko na Fakulteti za upravo, Univerze v Ljubljani, ki se je v času izvedbe intervjuja soočala z uvajanjem novega informacijskega sistema na njenem področju. Glede na to, da je oblikovanje vprašanj za vodjo projekta podobno vprašanjem za predstavnike organizacij, smo ocenili, da za oblikovanje končnih vprašanj za vodjo projekta zadošča izvedba pilotnega intervjuja z docentom na Fakulteti za upravo.

Vprašanja, katerih zasnovu glede na tri skupine udeležencev predstavljamo v Tabeli 21, pokrivajo naslednje sklope:

- **Splošna vprašanja o projektu** se nanašajo na opredelitev ciljev in namena projekta ter glavne izzive pri projektu s poudarkom na organizacijskih izzivih. Ta vprašanja so bila zastavljena vodjem projekta in predstavnikom sodelujočih organizacij.
- **Z vprašanji o odnosu med IKT in organizacijskimi spremembami** smo želeli izvedeti, kako vodje projekta in predstavniki organizacij vidijo vlogo IKT v tem odnosu. S tem želimo delno pojasniti formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave.
- **Polstrukturirana vprašanja o globini organizacijskega preoblikovanja** so bila zastavljena vodjem projekta in predstavnikom organizacij z namenom pojasnitve in razlage identificiranih atributov za spremljanje globine organizacijskega preoblikovanja v Tabeli 11 in s tem konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja.
- **Za pojasnitev in razlago narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino so bila oblikovana strukturirana vprašanja** glede na predhodno opredeljene attribute narave organizacijskega preoblikovanja v Tabeli 12. Intervjuvanci so ocenili obseg sprememb kot posledico uvedbe izbranega projekta e-uprave v procesih, pri ljudeh, v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi na podlagi petstopenjske lestvice od 0 do 4 (0 – sprememb ni bilo opaziti, 1 – spremembe so bile majhne, 2 – spremembe so bile srednje, 3 – spremembe so bile velike, 4 – spremembe so bile radikalne). Pri tem je treba poudariti, da je lestvica ocen obsega sprememb služila predvsem kot opora za razpravo o konkretnih spremembah v teh elementih in za grobo oceno, kako velike so bile te spremembe. O konkretnih organizacijskih spremembah glede na štiri opredeljene organizacijske elemente *na medorganizacijski ravni* smo razpravljali z vodji projekta, o spremembah *na organizacijski ravni* s predstavniki sodelujočih organizacij in o spremembah *na ravni delovnega mesta* z zaposlenimi na operativni ravni. V tem pogledu lahko vprašanja razumemo kot **polstrukturirana**.
- **Vprašanja o spodbujevalnih/zaviralnih institucionalnih dejavnikih organizacijskega preoblikovanja** so bila zastavljena vodjem projekta in predstavnikom organizacij. Z vodji projekta smo razpravljali o *institucionalnih dejavnikih na medorganizacijski ravni*, s predstavniki organizacij pa o *dejavnikih na organizacijski ravni*. Tudi ta vprašanja so bila oblikovana kot strukturirana, tako da so intervjuvanci na podlagi tristopenjske lestvice od 0

do 2 na eni strani ocenili pomembnost spodbujevalnega dejavnika pri izvedbi potrebnih organizacijskih sprememb, na drugi strani pa, v kolikšni meri je zaviralni dejavnik predstavljal oviro pri tej izvedbi. Tudi tu je bil glavni namen podanih ocen kasnejša poglobljena razprava o teh dejavnikih; pri čemer vprašanja lahko v tem pogledu zopet razumemo kot polstrukturirana. Pri vnaprejšnji določitvi institucionalnih dejavnikov smo se delno oprli na strukturirana vprašanja za intervju s strani Al-Shehry (2008), na opredeljene ključne dejavnike uspeha dveh projektov e-uprave na Irskem po O'Donnell et al. (2003) ter na raziskavo Schedlerja in Schmidta (2004). Te dejavnike smo preoblikovali, prilagodili ter dodali nekatere svoje.

- **Sklepna vprašanja** se nanašajo na oceno uresničitve zastavljenih ciljev projekta in glavne izzive glede projekta v prihodnosti.

Tabela 21: Zasnova vprašanj za posamezno skupino udeležencev v intervjujih

Sklop vprašanj	Vodja projekta	Predstavniki sodelujočih organizacij	Zaposleni na operativni ravni	Teoretična podlaga za oblikovanje vprašanj
<i>Splošna vprašanja o projektu</i>	Polstrukturirana vprašanja	Polstrukturirana vprašanja		
<i>Odnos med IKT in organizacijskimi spremembami</i>	Polstrukturirana vprašanja	Polstrukturirana vprašanja		Slika 14
<i>Globina organizacijskih sprememb</i>	Polstrukturirana vprašanja	Polstrukturirana vprašanja		Slika 15, Tabela 11
<i>Narava organizacijskih sprememb</i>	Strukturirana/ polstrukturirana vprašanja: atributi medorganizacijskih sprememb	Strukturirana/ polstrukturirana vprašanja: atributi organizacijskih sprememb	Strukturirana/ polstrukturirana vprašanja: atributi sprememb na delovnem mestu	Slika 15, Tabela 12
<i>Spodbujevalni/zaviralni institucionalni dejavniki</i>	Strukturirana/ polstrukturirana vprašanja: medorganizacijski institucionalni dejavniki	Strukturirana/ polstrukturirana vprašanja: organizacijski institucionalni dejavniki		Slika 18, raziskave Al-Shehry (2008); O'Donnell et al. (2003); Schedler & Schmidt (2004)
<i>Sklepna vprašanja</i>	Polstrukturirana vprašanja	Polstrukturirana vprašanja		

Po oblikovanju vprašanj za intervjuje je sledila **izvedba intervjujev**, kjer je bilo treba: (1) identificirati ključne udeležence za sodelovanje na podlagi informativnih razgovorov s ključnimi osebami, povezanimi z izbranimi projekti e-uprave; (2) pridobiti potrebna dovoljenja za izvedbo intervjujev s strani pristojnih organizacij; (3) udeležencem predhodno posredovati vprašanja za intervju z navodili o izvedbi; in (4) udeležence seznaniti z anonimnostjo in zaupnostjo pridobljenih informacij, z možnostjo snemanja intervjuja in s predvidenim časom izvedbe.

Intervjuje smo izvajali v obdobju od 10. 5. 2012 do 15. 11. 2012. Skupno je bilo izvedenih **35 intervjujev** z 38 udeleženci (v treh primerih sta v intervjuju sočasno sodelovala dva udeleženca). Enoznačnega odgovora na vprašanje, kolikšno število intervjujev zadošča za uspešno izvedbo kvalitativne raziskave, ni, obstaja pa enotno mnenje, da naj se izvede toliko intervjujev, dokler ni dosežena zasičenost s podatki (angl. *data saturation*) (Baker & Edwards, 2012; Francis et al., 2010; Grady, 1998; Guest, Bunce, & Johnson, 2006; Mason, 2010), kar pomeni, da nadaljnji novi podatki glede na že zbrane postanejo odveč (Grady, 1998).

Yin (2003) (v Al-Shehry, 2008, str. 95) npr. meni, da je v primeru izvedbe globinskih intervjujev o preučevanem pojavu zasičenost dosežena po izvedbi intervjujev z osmimi posamezniki, Berthaux (1981, str. 35) (v Mason, 2010, str. 3) pa je mnenja, da je 15 intervjujev najmanjše spremenljivo število v kvalitativnih raziskavah. Warren (2002) (v Bryman, 2012, str. 425) nadalje predlaga, da je minimalno število intervjujev, potrebnih za objavo kvalitativne raziskave, temelječe na intervjujih, med 20 in 30. V primeru 22 analiziranih študij s področja organizacijskega preoblikovanja in institucionalnih dejavnikov v dobi e-uprave se število intervjujev giblje od 4 do 27. Izvedena je bila tudi obsežna analiza o številu izvedenih intervjujev kot viru zbiranja podatkov v 560 doktorskih disertacijah iz Velike Britanije in Irske, v katerih so bile uporabljene kvalitativne metode raziskovanja. Število izvedenih intervjujev v analiziranih disertacijah se je gibalo od 1 do 95, pri čemer je bila povprečna velikost vzorca 31 intervjujev; najpogostejša velikost vzorca je bila 20 in 30 intervjujev, sledili so vzorci s po 40, 10 in 25 intervjuji (Mason, 2010).

Naša velikost vzorca s 35 intervjuji je tako povsem primerljiva s priporočljivim številom in povprečnim številom izvedenih intervjujev v predhodnih doktorskih disertacijah. Ob tem je treba pojasniti, da študije, ki analizirajo (potrebno) število intervjujev, ne omenjajo priporočljivega števila intervjujev za posamezni primer v okviru pluralne študije primera. Se pa tu lahko opremo na Yina (2003), ki meni, da o določenem predmetu preučevanja dobimo realno sliko po izvedbi osmih (globinskih) intervjujev. V našem primeru je bilo v okviru **Projekta e-VEM** izvedenih **15 intervjujev**, v okviru **Projekta eSociala 12** in znotraj **Projekta Dohodnina 2007 osem intervjujev**, kar je povsem zadoščalo za pridobitev realne slike o posameznem primeru. Število intervjujev znotraj posameznega primera je odvisno od kompleksnosti projekta, števila vključenih organizacij v projekt, predhodne ocene obsega organizacijskih sprememb v sodelujočih organizacijah ipd. Število intervjujev glede na tri skupine udeležencev in izbor organizacij, vključenih v raziskavo po posameznem projektu, bo prikazano v okviru predstavitve rezultatov po posameznih primerih. Na tem mestu lahko navedeno še, da so intervjuji z vodjo projekta trajali od 60 do 95 minut, intervjuji s predstavniki organizacij od 45 do 60 minut, z zaposlenimi na operativni ravni pa od 25 do 35 minut. 30 intervjujev je bilo posnetih, v petih primerih so intervjuvanci snemanje odklonili. Po izvedbi so bili intervjuji prepisani, prepis je bil nato poslan udeležencem v preveritev in potrditev. Tako oblikovan prepis je bil uporabljen za analizo.

8.1.4.2 Zbiranje podatkov in dokazov na podlagi analize dokumentacije

Analiza dokumentacije je prav tako pomemben vir pridobivanja podatkov v primeru študije primera in je bila kot komplementarni vir zbiranja podatkov o posameznem primeru uporabljena tudi v našem primeru. Njen namen je bil na eni strani pridobiti informacije o ozadju, namenu in ciljih izbranih projektov e-uprave, na drugi strani pa je pridobljena dokumentacija služila kot pomemben vir podkrepitve ali dopolnitve informacij, ki so jih udeleženci podali v intervjujih. Dokumentacijo smo pridobili prek spletnih strani organizacij, vključenih v projekt, in od udeležencev v intervjujih. Posredovana dokumentacija z njihove strani je v večini primerov zaupne narave in uporabljena zgolj za analizo. Analizirana dokumentacija obsega letna poročila, zakonodajo, akcijske načrte, vzpostavljene dokumente projekta, procesne liste, statistične podatke v zvezi s projektom, časopisne članke, strokovne in znanstvene članke, predstavitev projektov na konferencah, video predstavitev projektov, zapisnike sestankov idr. Vrsta analizirane dokumentacije po posameznem projektu bo prikazana pri predstavitvi rezultatov po projektih.

8.1.4.3 Zbiranje podatkov in dokazov na podlagi opazovanja

Naslednji komplementarni vir zbiranja podatkov k intervjujem je opazovanje, ki je lahko neposredno ali opazovanje z udeležbo. V našem primeru je **opazovanje neposredno**, saj nismo bili aktivno vključeni v nobenega od izbranih projektov. Opazovanje je potekalo tako, da smo si tekom izvedbe intervjujev in tudi po njihovi izvedbi zapisovali nekatera pomembna opažanja v organizacijah, kjer smo intervjuje izvajali. Udeleženci so nam v nekaterih primerih med izvedbo intervjuja pokazali nov informacijski sistem, ki deluje kot podpora izvajanju projekta, in interni informacijski sistem oz. intranet, na katerem se nahajajo interna dokumentacija, navodila, okrožnice, zapisniki sestankov, popisi procesov ipd. Na ta način smo si ustvarili sliko o potrebnih aktivnostih v zvezi s projektom, o (ne)prijaznosti vzpostavljenega informacijskega sistema uporabniku, o urejenosti poteka projekta in o obveščenosti zaposlenih v zvezi z njim. Ogledali smo si tudi ureditev prostorov, preureditev pisarn zaradi uvedbe projekta, v nekaterih primerih tudi soočanje s prostorsko stisko kot posledico prenosa nekaterih aktivnosti iz drugih organizacij idr. Na ta način smo pridobili objektivni pogled na preučevane projekte v samem prostoru njihovega izvajanja.

8.1.5 Analiza podatkov in dokazov

Analiza zbranih podatkov in dokazov velja za enega izmed najtežje izvedljivih korakov študije primera in naj bi vključevala uporabo vseh ustreznih podatkov in dokazov, obravnavala najpomembnejše vidike primera, temeljila na predhodnem znanju raziskovalca o preučevanem pojavu in po možnosti obravnavala konkurenčne interpretacije o njem.

Za čim bolj učinkovito določitev prioritet, kaj analizirati in zakaj, Yin (2009) priporoča uporabo ene izmed splošnih analitičnih strategij študije primera. Sami smo se odločili za uporabo najbolj zaželeno analitične strategije študije primera po mnenju Yina (2009), to je **opiranje na**

teoretične predpostavke. Teoretične predpostavke nam bodo skupaj z vzpostavljenimi konceptualnimi modeli/okvirji služile kot teoretična orientacija pri analizi in pri postavljanju prioritet, katere podatke vključiti v analizo in katere ignorirati. Kot komplementarno strategijo strategiji opiranja na teoretične predpostavke bomo pri analizi uporabili še **preučevanje konkurenčnih interpretacij**, predvsem v smislu analiziranja nasprotujočih si perspektiv udeležencev v intervjujih o določenem pojavu.

Izbrani analitični strategiji bomo uresničili prek izbranih analitičnih tehnik, ki povečajo notranjo in zunanjo veljavnost študije primera, katere priporoča Yin (2009). Odločili smo se za uporabo tehnike ujemanja vzorcev, graditev razlage o primeru in prečno sintezo primerov. Namen tehnike **ujemanja vzorcev** je primerjava med empirično osnovanim vzorcem s predvidenim, pri čemer bomo v našem primeru primerjali empirično pridobljene podatke glede na predvidene teoretične attribute globine in narave organizacijskega preoblikovanja, institucionalne dejavnike in razmerja med IKT in organizacijskimi elementi. S pomočjo tehnike **graditve razlage o primeru** bomo poizkušali raziskati in razložiti, kateri atributi so ključni za spremljanje organizacijskega preoblikovanja, kateri institucionalni dejavniki zavirajo ali spodbujajo organizacijsko preoblikovanje, kako razumeti soodvisnost med IKT in organizacijskimi elementi. Z uporabo tehnike **prečne sinteze primerov** pa bomo na podlagi analize zbranih podatkov ločeno analizirali posamezni primer, nato pa ugotovitve združili in izpeljali skupne zaključke.

Pri izvedbi navedenih analitičnih tehnik si pomagamo z uporabo programskega orodja za kvalitativno analizo podatkov ATLAS.ti, verzija 7.0.73. ATLAS.ti je eno izmed najpogostejše uporabljenih orodij za kvalitativno analizo podatkov. Njegove značilnosti so, da omogoča analizo velikega obsega tekstovnih, slikovnih in avdio podatkov s pomočjo uporabe kodnega sistema in zapisa aktivnosti, prav tako omogoča celoten pregled nad raziskovalnim projektom in izgradnjo mrežnih diagramov, kjer gre za vizualno povezavo izbranega teksta, beležk in kod (Smit, 2002).

Pri analizi podatkov in dokazov si s programom ATLAS.ti pomagamo tako, da vanj vnesemo vso zbrano dokumentacijo (prepisi intervjujev, dokumenti o izbranih projektih, zapiski opazovanj) po posameznem projektu. To nam omogoča celovit pregled nad zbranimi podatki in dokazi. Vneseno dokumentacijo nato pregledamo in oblikujemo kodni sistem. V Prilogi 4 je prikazan kodni sistem, izdelan v programu ATLAS.ti za Projekt eSociala, ki je uporabljen tudi za Projekt e-VEM in Projekt Dohodnina 2007. Kode so oblikovane na podlagi teoretično opredeljenih atributov spremljanja organizacijskega preoblikovanja, identificiranih institucionalnih dejavnikov in nekaterih skupnih poudarkov iz izbranih projektov. S pomočjo kodnega sistema označimo (kodiramo) najpomembnejši tekst dokumentov po projektih. Pri vsaki kodi se izpiše seznam pripadajočega teksta, t. i. citatov (angl. *quotations*), katerega izpis pripomore k hitrejšemu, transparentnejšemu in lažjemu povzemanju in zapisu rezultatov. Pri predstavitvi rezultatov po posameznih primerih dokumente kodiramo za vsak primer posebej. Pri izpeljavi analitične generalizacije pa kodne sisteme s pripadajočimi citati združimo in na podlagi tega izpeljemo skupne zaključke. Izdelamo tudi mrežne diagrame kot vizualno predstavitev povezav med kodami.

8.1.6 Priprava poročila

Po analizi podatkov in dokazov sledi odločitev o tem, na kakšen način rezultate analize predstaviti zainteresirani javnosti. V našem primeru je zainteresirana javnost v prvi vrsti akademska, saj rezultate najprej predstavimo v doktorski disertaciji, nato pa v obliki znanstvenih prispevkov. V primeru predstavitve rezultatov študije primera v doktorski disertaciji morajo biti razvidni obvladanje metodologije študije primera, dobra teoretična osnova in razumevanje, kako bo preučevani primer prispeval k že obstoječemu znanju (Rowley, 2002). V našem primeru metodologijo študije primera podrobno opišemo, predstavimo njene prednosti in slabosti, koncepte in korake izvedbe. Za namen izvedbe raziskave podrobno opredelimo razloge za izbor metode in predstavimo izvedbo posameznih korakov. Teoretična osnova je predstavljena v teoretičnem delu disertacije. Kako bodo preučevani primeri prispevali k že obstoječemu znanju na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, bo pojasnjeno v poglavju o analitični generalizaciji in sklepnem delu. Še pred tem pa bodo rezultati predstavljeni po posameznih primerih. Primer oz. projekt najprej na kratko predstavimo, sledi predstavitev zbiranja podatkov, nato pa predstavitev rezultatov po podpoglavjih, ki se nanašajo na vlogo IKT pri organizacijskem preoblikovanju, globino organizacijskega preoblikovanja, naravo organizacijskega preoblikovanja in institucionalne dejavnike; na koncu pri vsakem primeru podamo še ocene udeležencev o doseženih ciljih projekta za njihovo organizacijo in o izzivih projekta v prihodnosti.

8.2 Predstavitev rezultatov po posameznih primerih

8.2.1 Študija primera – Projekt e-VEM

8.2.1.1 Predstavitev projekta

Zametki Projekta e-VEM segajo v leto 2001, ko je Ministrstvo za gospodarstvo RS pristopilo k snovanju sistema »vse na enem mestu« (t. i. VEM), ki naj bi zagotovil ustrezno infrastrukturo za uresničevanje evropskih priporočil in načrtov Vlade RS pri odpravi administrativnih ovir in uvajanju e-uprave. Projekt e-VEM naj bi v okviru projekta VEM pokrival segment elektronskega komuniciranja. Realizacija projekta je potekala v dveh ključnih fazah. Z izpeljavo prve je bil 1. 7. 2005 realiziran Projekt e-VEM za samostojne podjetnike (v nadaljevanju Projekt e-VEM za s. p.), z izpeljavo druge faze pa 1. 2. 2008 obširnejši in organizacijsko zahtevnejši Projekt e-VEM za gospodarske družbe (v nadaljevanju Projekt e-VEM za g. d.), ki je tudi predmet raziskave.

Z izpeljavo prve faze projekta so se največje organizacijske spremembe zgodile med Agencijo za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju Ajpes) in Davčno upravo RS (v nadaljevanju Durs), in sicer je na podlagi določbe Zakona o gospodarskih družbah (Ur.l. RS, št. 65/2009 – UPB3, 83/2009 Odl. US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011 Skl.US: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012, v nadaljevanju ZGD-1) prišlo do prenosa pristojnosti vpisa samostojnih podjetnikov z Dursa na Ajpes. S tem je Ajpes postal registrski

organ za samostojne podjetnike, Poslovni register Slovenije (v nadaljevanju PRS) pri Ajpesu (nadomestil je predhodni Vpisnik samostojnih podjetnikov pri DURS) pa primarni register za to vrsto poslovnih subjektov. Vpisi, izbrisi in vpisi sprememb podatkov o samostojnih podjetnikih v PRS so (bili) možni na več kot 230 vstopnih točkah VEM in prek portala e-VEM, in sicer v enem dnevu in brezplačno (Agencija za javno pravne evidence in storitve [Ajpes], 2007).

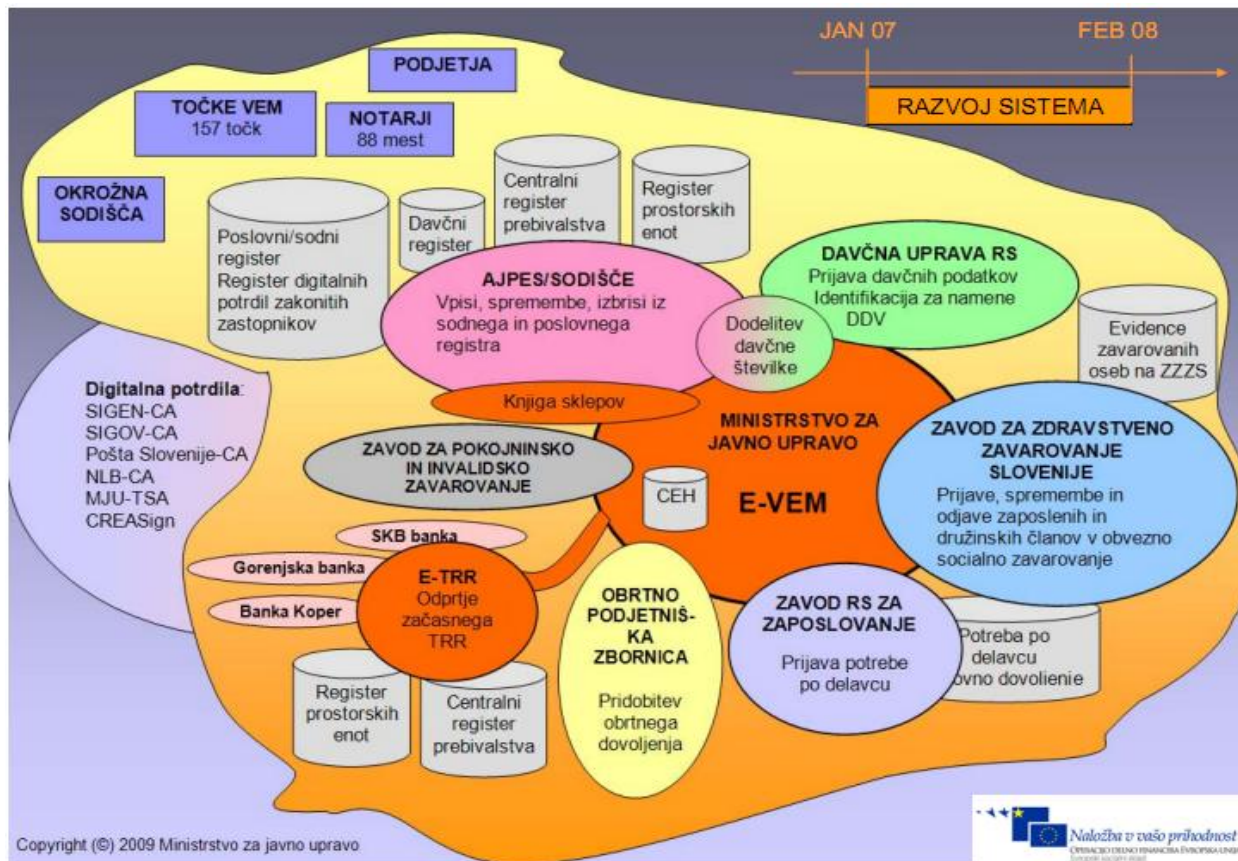
Pozitivne izkušnje in rezultati Projekta e-VEM za s. p. so v letu 2006 privedli do odločitve o nadaljevanju projekta, ki je prinesel velike spremembe na področju registracije gospodarskih družb (v nadaljevanju g. d.). Pravno podlago za uvedbo Projekta e-VEM za g. d. je zagotovil ZGD-1, ki je pričel veljati 4. 5. 2006. Ta v 474. členu določa, da je ustanovitev družbe z omejeno odgovornostjo (v nadaljevanju d. o. o.) možna tudi po elektronski poti. Potrebna je bila tudi sprememba in dopolnitev Zakona o sodnem registru (Ur.l. RS, št. 54/2007 – UPB2, 65/2008, 49/2009, v nadaljevanju ZSReg) zaradi uskladitve s Prvo publicitetno direktivo (68/151/EGS), ki določa, da se vpisi v sodni register opravijo po elektronski poti. Projekt je bil vključen v Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir za leto 2007 in je sledil cilju Lizbonske strategije, ki je predvidela ustanovitev g. d. v enem tednu do leta 2008 (Ministrstvo za javno upravo [MJU], 2007). Projekt se je pričel izvajati v januarju 2007, realiziran pa je bil 1. 2. 2008.

Osnovni namen Projekta e-VEM za g. d. (v nadaljevanju Projekt e-VEM) je bil (MJU, 2007, str. 6): (1) zagotoviti ustrezno informacijsko podporo bodočim in obstoječim g. d., in sicer tako, da se jim v najkrajšem možnem času omogočita vpis v sodni register in opravljanje ostalih postopkov na enem mestu; in (2) zagotoviti podporo vstopnim točkam VEM, notarjem in sodiščem. Projekt je bil zelo zahteven z organizacijskega vidika, saj je bilo vanj vključenih 15 organizacij javnega sektorja, in sicer takratno Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU), Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ), Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarstvo, sodišča (Vrhovno sodišče in okrožna sodišča), Notarska zbornica, Ajpes, Durs, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS), Zavod RS za zaposlovanje (v nadaljevanju ZRSZ), Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ), Obrtna zbornica Slovenije (v nadaljevanju OZS), Gospodarska zbornica Slovenije (GZS), Statistični urad RS (SURS) in Geodetska uprava RS (v nadaljevanju Gurs) (MJU, 2007, str. 23). Predstavniki teh organizacij so bili vključeni v projektno skupino in medresorsko ožjo delovno skupino projekta. Poleg navedenih organizacij javnega sektorja so k projektu pristopile tudi banke zaradi uvedbe postopka odprtja začasnega transakcijskega računa prek portala e-VEM.

Navedene organizacije so imele v projektu različno vlogo. Nekatere so sodelovale kot posredovalci virov podatkov (npr. GURS – podatki iz Registra prostorskih enot, MNZ – podatki iz Centralnega registra prebivalstva), nekatere so zagotavljale podporo pri uskladitvi predpisov, ki so podprli postopke v sistemu e-VEM (npr. Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za pravosodje), ključno vlogo pa je imelo MJU kot nosilec projekta in organizacije, katerih postopki so se vključili v skupni sistem e-VEM oz. katerih postopki so se po vključitvi v sistem e-VEM spremenili. To so Ajpes, točke VEM na izpostavah Ajpes, Durs, OZS, upravne enote idr., sodišča, notarji, katere je v projektu zastopala Notarska zbornica, DURS, ZZZS, ZRSZ, ZPIZ in OZS. Pri izvedbi raziskave smo se tako osredotočili na ugotavljanje organizacijskih sprememb v

ključnih organizacijah pri projektu. Slika 19 prikazuje vključenost teh organizacij in njihovih postopkov v Projekt e-VEM, v Tabeli 22 pa so podrobneje predstavljene vloge oz. naloge vključenih organizacij v raziskavo.

Slika 19: Zasnova Projekta e-VEM za g. d.



Vir: MJU, e-VEM za gospodarske družbe: kaj se lahko naučimo iz dobre prakse in katere elemente lahko uporabimo pri implementaciji. EKT v okviru Storitvene direktive [Power Point], 2009b

Najpomembnejšo vlogo v Projektu e-VEM sta poleg nosilca projekta MJU, ki je bil zadolžen za razvoj sistema e-VEM za g. d. in koordinacijo med vključenimi organizacijami, imela Ajpes in Vrhovno sodišče, in sicer zaradi prenosa informacijske baze Sodnega registra v PRS. V okviru Projekta e-VEM je bil v maju 2007 sklenjen dogovor med Ajpesom, Vrhovnim sodiščem in MJU o prenosu in usklajevanju podatkov informacijske baze Sodnega registra, ki je omogočil združitev zbirk podatkov Sodnega registra in PRS. S tem je bila v Sloveniji dosežena pomembna racionalizacija na področju združevanja registrov, saj so se tri največje zbirke podatkov poslovnih subjektov (Vpisnik samostojnih podjetnikov, Sodni register in PRS), ki so se prej vodile ločeno v različnih organizacijah, v letu 2008 združile v enotno podatkovno zbirko PRS⁵, ki je tako postal edini register za 75 % poslovnih subjektov v Sloveniji (Ajpes, 2009).

⁵ Poslovni register Slovenije je osrednja javna informatizirana zbirka podatkov o vseh poslovnih subjektih s sedežem v Sloveniji, ki opravljajo pridobitno ali nepridobitno dejavnost, o njihovih podružnicah in o drugih delih poslovnih subjektov ter o podružnicah tujih poslovnih subjektov (Ajpes, 2008, str. 45).

Ajpes je ob sodelovanju predstavnikov Vrhovnega sodišča vzpostavil informacijski sistem Sodnega registra, ki je s 1. 2. 2008 postal sestavni del PRS in ga s tem datumom tudi prevzel v informacijsko upravljanje. S tem je Ajpes postal mednarodno primerljiv z organizacijami, ki v drugih državah opravljajo dejavnost vodenja poslovnih registrov. Naslednja zahtevna in obsežna naloga pri projektu za Ajpes je bila izdelava informacijskih rešitev za vodenje registracijskih postopkov za referente Ajpesa in sodišč. Razvili so aplikacijo PRS-GD, preko katere Ajpesovi referenti izvajajo kontrolo prejetih vlog iz vseh vstopnih točk, zahtevajo tehnične dopolnitve, omogočajo izdelavo obvestil o vpisu v PRS in posredujejo vloge za registracijo v obravnavo referentom sodišč. Referenti sodišč in sodniki, ki prav tako uporabljajo to aplikacijo, obravnavajo vloge, preverjajo njihovo vsebino, odločajo o vlogah in izdajajo odredbe ali sklepe o vpisu v Sodni register kot del PRS. V teh postopkih se izdelajo dokumenti, ki se objavijo na spletnem portalu Ajpesa v okviru ločenega podsistema eObjave, in se skupaj s podatki posredujejo nazaj na portal e-VEM, s čimer se registracijski postopki zaključijo (Ajpes, 2009).

Z vzpostavitvijo sistema e-VEM se vpisi g. d. v PRS izvajajo izključno v elektronski obliki preko vstopnih točk VEM, ki se nahajajo v različnih organizacijah, kot so: Izpostave Ajpesa, notarji, OZS, GZS, Durs, upravne enote, Japti (Javna agencija za pospeševanje podjetništva) idr.; prijavo za vpis enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo lahko stranka vloži tudi prek spleta. Notarji imajo kot vstopne točke VEM v tem sistemu posebno vlogo, saj so pooblaščen za sprejemanje vseh vrst vlog za g. d. (ne samo d.o.o.) in druge subjekte vpisa v sodni register. Točke na Izpostavah Ajpesa pa so poleg ostalih postopkov, ki se izvajajo na točkah VEM, zadolžene še za tehnično preveritev vseh vlog, prejetih preko vstopnih točk VEM. Referenti na vstopnih točkah VEM prek e-VEM portala posredujejo vloge za izvedbo postopkov pristojnim organizacijam, in sicer Ajpesu, sodiščem, Dursu, ZZZS, ZRSZ in OZS. Za prevzem vlog za izvedbo registracijskih postopkov, ki vključujejo podatke in predložene listine, je Ajpes izdelal poseben programski vmesnik za izmenjavo podatkov iz vlog, listin, sklepov, odredb, obvestil in drugih podatkov, potrebnih v izvajanju procesa registracije. Vmesnik v fazi izdaje sklepov o vpisu v Sodni register kot del PRS sproži tudi zahtevo za vpis v davčni register in v realnem času pridobi davčno številko (Ajpes, 2009). V letu 2011 je bilo tako vlog za ustanovitev g. d. v Sloveniji mogoče oddati na 240 mestih v državi, od tega na 152 točkah VEM in pri 88 notarjih (Ajpes, 2012).

Z novo ureditvijo sistema registracije družb prek sistema e-VEM se je čas registracije g. d. iz povprečno 60 dni v letu 2007, ko je registracija potekala samo v pristojnosti sodišč, v letu 2008 z registracijo preko vstopnih točk VEM in portala e-VEM skrajšal na povprečno 4,3 dneva, pri popolnih vlogah na 2,4 dneva (Ajpes, 2009). V letu 2011 pa je povprečni čas znašal 2,7 dneva, pri čemer je pri družbah, kjer so bile vloge za registracijo popolne, znašal 2,1 dneva, pri družbah, kjer je bilo potrebno vloge dopolniti, pa 4,8 dneva (Ajpes, 2012).

Tabela 22: Vloga in naloge vključenih organizacij v raziskavo pri Projektu e-VEM

Organizacija		Naloge
MJU		- Nosilec projekta; - nadgradnja e-VEM portala z informacijskimi rešitvami za vnos podatkov, prilagajanje listin in sprožanje ter nadzor nad izvajanjem registracijskih in drugih postopkov, ki se izvajajo v organizacijah sodelujočih v sistemu e-VEM in med njimi; - upravljaavec in vzdrževalec sistema e-VEM.
AJPES		- Vzpostavitev in upravljanje informacijskega sistema sodnega registra; - izdelava informacijskih rešitev za registracijske postopke referentov Ajpesa in sodišč; - izvajanje nalog integratorja vlog strank iz vseh ostalih vstopnih točk in oddaljenega dostopa z vidika njihove tehnične pravilnosti pred posredovanjem v odločanje sodiščem; - vloga »uradnega lista«, saj na svojih spletnih straneh zagotavlja uradno objavo podatkov in dokumentov, nastalih v postopkih registracije g. d. in drugih subjektov vpisa v sodni register; - vodenje PRS kot osrednje zbirke podatkov o vseh poslovnih subjektih v državi; - izvajanje nalog ene izmed vstopnih točk VEM preko 12 izpostav.
Sodišča		- Referenti registrskih sodišč in sodniki obravnavajo vloge, ki jih prejmejo od referentov Ajpesa, in sicer preverjajo njihovo vsebino, odločajo o vlogah in izdajajo odredbe ali sklepe o vpisu g. d. v Sodni register kot del PRS. - Vrhovno sodišče skrbi za to, da je informacijski sistem Sodnega registra pri PRS vsebinsko usklajen s predpisi, ki določajo sodni postopek.
DURS		- Izvedba popolne avtomatizacije postopka pridobitve davčne številke; - sprejem zahtevkov in izdaja identifikacijske številke za namene DDV za vse vrste družb (obrazec DDV-P2) preko sistema e-VEM; - izvedba prijave davčnih podatkov za vse vrste družb (vpis v davčni register, obvestilo o spremembi davčnega obdobja, izračun predvidene davčne osnove DDPO) - izvajanje nalog ene izmed vstopnih točk VEM preko davčnih uradov in izpostav.
ZZSZ		Izvedba prijav, odjav in sprememb zaposlenih in družinskih članov v obvezno socialno zavarovanje (obrazec M-1, M-2, M-3, M-DČ, M-12).
ZRSZ		Izvedba prijave prostega delovnega mesta (obrazec PD-1).
OZS		- Izdaja obrtnih dovoljenj prek sistema e-VEM; - izvajanje nalog ene izmed vstopnih točk VEM prek območnih zbornic.
Točke VEM	Izpostave AJPES, DURS, OZS, GZS, UE idr.	- Sprejem vlog za vpis/vpis sprememb podatkov/izbris g. d. in njihovih delov v sodni register; - sprejem vlog za vpis v davčni register in izdajo identifikacijske številke za DDV; - sprejem prijave prostega delovnega mesta oz. vrste dela; - sprejem prijave v obvezna socialna zavarovanja; - sprejem vloge za izdajo obrtnega dovoljenja; - vnos podatkov v portal e-VEM in posredovanje elektronsko podpisanih vlog/obrazcev s prilogami preko sistema e-VEM pristojnim organom.
	Izpostave AJPES	- Izvajanje vseh postopkov točk VEM, navedenih zgoraj; - preverjanje tehnične pravilnosti in popolnosti prejetih elektronskih vlog iz vseh ostalih točk VEM in notarjev pred posredovanjem sodišču.
	Notarji	- Izvajanje vseh postopkov točk VEM, navedenih zgoraj; - pooblaščen so za sprejemanje vseh vrst vlog za gospodarske družbe (ne samo d.o.o.) in druge subjekte vpisa v sodni register; - Notarska zbornica v imenu svojih članov (notarjev) sodeluje v vseh pogovorih, ki se tičejo pristojnosti notarjev v okviru sistema e-VEM.

Vir: Ajpes, Letno poročilo Ajpesa za leto 2009, 2010; Ajpes, Integracija in tehnična preveritev prejetih elektronskih vlog iz portala e-VEM, procesni list, 2011a; Ajpes, Izvajanje nalog točk VEM, procesni list, 2011b; e-VEM državni portal za podjetja in podjetnike; intervjuji

Nova ureditev sistema registracije g. d. je pomembno prispevala k razvoju slovenskega poslovnega okolja in zmanjšanju administrativnih bremen, kar potrjuje tudi prva nagrada Sloveniji za Projekt e-VEM za g. d. na tekmovanju Organizacije združenih narodov (The United Nations Public Service Award) v letu 2009 za zmago v tekmovalni kategoriji »Izboljšanje zagotavljanja storitev v javnem sektorju« med državami severne Amerike in Evrope (Ajpes, 2011c).

8.2.1.2 Zbiranje podatkov

Potek zbiranja podatkov in dokazov pri izbranih študijah primera smo prikazali že v podpoglavju 8.1.4, zato na tem mestu podajamo zgolj podatke o udeležencih v intervjujih, o vrsti analizirane dokumentacije in opazovanju v primeru Projekta e-VEM.

Izvedba **intervjujev** v okviru Projekta e-VEM je potekala od 10. 5. do 31. 8. 2012. Izvedenih je bilo 15 intervjujev z 18 udeleženci, od tega intervju z vodjo projekta, osem intervjujev s predstavniki vključenih organizacij in šest intervjujev z zaposlenimi na operativni ravni. Podatki o udeležencih so predstavljeni v Tabeli 23.

Tabela 23: Podatki o udeležencih v intervjujih Projekta e-VEM

Skupine udeležencev	Organizacija	Vloga pri projektu	Poimenovanje pri predstavitvi rezultatov
Vodja projekta	MJU	Vodja projekta	V_e-VEM
Predstavniki organizacij	AJPES	Pomemben vpliv na odločitve o projektu po njegovi uveljavitvi	P_AJPES
	Izpostava AJPES	Član strokovne skupine za razvoj registrov (sistem e-VEM za g. d.)	P_Izpostava AJPES
	Okrožno sodišče	Članica projekte skupine (za Sodni register pri Vrhovnem sodišču RS)	P_Okrožno sodišče
	Notarska zbornica	Poznavanje procesov odločanja o realizaciji projekta v Notarski zbornici	P_Notarska zbornica
	DURS	Članici projektne skupine	P1_DURS_e-VEM; P2_DURS_e-VEM
	ZZZS	Člana projekte skupine	P1_ZZZS_e-VEM; P2_ZZZS_e-VEM
	ZRSZ	Članica projekte skupine	P_ZRSZ
	OZS	Članica projektne skupine	P_OZS
Zaposleni na operativni ravni	ZRSZ	Članica delovne skupine znotraj ZRSZ	Z_ZRSZ
	Izpostava AJPES	Članica operativne delovne skupine	Z_Točka VEM_Izpostava AJPES
	Notariat	Notarka	Z_Notar
	OZS	Referent na točki VEM	Z_Točka VEM_OZS
	Upravna enota	Referent na točki VEM	Z_Točka VEM_UE
	DURS, Davčni urad	Referentki na točki VEM	Z1_Točka VEM_DURS; Z2_Točka VEM_DURS

Dokumentacija v povezavi s Projektom e-VEM, ki je bila analizirana in uporabljena kot komplementarni vir intervjujem, je zajemala zakonodajo, vzpostavitevne dokumente projekta, letna poročila, predstavitev projekta na konferencah, procesne liste, dokumentacijo o usposabljanju referentov, članke ipd. (Tabela 24).

Tabela 24: Analizirana dokumentacija o Projektu e-VEM

Vrsta dokumentacije	Število dokumentov	Primeri
Predpisi	7	– Zakon o sodnem registru – Zakon o poslovnem registru – Pravilnik o točkah VEM
Vzpostavitevni dokumenti projekta	2	– VDP e-VEM – 1.3, 1. 4. 2007 – VDP e-VEM za 2010 – 1.3, februar 2010
Poročila AJPES	6	– Letno poročilo AJPES za leto 2009 – Letno poročilo AJPES za leto 2011
PPT predstavitev	6	– One Stop Shop for Companies, MJU, 17. 6. 2009 – e-VEM za gospodarske družbe: kaj se lahko naučimo iz dobre prakse in katere elemente lahko uporabimo pri implementaciji, MJU, 14. 12. 2009
Dokumentacija o usposabljanju referentov	6	– Postopki notarjev, sodišč in Ajpesa pri vlaganju predlogov za vpis v sodni register, september 2007 – Usposabljanje VEM g. d. – Postopki Ajpesa (gradivo za izobraževanje)
Procesni listi	2	– Integracija in tehnična preveritev prejetih elektronskih vlog iz portala e-VEM – Izvajanje nalog točk VEM
Članki	1	– eKool and eVem: Two Example Show-Cases for the NISPAcee e-Government Learning Platform (Todorovski & Snellen, 2010)
Časopisni članki	6	– e-VEM kor primer dobre prakse, Moj Mikro, 17. 9. 2009 – Ostati na vrhu: e-VEM, InfoSRC, 15. 5.2011

Opazovanje je potekalo prek spletnih strani ter vpogleda v aplikacije projekta pri referentih e-VEM, opazovanja prostorov, opreme ipd.

8.2.1.3 Vloga IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja

IKT je imela pri spreminjanju organizacij, vključenih v Projekt e-VEM, po mnenju večine intervjuvancev **ključno vlogo** (V_e-VEM; P1_DURS_e-VEM; P_Izpostava AJPES; P_Notarska zbornica; P_Okrožno sodišče; P_OZS; P_ZRSZ; P1_ZZZS_e-VEM), vendar pa istočasno menijo, da še tako napredna tehnologija sama po sebi ne more prispevati k uspešni izvedbi projekta, saj je pri tem potrebno tesno sodelovanje med informatiki in »vsebinsci«. Postopke je najprej treba spremeniti z vsebinskega vidika, upoštevati strateške usmeritve organizacij ob uvajanju novih tehnologij, pri oblikovanju programskih rešitev upoštevati tudi, kako te narediti čim bolj prijazne za uslužbence in ne samo za državljane ipd. Vodja projekta razmerje med IKT

in organizacijskimi spremembami opiše na sledeč način: »*IKT je orodje, s katerim lahko olajšamo delo, pohitimo in poenostavimo postopke. Postopke pa je potrebno najprej spremeniti z vsebinskega vidika, ki vključuje tudi organizacijski vidik, šele nato jih lahko podpremo z IKT.*«

Na močno povezanost med IKT in organizacijskimi spremembami kažejo tudi **organizacijski izzivi**, s katerimi so se vključene organizacije srečevale ob uvajanju projekta, kot so:

- usklajevanje s sodelujočimi organizacijami (P_AJPES);
- informatizacija postopka, poenostavitev vpisa v register in kadrovska podhranjenost (P1_P2_DURS_e-VEM);
- vzporedno delovanje starega in novega sistema, usposabljanje ljudi za končno izvedbo postopka, omejenost z zaposlovanjem v javnem sektorju, preobremenjenost zaposlenih in informatikov (P_Izpostava AJPES);
- zmanjšanje obsega poslovanja, ki lahko pomeni grožnjo za obstoj (P_Notarska zbornica);
- poenostavitev vpisa v sodni register in vsebinska priprava v sodelovanju s sodelujočimi organizacijami (P_Okrožno sodišče);
- usklajevanje dela na projektu z drugimi nalogami (P_OZS);
- integracija že informacijsko podprtega postopka v ZRSZ v sistem e-VEM in pomoč pri usposabljanju referentov in notarjev na točkah VEM (P_ZRSZ);
- priprava vsebinskih specifikacij ter sodelovanje IT oddelka z zunanjimi izvajalci (P1_ZZZS_e-VEM).

8.2.1.4 Globina organizacijskega preoblikovanja

Pri oceni o globini organizacijskega preoblikovanja pri Projektu e-VEM glede na nekatere pomembnejše attribute spremljanja globine organizacijskega preoblikovanja, opredeljene v Tabeli 11, smo upoštevali odgovore udeležencev o organizacijski ravni, ki je po njihovem mnenju doživela največje spremembe, o tem, ali spremembe ocenjujejo kot radikalne ali postopne (stopnja sprememb), o potrebnem času za uvedbo sprememb in o smeri dajanja pobud zanje (sodelovanje udeležencev). Ključne ugotovitve glede na izbrane štiri attribute spremljanja globine organizacijskega preoblikovanja za Projekt e-VEM so predstavljene v nadaljevanju.

– **Organizacijska raven sprememb**

Spremembe so občutile vse tri organizacijske ravni. V fazi uvajanja projekta sta spremembe najbolj občutili medorganizacijska in organizacijska raven, po uvedbi projekta pa raven delovnega mesta, konkretno referenti/uslužbenci na točkah VEM. Na **medorganizacijski ravni** je bilo potrebno tesno povezovanje med IT oddelki in vsebinci na nivoju sodelujočih organizacij, kjer je bilo potrebno testiranje novih rešitev, pisanje navodil, usposabljanje referentov na točkah VEM ipd. (V_e-VEM); zagotoviti je bilo treba povezave registrov (P_Izpostava AJPES), informacijskih sistemov (P1_e-VEM_DURS) ipd. Na **organizacijski ravni** so največje spremembe občutili oddelki sodelujočih organizacij, ki so odgovorni za informatiko, in oddelki, ki so odgovorni za vsebino (V_e-VEM). V primeru Ajpesa so npr. v Službi za IT razvijali celotni sistem za vpis v sodni oz. poslovni register, Sektor za registre in evidence podatkov pa je bil

odgovoren za vsebinske spremembe (P_AJPES); Izpostava Ajpesa je kot organizacijska enota doživela velike spremembe na nivoju vstopnih točk VEM (P_Izpostava AJPES). Na **ravni delovnega mesta** so referenti na točkah VEM pridobili vrsto novih nalog in postopkov, za katerimi stoji pokojninska, zdravstvena, socialna in davčna zakonodaja (V_e-VEM). V primeru ZRSZ so se največje spremembe zgodile na delovnem mestu, ki se ukvarja s prijavo delavca v zaposlitev (P_ZRSZ), v ZZZS pa na delovnem mestu prijavno-odjavnih služb. Konkretnne spremembe za vsako od navedenih ravni bodo podane v nadaljevanju.

– Stopnja sprememb

Ocene o tem, ali so bile organizacijske spremembe postopne ali radikalne, se razlikujejo glede na vpetost organizacije in njenih postopkov v sistem e-VEM. Po mnenju vodje projekta so bile spremembe v primeru postopkov, ki se nanašajo na registracijo družb, radikalne, medtem ko je šlo pri ostalih postopkih, npr. pri ZRSZ in ZZZS za informatizacijo oz. integracijo njihovih postopkov v sistem e-VEM.

Večina predstavnikov vključenih organizacij je spremembe ob uvedbi Projekta e-VEM občutila kot radikalne. Na Ajpesu je prišlo do uvedbe novih postopkov (P_AJPES), tudi izpostave so občutile radikalne spremembe, saj so se nekatere stvari pojavile povsem na novo, kljub temu da so registracijske postopke poznali že prej (P_Izpostava AJPES). Radikalne spremembe so zaznali tudi na Dursu, saj so nastali novi postopki, poleg tega so vzporedno nadgrajevali prvo fazo projekta e-VEM (Projekt e-VEM za s. p.), ker ta na njihovem nivoju do takrat še ni bil informacijsko podprt. Na strani Okrožnega sodišča so se zgodile radikalne spremembe zaradi združitve njihovih podatkov s podatki v PRS (P_Okrožno sodišče). Predstavnica Notarske zbornice ocenjuje, da je šlo v primeru njihove vključitve v projekt za radikalno spremembo, saj zbornica prej na področju registracije družb ni imela nobenih pristojnosti, ker je bila to notranja naloga notarjev. Z uvedbo sistema e-VEM pa je pridobila nalogo, da dnevno odgovarja na tehnična vprašanja uporabnikov sistema e-VEM in nastopa v imenu vseh notarjev, v kolikor nastopijo težave v sistemu. Na OZS, ZZZS in ZRSZ ni šlo za radikalne spremembe, ampak za nadgradnjo oz. informatizacijo že obstoječih postopkov. Na OZS je bilo treba uvesti elektronski postopek za pridobitev obrtnega dovoljenja (P_OZS), pri ZZZS se je del procesa prijav podatkov v zavarovanje informatiziral za določeno področje oz. določene zavarovalne podlage za namen vključitve v sistem e-VEM (P1_ZZZS), na ZRSZ pa so imeli postopek prijave delavca v zaposlitev že informacijsko podprt in so morali prilagoditi obstoječi sistem za vključitev v sistem e-VEM (P_ZRSZ).

– Potreben čas za uvedbo sprememb

Čas uvedbe projekta in sprememb, povezanih z njim, je bil v splošnem kratek, in sicer zato, ker je bila podpora projektu z vrha tako velika (V_e-VEM). Vključene organizacije so se držale rokov, določenih s strani krovnega projekta, in v skladu s tem uvajale spremembe znotraj njih. Na Ajpesu so se sicer v začetku srečevali z odporom sodišč zaradi spremembe postopka registracije družb in so zato začeli z izgradnjo informacijskega sistema sodnega registra brez sodelovanja sodišč, vendar ko so ta pričela sodelovati, so stvari tekle hitro in rok uvedbe sistema

je bil kratek (P_AJPES). Predstavnik Izpostave Ajpesa ocenjuje, da je bila uvedba sprememb takojšnja, vendar pa je uspešna realizacija teh sprememb dolgotrajen proces, ki zahteva čas.

– Sodelovanje udeležencev

Vodja projekta ocenjuje, da so glavne pobude za spremembe na začetku prišle od zgoraj, po produkciji sistema pa so pričele prihajati od spodaj, saj organizacije in tudi sami zaposleni/referenti vidijo, da bi bilo dobro nadgraditi še nove funkcionalnosti (V_e-VEM). Predstavniki vključenih organizacij menijo, da so pobude za spremembe najprej prihajale od zgoraj navzdol (P_AJPES; P_Izpostava AJPES; P_Notarska zbornica; P_Okrožno sodišče; P_OZS; P_ZRSZ; P1_ZZZS_e-VEM), saj je bil projekt zastavljen s strani ministrstva (P_Izpostava AJPES), katerega so v to »silile« evropske direktive in zakoni (P_Okrožno sodišče), pri usklajevanju in dogovarjanju med vključenimi organizacijami glede tega, kaj bo kdo delal, kakšne pristojnosti bo imel, pa so se upoštevali tudi njihovi predlogi (P_Notarska zbornica; P_ZRSZ); torej je šlo za dajanje pobud tudi od spodaj navzgor. Predstavnici Dursa izpostavita še, da je bila znotraj njihove organizacije podpora uvedbi projekta s strani takratnega vodstva visoka, pobude za spremembe pa sta dajali sekretarki iz Sektorja za davčni nadzor, mednarodno izmenjavo informacij in registre (v nadaljevanju Sektor za davčni nadzor), torej je šlo tudi za pobude od spodaj navzgor in tudi od sekretark navzdol do točk VEM v okviru Dursa.

8.2.1.5 Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino

Tabela 25 prikazuje naravo organizacijskega preoblikovanja pri Projektu e-VEM po treh identificiranih organizacijskih ravneh glede na attribute v Tabeli 12. Pri prikazu obsega narave organizacijskih sprememb smo se oprli na spremembe, katere so udeleženci v intervjujih ocenili z oceno 3 – spremembe so bile velike, in oceno 4 – spremembe so bile radikalne, saj menimo, da nam ti dve oceni obsega sprememb lahko prikažeta, ali gre v primeru Projekta e-VEM res za spremembe druge stopnje, torej takšne, ki so pričakovane v dobi e-uprave.

Na **medorganizacijski ravni** je prišlo do radikalnih in velikih sprememb v vseh štirih organizacijskih elementih.

– Spremembe v procesih

- ❖ S prenosom informacijske baze sodnega registra s sodišč v PRS na Ajpesu je prišlo do *radikalne prenove procesa* registracije g. d.. Ukinila se je overitev, akt o ustanovitvi oz. družbena pogodba se generira avtomatsko, družbeniki pogodbo podpišejo, priložijo potrdilo o vplačnem kapitalu, vse to se pošlje v tehnično preverbo na Ajpes, nato v odločanje na sodišče; prej je vse to potekalo preko papirnega poslovanja. Tudi vzpostavitev odprtja začasnega TRR s kvalificiranim digitalnim potrdilom prek spleta je bila precejšnja novost, saj mora stranka pred oddajo vloge za vpis v sodni oz. poslovni register odpreti začasni TRR in vplačati kapital. Vzpostavitev odprtja začasnega TRR je omogočila registracijo enoosebne d. o. o. v celoti prek spleta.
- ❖ *Horizontalna medorganizacijska integracija* med procesi in registri vključenih organizacij je bila velika. Največja sprememba je bila zaznana na relaciji Ajpes–sodišča zaradi prenosa

informacijske baze sodnega registra s sodišč na Ajpes in pri integraciji procesov sodišč, Dursa, ZRSZ-ja, ZZZS-ja in OZS-ja v sistem e-VEM. Zaradi vzpostavitve odprtja začasnega TRR je bila potrebna horizontalna integracija med bančnim sistemom in sistemom e-VEM ipd. V sistem e-VEM so povezani tudi registri, in sicer davčni, iz katerega se pridobivajo podatki o družbah in drugih subjektih, centralni register prebivalstva, register prostorskih enot in register digitalnih potrdil.

- ❖ S prenovo procesa registracije in horizontalno integracijo se je posledično spremenil in vzpostavil nov *tok informacij* med vključenimi organizacijami, povečala se je *količina informacij*.
- ❖ *Čas izvedbe procesa* registracije se je radikalno skrajšal, saj je pred uvedbo sistema e-VEM za g. d. registracija trajala 60 dni, sedaj pa je povprečen čas registracije 2,7 dneva; pri popolnih vlogah 2,1 dneva, pri nepopolnih 4,8 dneva (Ajpes, 2012).
- ❖ *Nadzor* nad izvajanjem procesa registracije izvaja MJU, medtem ko se je del *upravljanja* procesa s sodišč prenesel na Ajpes, saj je ta prevzel sodni register v informacijsko upravljanje, vendar pa upravljanje vsebinskega dela procesa še vedno ostaja na strani Vrhovnega sodišča.
- ❖ Pri tehnični izvedbi horizontalne integracije so sodelovali *zunanji* izvajalci, vsebinski vidik izvedbe pa so pokrili z zaposlenimi iz vključenih organizacij (izjema je avtor ZSReg, ki je bil zunanji izvajalec).

– **Spremembe pri ljudeh**

- ❖ Kljub prenosu informacijske baze sodnega registra s sodišč na Ajpes in (večine) postopka registracije s sodišč na točke VEM do *prezaposlitev zaposlenih* s sodišč na Ajpes in točke VEM ni prišlo.
- ❖ Zaradi informacijske podpore vsebini registracijskega postopka se je zelo okrepilo *vsebinsko-informacijsko povezovanje* med informatiki in vsebinci sodelujočih organizacij ter zunanjimi izvajalci.
- ❖ Povezovanje je zahtevalo *komunikacijo* na visokem nivoju, pri čemer je intenziteta komunikacije odvisna od faze projekta. Na začetku, ko se sistem postavlja, in v času njegovega uvajanja mora biti komunikacija visoka, ko je sistem uveden, pa ni več potrebe po stalnem komuniciranju.
- ❖ Najpomembnejša sprememba pri ljudeh, brez katere uspešna realizacija projekta ne bi bila mogoča, je zagotovitev in osvojitve *novih kompetenc in veščin* na vseh nivojih. Razvijalci sistema so se prvič srečevali s tako obsežnim sistemom, pri katerem je bilo treba izvesti prenos sodnega registra v PRS, povezati vrsto registrov, vzpostaviti strežnik s komponento za digitalno podpisovanje ipd., za kar so morali biti visoko usposobljeni. Vodja projekta se je moral znati vpeti med člane projekte skupine in ne voditi projekta s pozicije moči. Referenti na točkah VEM so morali postati visoko usposobljeni, nove kompetence so morali pridobiti tudi notarji in referenti na sodiščih, ki so se prvič srečali s tovrstnim sistemom. Usposabljanja za referente na točkah VEM, notarje in referente na sodiščih so se lotili z veliko načrtovanja, saj so za te namene tekom let porabili preko 400.000,00 EUR (finančna sredstva za usposabljanja je zagotavljal Evropski strukturni sklad (v nadaljevanju ESS)); ta usposabljanja so bila večdnevna, tako tehnična kot vsebinska. Pri izvedbi usposabljanj za referente in

notarje so sodelovali tudi zaposleni iz vključenih organizacij (Ajpes, Durs, ZZZS, ZRSZ, OZS, ZPIZ).

– **Spremembe v organizacijski kulturi**

- ❖ *Odnos do uporabe IKT* na medorganizacijski ravni je postal bolj pozitiven. Na začetku tovrstnih projektov je sicer veliko pomislekov v smislu »zakaj je to potrebno«, vendar ko ljudje vidijo, kaj tovrstne prenove z informatizacijo prinesejo in kako lahko olajšajo delo, se odnos do IKT spremeni.
- ❖ Zaradi transparentnosti sistema, v katerem je možno zelo dobro spremljati, koliko časa nekdo porabi za določeno opravilo, se je povečal *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo*.
- ❖ *Sodelovanje, izmenjava znanj in izkušenj* med sodelujočimi organizacijami so se močno okrepili, saj je med njimi vladala velika soodvisnost. Potrebna sta bila usklajevanje in razumevanje, vse organizacije so imele enak rok za dokončanje nalog, izvesti so morale podobne korake v istem času, usposabljalne so referente na enotnih usposabljanjih ipd.
- ❖ Pojavil se je nov koncept vodenja projekta (*stil vodenja*). Glavni koordinator projekta je bil namreč neodvisni organ (MJU), ki ni bil pristojen za nobeno vsebinsko področje, niti ni skrbnik nobenega registra, povezanega s sistemom e-VEM, in je zato lahko zasledoval izključno cilje projekta. Vodja projekta na MJU je tako skrbel za uravnoteženje interesov in izpostavljenе težave reševal glede na prioritete centralnega projekta. »Slabost« tovrstnega vodenja pa je ta, da vodja projekta ni imel pristojnosti vplivati na plačo referenta, niti ga ni mogel nagraditi za dobro opravljeno delo, zato je moral uporabiti druge mehanizme motivacije, da je pridobil od ljudi, kar je potreboval. Tako je »*včasih pri projektu bolj pomembna psihologija kot ostalo*« (V_e-VEM).

– **Spremembe v organizacijski strukturi**

- ❖ Določena stopnja *formalizacije* je pri tako obsežnem projektu nujna. Na najvišjem nivoju je prišlo do sprememb zakonov (npr. ZGD-1, ZSReg) in uredb, na nižjem nivoju je bil sprejet Pravilnik o točkah VEM (Ur.l. RS, št. 17/2009, v nadaljevanju Pravilnik o točkah VEM). Zelo pomemben je tudi poseben dogovor med Ajpesom in Vrhovnim sodiščem, saj Vrhovno sodišče (evidenčni oddelek tega sodišča) skrbi za to, da je vsebina informacijskega sistema sodnega registra, ki se nahaja pri Ajpesu, skladna s predpisi, ki določajo sodni postopek.
- ❖ Pravila med vključenimi organizacijami morajo biti jasna in transparentna, zagotoviti je bilo treba visoko *standardizacijo* postopkov, torej od kod pridobiti podatek in v kakšni obliki za izvedbo posameznega koraka.
- ❖ Do *prerazporeditve pristojnosti* je prišlo na relaciji Ajpes–sodišča in na relaciji točke VEM–vključene organizacije (Ajpes, Durs, ZZZS, ZRSZ, OZS) zaradi vključitve postopkov teh organizacij v skupni sistem e-VEM.
- ❖ Odločanje o izvedbi procesa registracije je še vedno na strani Vrhovnega sodišča, s tem da je Ajpes postal tehnični preveritelj vlog za vpis v sodni register. S tem je prišlo do določene *decentralizacije*. Slednja se je pojavila tudi na nivoju opravljanja storitev VEM, saj se je opravljanje storitev razpršilo na več enot; če so bila pred uvedbo Projekta e-VEM za registracijo d. o. o. pristojna samo sodišča, je danes 240 možnosti (točk VEM), kjer se lahko opravi vpis.

- ❖ Naloge v procesu so postale bolj jasno definirane zaradi informatizacije (*specializacija*), vendar je delitev dela, kar se tiče točk VEM, sedaj manj jasna, saj uporabnik lahko pride na katerokoli točko VEM in ta mu mora nuditi vse storitve VEM; tu torej vsak dela vse in mora obvladovati zelo široko področje (*generalizacija*). Ostale vključene organizacije so še vedno odgovorne za svoje naloge.
- ❖ *Mreženje* med sodelujočimi organizacijami je bil pogoj za uspešno izvedbo projekta. Potrebna je bila tudi visoka stopnja *fleksibilnosti*, saj so morale organizacije med seboj sodelovati na vseh nivojih in razumeti in težiti k doseganju končnega cilja.

Na **organizacijski ravni** sodelujočih organizacij pri Projektu e-VEM so se največje spremembe v vseh štirih organizacijskih elementih zgodile na Ajpesu, Izpostavi Ajpes, Dursu in na Okrožnem sodišču, medtem ko so ostale organizacije – Notarska zbornica, ZZZS, ZRSZ in OZS, spremembe občutile v manjšem obsegu, kar je posledica različnega deleža vključenosti teh organizacij v sistem e-VEM. Spremembe glede na organizacijske elemente so bile sledeče:

– **Spremembe v procesih**

- ❖ Na Ajpesu ni prišlo do *radikalne prenove celotnega procesa* registracije g. d., ker so bile podlage za ta proces dane že s procesom registracije za samostojne podjetnike v letu 2005; so pa bile spremembe ogromne. Na Izpostavi Ajpes so se z registracijskim postopkom prav tako že srečali v primeru Projekta e-VEM za s. p., vendar se je po njihovem mnenju proces registracije ob uvedbi Projekta e-VEM za g. d. radikalno spremenil. Na Okrožnem sodišču je prišlo do radikalne prenove procesa vpisa v sodni register, saj so prešli na elektronsko poslovanje. Na Dursu se je proces pridobitve davčne številke, katero g. d. pridobi ob samem vpisu v sodni register, v celoti avtomatiziral, na novo je bil dodan proces obvezne pridobitve davčne številke ustanoviteljev in zastopnikov, ki niso vpisani v CRP ali PRS. Na ravni Notarske zbornice so bile uvedene nove naloge, pristojnosti v zvezi s projektom, kakršnih zbornica prej ni poznala. V primeru ZZZS, ZRSZ in OZS ni prišlo do radikalne prenove procesa, ampak je šlo za nadgradnjo že obstoječega.
- ❖ *Vertikalne integracije* (povezovanja različnih nivojev v okviru ene funkcije) sodelujoče organizacije skorajda niso zaznale, razen na Dursu so se postopki pridobivanja davčnih podatkov in DDV z uvedbo Projekta e-VEM še bolj povezali, prav tako ni bilo zaznati *notranje horizontalne integracije*, saj so bili procesi, ki so bili vključeni v sistem e-VEM, že predhodno vzpostavljeni v organizacijah.
- ❖ So pa organizacije močno občutile *medorganizacijsko horizontalno povezovanje*, ki je bilo v večini primerov vzpostavljeno že predhodno zaradi uvedbe Projekta e-VEM za s. p. ali drugih namenov, s tem da se je sedaj bistveno spremenil način pridobivanja in izmenjave podatkov in dokumentov med organizacijami. V okviru Ajpesa je bila povezava z Dursom, ZRSZ in ZZZS vzpostavljena že ob uvedbi Projekta e-VEM za s. p., s tem, da se je pri Projektu e-VEM za g. d. radikalno spremenil način pridobivanja podatkov. Je pa pri Ajpesu prišlo do nove povezave z MJU kot upravljavcem informacijskega sistema za točke VEM in Vrhovnim sodiščem (Evidenčni oddelek), ki skrbi za informacijski sistem sodnega registra po vsebini; nova povezava za Ajpes je nastala tudi na relaciji z Okrožnim sodiščem. ZRSZ se je zaradi vključitve v sistem e-VEM moral povezati z Ajpesom, ZZZS-jem in posredno z Zpizom. ZZZS je na novo vzpostavil povezavo z ZRSZ-jem, Ajpesom in z Zpizom, s katerim

so bili povezani že prej, vendar je sedaj pot posredovanja obrazcev drugačna, saj obrazci prijav/odjav v zavarovanje iz ZZZS-ja na Zpiz potekajo prek sistema e-VEM. OZS se je povezala le z Ajpesom.

- ❖ Spremembe v *informacijskih tokovih* znotraj organizacij, pri čemer je mišljena predvsem pretvorba iz fizičnega v elektronsko pridobivanje in izmenjavo podatkov, informacij in dokumentov, se razlikujejo od organizacije do organizacije. V primeru Okrožnega sodišča je prišlo do popolne uvedbe elektronskih vlog za registracijo družb (tiskajo se samo še sklepi za stranke), izpostave Ajpes so pridobile celo vrsto novih elektronskih dokumentov oz. podatkov, dodelitev davčne številke s strani Dursa je bila pretvorjena v elektronsko obliko, notarji so v celoti prešli na elektronsko poslovanje v primeru vpisa družb. V primeru ZZZS-ja in OZS-ja so obrazci/vloge postali elektronski le v delu, kjer prihajajo v organizacijo prek sistema e-VEM, sicer pa je v obeh organizacijah še vedno možna fizična oddaja obrazcev/vlog. V primeru ZZZS-ja je prijav/odjav v zavarovanje preko sistema e-VEM le okoli 10 %. Tudi v primeru ZRSZ-ja je delež elektronskih prijav delavca v zaposlitev prek sistema e-VEM majhen (približno 5 %), saj ima ZRSZ tudi lastni kanal, prek katerega je možna elektronska ali fizična prijava.
- ❖ *Količina informacij* se je povečala za Izpostavo Ajpes in točke VEM, saj je sedaj več informacij, zbranih na enem mestu.
- ❖ *Čas izvedbe procesa* se je radikalno skrajšal za Ajpes, Izpostavo Ajpes in Okrožno sodišče, medtem ko v ostalih organizacijah niso opazili bistvenih sprememb v času izvedbe procesa. V primeru Dursa se je sicer skrajšal čas pridobitve davčne številke za stranko, glede identifikacije za DDV pa ima Durs zaradi preprečevanja davčnih goljufij še vedno do konca naslednjega meseca od izdaje sklepa za vpis v poslovni/sodni register čas za izdajo odločbe zavezanosti za namene DDV (zaradi potrebne preveritve dokumentacije, priložene k obrazcu DDV P2). ZRSZ ni zaznal skrajšanja časa izvedbe procesa prav zaradi nizkega deleža oddaje obrazcev prek sistema e-VEM. OZS je skrajšanje časa zaznal v zelo majhnem obsegu, saj je sedaj lažja samo pot oddaje vloge. Ko elektronske vloge prispejo, jih je še vedno treba pregledati, ugotoviti ustreznost in po potrebi stranko povabiti k ustrezni dopolnitvi. Tudi na ZZZS je treba elektronsko vlogo pregledati in preveriti, kar zahteva čas.
- ❖ Spremembe v *nadzoru nad procesi* vključenih organizacij v sistem e-VEM je mogoče zaznati s tega vidika, da ima sedaj generalni nadzor nad procesi vključenih organizacij v sistem e-VEM MJU, prav tako tudi točke VEM pridobijo določen nadzor nad temi procesi. Notarska zbornica je pridobila določen nadzor nad tem, kako se izvaja e-VEM na ravni notarjev, česar prej ni imela.
- ❖ *Upravljavec procesov* pa ostanejo organizacije same, izjema je samo pri relaciji Ajpes–sodišča, kjer se je upravljanje informacijskega sistema sodnega registra s sodišč preneslo na Ajpes.
- ❖ Pri tehnični vzpostavitvi novih procesov, njihovi prenovi ali vključitvi v sistem e-VEM so si vse organizacije pomagale z *zunanji izvajalci*, izjema je ZRSZ, kjer so sodelovali le notranji strokovnjaki. Zunanji izvajalci so večinoma z organizacijami sodelovali že prej (Ajpes, Durs, OZS, ZZZS).

– Spremembe pri ljudeh

- ❖ Na ravni nobene izmed vključenih organizacij ni prišlo do zmanjšane obsega dela. Izjema je Okrožno sodišče, kjer se je obseg dela glede vpisa v sodni register zmanjšal, vendar so referenti, ki so prej delali samo na vpisu, pridobili nove naloge v zvezi z zgodovinskimi izpisi iz leta 1950 zaradi neurejenosti zemljiške knjige. Obseg dela se je povečal na Ajpesu, kjer novih zaposlitev ni bilo, ampak so se obdržali nekateri kadri iz naslova Projekta e-VEM za s. p.. Na Izpostavi Ajpes so zaradi povečanega obsega dela izvedli tri *dodatne zaposlitve* v okviru točk VEM. Na Dursu je nastalo veliko novih nalog na strani sekretark Sektorja za davčni nadzor, ki sta bili zadolženi za usklajevanje, komuniciranje, vsebinsko pripravo za IT rešitve ipd., in na točkah VEM v okviru Dursa, kjer referenti pogosto niso morali redno opravljati tekočega dela zaradi postopkov registracije. Kljub povečanemu obsegu dela novih zaposlitev na Dursu ni bilo, čeprav bi bile potrebne. V organizacijah, kot so OZS, ZRSZ in ZZZS, so zaznali dodatno delo k že obstoječemu, vendar to ni terjalo novih zaposlitev.
- ❖ Iz naslova Projekta e-VEM je na Okrožnem sodišču prišlo do *zmanjšanja zaposlitve v enem primeru*. Drugje do zmanjšanja zaposlitev ni prišlo.
- ❖ *Prerazporeditve znotraj organizacije* so bile opravljene na Ajpesu in Izpostavi Ajpes; v Izpostavi Ajpes so se npr. nekateri zaposleni, ki so prej opravljali druge registrske naloge, pričeli izobraževati in usposabljati za delo na točki VEM.
- ❖ *Prezaposlitev med organizacijami* ni bilo, čeprav bi se na relaciji sodišča–točke VEM lahko zgodile, saj so večino nalog, ki so jih prej opravljala sodišča, prevzele točke VEM. Ob tem lahko navedeno komentar predstavnika Izpostave Ajpes, da »imata javna uprava in sodstvo vedno dovolj dela za osem ur«.
- ❖ *Kompleksnost del* se je povečala na Ajpesu, kjer je bilo treba na novo snovati vsebino informacijskega sistema, na Izpostavi Ajpes, kjer so morali zaposleni osvojiti širok spekter novih nalog, na Dursu, kjer je bilo treba razumeti vse nove postopke, odgovarjati na vprašanja v zvezi z njimi, komunicirati znotraj Dursa. Z vidika notarjev je delo postalo predvsem bolj tehnično zahtevno zaradi uporabe nove aplikacije, medtem ko se vsebina ni spremenila. Tudi na ZZZS, ZRSZ in OZS so se morali naučiti uporabe nove aplikacije, vendar zaradi tega njihovo delo ni bolj kompleksno, saj je obdelava vlog, obrazcev ostala ista. Na Okrožnem sodišču se je kompleksnost del zmanjšala, saj je postopek vpisa v sodni register enostavnejši, hitrejši, ažurnejši.
- ❖ *Komunikacijski tokovi* znotraj, predvsem pa zunaj organizacij so se okrepili. Med Ajpesom in sodišči je bila potrebna tesna komunikacija zaradi vzpostavitve informacijskega sistema sodnega registra. Na Dursu se po uvedbi sistema e-VEM srečujejo z veliko vprašanji s strani točk VEM, največ s strani notarjev. Ti največ komunicirajo s sodišči, s katerimi so prej komunicirali preko papirne dokumentacije, sedaj pa je ta komunikacija elektronska. V ZZZS so se poenostavili komunikacijski tokovi z Zpizom, saj je ta komunikacija prek vmesnika e-VEM in ne več v papirni obliki.
- ❖ Za vzpostavitev in uporabo tako kompleksnega sistema je bilo v organizacijah treba zagotoviti in osvojiti *nova znanja in veščine*. Na nivoju Ajpesa so bila potrebna nova tehnična znanja za vzpostavitev informacijskega sistema sodnega registra, tudi na ZZZS, kjer je bil proces prijave v zavarovanje prvič informatiziran. Znotraj Izpostave Ajpes so morali zaposleni na točkah VEM opraviti izpit iz ZUP-a, izpit za vodenje in odločanje v

prekrškovnem postopku idr. V okviru Okrožnega sodišča je bilo treba osvojiti predvsem uporabo aplikacije, saj so vsebinska dela v večini odpadla. V ZRSZ in ZZZS so organizirali notranja izobraževanja glede uporabe aplikacije, ki je pravzaprav nadgradnja prejšnje. Predstavniki vključenih organizacij so sodelovali pri vsebinskih usposabljanjih za referente na točkah VEM, za kar so potrebovali določene kompetence. Strokovna skupina pri Ajpesu je pripravila usposabljanja o vlogi Ajpesa v sistemu in registracijskem postopku, predstavnik sodišča je izvajal usposabljanja v zvezi z novostmi sodnega registra, predstavnik OZS usposabljanja v zvezi z obrtnim dovoljenjem, predstavnik ZRSZ v zvezi s prijavo delavca v zaposlitev ipd.

– **Spremembe v organizacijski kulturi**

- ❖ Bolj pozitiven *odnos do uporabe IKT* so zaznali v Izpostavi Ajpes. Odnos do uporabe IKT se je radikalno spremenil na strani notarjev, saj, kot ugotavlja predstavnica Notarske zbornice, je bila uvedba sistema e-VEM prva večja elektronska sprememba za pokrivanje določenega dela notarjev. Predstavnica ZRSZ izpostavi, da je bil odnos do novih IKT rešitev v začetku negativen oz. odklonilen, saj so imeli že vzpostavljen lastni portal za elektronsko oddajo prijave delavca v zaposlitev in je bilo težko razumeti, zakaj se je treba »priklapljati« v sistem e-VEM; to je bila verjetno bila posledica tega, da takrat še niso imeli ponotranjenega pogleda državljana na storitve.
- ❖ *Občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo* na strani Ajpesa se je radikalno povečal, saj je ta postal tehnični preveritelj za sodišča in je odgovoren za stalno delujoč informacijski sistem, kar povečuje odgovornost za kakovostno vzdrževanje in upravljanje informacijskega sistema in večjo odgovornost za neprekinjeno poslovanje. Na Dursu se je povečala odgovornost v odnosu do drugih organizacij, vključenih v sistem. Na strani Okrožnega sodišča je vzpostavljeno večje zaupanje, saj referenti zaupajo, da so na točkah VEM podatki pravilno vneseni in jih sedaj samo preverjajo, tako da se občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo ni povečal.
- ❖ *Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije* se je radikalno povečalo/spremenilo v primeru Ajpesa, predvsem zaradi povezave s sodišči. V primeru Izpostave Ajpes je bilo potrebno sodelovanje navzven predvsem na nivoju vodje oddelka registrov in evidenc podatkov z vodjo sodnega registra pri Okrožnem sodišču; tudi notranje sodelovanje med zaposlenimi se je okrepilo. Notarska zbornica je povečala sodelovanje s sodišči. Predstavniki ZRSZ so si s sodelovanjem pri usposabljanju referentov na točkah VEM ustvarili nove povezave, mreže za nadaljnje sodelovanje. Durs je zaznal povečano sodelovanje predvsem v smislu sestankovanja za potrebe vzpostavitve sistema e-VEM. ZZZS vidi povečano sodelovanje navzven pri povečani komunikaciji s točkami VEM in z uporabniki.
- ❖ *Spremembe v sodelovanju med vodjem in zaposlenimi* v sodelujočih organizacijah ne zaznavajo, razen v primeru Dursa, kjer je bila podpora projektu takratnega direktorja Dursa zelo visoka za razliko od prve faze projekta e-VEM, kjer te podpore ni bilo.

– **Spremembe v organizacijski strukturi**

- ❖ Spremembe v predpisih in pravilih (*formalizacija*) so zaznali v večini vključenih organizacij. Na Ajpesu so bila na začetku vzpostavitve projekta postavljena pravila v obliki internih navodil, vendar so se ključne spremembe formalizirale šele po uvedbi, ko so bile zaznane vse

razlike med e-VEM za s. p. in e-VEM za g. d.. V Izpostavi Ajpes so se organizacijska pravila sproti prilagajala, na novo pa so pričeli uporabljati ZUP, upoštevati upravno uredbo, razne kodekse delavcev državne uprave, saj so z uvedbo Projekta e-VEM za g. d. postali upravni organ. Na ravni Okrožnega sodišča je bilo treba upoštevati nove zakonske in podzakonske akte, in sicer ZGD-1 in ZSReg ter Uredbo o vpisu družb in drugih pravnih oseb v sodni register (Ur. l. RS, št. 43/2007) in novo Uredbo o sodnem registru (Ur. l. RS, št. 49/2007, 98/2007, 13/2008, 49/2009-ZSReg-E), ki ureja celoten postopek elektronskega poslovanja. Notarska zbornica je v sodelovanju z zunanjo sodelavko sodišča, predstavnico Okrožnega sodišča in notarji oblikovala priporočila in navodila za referente na sodiščih, ki odločajo o vpisu v sodni register, z namenom čim bolj poenotenega odločanja. Na ZZS so pripravili interna navodila za uporabo aplikacije, kjer je bila dodana določba, da morajo biti vloge, oddane prek sistema e-VEM, obdelane v treh dneh. Tudi na ZRSZ so za uporabo aplikacije pripravili interna navodila. Na Dursu in OZS posebna pravila niso bila vzpostavljena.

- ❖ *Standardizacija* se je v primeru uvedbe novih procesov oz. radikalne prenove le-teh pojavila na novo, in sicer na Ajpesu, Izpostavi Ajpes, Notarski zbornici in Okrožnem sodišču, medtem ko so bili procesi na OZS, ZZS in ZRSZ že prej standardizirani in predpisani.
- ❖ Do *prerazporeditve pristojnosti* je prišlo na Ajpesu, kjer so v letu 2010 vzpostavili nov Oddelek za registracijo gospodarskih subjektov, ki pokriva točke VEM (ta je bil prej združen z Oddelkom za vodenje poslovnega registra), in na Izpostavi Ajpes, kjer je Oddelek registrov in evidenc podatkov z realizacijo projekta postal najpomembnejši v izpostavi, kar je povzročilo prerazporeditev pristojnosti z drugih oddelkov.
- ❖ Večjo *specializacijo* nalog so zaznali na Ajpesu, Izpostavi Ajpes, kjer imajo specialiste za posamezno področje, in Okrožnem sodišču, kjer sedaj referent točno ve, kaj potrebuje sodnik, odpravljene so bile nadure in določeni normativi. Na ZZS in ZRSZ so bile nove naloge v zvezi s sistemom e-VEM samo dodane in zanje ni bila potrebna nova specializacija.
- ❖ Odločitve o realizaciji projekta so se na Ajpesu sprejele na najvišji ravni (*centralizacija*). Na strani Notarske zbornice in Okrožnega sodišča so zaznali določeno *decentralizacijo* pri delu notarjev in sodnih referentov, saj je sedaj relaciji notar–sodni referent dodana tehnična kontrola s strani Ajpesa.
- ❖ Znotraj organizacij so bile vzpostavljene močne *mrežne povezave*, predvsem med oddelki, vključenimi v proces. Znotraj Ajpesa je bila potrebna povezava med Službo za IT in Sektorjem za registre in evidence podatkov, v testiranje rešitev je bilo treba vključiti tudi izpostave. V primeru Dursa so se morali povezati IT oddelek, zunanji izvajalci, Oddelek za DDV, Oddelek za davek od dohodka pravnih oseb in Sektor za davčni nadzor. Na Okrožnem sodišču se je Oddelek sodnega registra povezal s Stečajno pisarno; dostop do listin, ki jih potrebujejo, so pridobili tudi drugi oddelki sodišča; le-te so namreč javne. Na OZS je prišlo do povezave med strokovno sodelavko za javna pooblastila, IT oddelkom in zunanjim izvajalcem za razvoj programske opreme. V ZRSZ so se povezale Služba za zaposlovanje, Služba za analitiko in Služba za informatiko.
- ❖ Povečala se je *fleksibilnost* organizacij, kar so še posebej poudarili na Ajpesu, Izpostavi Ajpes, Notarski zbornici, Dursu, Okrožnem sodišču in OZS.

Na **ravni delovnega mesta** so se največje spremembe zgodile na točkah VEM in pri notarjih, zato smo se v intervjujih osredotočili na zaposlene na točkah VEM, pri čemer tudi med samimi njimi obstajajo razlike, in na notarje. Intervju smo opravili tudi z zaposleno na ZRSZ, z namenom, da prikažemo razliko med spremembami na točkah VEM, kjer so zaposleni pridobili cel blok novih postopkov, in zaposlenim, ki je prevzel le enega oz. dva izmed postopkov, vključenih v sistem VEM. Podobno kot na ZRSZ so bile spremembe na delovnem mestu majhne tudi v ZZSZ in OZS, kjer so zaposleni pridobili dodaten kanal sprejemanja prijav v zavarovanje oz. vlog za pridobitev obrtnega dovoljenja, na Dursu, kjer se davčna številka dodeli avtomatsko in zadaj ni več potreben človek, na Okrožnem sodišču, kjer se je zaposlenim obseg dela zmanjšal. So pa nekateri zaposleni iz vključenih organizacij v raziskavo (Izpostava Ajpes, Durs, OZS in Notarska zbornica) pridobili naloge točk VEM in v teh primerih so bile spremembe na delovnem mestu velike. Intervjuje smo izvedli na točkah VEM v teh organizacijah, poleg tega pa še na točki VEM na upravni enoti. S tem smo pokrili skoraj vse vrste organizacij, v okviru katerih so organizirane točke VEM. Spremembe na delovnem mestu po štirih organizacijskih elementih so naslednje:

– **Spremembe v procesih**

- ❖ Na vseh točkah VEM in pri notarjih je ob uvedbi Projekta e-VEM prišlo do velike ali radikalne *avtomatizacije aktivnosti*. Vpis g. d. je bil namreč pred uvedbo sistema e-VEM za g. d. v pristojnosti notarjev in sodišč, kjer je vse potekalo v papirni obliki, sedaj pa so vse aktivnosti v zvezi z vpisom avtomatizirane in potekajo elektronsko. Vendar pa nekaterih aktivnosti na točkah VEM ni mogoče avtomatizirati; npr. vročilnice, ki jih prejmejo v fizični obliki, je treba najprej skenirati in elektronsko shraniti, nato pa shraniti še v fizični obliki, ker je treba zagotoviti pojavnost in sledljivost dokumenta v takšni obliki, kot je. Tako je sedaj potrebno dvojno delo, saj se je vročilnica prej shranila samo v fizični obliki, prav tako se fizično in elektronsko hranijo vmesne papirne vloge (Z_Točka VEM_Izpostava AJPES). Na ZRSZ je prišlo do majhne avtomatizacije aktivnosti oz. procesa prijave delavca v zaposlitev.
- ❖ Kar se tiče *odprave aktivnosti*, je bila ta ob uvedbi Projekta e-VEM velika na strani notarjev, saj se je vpis enostavnih d. o. o. prenesel od notarjev na točke VEM, ki so s tem pridobile *nove aktivnosti*, notarji pa so ostali pooblaščen za sprejemanje vseh vrst vlog za g. d. (ne samo d. o. o.) in druge subjekte vpisa v sodni register.
- ❖ O *prenosu aktivnosti v drugo organizacijo* je mogoče govoriti le v primeru notarjev, katerim je bil del pristojnosti odvzet in so prešle na točke VEM, in v primeru ZRSZ, saj so njihove aktivnosti prešle (tudi) na portal e-VEM. Sicer pa so na točkah VEM aktivnosti iz drugih organizacij (ZZSZ, ZRSZ, OZS, Durs, notarjev) prešle k njim.
- ❖ Aktivnosti so *prešle od zaposlenih na stranko* v primeru, kadar stranka registrira g. d. prek spleta, kadar pa registracijo opravi na točki VEM, so *aktivnosti s stranke prešle na točke VEM*, saj stranki ni več potrebno na ZZSZ, ZRSZ, Durs in OZS, ničesar ji ni treba izpolnjevati doma, kopirati ipd. Tudi v primeru vpisa družbe pri notarju lahko stranka del aktivnosti opravi sama, saj v primeru, da je družbenik samo eden, lahko ta pri notarju odpre elektronsko knjigo sklepov, v katero sama vpisuje sklepe, tudi določene listine lahko izpolni/sestavi sama, in se nato samo prikladi v sodni register.
- ❖ Spremembe v *toku informacij*, kjer gre predvsem za elektronsko izmenjavo informacij, dokumentov, podatkov, so bile na vseh točkah VEM radikalne, saj prej tega sploh ni bilo. Za

notarje se je tok informacij radikalno spremenil, ker so pričeli s sodišči poslovati elektronsko. V primeru ZRSZ je bil dodan samo dodatni kanal elektronske prijave potrebe po delavcu, katera je bila sicer znotraj ZRSZ uvedena že leta 2004.

- ❖ *Količina informacij* za zaposlene se je radikalno povečala. Vse informacije so sedaj zbrane na enem mestu, zaposleni po e-pošti prejemajo obvestila o novostih, zagotovljeni so podatki za vsebinsko pomoč s strani Dursa, ZRSZ-ja, ZZZS-ja, OZS-ja idr., vendar ker je količina informacij tako velika, je kakovost lahko vprašljiva. Zaposleni so zaradi vseh agregiranih informacij v sistemu e-VEM pogosto preobremenjeni z vprašanji uporabnikov, ki pričakujejo, da na točkah VEM vedo čisto vse v zvezi z njihovo g. d., kar je nemogoče (Z_Točka VEM_Izpostava AJPES).
- ❖ O *skrajšanju časa* izvedbe aktivnosti na točkah VEM je težko govoriti, saj prej niso opravljale registracije g. d.. Na točki VEM v Izpostavi Ajpes ocenjujejo, da se je čas registracije sicer skrajšal, vendar pa pri nekaterih aktivnostih ne tako radikalno, kot so pričakovali, saj se je čas ravno pri vročanju podaljšal zaradi potrebnega elektronskega shranjevanja vročilnic. Pri notarjih se je čas aktivnosti skrajšal predvsem zaradi prehoda iz papirnega v elektronsko poslovanje, vendar pa je potrebno predlog še vedno narediti, ne glede na to, ali je to elektronska ali papirna oblika, in pri elektronski obliki je potrebna še večja natančnost zaradi aplikacije. Na ZRSZ težijo k čim krajšemu času izdaje obrazca o prijavi delavca že na ravni organizacije in sistem e-VEM je samo še en kanal, kjer se ravno tako trudijo za čim krajši čas izdaje obrazca.

– **Spremembe pri ljudeh**

- ❖ Spremembe v *obsegu dela na zaposlenega* so zaznali na vseh točkah VEM. Na obravnavani točki VEM pri DURS se je obseg dela po uvedbi sistema e-VEM za g. d. zmanjšal, saj imajo sedaj povprečno dva postopka na mesec, medtem ko so bili v času, ko je bil DURS registrski organ za s. p., vpisi, spremembe in izbrisi s. p. pri njih vsakodnevni. Tudi na točki VEM na upravni enoti se je obseg dela zmanjšal, saj so bili odpravljeni ogledi poslovnih prostorov, kateri so bili pred uvedbo sistema e-VEM za g. d. obvezni. Na točkah VEM pri OZS se je obseg dela močno povečal prvo leto ob uvedbi projekta, ko je bilo na točkah VEM pri OZS izvedenih približno 30 % vseh postopkov za g. d. preko sistema e-VEM; sedaj jih je bistveno manj. So pa na točkah VEM pri OZS po uvedbi sistema e-VEM zaznali dodatno delo v smislu svetovanja. Zaposleni na točki VEM pri OZS to pojasni na naslednji način: »Uporabniki se za registracijo g. d. res večinoma poslužujejo točk VEM pri izpostavah AJPES, kjer so za izvedbo administrativnega dela postopka odlično usposobljeni. Vendar pa ko uporabnik želi od njih izvedeti, kakšne obveznosti ima sedaj v nadaljevanju v zvezi z opravljanjem dejavnosti, npr. do okolja, do varstva in zdravja pri delu, v primeru da registrira avtopralnico, pa referent na točki VEM pri izpostavi AJPES tega ne ve oz. ne more vedeti, saj točke VEM tega ne nudijo in zato pogosto napotijo uporabnike s temi vprašanji na točke VEM pri OZS, in s tem te točke opravljajo dodatno delo svetovanja«. Na točki VEM pri Izpostavi Ajpes se je obseg dela radikalno povečal, saj so k njim prišli postopki iz drugih organizacij, poleg tega so zaposleni na Izpostavi Ajpes odgovorni za tehnično preveritev prejetih elektronskih vlog iz vseh ostalih točk VEM in notarjev pred posredovanjem sodišču. Tudi uporabniki se največ poslužujejo prav točk VEM na izpostavah Ajpes. V letu 2011 je

bilo na točkah VEM izvedenih 17.930 postopkov registracije (ustanovitve, spremembe podatkov, izbris) in drugih postopkov za g. d., od tega na točkah VEM pri Izpostavah Ajpes 73,7 % vseh izvedenih postopkov, na točkah VEM pri Dursu približno 2 %, na točkah VEM pri upravnih enotah 7,3 % in na točkah VEM pri OZS 4,1 % (Ajpes, 2012, str. 31). Tudi na ZRSZ so zaznali nekoliko povečan obseg dela, saj so zaradi vključitve v sistem e-VEM uvedli dežurstva (vsaka območna enota dežura en mesec), odgovarjajo tudi na vprašanja, ki prihajajo s strani zaposlenih na točkah VEM.

- ❖ Vsem zaposlenim na točkah VEM se zdi njihovo delo zaradi uvedbe sistema e-VEM za g. d. precej bolj *kompleksno*, če ga primerjajo s sistemom e-VEM za s. p., saj morajo sedaj poznati več vsebine, področne zakonodaje, znati morajo izpolniti vlogo za ZZZS, ZRSZ, Durs, OZS; notarji so se morali spoznati z elektronskim poslovanjem, česar prej niso bili vajeni.
- ❖ *Komunikacija* med zaposlenimi se je povečala predvsem navzven, saj se referenti iz točk VEM obračajo po nasvete na zaposlene iz vključenih organizacij (ZZZS, ZRSZ, AJPES, DURS, OZS), tudi med točkami VEM je več komunikacije, prav tako med notarji in sodišči.
- ❖ Zaposleni na točkah VEM so si enotnega mnenja, da je bilo potrebno ob uvedbi Projekta e-VEM osvojiti ogromno *novega znanja in veščin*, predvsem zaradi vsebinske zahtevnosti. Organizirana so bila izobraževanja po sklopih, in sicer sklop za postopke v zvezi s sodišči, Ajpes, Durs, ZZZS o uporabi aplikacije. Izobraževanja za notarje so bila organizirana na ravni Notarske zbornice, bili so vabljeni tudi na izobraževanja na ravni celotnega projekta, nadaljnja izobraževanja pa so si notarji financirali sami. Referenti na točkah VEM močno pogrešajo nadaljnja izobraževanja, kjer bi lahko izpostavili ključne težave, s katerimi se srečujejo. Izpostave Ajpes so zaradi pomanjkanja izobraževanj organizirale interne posvete med izpostavami, kjer vsaka izpostavi najbolj pereče težave, o katerih se posvetujejo.

– Spremembe v organizacijski kulturi

- ❖ Kar se tiče *vidnih elementov kulture*, kot so arhitektura, okrasje, oprema, simboli, v primeru točk VEM lahko iz Pravilnika o točkah VEM razberemo, da so morale točke VEM in notarji prav zaradi uvedbe Projekta e-VEM postati opremljeni z dovolj zmogljivim računalnikom, tiskalnikom in skenerjem (potrebe po skenerjih prej npr. ni bilo pri notarjih, po uvedbi sistema e-VEM pa je skener postal obvezen); s pravilnikom je bilo tudi določeno, da mora imeti vsak referent na točki VEM svojo pisarno, saj mora biti zagotovljena diskretnost obravnave stranke.
- ❖ *Odvisnost od IKT* na točkah VEM in tudi na ZRSZ se je radikalno povečala zaradi centralnega sistema in izvedbe cele vrste postopkov preko tega sistema. Zato je zelo pomembno, da sistem deluje nemoteno, glede česar so zaposleni zelo zadovoljni, saj ni bilo posebnih težav s sistemom, niti na začetku uvedbe ne.
- ❖ Tudi *odnos do uporabe IKT* je pri večini zaposlenih postal bolj pozitiven prav zaradi (skoraj) nemotenega delovanja sistema. Zaposlena na točki VEM pri UE pozitiven odnos do IKT v primeru Projekta e-VEM podkrepi s primerjavo: »Če primerjam sistem GERK in sistem e-VEM, lahko rečem, da pri sistemu e-VEM vse teče, ni nobenih težav, medtem ko smo imeli s sistemom GERK zares velike težave.«
- ❖ O povečanem občutku odgovornosti za kakovostno opravljeno delo poročata zaposleni na točki VEM pri Izpostavi Ajpes in na točki VEM pri UE, saj so zaposleni sedaj postali

odgovorni za vsa področja, za vse postopke v zvezi s sistemom e-VEM, in zaposlena na ZRSZ, ker morajo zaposleni zaradi povezanosti postopka v sistem e-VEM še bolj odgovorno spremljati prejete vloge in jih pravočasno potrditi.

- ❖ *Sodelovanje med zaposlenimi* se je okrepilo predvsem navzven na relaciji točke VEM– vključene organizacije.

– **Spremembe v organizacijski strukturi**

- ❖ Novi predpisi in pravila na ravni delovnega mesta (*formalizacija*) so bili vzpostavljeni na novo, vendar ne radikalno. Vse točke VEM morajo pri svojem delu upoštevati Pravilnik o točkah VEM. Na točkah VEM pri Izpostavi Ajpes je bilo predpisano, da morajo vsi referenti opraviti strokovni izpit iz Zakona o upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), katerega prej niso imeli; na UE, OZS, Dursu so ta izpit že imeli. Na točkah VEM pri OZS in UE se je spremenil opis delovnega mesta zaradi vključitve postopkov sistema e-VEM v opis. Na ZRSZ so bila uvedena interna pravila o izvedbi postopka preko sistema e-VEM in dodan opis del. Notarji pri svojem delu uporabljajo zakone, kot so jih že predhodno, pridobili pa so navodila za uporabo aplikacije.
- ❖ Aktivnosti so postale *standardizirane*, saj je potrebno v sistem vnesti točno določen podatek, sicer sistem ne dovoli nadaljevanja.
- ❖ Zaposleni na točkah VEM menijo, da so z uvedbo Projekta e-VEM njihove naloge postale bolj *generalizirane* in *ne specializirane*, saj morajo sedaj poznati še postopke vseh drugih organizacij. Na obravnavani Izpostavi Ajpes, kjer 11 referentov dela na točkah VEM, generalizacijo še toliko bolj opazijo, saj nalog ni mogoče bolj jasno definirati, niti specializirati.

Tabela 25: Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino pri Projektu e-VEM

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	Delež vključenosti organizacije
Medorganizacijske spremembe		– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine – Vsebinsko-informacijska partnerstva	– Odnos do IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Izmenjava znanj in izkušenj – Sodelovanje – Stil vodenja	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Decentralizacija – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost	
Organizacijske spremembe	AJPES	– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov	– Kompleksnost del – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Centralizacija – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost	Velik
	Izpostava AJPES	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna integracija – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Obseg dela – Kompleksnost del – Nove zaposlitve – Prerazporeditev zaposlenih – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Specializacija – Fleksibilnost	Velik

se nadaljuje

nadaljevanje

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	Delež vključenosti organizacije
Organizacijske spremembe	Okrožno sodišče	– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov	– Kompleksnost del – Komunikacijski tokovi	– Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije	– Formalizacija – Standardizacija – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost	Velik
	Notarska zbornica	– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija	– Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje (znotraj) in zunaj organizacije	– Formalizacija – Standardizacija – Fleksibilnost	Srednji
	DURS	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij	– Obseg dela – Kompleksnost del – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje med vodjem in zaposlenimi	– Fleksibilnost – Standardizacija	Velik
	ZZZS	– Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Način izvedbe	– Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije		Velik (glede podpore uporabnikom)
	ZRSZ	– Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi		– Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije		Srednji
	OZS	– Informacijski tokovi	– Kompleksnost del – Nove kompetence in veščine			Majhen
Spremembe na delovnem mestu	Izpostava AJPES_ točka VEM	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Nove aktivnosti – Informacijski tokovi – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine – Zadovoljstvo na delovnem mestu	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje zaposlenih	– Specializacija (generalizacija) – Standardizacija	

se nadaljuje

nadaljevanje

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	
Spremembe na delovnem mestu	Notar	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Prenos aktivnosti v drugo organizacijo – Informacijski tokovi	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT	– Standardizacija	
	DURS_točka VEM	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Prenos aktivnosti v drugo organizacijo – Informacijski tokovi – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje zaposlenih	– Specializacija (generalizacija) – Standardizacija	
	OZS_točka VEM	– Avtomatizacija aktivnosti – Informacijski tokovi – Količina informacij	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje zaposlenih	– Formalizacija – Specializacija (generalizacija) – Standardizacija	
	UE_točka VEM	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje zaposlenih	– Formalizacija – Specializacija (generalizacija) – Standardizacija	
	ZRSZ	– Prenos aktivnosti v drugo organizacijo – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje zaposlenih	– Formalizacija	

8.2.1.6 Medorganizacijski in organizacijski institucionalni dejavniki

Na uspešno uvedbo Projekta e-VEM in izvedbo organizacijskih sprememb, povezanih z njim, so imeli pomemben vpliv institucionalni dejavniki na višji (medorganizacijski) ravni in dejavniki na ravni organizacij, vključenih v projekt. Ti so na eni strani predstavljali spodbudo za uspešno izvedbo organizacijskih sprememb (spodbujevalni dejavniki), na drugi pa lahko tudi oviro (zaviralni dejavniki), katero je (bi) bilo potrebno odpraviti v procesu uvajanja projekta. V nadaljevanju so predstavljeni ključni spodbujevalni in zaviralni dejavniki na medorganizacijski in organizacijski ravni pri projektu.

Medorganizacijski spodbujevalni dejavniki

Ključni medorganizacijski dejavniki, ki so pripomogli k uspešni realizaciji Projekta e-VEM in z njim povezanimi organizacijskimi spremembami, so bili (V_e-VEM):

- jasna politična podpora na najvišji ravni kot najpomembnejši dejavnik po mnenju vodje projekta;
- podpora pristojnega ministra – ministra za MJU. Predstavnica Ajpesa ob tem doda: *»Pravijo, da če ne bi bilo odločne besede takratnega ministra za MJU, ne bi bilo izvedbe projekta«*;
- jasna vizija in cilji projekta;
- neodvisnost nosilca projekta;
- odprava zakonskih ovir je bila za velik učinek projekta ključna, saj je to pripomoglo k odpravi ovir pri postopku registracije;
- zanesljivo financiranje, in to ne zgolj osnovno, ampak financiranje za ves čas trajanja projekta. Finančna sredstva so bila pretežno zagotovljena s strani ESS (85 % vseh sredstev), pri pridobivanju katerih je sicer treba izpolniti veliko dokumentacije, vendar je s temi sredstvi možno narediti veliko več kot s sredstvi državnega proračuna. 15 % sredstev je bilo zagotovljenih s strani državnega proračuna in organizacij, vključenih v projekt (MJU, 2009a);
- kvalitetno izvedena javna naročila, saj bi neuspešno izveden postopek javnega naročila pri takem projektu lahko pomenil prestavitev datuma produkcije za več mesecev, za leto dni;
- kvalitetni zunanji izvajalci, ki so povezani s kvalitetno izvedbo javnih naročil;
- aktivna podpora in sodelovanje vodstva sodelujočih organizacij;
- sodelovanje med sodelujočimi organizacijami, kjer je potrebno tesno sodelovanje informatikov in vsebinecev;
- ustrezna motiviranost udeležениh pri projektu in komunikacija z njimi;
- usposabljanje vseh sodelujočih.

Medorganizacijski zaviralni dejavniki

Medorganizacijski dejavniki, ki so predstavljali oviro (vendar ne veliko) pri realizaciji Projekta e-VEM in izvedbi organizacijskih sprememb, so bili (V_e-VEM):

- rešitve v obstoječi zakonodaji, kjer je bilo treba spremeniti ZSReg;
- kompleksnost obstoječih procesov v sodelujočih organizacijah;

- pomanjkanje informatikov v sodelujočih organizacijah;
- obremenjenost članov tima oz. projektne skupine. Član projektne skupine iz sodelujoče organizacije ima dva nadrejena, in sicer vodjo na projektu in vodjo v lastni organizaciji, zato mora imeti visoko podporo s strani svojega vodje pri določitvi prioritet dela na projektu in dela v organizaciji.

Organizacijski spodbujevalni dejavniki

Tabela 26 predstavlja pomembnost spodbujevalnih organizacijskih dejavnikov za realizacijo Projekta e-VEM v vključenih organizacijah. Iz nje lahko vidimo, da večja, kot je vključenost organizacije v projekt (Ajpes, Izpostava Ajpes, Okrožno sodišče, tudi Notarska zbornica), bolj so bili navedeni dejavniki ključni za realizacijo projekta; izjema je Durs, kjer sta predstavnici menili, da nekateri od sicer ključnih dejavnikov niso bili zagotovljeni v organizaciji, vendar bi bili potrebni. Večina dejavnikov je bila ključna za realizacijo projekta tudi v ZZSZ, kar je najverjetneje posledica tega, da je bil postopek prijave v zavarovanje z vključitvijo v projekt prvič informatiziran (pred tem se je izvajal samo v papirni obliki), medtem ko je bil postopek prijave delavca v zaposlitev na ZRSZ že predhodno informatiziran in zaradi tega ni bil potreben radikalni poseg v proces in dejavniki niso igrali tako ključne vloge. Predstavnica OZS navedene dejavnike vidi kot pomembne, ne pa ključne, saj je ta projekt predstavljal majhen delež v njihovem celotnem poslovanju. Med dejavniki, ki so bili največkrat prepoznani kot ključni, izstopajo *vključevanje vseh udeležencev, podpora vrhnjega vodstva v organizaciji in hitra izmenjava informacij med organizacijami*, sledijo povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev, kvalitetni zunanji izvajalci in hitra izmenjava informacij v okviru manjših enot.

Tabela 26: Spodbujevalni organizacijski dejavniki pri Projektu e-VEM

Spodbujevalni organizacijski dejavniki	AJPES	Izpostava AJPES	Okrožno sodišče	Notarska zbornica	DURS	ZZSZ	ZRSZ	OZS
Podpora vrhnjega vodstva v organizaciji	2	2	2	/	2	2	1	1
Jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji	2	2	2	1	/	1	1	1
Jasna strategija vodenja	1	1	2	2	/	2	1	1
Jasna strategija upravljanja s človeškimi viri	1	1	2	1	/	2	0	1
Vključevanje vseh udeležencev	2	2	2	1	1	2	2	1
Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami	2	1	2	2	1	1	1	1
Hitra izmenjava informacij v okviru manjših enot	2	2	2	0	1	2	1	1
Hitra izmenjava informacij med organizacijami	2	2	2	2	/	2	1	1
Povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev	2	1	2	2	2	1	1	1
Kvalitetni zunanji izvajalci	1	1	2	2	2	2	0	1

Legenda: 0 – nepomemben dejavnik, 1 – pomemben dejavnik, 2 – ključni dejavnik, / – ocena ni bila podana oz. dejavnik ni bil zagotovljen

Vključevanje vseh udeležencev od najnižje do najvišje ravni je gotovo ključno za uspešno realizacijo projekta, in to je v vseh sodelujočih organizacijah bilo zagotovljeno. S *podporo vrhnjega vodstva* so bili še posebej zadovoljni na Dursu, saj je bila v fazi uvedbe Projekta e-VEM za g. d. ta podpora zelo visoka v primerjavi s Projektom e-VEM za s. p., kjer je bila podpora nizka. Predstavnica Notarske zbornice meni, da je v njihovem primeru podporo vodstva težko oceniti, saj je bil z uvedbo projekta notarjem odvzet del pristojnosti, in v takšni situaciji je težko nuditi močno podporo. *Hitra izmenjava informacij med organizacijami* je bila ključna za opredelitev poteka postopkov in njihovo informatizacijo; pomembna je bila tudi informiranost na ravni celotnega projekta (obveščanje prek e-pošte), katero je vodja projekta uspešno zagotavljala (P_ZRSZ). *Povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev*, tako tehničnih kot vsebinskih, je bilo tudi ključno. Brez *kvalitetnih zunanjih izvajalcev* projekta ne bi bilo možno izpeljati, ker takšnih rešitev do takrat v Sloveniji še ni bilo (P1_ZZZS_e-VEM). *Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami* je bilo vzpostavljeno, npr. med notarji in sodišči zaradi poenotenja sodne prakse, med Ajpesom, Vrhovnim sodiščem in MJU zaradi izgradnje informacijskega sistema sodnega registra, med MJU in člani projektne skupine, v kateri so bili predstavniki sodelujočih organizacij, med ZZZS-jem, Zpizom in ZRSZ-jem itd. *Jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji* so bili predstavljeni, vendar v nekaterih primerih niso bili povsem jasni (P_Izpostava AJPES); notarji še po uvedbi projekta težijo k čim večjemu poenotenju odločanja na tem področju, tako da se cilji še uresničujejo. Za uspeh projekta sta pomembni tudi *jasna strategija vodenja* in *jasna strategija upravljanja s človeškimi viri*, saj je bilo npr. treba vzpostaviti dogovor med vodjo in sodelujočimi na projektu, ki so imeli tako naloge na projektu kot naloge v organizaciji in brez dogovorov in zaupanja bi težko uspešno delali in sodelovali pri projektu (P_ZZZS_e-VEM).

Organizacijski zaviralni dejavniki

Glede na splošno zaznano uspešnost projekta so bile ovire pri njegovi realizaciji v vključenih organizacijah pričakovano prisotne v majhnem obsegu (Tabela 27). V nobeni od organizacij niso zaznali pasivnega odnosa vodstva, odpora do IKT, pomanjkljivega sistema nagrajevanja in fluktuacije zaposlenih. *Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj* in *pomanjkljivo znanje razvijalcev sistemov* sta bila zaznana kot oviri v primeru Izpostave Ajpes, *toga organizacijska pravila* so predstavljala oviro na Ajpesu, v ZRSZ so se srečevali s *pomanjkanjem sodelovanja med oddelki v organizaciji*, vendar menijo, da je iskanje soglasja med informatiki in vsebinci stalno prisotno. Bolj intenzivno *sodelovanje med sodelujočimi organizacijami* so pogrešali na Ajpesu in Izpostavi Ajpes; predvsem v tem smislu, ker s strani določenih organizacij ni bilo posebne želje, da bi do sistema e-VEM za g. d. sploh prišlo zaradi »vrtička, ki so ga obdelovali«, in to je lahko velika težava (P_Izpostava AJPES). *Nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti udeležencev* v projektu so predstavljale oviro v kar nekaj organizacijah, in sicer na Ajpesu, Dursu, v ZRSZ in OZS. V Izpostavi Ajpes, Okrožnem sodišču, ZRSZ in Notarski zbornici je bilo zaznati *odpor do sprememb s strani zaposlenih*. V Izpostavi Ajpes odpor ni bil prisoten zaradi uvedbe sistema, temveč zaradi preobremenjenosti, preobsežnosti, saj so prvih nekaj mesecev delali cele dneve. Na ZRSZ je bil odpor prisoten zato, ker so imeli postopek prijave delavca v zaposlitev že informatiziran, zaradi česar se jim je vključitev v sistem na začetku zdela

»nesmiselna«. V primeru Notarske zbornice je bilo odpor zaznati zaradi odvzema pristojnosti, tudi v primeru Okrožnega sodišča je bilo zaznati to ogroženost. Kot navaja predstavnica Ajpesa: *»Začetek projekta ni bil najbolj učinkovit prav zaradi odpora na strani sodišč. Šele ko je bila izražena dovolj močna politična podpora in je bil v projekt vključen zunanji strokovnjak iz sodne veje oblasti, ki ni bil vpet v vsakodnevne procese sodišč, je projekt lahko zaživel«*. Velika ovira je bila tudi *pomanjkanje informatikov*, s katero so se srečevali na Ajpesu, Izpostavi Ajpes in delno tudi na ZRSZ. Najbolj pogosta zaznana ovira pri večini vključenih organizacij je bila *kompleksnost obstoječih procesov*. Sistemi postajajo vedno bolj kompleksni in povezani in vsako poseganje vanje prinese za seboj celo vrsto sprememb, zato je potrebnega veliko več načrtovanja in predvidevanja, kaj ena sprememba pomeni na drugem področju (P_ZRSZ). Oviro pri projektu lahko predstavlja tudi *zastarelost informacijskih rešitev* na strani organizacij, s katerimi se vzpostavljajo povezave. Npr. med ZZZS-jem in Zpizom neposredna povezava ni bila vzpostavljena prav zaradi zastarelosti informacijskega sistema v eni izmed organizacij, zato je bilo treba narediti vmesnik prek sistema e-VEM. Oviro pri že vzpostavljenem projektu pa lahko v nadaljevanju predstavljajo *spmembe zakonodaje*, kot je Zakon o odvzemu premoženja in nezakonitega premoženja, saj v kolikor bo postopek odvzema premoženja pričet, bo treba postopke izbriša iz sodnega registra ustaviti; tudi sprejetje novega Zakona o socialnem podjetništvu lahko za seboj prinese celo vrsto sprememb, ki lahko vplivajo na sistem e-VEM (P_Okrožno sodišče).

Tabela 27: Zaviralni organizacijski dejavniki pri Projektu e-VEM

Zaviralni organizacijski dejavniki	AJPES	Izpostava AJPES	Okrožno sodišče	Notarska zbornica	DURS	ZZZS	ZRSZ	OZS
Pasivni odnos vodstva v organizaciji	0	0	0	0	0	0	0	0
Odpor do sprememb s strani zaposlenih	0	1	1	2	0	0	1	0
Odpor do IKT s strani zaposlenih in vodilnih	0	0	0	0	0	0	0	0
Pomanjkanje sodelovanja med organizacijami	1	1	0	0	0	0	0	0
Pomanjkanje sodelovanja med oddelki v organizaciji	0	0	0	0	0	0	1	0
Kompleksnost obstoječih procesov v organizaciji	0	1	1	0	1	1	2	1
Toga organizacijska pravila	1	0	0	0	0	0	0	0
Nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti	1	0	0	0	1	0	1	1
Pomanjkljiv sistem nagrajevanja	0	0	0	0	0	0	0	0
Fluktuacija zaposlenih	0	0	0	0	0	0	0	0
Pomanjkanje informatikov	2	2	0	0	0	0	1	0
Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj	0	1	0	0	0	0	0	0
Pomanjkljivo znanje razvijalcev sistemov	0	1	0	0	0	0	0	0

Legenda: 0 – dejavnik ni predstavljal ovire, 1 – dejavnik je predstavljal oviro, 2 – dejavnik je predstavljal veliko oviro

8.2.1.7 Doseženi cilji projekta in izzivi za prihodnost

Projekt e-VEM je bil v splošnem spoznan za enega izmed najuspešnejših projektov e-uprave v Sloveniji, zato smo na koncu od intervjuvancev želeli izvedeti, v kolikšni meri je projekt dosegel svoje cilje z vidika njihove organizacije in kateri potenciali projekta so kljub njegovi uspešnosti po njihovem mnenju ostali še neizkoriščeni (Tabela 28).

Tabela 28: Doseženi cilji Projekta e-VEM in izzivi za prihodnost

Organizacija	Cilji	Izpolnitev cilja	Izzivi za prihodnost
AJPES	Skrajšanje časa za registracijo in podpora registraciji na točki VEM/preko spleta.	V celoti	– Prenos registracije vseh subjektov v državi (npr. društva, sindikati, odvetniki, notarji) v sistem e-VEM; – v sodni veji oblasti preučiti, katere postopke v tej veji oblasti bi bilo še mogoče poveriti točkam VEM oz. Ajpes.
Izpostava AJPES	Skrajšanje časa za registracijo in podpora registraciji na točki VEM/preko spleta.	V celoti	– Prenos registracije vseh subjektov v državi v sistem e-VEM; – sistem bi bilo treba v nekaterih segmentih »porezati«, saj gre preveč v širino in premalo v vsebino.
Okrožno sodišče	Poenostavitev postopka vpisa v sodni register.	Več kot 90-odstotno izpolnjen	Še večja poenostavitev postopka vpisa v sodni register.
Notarska zbornica	Hitrejša odločitve o vpisu v sodni register.	V celoti	
DURS	Avtomatizacija postopka pridobitve davčne številke, posredovanje davčnih podatkov, idr. prek sistema e-VEM.	V celoti	Pridobivanje še bolj točnih podatkov prek sistema e-VEM.
ZZZS	Oddaja elektronskih obrazcev prijav/odjav/sprememb (t. i. M obrazci) v zdravstveno zavarovanje prek sistema e-VEM.	Izpolnjen toliko, kot je to dopuščala zakonodaja	– Povečanje deleža prijav/odjav/sprememb v zdravstveno zavarovanje prek sistema e-VEM; – vključitev več zavarovalnih podlag v M-obrazce (npr. upokoјenci, brezposelni, invalidi.).
ZRSZ	Vključitev postopka prijave delavca v zaposlitev v sistem e-VEM in vzpostavitev elektronske vloge za izdajo delovnega dovoljenja prek sistema e-VEM.	V celoti	Vključitev v proces »posredovanje prijav v zavarovanja za njihove uporabnike« prek sistema e-VEM.
OZS	Oddaja elektronske vloge za izdajo obrtnega dovoljenja prek sistema e-VEM.	V celoti	

Iz Tabele 28 lahko razberemo, da so bili cilji Projekta e-VEM za večino vključenih organizacij v celoti doseženi (izjema je ZZZS), vendar pa večina predstavnikov teh organizacij vidi še nadaljnje možnosti razvoja in večjega izkoristka potencialov sistema e-VEM. Le po mnenju predstavnic Notarske zbornice in OZS je sistem izkoriščen optimalno. Predstavnica OZS ob tem

pojasni, da so postopki v okviru OZS precej zahtevni in v večini primerov zahtevajo osebni stik s stranko, zato bi jih bilo težko prenesti v sistem e-VEM.

Za Ajpes in Izpostavo Ajpes je eden izmed največjih izzivov projekta v prihodnosti ta, da se registracija vseh subjektov v državi (npr. društva, sindikati, odvetniki, notarji, zdravniki, novinarji) prenese v sistem e-VEM in da se ta poenoti glede na dosežene cilje pri registraciji s. p. in g. d.. Nekateri od teh subjektov so že vodeni v izvedenem registru Ajpesa, zato ta prenos ne bi bil težaven. Pri Ajpesu bi si želeli še, da se preuči, katere postopke iz sodne veje oblasti bi bilo še mogoče poveriti točkam VEM oz. Ajpesu. Pri Dursu si želijo pridobivanja še bolj točnih podatkov iz sistema e-VEM, saj je to za njih kot davčno institucijo izrednega pomena. Izpostavili so tudi, da projekt ni predvidel nekaterih slabosti za Durs, kot je povečano število davčnih utajevalcev zaradi enostavnejše registracije. Na ZRSZ bi si želeli nadgradnje sistema, in sicer tako, da bi lahko prek sistema e-VEM posredovali prijave v zavarovanja za njihove uporabnike. Na ZRSZ močno pogrešajo nadaljnji razvoj sistema v tej smeri in opažajo, da je sistem ostal le na nivoju vzdrževanja, razvoj pa je zastal. Zaradi tega so prisiljeni sami delati pri razvoju postopka posredovanja prijav v zavarovanja za njihove uporabnike.

Največje potenciale nadaljnjega izkoriščenja sistema e-VEM pa vidijo pri ZZZS, za katere so bili cilji projekta doseženi toliko, kolikor je to takrat dopuščala zakonodaja. Prvotni cilj je bil, da bi bilo v obrazce prijav/odjav/sprememb (t. i. M obrazci) v zdravstveno zavarovanje prek sistema e-VEM vključenih 60 zavarovalnih podlag, vključenih pa je bilo le nekaj (001 – delovna razmerja, 040 – družbeniki in podlage za družinske člane). Poleg tega je prek sistema e-VEM oddanih približno 10 % obrazcev (75.000 v letu 2010; 131.000 v letu 2011 (P2_ZZZS_e-VEM)) od skupno 1,5 mio obrazcev prijav/odjav/sprememb v zdravstveno zavarovanje na leto v ZZZS. To pomeni, da so ostali obrazci še vedno oddani v fizični obliki, in pričakovanja v tem prav tako niso bila dosežena; pričakovali so precej večji delež prijav prek sistema e-VEM. V ZZZS si zato v prihodnosti želijo povečanja deleža prijav/odjav/sprememb v zdravstveno zavarovanje prek sistema e-VEM in vključitev več zavarovalnih podlag v M-obrazce (npr. upokojenci, brezposelni, invalidi, kulturniki, kmeti, uživalci socialnih pravic ipd.), za kar pa je treba zagotoviti pravno podlago. Dosedanja zakonodaja s področja zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zavarovanja za brezposelne in starševskega varstva, ki pokriva te podlage, namreč ne vsebuje podlage za oddajo elektronske prijave v zavarovanje. Edina pravna podlaga je vsebovana v ZSReg, ampak ta ne zadošča.

Na koncu naj izpostavimo še pričakovanja zaposlenih na točkah VEM glede projekta. Vsi zaposleni so izpostavili, da si želijo nadaljnjih izobraževanj. Referent na Točki VEM_OZS predlaga, da bi morala biti ta izobraževanja konstantna, npr. vsak prvi petek v mesecu in nato bi se postavil urnik za pol leta vnaprej (npr. izobraževanje v zvezi s spremembami na ZZZS, v zvezi s spremembami na ZRSZ ipd.). Tako bi referent lahko sam načrtoval, na katero izobraževanje bo šel. Sedaj se ta izobraževanja razpisuje po potrebi, »ad-hoc«. Ta izobraževanja bi morala biti bolj regionalno organizirana, več bi moralo biti osvežitvenih, obnovitvenih izobraževanj (P_OZS), predvsem o vsebinskih novostih (Z_Točka VEM_UE).

8.2.2 Študija primera – Projekt eSociala

8.2.2.1 Predstavitev projekta

V novembru 2005 je Vlada RS z namenom oblikovanja pravičnejše in dolgoročno vzdržnejše socialne države sprejela Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji in si kot enega izmed ukrepov na poti do tega cilja zastavila preglednejši in enostavnejši sistem socialnih transferov, ki bo omogočil, da bodo pomoč dobili tisti, ki so je res potrebni, in preprečil pogosto izkoriščanje in zlorabe sistema socialnih pomoči (Vlada RS, 2005). Nadalje si je Vlada RS v letu 2008 na področju socialne varnosti zadala cilj zagotoviti učinkovitejšo politiko socialnih transferov, ki naj bi bila dosežena prek nove določitve minimalne ravni socialne varnosti, zagotovitve enotne vstopne točke v sistem socialnih pomoči in vzpostavitve enotne evidence vseh pomoči, ki jih prejema posameznik. Za realizacijo navedenih ukrepov je bila v začetku leta 2009 ustanovljena medresorska delovna skupina za pripravo novega zakona, to je Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju ZUPJS), ki naj bi odpravil številne pomanjkljivosti takratne zakonodaje s področja socialnih transferov (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve [MDDSZ], 2010). Zakon je bil sprejet 15. 7. 2010, vendar se je zaradi sprememb in dopolnitev pričel uporabljati 1. 1. 2012. Glavni cilji tega zakona so (MDDSZ, 2010, str. 7): zagotoviti učinkovitejšo politiko socialnih transferov in pravičnejše dodeljevanje pravic iz javnih sredstev, poenostavitev sistema, večja preglednost, učinkovitost in manjša možnost zlorab na tem področju. Navedene cilje pa je mogoče doseči z vzpostavitvijo centralne evidence pravic iz javnih sredstev in povezavo informacijskih sistemov, vzpostavitvijo enotnega mesta odločanja, poenotenjem elementov, ki vplivajo na odločitve o socialnih pravicah in spremembo kriterijev za upravičenost do nekaterih socialnih pravic. Potreba po povezavi obstoječih informacijskih sistemov z vsemi viri, ki jih je treba zajeti pri odločanju o pravicah, ki jih opredeljuje ZUPJS (51. člen), in potreba po informatizaciji njegovih vsebin sta pripeljali do priprave Projekta eSociala, ki predstavlja informacijsko podporo uveljavitvi tega zakona.

Priprave na Projekt eSociala so se pričele v letu 2009 s pripravo Akcijskega načrta programa projektov eSociala in Koncepta programa projektov eSociala s strani MJU in predstavnikov Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju MDDSZ). Vlada RS je ta dokumenta potrdila na seji dne 7. 1. 2010, ko je bil potrjen tudi projektni svet programa projektov eSociala, voden s strani ministrice za javno upravo in ministra za delo, družino in socialne zadeve, ter 24. 3. 2011 imenovala medresorsko delovno skupino, sestavljeno iz 64 strokovnjakov. Za Projekt eSociala je bilo predvidenih 5,7 milijona evrov sredstev iz Evropskih strukturnih skladov in 5,2 milijona evrov iz integralnega proračuna (Vlada RS, 2010c).

Z Akcijskim načrtom se je podrobneje določilo projekte, ki so ključni za začetek izvajanja celotnega programa projektov eSociala in so razdeljeni v štiri sklope: (1) program projektov eSociala; (2) določanje in modeliranje poslovnih pravil; (3) promocija eSociala; in (4) projektno vodenje z administrativno podporo. Za vodenje in pregled nad celotnim programom projektov

eSociala je bil imenovan projektni svet, za izvedbo posameznega sklopa pa so bili zadolženi vodje sklopa.

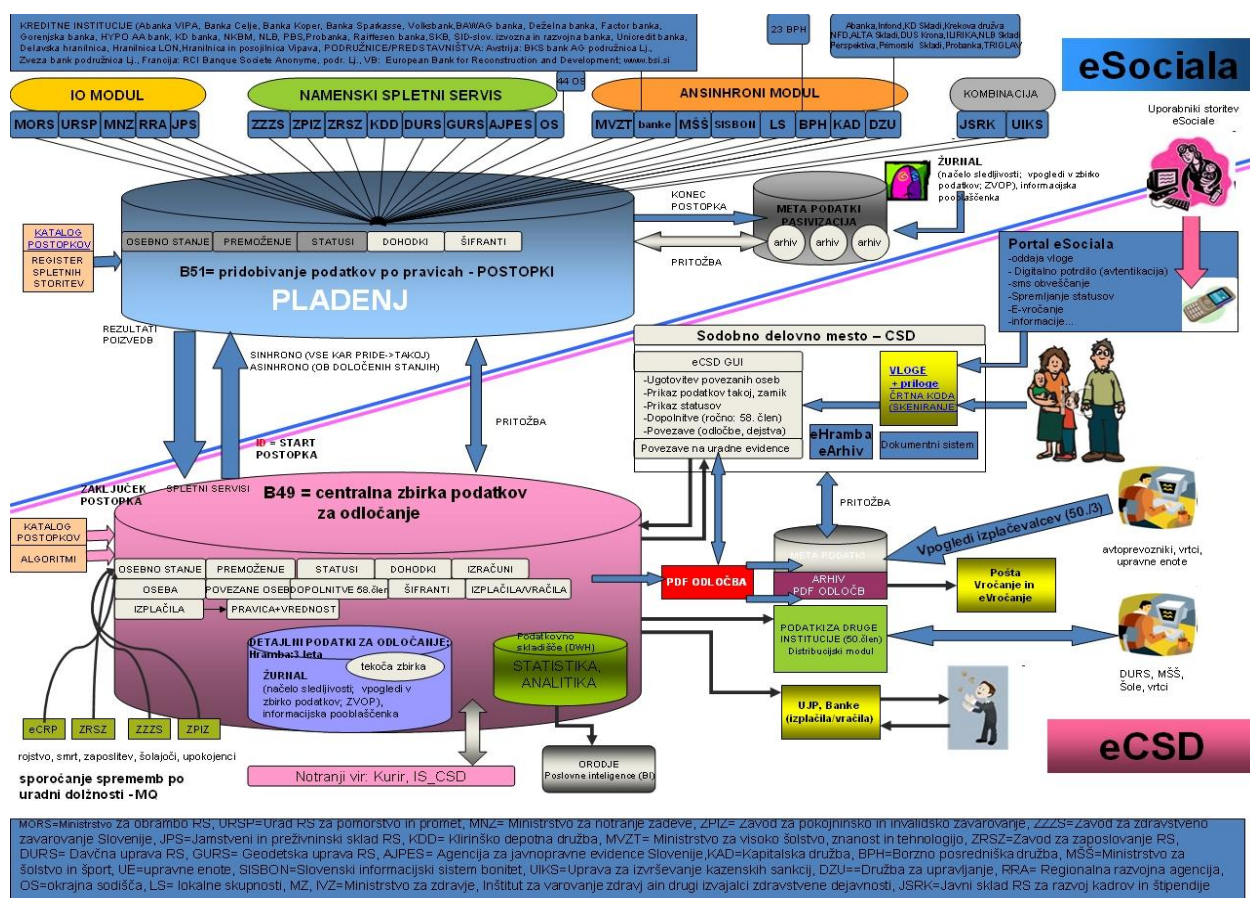
Kljub visoki stopnji organizacijske kompleksnosti in medorganizacijskega ter medresorskega sodelovanja pri projektih sta bila glavna akterja celotnega programa projektov eSociala (v nadaljevanju bomo za celotni program projektov eSociala uporabljali termin »Projekt eSociala«) MDDSZ in MJU. MDDSZ je bil zadolžen za pokrivanje vsebinskih in pravnih vidikov projekta, pripravo centralnega zakona ZUPJS in prilagoditev povezanih predpisov, vsebino in organizacijo dela na CSD, vsebinsko pomoč uporabnikom, vsebinsko in organizacijsko usklajevanje z viri podatkov, vsebinsko testiranje posameznih servisov in celotnega sistema in za skrbništvo sistema po končanem razvoju. Zadolžitve MJU pa so bile pokrivanje tehničnih in finančnih vidikov projekta, koordinacija izgradnje enotnih in tehničnih gradnikov za elektronske storitve, razvoj, delovanje, skrbništvo in vzdrževanje skupnih interoperabilnostnih gradnikov, tehnično usklajevanje z viri podatkov, tehnična pomoč uporabnikom, skrb za infrastrukturo, tehnološko ustreznost in enotnost ter organizacijska in tehnična opravila, povezana s črpanjem EU sredstev (Vlada RS, 2010a).

Končni namen izvedbe Projekta eSociala je bil dvigniti trenutno stanje informatizacije delovanja centrov za socialno delo (v nadaljevanju CSD) na višji nivo. To pomeni, da naj bi CSD po prenovi postali »enotna vstopna točka« v sistemu socialnih pravic, ki so neposredno odvisne od dohodkovnega in premoženjskega položaja upravičenca, in sicer tistih, ki so že v njihovi pristojnosti (t. i. državni socialni transferi), kot tistih, ki jih po veljavnih predpisih zagotavlja lokalna skupnost (t. i. občinski transferi) (Vlada RS, 2010b). ZUPJS (5. in 6. člen) jih je poimenoval s skupnim izrazom »pravice iz javnih sredstev«, ki se delijo na denarne prejemke (otroški dodatek, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek in državne stipendije) in subvencije in plačila (znižano plačilo vrtca, subvencija malice za učence in dijake, subvencija kosila za učence, subvencija prevozov za dijake in študente, plačila socialnovarstvenih storitev, prispevek k plačilu družinskega pomočnika, subvencija najemnine, pravica do polnega kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev, pravica do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje). Z nadgradnjo obstoječega informacijskega sistema CSD, t. i. ISCSD1, je bilo v okviru Projekta eSociala potrebno vsako od teh pravic analizirati in implementirati/prenoviti v sistemu tako, da bo prenovljeni sistem, t. i. ISCSD2 na podlagi zahtevanih parametrov izračunaval pripadajoče vrednosti (cenzuse) za posamezne pravice ter izračunaval skupni cenzus za upravičenca. To je bilo mogoče doseči le z integracijo vseh potrebnih virov podatkov, ki se uporabljajo v procesu odločanja in izračunavanja cenzusov, ter uvedbo enotne vstopne točke ob uporabi spletnih tehnologij (Vlada RS, 2010a).

Največji izziv je bil prav gotovo povezati vse potrebne obstoječe informacijske sisteme z vsemi viri (44 podatkovnih virov), ki jih je treba zajeti pri odločanju o pravicah, saj se ti nahajajo v 26 organizacijah javne uprave in zunaj nje (51. člen ZUPJS). Za izmenjavo je bilo treba vzpostaviti interoperabilne informacijske sisteme, ki so zmožni te podatke zagotavljati in izmenjevati, za kar je bilo treba zagotoviti standardizirano pravno in informacijsko infrastrukturo v vseh organizacijah, ki razpolagajo s temi viri. Ker gre za izmenjavo izredno občutljivih osebnih

podatkov, je bilo treba vgraditi varnostne mehanizme od dostopa do podatkov s kvalificiranim digitalnim potrdilom, do sledljivosti kdo, kdaj in zakaj je pridobil nek podatek (Domijan, 2009). Nadgradnja ISCSD1 v ISCSD2 je tako s tehnološkega vidika zahtevala integracijo modulov ISCSD1, implementacijo poslovnih pravil ZUPJS, vzpostavitev centralne zbirke podatkov o pravicah iz javnih sredstev, vzpostavitev ustrezne varnostne sheme, vzpostavitev podatkovnega skladišča itd. (Vlada RS, 2010a). Kompleksnost »novega« informacijskega sistema za odločanje o pravicah na CSD, t. i. ISCSD2 prikazuje Slika 20. Nov informacijski sistem, ki se je na CSD pričel uporabljati 1. 1. 2012, naj bi zagotovil »hitro in pravilno odločanje v zvezi s pravicami iz javnih sredstev, zniževanje možnosti napak in prevar ter večjo preglednost nad dodeljenimi sredstvi« (Vlada RS, 2010c).

Slika 20: Zasnova informacijskega sistema ISCSD2 in podatkovni viri



Vir: MJU, Sestanek medresorske delovne skupine eSociala, 14. 4. 2011 [PowerPoint], 2011

Poleg tehnološke kompleksnosti je projekt pomenil tudi velik organizacijski zalogaj tako z vidika vodenja projekta kot z vidika organizacij, vključenih v projekt. Največje organizacijske spremembe po uvedbi projekta oz. vzpostavitvi ISCSD2 so se zgodile na CSD, saj so ti pridobili največ novih nalog in pristojnosti, predvsem zaradi odločanja o pravicah, ki prej niso bile v njihovi pristojnosti.

8.2.2.2 Zbiranje podatkov

Zaradi velikega števila vključenih organizacij v Projekt eSociala, smo pred izvedbo raziskave opravili posvetovalni sestanek s predstavniki MJU, ki so bili odgovorni za tehnično izvedbo projekta, o tem, v katerih organizacijah so se po njihovem mnenju zaradi uvedbe projekta pojavile večje organizacijske spremembe. Po posvetu smo **intervjuje** izvedli s predstavniki nekaterih organizacij, ki so bile »večji« posredovalci virov podatkov v sistem eSociala (Durs, Gurs in ZZZS), z vodjo programa projektov eSociala na MDDSZ (v nadaljevanju vodja Projekta eSociala) in predstavnico na MDDSZ, kjer so bili odgovorni za vsebinski del projekta ter s predstavniki in zaposlenimi na treh CSD, kjer so bile spremembe največje. O izboru treh CSD smo se posvetovali s predstavniki MDDSZ, ki so pristojni za odobritev intervjujev na CDS. Intervjuje smo izvedli v enem izmed manjših CSD, kjer je 9 zaposlenih (v nadaljevanju CSD 3), v enem izmed petih CSD v Ljubljani s približno 35 zaposlenimi (v nadaljevanju CSD 2) ter na enem izmed CSD v vzhodni Sloveniji, kjer je socialna slika še posebej slaba (v nadaljevanju CSD1; približno 35 zaposlenih). Vloge in naloge v raziskavo vključenih organizacij v okviru Projekta eSociala so predstavljene v Tabeli 29.

Tabela 29: Vloga in naloge organizacij, vključenih v raziskavo v okviru Projekta eSociala

Organizacija	Naloge
MDDSZ	– Nosilec vsebinskega dela projekta; – priprava centralnega zakona ZUPJS in prilagoditev povezanih predpisov; – prilagoditev vsebine in organizacije dela na CSD; – vsebinska pomoč uporabnikom; – vsebinsko in organizacijsko usklajevanje z viri podatkov; – vsebinsko testiranje posameznih servisov in celotnega sistema; – skrbništvo sistema po končanem razvoju; – reševanje pritožb na 2. stopnji.
DURS	– Posredovalci približno 80 % podatkov v sistem eSociala, in sicer podatkov o obdavčljivih dohodkih, ki niso oproščeni povračila dohodnine in podatki o vzdrževanih družinskih članih.
GURS	– Posredovalci podatkov o vrednosti nepremičnin, podatkov o vrsti nepremičnine in o površini stanovanja.
ZZZS	– Posredovalci podatkov o zavarovancih, vključenih v obvezno zdravstveno zavarovanje, podatkov o višini, datumu upravičenosti in datumu izplačila nadomestila iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja iz evidence zavarovancev obveznega zdravstvenega zavarovanja ter podatkov o zavarovancih, vključenih v pokojninsko in invalidsko zavarovanje.
CSD1, CSD2, CSD3	– Operativna izvedba projekta prek informacijskega sistema ISCSD2; – izvajanje nalog po ZUPJS; – izvedba organizacijske in kadrovske prilagoditve zaradi novega sistema.

Vir: Vlada RS, Akcijski načrt programa projektov eSociala, Verzija 2.4, 2010a; ZUPJS, 51. člen; intervjuji

Izvedba **intervjujev** je potekala od 24. 5. do 27. 9. 2012. V intervjujih je sodelovalo 12 udeležencev, od tega vodja projekta na strani MDDSZ, sedem predstavnikov organizacij ter štirje zaposleni na operativni ravni (Tabela 30). **Dokumentacija** v povezavi s Projektom eSociala, uporabljena kot komplementarni vir intervjujem, je zajemala zakonodajo, pravilnike,

koncept in akcijski načrt, predstavitev projekta na konferencah, sestankih, medresorskih skupinah, dokumente vlade, podatke o virih, obrazce, tripartitne dogovore in članke (Tabela 31).

Tabela 30: Podatki o udeležencih v intervjujih Projekta eSociala

Skupine udeležencev	Organizacija	Vloga pri projektu	Poimenovanje pri predstavitvi rezultatov
Vodja projekta	MDDSZ	Vodja projekta od 2010 do oktobra 2011	V_eSociala
Predstavniki organizacij	MDDSZ	Članica projektnega sveta; tehnični koordinator projekta	P_MDDSZ
	DURS	Nosilec projekta na DURS; član projektnega sveta	P_DURS_eSociala
	GURS	Vsebinska nosilka projekta na GURS	P_GURS
	ZZZS	Vsebinska nosilka projekta na ZZZS	P_ZZZS_eSociala
	CSD1	Koordinator ISCSD2 v regiji	P_CSD1
	CSD2	Direktor CSD	P_CSD2
	CSD3	Direktorica CSD	P_CSD3
Zaposleni na operativni ravni	CSD1	Strokovna sodelavka (socialni transferi)	Z_CSD1
	CSD2	Strokovni sodelavec (oddelek za ZUPJS)	Z1_CSD2
	CSD2	Strokovni sodelavec (oddelek za ZUPJS)	Z2_CSD2
	CSD3	Strokovna sodelavka za oprostitev in prejemke	Z_CSD3

Tabela 31: Analizirana dokumentacija o Projektu eSociala

Vrsta dokumentacije	Število dokumentov	Primeri
Predpisi	5	– Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev – Pravilnik o podrobnejši opredelitvi podatkov o obdavčljivih dohodkih, ki niso oproščeni plačila dohodnine
Vzpostavitevni dokumenti projekta	2	– Koncept programa projektov eSociala – 2.4, 2009 – Akcijski načrt programa projektov eSociala – 2.4, 2009
PPT predstavitev	8	– eSociala: Izzivi interoperabilnosti na področju odločanja o socialnih pravicah, MDDSZ, september 2009 – Sestanek medresorske delovne skupine e-Sociala, MJU, 14. 4. 2011 – eSociala – elektronske podatkovne poizvedbe, MPJU, 4. 6. 2012
Dokumenti vlade, ministrstva	4	– Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 62. seji, 7. 1. 2010 – Sklep Vlade RS o imenovanju medresorske delovne skupine, št. 02401-2/2010/24
Podatki o virih	3	– Katalog podatkov eSociala, B51, 25. 1. 2011 – Podatki ZUPJS_eSociala
Obrazci	3	– Enotna vloga za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev
Tripartitni dogovori	3	– Tripartitni sporazum med MJU, MDDSZ in ZZZS, v katerem so opredeljene tehnične in vsebinske specifikacije podatkov
Članki	1	– eSociala: Izzivi interoperabilnosti na področju odločanja o socialnih pravicah, Domijan, DSU 2009

Opazovanje je potekalo prek spletnih strani ter z vpogledom v aplikacije projekta pri zaposlenih na CSD, v notranji informacijski sistem projektne pisarne, prek opazovanja prostorov, opreme ipd.

8.2.2.3 Vloga IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja

IKT je imela pri Projektu eSociala **ključno** vlogo pri njegovi izvedbi in posledično pri spreminjanju organizacij, vključenih v projekt. Po mnenju predstavnice MDDSZ, ki je bila tehnična koordinatorica projekta, brez IKT, konkretno »pladnja« (B51), v katerem se zbirajo vsi viri podatkov za odločanje po ZUPJS, projekta ne bi bilo možno izvesti, ker *»teoretično bi bilo možno, da bi ljudi poslali na vse vire, ampak v praksi pa je to neizvedljivo«*. Na medorganizacijski ravni je imela že sama razvitost informacijske infrastrukture pri organizacijah, ki so bile posredovalci virov podatkov v sistem eSociala, velik vpliv na potek projekta. Organizacije, kot so Durs, Gurs, MNZ, ZZZS, so imele dobro informacijsko podprte podatke, zato je bila integracija teh podatkov v sistem precej bolj enostavna (V_eSociala; P_GURS; P_DURS_eSociala; P_ZZZS_eSociala) kot npr. na takratnem Ministrstvu za šolstvo in šport ter Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, kjer podatki, ki so predstavljali enega izmed pomembnejših podatkovnih virov, še niso bili informacijsko podprti (Vlada RS, 2010b). Na drugi strani je bilo treba v organizacijah, ki so bile posredovalci virov podatkov, ugotoviti, kakšna je pravna infrastruktura podatkov, torej, ali podatki sploh so in kakšne so zakonske podlage za to, da se jih lahko zbira (V_eSociala). Informacijska in pravna infrastruktura sta tako neločljivo povezani. Na organizacijski ravni na strani CSD je imela uvedba novega informacijskega sistema ISCSD2 velik vpliv na organizacijsko in prostorsko ureditev, saj je bilo treba zagotoviti dodatne kadre in s tem dodatno računalniško opremo, prostore (P_CSD1; P_CSD2), povečal se je obseg dela (CSD_3).

Na soodvisnost med uvedbo novih IKT rešitev in organizacijskih sprememb pri Projektu eSociala kažejo tudi izpostavljeni **organizacijski izzivi** s strani vodje in predstavnikov vključenih organizacij, in sicer:

- na medorganizacijski ravni je bilo treba zagotoviti tesno sodelovanje med pravniki in informatiki zaradi vzpostavljanja pladnja, organizirati izobraževanja in usposabljanja za zaposlene na CSD, izvesti poseben projekt – nove pisarne za nove zaposlene in opremljanje le-teh na CSD itd. (V_eSociala);
- na MDDSZ je bilo treba zagotoviti dodatne kadre in izvesti prerazporeditve;
- v CSD1 so se srečevali s pomanjkanjem kadra, prostora in veliko obremenjenostjo zaposlenih. Kadrovska podhranjenost je na CSD1, ki se nahaja v vzhodni Sloveniji, še toliko večja težava, saj je socialna slika tam še posebej slaba in je zato tudi obseg dela precej večji kot npr. na katerem od CSD v Ljubljani, na Gorenjskem, Primorskem;
- po mnenju predstavnika CSD2 je imela uvedba novega ISCSD2 vpliv na celotno organizacijo. Kljub temu, da na tem sistemu intenzivno dela 15 zaposlenih od 35, je sistem za seboj potegnil tudi druge zaposlene. Povečali so se administriranje v smislu prihoda in odhoda pošte, število telefonskih klicev, prizadeto je bilo računovodstvo, upravljanje in

arhiviranje dokumentov. Soočali so se tudi z veliko, skoraj nečloveško, obremenjenostjo ob uvajanju sistema;

- tudi na CSD3 so se soočali s kadrovsko podhranjenostjo in veliko obremenjenostjo zaposlenih, zato je bilo treba vložiti precej naporov v to, kako delo organizirati, da bo poskrbljeno tako za zaposlene kot za uporabnike;
- na ravni Dursa je imela uvedba Projekta eSociala precejšen vpliv na zaposlene na davčnih uradih in izpostavah, vendar v pozitivnem smislu, saj je prišlo do njihove razbremenjenosti;
- na Gursu in ZZZS-ju se niso srečevali s posebnimi organizacijskimi izzivi.

8.2.2.4 Globina organizacijskega preoblikovanja

Glede na pomembnejše attribute za spremljanje globine organizacijskega preoblikovanja, opredeljene v Tabeli 11, za Projekt eSociala lahko ugotovimo naslednje:

– **Organizacijska raven sprememb**

Spremembe so občutile vse tri organizacijske ravni. V fazi uvajanja projekta so se največje dogajale na medorganizacijski ravni zaradi povezovanja virov, po uvedbi projekta oz. vzpostavitvi ISCD2 kot posledici projekta pa so se večje spremembe zgodile na organizacijski ravni in na ravni delovnega mesta.

Medorganizacijske spremembe so se dogajale predvsem na relaciji MDDSZ, MJU in posredovalci virov podatkov (Durs, Gurs, ZZZS idr.), kjer je bilo treba zagotoviti tesno sodelovanje med informatiki in pravniki (V_eSociala), kot tudi na relaciji MDDSZ in CSD, saj je bil MDDSZ odgovoren za prilagoditev vsebine in organizacije dela na CSD kot tudi za vsebinsko pomoč uporabnikom sistema na CSD (Vlada RS, 2010a).

Po mnenju vseh treh predstavnikov CSD so na centrih občutili velike spremembe na **organizacijski ravni** in **na ravni delovnega mesta**, medtem ko je z njihovega vidika medorganizacijsko povezovanje potekalo na višjem nivoju, torej na relaciji MDDSZ, MJU in posredovalci virov podatkov in ne preko CSD. Na MDDSZ je bilo potrebno na organizacijski ravni visoko angažiranje zaposlenih na področju informatike in na vsebini zaradi priprave ZUPJS, vsebinskega in organizacijskega usklajevanja s posredovalci virov podatkov, zagotavljanja vsebinske pomoči uporabnikom, povečanega deleža reševanja pritožb na 2. stopnji ipd. Tudi na Dursu, natančneje na Generalnem davčnem uradu (v nadaljevanju GDU), so spremembe občutili na organizacijski ravni, saj so se naloge iz uradov in izpostav prenesle na GDU, kar je posledično povzročilo spremembe na delovnem mestu zaposlenih na uradih in izpostavah.

– **Stopnja sprememb**

Ocene o tem, ali je uvedba novih IKT v okviru Projekta eSociala povzročila radikalne ali postopne spremembe v vključenih organizacijah, se med intervjuvanci precej razlikujejo. Z

vidika vodje projekta so bile spremembe radikalne. Predstavnica MDDSZ meni, da spremembe v njihovi organizaciji niso bile radikalne, temveč da je prišlo do izjemno povečanega obsega dela. S stališča predstavnikov CSD1 in CSD2 so bile spremembe radikalne predvsem zato, ker je bilo tako veliko število zaposlenih vključenih v nov sistem ISCSD2, medtem ko so po mnenju predstavnice CSD3, ki je eden izmed manjših CSD v Sloveniji, spremembe potekale postopoma glede na ugotovitve na rednih tedenskih sestankih z zaposlenimi. Na Gursu in ZZZS-ju so bile potrebne le manjše izboljšave že obstoječega procesa oz. vzpostavitev novega informacijskega kanala k že obstoječi informacijski bazi. Na Dursu je bilo treba posodobiti obstoječi informacijski sistem izmenjave podatkov, kar pomeni, da so se nekateri podatki, ki prej niso bili v elektronski obliki, pretvorili v to obliko, pri čemer so zasledovali strategijo, da se zaradi posredovanja v sistem eSociala ne spreminjajo po obsegu in strukturi načina zbiranja in obdelave podatkov; spremembe niso bile radikalne, bile pa so velike.

– **Potreben čas za uvedbo sprememb**

Na Gursu so vzpostavitev dodatnega informacijskega kanala za posredovanje podatkov v sistem eSociala izvedli hitro, saj je bilo potrebno le izvesti javni razpis za programsko orodje, nato se je integracija izvedla v kratkem času. Tudi Durs je relativno hitro izvedel potrebne spremembe. Na ZZZS čas za pripravo podatkov za posredovanje v sistem eSociala ocenjujejo kot relativno dolg zaradi dolgotrajnega dogovarjanja z MDDSZ. Na MDDSZ in CSD ocenjujejo, da je bil čas za uvedbo sprememb absolutno prekratek. Predstavniki CSD1 meni, da bi bilo treba nov sistem ISCSD2 uvajati v nekem prehodnem obdobju, tako da bi vzporedno tekla star in nov sistem, saj je bila zaradi nezadostno razvitega informacijskega sistema ob njegovi uvedbi (počasen prenos podatkov, nepravilni podatki) obremenjenost zaposlenih prekomerna. Zaposleni so delali *»od 5.00 do 19.00 ali še dlje, tudi ob sobotah«*. *»Zaradi potrebe po hitri prilagoditvi na nov sistem ni bilo možno narediti nikakršnih analiz, opredeliti pričakovanj, kaj ta sistem prinaša za organizacijo«*, pa prekratek čas uvedbe sprememb komentira predstavnica CSD3.

– **Sodelovanje udeležencev**

Na najvišji ravni so pobude prihajale s strani ministra za delo, družino in socialne zadeve in ministrice za javno upravo. Znotraj MDDSZ so pobude za spremembe prihajale tako od zgoraj navzdol kot od spodaj navzgor, predvsem kar se tiče odločitev o notranjih prerazporeditvah zaposlenih. Na CSD so pobude in smernice prihajale s strani MDDSZ do direktorjev CSD, ki so nato te informacije posredovali zaposlenim na sestankih, kjer so se skupaj dogovarjali o najbolj optimalnih rešitvah za organizacijo. Z vidika posredovalcev virov podatkov, kot sta Gurs in ZZZS, so pobude za spremembe prišle s strani MDDSZ, medtem ko so z vidika Dursa prihajale predvsem z njihove strani. Interes Dursa po vključitvi v Projekt eSociala je bil velik, saj njihovi podatki predstavljajo približno 80 % vseh posredovanih v sistem eSociala (do sredine maja 2012 je bilo v sistem eSociala posredovanih več kot 600.000 zapisov s strani Dursa (P_DURS_eSociala)). Poleg tega elektronska izmenjava teh podatkov za Durs pomeni precejšnjo razbremenitev zaposlenih na uradih in izpostavah, zato so aktivno pristopili v projekt in usmerjali aktivnosti. Zavedali so se, da na strani MDDSZ in MJU ne poznajo davčnega sistema

in da na Dursu podatkov za sistem eSociala ne bodo uspeli pravočasno zagotoviti, če bodo čakali nasprotno stran. Predstavnik Dursa sodelovanje z MDDSZ opiše na naslednji način: »Mi smo povedali, kaj imamo, in nato prosili nasprotno stran (MDDSZ), da se opredeli, kaj od tega in na kakšen način bi želeli imeti. Ko smo dorekli vsebino, smo mi zapisali strukturo podatkov in pripravili predlog načina izmenjave. Ko smo dobili potrditev od MDDSZ, smo pripravili programsko podporo«. Ob tem so ves čas zasledovali strategijo, da se podatki in postopki na Dursu ne spreminjajo, ampak da dajo na razpolago to, kar imajo.

8.2.2.5 Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino

Tabela 32 prikazuje, katere velike in radikalne organizacijske spremembe so se zgodile pri Projektu eSociala v preučevanih organizacijah na treh organizacijskih ravneh v štirih organizacijskih elementih.

Medorganizacijska raven je doživela velike in radikalne spremembe v vseh štirih organizacijskih elementih, in sicer:

– **Spremembe v procesih**

- ❖ Proces uveljavljanja pravic iz javnih sredstev je bil v celoti prenovljen.
- ❖ Prenova procesa je zahtevala *medorganizacijsko horizontalno integracijo* 44 različnih virov podatkov iz 26 organizacij glede na pravice. Vzpostaviti je bilo treba pladenj (bazo B51), v katerem se nahajajo vsi podatki za odločanje o pravicah na CSD, na katerega so povezani »input-output« moduli, namenski spletni servisi in asinhroni modul. Ta infrastruktura je podlaga za ISCSD2, katerega uporabniki so CSD. Vso to infrastrukturo je bilo treba povezati z omrežjem državne uprave, t. i. HKOM. Kompleksnost horizontalnega povezovanja prikazuje Slika 20.
- ❖ *Informacijski tokovi* so se radikalno spremenili oz. so vzpostavljeni na novo, saj so CSD postali enotna vstopna točka za odločanje o vseh pravicah iz javnih sredstev (prej so o nekaterih pravicah odločale druge organizacije), vse potrebne podatke za odločanje pridobivajo iz pladnja. Ostale organizacije posredujejo podatke v pladenj prek interoperabilnih informacijskih sistemov.
- ❖ *Količina informacij* se je zaradi vseh zbranih podatkov o pravicah na enem mestu povečala, kar je lahko na drugi strani ovira kakovosti.
- ❖ O *skrajšanju časa izvedbe* procesa je težko govoriti, saj gre za popolnoma nov proces, ki je zelo kompleksen.
- ❖ Na novo sta bila vzpostavljena nadzor in upravljanje procesov, in sicer za *upravljanje procesov* – za del procesov, ki se tičejo CSD, je odgovoren MDDSZ, *nadzor* nad procesi, ki se tičejo pridobivanja podatkov, pa imajo MJU in tudi lastniki virov podatkov, ki so nadzorniki lastnih virov.
- ❖ Pri *tehnični izvedbi procesov* oz. pri izgradnji informacijskega sistema ISCSD2 za izvedbo le-teh sta sodelovala zunanja izvajalca Comland d.o.o. in Rais d.o.o., ki sta vzpostavila že prejšnji ISCSD1. To, da sta sodelovala tudi pri izgradnji ISCSD2, je bila velika prednost, saj sta zelo dobro poznala vsebino procesov na CSD. Pri izvedbi procesa izmenjave podatkov oz. pri vzpostavitvi pladnja pa so sodelovali zunanji izvajalci na strani MJU. Vsebinski del

procesov so pokrili s predstavniki organizacij, ki so bile posredovalci virov podatkov, in s predstavniki MDDSZ.

– **Spremembe pri ljudeh**

- ❖ Zaradi prenosa odločanja o nekaterih pravicah z občin na CSD je bilo predvidenih približno 150 *prezaposlitev zaposlenih z občin na CSD* (MDDSZ, 2011), izvedenih pa je bilo približno 70 *prezaposlitev*.
- ❖ Zaradi obsežnosti projekta je bilo treba zagotoviti dodatne kadrovske vire (*nove zaposlitve*) na MDDSZ in MJU iz programa tehnične pomoči. Za čas trajanja projekta (36 mesecev) sta bili tako izvedeni dve novi zaposlitvi na MDDSZ in dve na MJU, ki sta bili delno financirani iz ESS (Vlada RS, 2010c). Vsak izmed CSD (62 v Sloveniji) je na novo pridobil t. i. informatorja, katerega zaposlitev je bile prav tako financirana iz ESS.
- ❖ *Komunikacijski tokovi* med sodelujočimi organizacijami so se okrepili tako z vidika zagotavljanja vsebinske in tehnične pomoči uporabnikom sistema (CSD) s strani MDDSZ in s strani zunanjih izvajalcev kot tudi med posredovalci virov podatkov, zunanjimi izvajalci, MJU in MDDSZ.
- ❖ Za zagotovitev *novih kompetenc in veščin*, zaposlenih na CSD, je bilo treba organizirati izobraževanja na najvišjem nivoju, kjer so sodelovali predstavniki MDDSZ.
- ❖ Zaradi povezovanja informacijskih virov in njihove uskladitve s pravnimi predpisi je bilo potrebno tesno sodelovanje med vsebinci, pravniki in informatiki (vzpostavljena so bila t. i. *vsebinsko-informacijska partnerstva*). Treba je bilo povezati informatike in vsebince s strani MDDSZ, razvijalce pladnja, skrbnike infrastrukture na MJU, razvijalce sistema ISCS2, skrbnike virov, informatike in vsebince organizacij, ki so posredovalci virov podatkov, idr. (P_MDDSZ). Na najvišjem nivoju je bilo vzpostavljeno povezovanje med projektnim svetom, katerega sta vodila minister, pristojen za delo, družino in socialne zadeve, in ministrica za javno upravo, medresorsko delovno skupino, sestavljeno iz 64 strokovnjakov in vodij posameznih sklopov projekta.

– **Spremembe v organizacijski kulturi**

- ❖ *Odnos do IKT* se je zaradi povezovanja tolikšnega števila virov podatkov na ravni celotnega projekta radikalno spremenil, saj »povezati toliko virov pomeni ogromen in edinstven napredek v Sloveniji in tudi navzven v svetu« (P_MDDSZ). Posredovalci virov podatkov so se pričeli zavedati, da je treba zaradi integracije v skupni sistem eSociala nekatere njihove podatke spremeniti, jih informatizirati. Zavest o elektronski izmenjavi podatkov med organizacijami se je močno okrepila prav s tem projektom (P_DURS_eSociala).
- ❖ *Odgovornost za kakovostno opravljeno delo* je bila na področju sociale, ki je zelo občutljivo področje, visoka že pred uvedbo Projekta eSociala, vendar pa je po uvedbi projekta ta še večja, predvsem zaradi vzpostavitve sledljivosti, beleženja kdaj, kje, do katerih podatkov nekdo dostopa ipd.
- ❖ *Prenos znanja in izkušenj* med sodelujočimi organizacijami je v takem projektu zelo pomemben. Predvsem s tehničnega vidika, ob vzpostavljanju pladnja, so bile izkušnje in znanje MJU s Projektom e-VEM, kjer je šlo prav tako za povezovanje velikega števila evidenc podatkov, neprecenljive (V_eSociala).

- ❖ Pri projektu eSociala je šlo za nek nov *način vodenja*, saj je bilo v projekt vključenih toliko različnih deležnikov, da je to zahtevalo posebne vodstvene sposobnosti vodje/vodij.
- **Spremembe v organizacijski strukturi**
 - ❖ Brez visoke stopnje *formalizacije* bi bilo tako obsežen projekt nemogoče izpeljati. Sam projekt se je pričel s pripravo Akcijskega načrta in Koncepta programa projektov eSociala s strani MJU in MDDSZ ter njuno potrditvijo s strani Vlade RS. Vzpostavljena je bila projektna pisarna prek notranjega informacijskega sistema (t. i. wiki), kjer so se vodili zapisniki sestankov, stanje po podatkovnih virih, katalog podatkov; dokumentiran je bil celoten potek projekta. Med MDDSZ, MJU in posredovalci podatkovnih virov so bili podpisani tripartitni in dvopartitni sporazumi o tehničnih in vsebinskih specifikacijah podatkov. Sprejeti so bili novi zakoni (ZUPJS, Zakon o socialno varstvenih prejemkih (Ur. l. RS, št. 61/2010, 40/2011, 110/2011-ZDIU12, 40/2012-ZUJF, 14/2013)), podzakonski akti in pravilniki.
 - ❖ Predpogoj za zagotavljanje in izmenjavo podatkov iz vseh predvidenih virov v pladenj je bila radikalna *standardizacija* pravne in informacijske infrastrukture v organizacijah, ki te podatke posredujejo.
 - ❖ Glede *prerazporeditve pristojnosti* vpletenih organizacij je prišlo do sprememb v tem pogledu, da so CSD pridobili nove pristojnosti na področju odločanja o nekaterih pravicah, nekatere organizacije (občine, ZPIZ) pa so s prenosom odločanja o pravicah na CSD te pristojnosti izgubile.
 - ❖ Vloge in delitev dela med organizacijami so postale bolj jasno definirane in *specializirane*, treba je bilo določiti obseg pristojnosti in odgovornosti vključenih organizacij, tako MDDSZ, MJU, posredovalcev virov podatkov kot CSD.
 - ❖ Prišlo je tako do *centralizacije* kot *decentralizacije* pri sprejemanju odločitev. Odločitve so se najprej sprejemale na najvišjem nivoju na ravni Vlade RS in ministrov, nadaljnja centralizacija se je zgodila ob vzpostavljanju pladnja oz. skupnega sistema eSociala, nato pa so imeli CSD proste roke pri odločitvah o organiziranju dela znotraj njih zaradi uvedbe novega sistema ISCSD2 (*decentralizacija*).
 - ❖ Potrebna je bila visoka mera *fleksibilnosti* in *mreženja* vseh vpletenih organizacij.

Na **organizacijski ravni** vključenih organizacij v raziskavo so se največje spremembe zgodile na MDDSZ, v vseh treh CSD in na Dursu, medtem ko so bile spremembe na Gursu in ZZS-ju zelo majhne. Zaznane spremembe v štirih organizacijskih elementih na tej ravni so:

- **Spremembe v procesih**
 - ❖ O *radikalni prenovi procesov* na MDDSZ je težko govoriti, saj se načeloma ukvarjajo z istimi nalogami kot pred uvedbo Projekta eSociala. Te so podpora izvajanju ZUPJS, podpora pritožbam na drugi stopnji, zagotavljanje uporabniške pomoči in informacijska podpora tem nalogam. Vendar se je na drugi strani zaradi uvedbe ZUPJS, ki je s seboj prinesel nova področja dela, močno povečal obseg dela, in sicer od 40–50 %, tako da so bile spremembe v procesih velike. Na Dursu je zaradi zagotavljanja podatkov v sistem eSociala prišlo do nadgradnje obstoječega procesa izmenjave podatkov. Pred Projektom eSociala je Durs, natančneje davčni uradi in izpostave, občinam za potrebe odločanja o znižanju plačila za

vrtnice na zgoščenkah posredoval podatke o obdavčljivih dohodkih iz aplikacije, ki jo je GDU pripravil v sodelovanju s takratnim Ministrstvom za šolstvo in šport ter skupnostjo in združenjem občin. Aplikacija je že omogočala avtomatsko pripravo podatkov o obdavčljivih dohodkih. Ta način izmenjave je bil zametek eSociale, katerega so nato za sistem eSociale nadgradili. Mnenje predstavnikov CSD o spremembah v celotnem procesu so deljena, saj npr. predstavnik CSD1 meni, da so bile spremembe radikalne, ker je bilo treba vse zastaviti na novo, v CSD2 so mnenja, da so bile spremembe velike, vendar ne radikalne, saj je bil trend nalaganja administrativnih nalog na CSD prisoten že prej, v CSD3 pa spremembe ocenjujejo kot srednje, saj so vloge uporabnikov sprejemali tudi že pred eSociale.

- ❖ Do radikalne *vertikalne integracije* procesov je prišlo na Dursu, saj je proces posredovanja podatkov v sistem eSociala prešel iz uradov in izpostav na GDU. Le v izjemnih primerih (v približno 1 % primerov) je zaradi zamika posredovanja podatkov v skupni sistem ukrepanje še ostalo na uradih in izpostavah. Na CSD so se prej razpršene pravice povezale v enotno vlogo, torej je bila *vertikalna integracija* radikalna.
- ❖ V primeru CSD2, ki je organiziran striktno po oddelkih (CSD1 in CSD3 nista organizirana po oddelkih), je prišlo do *horizontalne integracije* nalog Oddelka za otroške dodatke in Oddelka za denarne socialne pomoči v enotni Oddelek za ZUPJS.
- ❖ *Medorganizacijska horizontalna integracija* je najmočnejša na strani MDDSZ, kjer so povezani s posredovalci virov podatkov, MJU in CSD; na drugi strani je medorganizacijsko povezovanje prisotno tudi na Dursu, Gursu in ZZZS. Na ravni CSD tega povezovanja ne zaznajo, zato ker dobijo podatke že pripravljene iz pladnja.
- ❖ Na MDDSZ so nastali novi *informacijski tokovi* s posredovalci virov podatkov in CSD. Na Dursu so se informacijski tokovi spremenili zaradi prenosa procesa posredovanja podatkov iz uradov in izpostav na GDU. Spremembe v informacijskih tokovih na strani CSD so nastale zaradi pridobivanja podatkov za odločanje o pravicah iz pladnja. Glede sprememb informacijskih tokov z uporabniki, konkretno oddaje elektronske enotne vloge za uveljavljanje pravic z javnih sredstev na CSD2 in CSD3, ugotavljajo, da se je obseg oddaje elektronskih vlog celo zmanjšal, saj uporabniki še niso osvojili enotne vloge, ki je precej kompleksna. Pred uvedbo eSociale so namreč že v veliki meri po elektronski poti vlagali vloge za otroški dodatek, ki je sedaj integriran v enotno vlogo.
- ❖ *Večja količina informacij*, zbrana na enem mestu, je na Dursu povzročila, da so sedaj pričeli posvečati še več pozornosti kakovosti podatkov v podatkovnem skladišču, potrebni sta tudi večja ažurnost in točnost pri prepisu podatkov iz osnovnih baz v podatkovno skladišče. Povečana količina informacij na strani CSD je na začetku uvedbe ISCSD2 precej ovirala kakovost, saj se je dogajalo, da so bile nekatere informacije napačne (npr. informacije o zemljiščih), nekatere je bilo treba vnašati ročno.
- ❖ *Čas izvedbe procesa* se je radikalno skrajšal na Dursu, saj izmenjava podatkov sedaj poteka elektronsko v realnem času, medtem ko je prej potekala preko zgoščenk. Na MDDSZ poudarjajo, da se čas izvedbe procesa ni mogel skrajšati zaradi novih stvari in povečanega obsega dela. Na vseh CSD ocenjujejo, da se je čas izdaje odločb zelo podaljšal, saj je bilo npr. pred uvedbo ISCSD2 možno odločbo za izredno denarno socialno pomoč izdati takoj, če je uporabnik k vlogi priložil vse priloge, sedaj pa lahko traja tudi cel teden, da se pridobijo vsi podatki iz pladnja. Vendar, kot komentira eden od predstavnikov CSD, »je sedanji sistem

nemogoče primerjati s prejšnjim, saj gre sedaj skozi sistem toliko zahtev za samo eno osebo in če se k temu prištejejo še družinski člani, je razumljivo da to traja dolgo časa» (P_CSD1). Kar se tiče pridobivanja podatkov s strani posredovalcev virov podatkov, ki so jih CSD prej sami pridobivali od posredovalcev (npr. katastrski dohodek iz Dursa), pa je sedaj ta postopek hitrejši in bolj ekonomičen, ker gre za avtomatsko pridobivanje podatkov.

- ❖ Glede sprememb v *nadzoru in upravljanju procesov* sta se na MDDSZ nadzor in upravljanje zaradi večjega obsega dela povečala, določeni so bili skrbniki virov izmed informatikov na MDDSZ. Na Dursu se je nadzor povečal v povezavi s kakovostjo podatkov in dinamiko prenosa podatkov v podatkovno skladišče, saj si prizadevajo za čim bolj ažurne podatke za potrebe eSociala. Znotraj CSD se je nadzor spremenil v tem pogledu, da so prej podatke od drugih organizacij in uporabnikov pridobivali sami, sedaj pa ima MDDSZ nadzor nad podatki, ki se nahajajo v pladnju, vrši se tudi nadzor nad dostopom do podatkov, torej kdo, kdaj, kje, do katerih podatkov je dostopal.
- ❖ Pri *izvedbi procesa prenosa podatkov* v sistem eSociala so si na Dursu in Gursu pomagali z zunanjimi izvajalci, tudi na MDDSZ so bili za razvoj procesov v ISCSD2 odgovorni zunanji izvajalci. Na CSD povečan delež zunanjih izvajalcev pri izvedbi procesa vidijo v tem, da se sedaj preko enotnega kontaktne centra več obračajo na MDDSZ za vsebinsko in tehnično pomoč. Vprašanja naslavlja tudi na razvijalce ISCSD2 Rais, d.o.o. in Comland, d.o.o.. Pred Projektom eSociala je bilo zelo malo te komunikacije, saj proces ni bil tako kompleksen kot sedaj.

– **Spremembe pri ljudeh**

- ❖ Na MDDSZ se je *obseg dela* zaradi izvajanja nalog po ZUPJS povečal za 40–50 %. Povečan obseg dela so reševali s *prerazporeditvami znotraj organizacije*, in sicer so znotraj vsebine prerazporedili približno 10 zaposlenih na področje reševanja pritožb, iz Sektorja za zaposlovanje in Sektorja za družine je bila izvedena vsaj ena prerazporeditev na Direktorat za socialo, v informatiki so izvedli dve *novi zaposlitvi*, financirani s strani ESS; kljub temu se še vedno srečujejo z izjemno kadrovsko podhranjenostjo. Na Dursu se je obseg dela na davčnih uradih in izpostavah zmanjšal zaradi prenosa procesa izmenjave podatkov na GDU, kar pomeni, da se zaposleni na uradih in izpostavah lahko posvečajo z narodnogospodarskega vidika pomembnejšim stvarjem; ni pa se zaradi tega zmanjšalo število zaposlitev v okviru Dursa. Posledično so nastala nova dela na GDU, predvsem v smislu razvoja stabilnejšega sistema za posredovanje podatkov v eSocialo, zaradi česar so izvedli eno prerazporeditev v Službi za informatiko na to področje. Na CSD se je z uvedbo ISCSD2 *obseg dela* radikalno povečal, pojavil se je nov način dela v primerjavi z ISCSD1, povečala se je *kompleksnost del*, nastala so nova dela s področja administriranja.
- ❖ V okviru CSD so izjemno povečan obseg dela reševali z *notranjimi prerazporeditvami, novimi zaposlitvami in prezaoposlitvami iz občin*. Pri slednjih so se srečevali s precejšnjimi težavami. V CSD1, ki pokriva območje 16 občin, je bilo predvidenih 11 prezaoposlitev iz občin na CSD1, izvedene pa so bile samo tri. Ta kadrovski primanjkljaj skušajo reševati s pomočjo pripravništev, javnih del ipd. Pomagali so si tudi s prerazporeditvami znotraj organizacije, vendar je o teh težko govoriti, saj organizacija ni organizirana po oddelkih; dela pa na nalogah po ZUPJS po novem 15 zaposlenih. Na CSD2 so izvedli tri prerazporeditve

znotraj organizacije, tako da na ZUPJS po novem dela 15 zaposlenih, izvedena pa je bila samo ena prezaposlitev iz Mestne občine Ljubljana (MOL). Po prvotnem izračunu naj bi bilo iz MOL prezaposlenih 27 zaposlenih na pet CSD v Ljubljani, dejansko pa je prišlo do prezaposlitve samo petih zaposlenih iz MOL, torej po en zaposlen na vsak CSD v Ljubljani. Na CSD3 prezaposlitev iz občin ni bilo, pridobili pa so novo zaposlitev za potrebe izvajanja nalog po ZUPJS, katero je odobrilo MDDSZ, tako da sedaj dve zaposleni delata na ZUPJS. Izvedli so eno notranjo prerazporeditev zaposlene iz delovnega mesta »strokovna delavka za področje ena ali več« na delovno mesto »informatorka«. Na CSD1 in CSD2 so informatorka pridobili na novo. Kljub nerealiziranim prezaposlitvam iz občin na CSD predstavniki CSD nad tem ne izražajo pretiranega nezadovoljstva, saj zaposleni iz občin pogosto izobrazbeno ne ustrezajo delu na CSD, poleg tega so imeli precej dela z uvajanjem zaposlenih iz občin na delo na CSD ob hkratnem lastnem učenju novih nalog.

- ❖ Povečan obseg dela je povzročil tudi večjo potrebo po *komunikaciji znotraj CSD*, kjer se organizirajo tedenski timski sestanki, odgovori, ki jih prejmejo preko enotnega kontaktnega centra na MDDSZ, se posredujejo vsem, ki delajo na tem področju (P_CSD3), povečale so se možnosti za timsko delo, za kreativnost v timu (P_CSD2). Tudi na MDDSZ je potrebne več komunikacije, predvsem zaradi zagotavljanja uporabniške pomoči CSD.
- ❖ Nov kompleksen informacijski sistem, nov zakon in nove tehnične zahteve prinesejo s seboj potrebo po zagotovitvi in osvojitvi *novih znanj in veščin*. Na ravni MDDSZ so organizirali izobraževanja v obliki vsebinskih predstavitev, tehničnih predstavitev in delavnic (tudi ponovitvene) za zaposlene na CSD. Izobraževanja, organizirana s strani MDDSZ, so potekala na testni bazi v obliki predstavitev in interpretacije zakona, vendar pa se zaposleni pričnejo učiti šele, ko informacijski sistem začnejo uporabljati, tako da je bilo potrebnega veliko samoučenja znotraj CSD.

– **Spremembe v organizacijski kulturi**

- ❖ *Odnos do novih informacijskih rešitev*, vpeljanih s Projektom eSociala, je v vključenih organizacijah v splošnem postal bolj pozitiven kot prej, saj se je z vzpostavitvijo pladnja okrepila zavest o elektronski izmenjavi informacij med organizacijami (P_MDDSZ; P_DURS_eSociala). Na Gursu sicer težko ocenijo, da je odnos do IKT sedaj bolj pozitiven, saj je težava na strani njihove organizacije v tem, da imajo zelo zastarelo tehnologijo, kar prej predstavlja odpor kot izboljššan odnos. Odnos do uporabe ISCS2 na CSD je bil od začetka negativen, saj sistem ni deloval tekoče, obstajal je strah pred novim sistemom, vendar sedaj, ko se sistem stabilizira, odnos postaja pozitiven.
- ❖ Kompleksen sistem je na CSD povečal *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo*, saj zaposleni sedaj odločajo o več pravicah hkrati, prej pa so odločali samo o eni, čutijo večjo odgovornost, da so stvari narejene prav, zato tudi veliko komunicirajo med sabo, preverjajo podatke pri uporabnikih, če gre za minimalno preseganje cenusa. Tudi na Gursu in Dursu so zaznali nekoliko povečan občutek odgovornosti, saj se sedaj zaposleni še bolj zavedajo, da podatki vplivajo na pravice državljanov.
- ❖ *Sodelovanje med zaposlenimi znotraj in zunaj organizacije* se je močno okrepilo, pri čemer udeleženci v intervjujih izpostavijo predvsem sodelovanje navzven. CSD2 je vključen v koordinacijo, ki je vzpostavljena med petimi CSD v Ljubljani, kjer si izmenjujejo izkušnje in

informacije o novem sistemu. Ta je vzpostavljena na ravni vodenja in upravljanja, ne pa tudi na operativni ravni zaradi velike preobremenjenosti zaposlenih. Tudi CSD3 se povezuje z drugimi CSD v regiji, in sicer tako direktorji kot zaposleni, ki so ustanovili poseben aktiv. Predstavnik Dursa pozitivno stran sodelovanja pri projektu vidi v tem, da spoznavanje s predstavniki različnih organizacij na sestankih Projekta eSociala močno olajša nadaljnje sodelovanje s temi organizacijami.

- ❖ *Sodelovanje med vodjem in zaposlenimi* se je močno povečalo na CSD, v drugih organizacijah manj. Na CSD je bilo treba vzpostaviti več timskega dela, neverbalne komunikacije, saj je bilo v času obremenjenosti zaposlenih pomembno zaznati, da so preobremenjeni, da so zadeve težko razumljive in obvladljive ipd. Npr. direktorica CSD3 sedaj precej več časa nameni komunikaciji in odnosom z zaposlenimi.
- ❖ Kar se tiče sprememb v *načinu vodenja* tako direktorica CSD3 kot direktor CSD2 opažata, da je bilo treba spremeniti način motiviranja zaposlenih in temu posvetiti veliko časa, in sicer tako zaradi strahu pred spremembami, neznanim, zaradi dezinformacij, ki so prihajale od zunaj, kot zaradi preobremenjenosti (P_CSD3).

– **Spremembe v organizacijski strukturi**

- ❖ Od dimenzij spremljanja sprememb v organizacijski strukturi je bila v vseh preučevanih organizacijah najbolj prizadeta *formalizacija*. Na ravni MDDSZ so bili odgovorni za pripravo ZUPJS, katerega posledica so pravilniki o njegovi izvedbi in teh je bilo sprejetih precej. Novost na ravni predpisov na MDDSZ so dvopartitni in tripartitni dogovori s posredovalci virov podatkov. Pri izmenjavi podatkov, ki gredo skozi pladenj, so bili podpisani tripartitni, pri izmenjavi med MDDSZ in posredovalci virov podatkov pa dvopartitni dogovori. Vzpostaviti je bilo treba posebna pravila za vstop v aplikacije, v katerih so se določile pravice za vstop, pripravljena je bila varnostna shema, postavljena so bila pravila do dostopa podatkov v pladnju, pravila o sledljivosti dostopa ipd. S strani Dursa je bil pripravljen Pravilnik o podrobnejši opredelitvi podatkov o obdavčljivih dohodkih, ki niso oproščeni plačila dohodnine (Ur.l. RS, št. 93/2011, v nadaljevanju Pravilnik Dursa), v katerem so definirani vsi podatki, ki jih Durs posreduje v sistem eSociala. S predstavniki MDDSZ in MJU pa so določili obliko in strukturo zapisa s tripartitnim dogovorom. Tripartitni dogovor je bil podpisan tudi na ZZZS-ju in Gursu; v njem so se opredelili namen, vloge, naloge, skrbništvo in način posredovanja podatkov (P_ZZZS_eSociala). CSD so morali pri svojem delu pričeti upoštevati ZUPJS in podzakonske akte MDDSZ ter varnostne standarde informacijskega sistema glede dostopa. Na CSD3 so bila izdana še navodila direktorice o razporeditvi delovnega časa za prve tri mesece, saj je MDDSZ zaradi preobremenjenosti ISCSD2 na začetku predlagal, naj zaradi razbremenitve sistema nekateri zaposleni delajo dopoldne, nekateri popoldne.
- ❖ *Standardizacija* nalog in procesov je bila zaradi pomanjkanja časa precejšnja težava na MDDSZ in CSD, medtem ko se je način posredovanja podatkov v sistem eSociala na Dursu in ZZZS-ju standardiziral, na Gursu pa so uporabili že standardiziran postopek dnevnega pošiljanja podatkov za druge uporabnike, in zaradi eSociala niso spreminjali postopka. Postopek na CSD se bolj ali manj izvaja na isti način, vendar pa eden izmed predstavnikov CSD (P_CSD1) težavo vidi v tem, da v katalogu javnih pooblastil in nalog, v katerem so po

zakonu standardi in normativi za delo na CSD, še vedno ni standardov in normativov za delo v ISCSD2. Na MDDSZ priznavajo, da je zaradi pomanjkanja časa in kadra težko standardizirati zadeve, poleg tega se pojavljajo vedno nove zakonske zahteve, kar zelo otežuje stabilizacijo sistema.

- ❖ Do sprememb v *pristojnosti organizacij* je prišlo v primeru Dursa, kjer so se naloge iz uradov in izpostav prenesle na GDU, v primeru MDDSZ zaradi notranjih prerazporeditev, v CSD2 in CSD3 se je spremenila sistematizacija delovnih mest, iz katere so razvidne spremembe v pristojnosti zaposlenih, katero je odobrilo MDDSZ. Na splošno so zaposleni na CSD pridobili več pristojnosti, saj sedaj odločajo o več pravicah, medtem ko so prej samo o eni, pridobili so pristojnost vpogleda v več podatkov. Vendar pa še vedno odločajo o vloženi vlogah, kar pomeni, da je njihova odgovornost ostala ista.
- ❖ Na CSD1 in CSD2 so naloge po uvedbi ISCSD2 postale zelo *specializirane* in definirane, saj sedaj nekdo dela samo naloge po ZUPJS in je striktno podrejen zakonodaji z malo diskrecijske pravice; prej je imel zaposleni več diskrecijske pravice. Na CSD3 večje specializacije zaradi majhnosti organizacije niso zaznali. Na Dursu so naloge posredovanja podatkov v sistem eSociala jasno definirane in specializirane. Na MDDSZ je o večji specializaciji težko govoriti, in sicer zato, ker so kadrovske podhranjeni in morajo zaposleni poleg svojih nalog (specializacija) pokrivati še naloge enega do dveh sodelavcev (generalizacija).
- ❖ Da se je z uvedbo novega informacijskega sistema povečala *centralizacija*, menijo na Dursu, kjer se je odločanje z lokalnega nivoja preneslo na centralni, na CSD1 in CSD2, saj je MDDSZ z ZUPJS določilo, kako se bo postopek na CSD izvajal; na CSD morajo delati po navodilih ministrstva brez odstopanja. Predstavnica CSD3 pa meni, da MDDSZ sicer vpliva na to, kako se vloga na CSD obravnava, vendar pa je odločitev še vedno v rokah zaposlenih na CSD, kar pomeni *decentralizacijo*.
- ❖ *Mreženje znotraj organizacij* se je okrepilo. Na CSD je prišlo do mrežnega povezovanja v tem smislu, da se zaposleni sedaj med seboj bolj povezujejo, izmenjujejo informacije in si pomagajo. Tudi v primeru MDDSZ je prišlo do horizontalnega povezovanja med oddelki, in sicer med vsebinci in informatiki.
- ❖ *Fleksibilnost* na CSD se je z uvedbo novega sistema močno povečala, tudi na MDDSZ, saj sicer projekta ne bi bilo mogoče izpeljati. Na Dursu pa menijo, da je to že vsakdanja »rutina« njihove organizacije. Predstavniki CSD2 glede fleksibilnosti znotraj organizacije izpostavijo, da je z uvedbo ISCSD2 iz dveh oddelkov nastal eden, kar pomeni, da se je sedaj ta oddelek še bolj zaprl, distanciral od ostalih, vendar pa na drugi strani ravno to vodi k temu, da se ta oddelek še bolj specifično razvije na svojem področju dela in da je prehajanje informacij zagotovljeno na ožjem nivoju, kar poveča fleksibilnost na tem nivoju.

Pri ugotavljanju narave sprememb **na delovnem mestu** smo se osredotočili na zaposlene na CSD, pri katerih so bile spremembe največje, saj je šlo za spremembe v sami naravi dela; na MDDSZ se je zaposlenim povečal obseg nalog, katere so opravljali že prej, ni pa se spremenila njihova narava. Spremembe na ravni delovnega mesta v CSD so bile naslednje:

– Spremembe v procesih

- ❖ *Avtomatizacija aktivnosti* na delovnem mestu zaposlenih na CSD je bila velika, vendar ne radikalna. Tudi prejšnji sistem (ISCSD1) je namreč že imel avtomatizirane nekatere aktivnosti, vendar na zelo okrnjeni ravni v primerjavi z ISCSD2. Velika avtomatizacija se je zgodila na relaciji CSD – uporabniki, saj so uporabniki prej sami dostavili potrebne podatke za odločanje o pravicah, sedaj pa ti pridejo avtomatsko iz pladnja v ISCSD2.
- ❖ Kar se tiče *odprave nepotrebnih aktivnosti*, je bil odpravljen ročni vnos podatkov v sistem, ker ti prihajajo iz virov, vendar pa so na drugi strani nastale *nove aktivnosti*, saj zaposleni sedaj odločajo še o pravicah, o katerih so prej odločale občine, Zpiz in ZZZS, poznati morajo vrsto novih podzakonskih aktov.
- ❖ Aktivnosti so bile *odpravljene tudi za uporabnike*, saj jim sedaj ni treba več prinašati dokazil in izpolnjevati vlog, kar pomeni, da so se *aktivnosti iz uporabnikov prenesle na CSD*; poleg tega sedaj na CSD prihaja tudi druga struktura uporabnikov. Vendar so tudi na tem področju nekatere posebnosti, saj morajo uporabniki npr. v primeru uveljavljanja pravice do dodatnega zdravstvenega zavarovanja sami predložiti odločbo o pravici do denarne socialne pomoči zavarovalnici zaradi varstva osebnih podatkov, pri odobritvi subvencije za malice in kosila morajo osebno predložiti odločbo na šolo (*prenos aktivnosti iz CSD na uporabnike*) ipd. »Uporabniki imajo sedaj veliko pravic, veliko informacij, več odločb naenkrat in včasih se v »tem kupu« ne znajdejo in tudi pozabijo stvari urediti pravi čas« (Z1_CSD2).
- ❖ Z vzpostavitvijo pladnja je prišlo do sprememb v *toku informacij* za zaposlene, saj podatke sedaj pridobivajo avtomatsko, prej pa so jih od uporabnikov ali drugih organizacij preko papirnih dokumentov, tako da se je papirno poslovanje zmanjšalo oz. odpravilo. Kar se tiče informacijskih tokov z uporabniki, so imeli ti že prej možnost oddaje elektronske vloge za nekatere pravice in so se te možnosti tudi precej posluževali (npr. za otroški dodatek), z vzpostavitvijo enotne vloge pa se je obseg elektronskih vlog celo zmanjšal (Z_CSD1; Z1_CSD2; Z_CSD3), saj je sedanja vloga precej bolj kompleksna, pojavljajo se težave s povezavo.
- ❖ *Količina informacij* v procesu se je radikalno povečala, kar na drugi strani postavlja pod vprašaj kakovost le-teh. Veliko podatkov je še nepopolnih, se podvajajo (Z_CSD1), poleg tega zaposleni dnevno prejemajo nova navodila s strani MDDSZ, katera je zaradi obremenjenosti z delom z uporabniki in z obravnavo vlog težko poglobljeno absorbirati (Z1_CSD2). Ta navodila si morajo sami tolmačiti, se notranje organizirati in si medsebojno izmenjevati informacije. Vendar zaposleni sedaj vedo veliko več kot prej in uporabniki od njih pridobijo veliko več informacij o svojih pravicah.
- ❖ Zaradi odločanja o več pravicah hkrati, ki vplivajo druga na drugo, in posredovanja zahtev za pridobitev cele vrste podatkov iz pladnja se je *čas izdaje* odločbe podaljšal. Po prejšnjem sistemu so zaposleni podatke pridobili od uporabnikov ali prek sistema ISCSD1 in so lahko odločbo potrdili takoj, sedaj pa morajo čakati, da se baza podatkov napolni do te mere, da lahko zakonito odločajo, kar včasih traja tudi štiri, pet dni. Pri tem lahko pride do težave pri urgentnih zadevah, kot je izredna denarna pomoč, kjer je treba odločbo izdati čim prej (Z1_CSD2). Zaposlena na CSD1 navede primerjavo v času izdaje odločbe med starim in novim sistemom: »Prej sem obdelala 20 odločb v eni uri, sedaj jih 20 v enem dnevu.«

– Spremembe pri ljudeh

- ❖ Zaposlenim na CSD se je radikalno povečal *obseg dela*, najbolj zaradi prenosa odločanja o pravicah iz drugih organizacij na CSD, saj so prej odločali o štirih osnovnih pravicah (denarna pomoč, izredna denarna pomoč, otroški dodatek in štipendije), sedaj pa je teh 13, poleg tega se je podaljšal še postopek obravnave vloge. Npr. zaposlena na CSD2, ki je prej delala na denarnih pomočeh, je imela pred uvedbo Projekta eSociale 500 zadev v reševanju, sedaj pa jih ima 1.300, pri čemer je sedaj treba poznati še vse podzakonske akte o pravicah in ZUPJS.
- ❖ Posledično se je radikalno povečala *kompleksnost delovnega mesta*.
- ❖ Zaposleni so morali osvojiti celo vrsto *novih znanj*, tako vsebinskih kot tehničnih, pri čemer niso bili zadovoljni z izobraževanji, organiziranimi s strani MDDSZ, saj je bilo teh premalo (Z_CSD1), bila so slabo organizirana (Z_CSD3), tako da so se morali veliko učiti samoiniciativno. Delo je precej zahtevno že s tehničnega vidika zaradi pladnja in vseh prenosov podatkov, vsebinsko morajo dobro poznati zakonodajo, da znajo razmejiti, katere podatke upoštevati, katere ne, v kakšnem deležu ipd.; poleg tega s spremembami zakonodaje nastajajo vedno nove naloge in spremembe, tako da je potrebno stalno učenje.
- ❖ Močno se je povečala *komunikacija med zaposlenimi*, organizirajo se tedenski sestanki (Z_CSD1; Z1_CSD2), kjer se izpostavijo konkretni primeri, ki so težji. Izmenjava informacij je nujna za čim bolj kakovostno in enakovredno odločanje.
- ❖ Vsi zaposleni, udeleženi v intervjujih, so zaznali *zmanjšanje zadovoljstva na delovnem mestu*, saj je bila preobremenjenost zlasti na začetku zares velika (Z_CSD1). Pojavljali so se stres, izgorelost, pomanjkanje motivacije, izpadi sistema (Z_CSD3). Zaposlena na CSD2 pove, da »tudi še po devetih mesecih od uvedbe sistema dela ob sobotah in nedeljah, kljub temu, da ima sedaj že veliko več znanja«.

– Spremembe v organizacijski kulturi

- ❖ Na ravni *artefaktov* je prišlo do vzpostavitve t. i. »sodobnega delovnega mesta«, selitve ljudi, stolov, omar, računalnikov (V_eSociala). Na CSD1 so vzpostavili veliko pisarno, t. i. osmico, ki je bila prej sejna soba. V njej je sedaj osem zaposlenih, ki delajo na pravicah iz ZUPJS.
- ❖ *Odvisnost od IKT* se je z novim ISCSD2 močno povečala, ker je sistem odvisen od pladnja. V kolikor sistem ne deluje, ne morejo opravljati svojega dela, kar se je pokazalo pri »odklopih« sistema, ki so bili na začetku precej pogosti, in vse to je zamaknilo reševanje zadev in jih pogosto premaknilo v delo čez vikend.
- ❖ *Odnos do IKT* je trenutno še precej negativen, saj se sistem pogosto zaustavi, se osvežuje, je počasen (Z2_CSD2), težava je tudi v kakovosti podatkov iz sistema (Z_CSD1; Z_CSD3). Odnos pa je pozitiven v tem pogledu, da je sedaj na enem mestu zbranih ogromno podatkov, veliko stvari sistem sam preračuna, obdela, kar pa na drugi strani privede do težav, ki jih prej ni bilo (Z1_CSD2).
- ❖ Zaradi velike količine podatkov in dostopa do njih se je *odgovornost za kakovostno opravljeno delo* še povečala. Zaposleni na CSD2 o povečani odgovornosti pove, da je »prav srhljivo, koliko te odgovornosti sedaj nosiš za seboj, ko se npr. zaveš, da si na začetku

uvedbe sistema nekatere stvari naredil ne najbolj prav, kar je bila posledica preobremenjenosti s količino informacij in pomanjkanjem izobraževanj, in sedaj to popravljaš«. Zaposlena na CSD2 ponazori povečano odgovornost do uporabnikov s primerom: »Nekomu izdaš odločbo za denarno pomoč in kaj bi se lahko zgodilo, da ga ne bi še osnovno zavaroval, ker mora npr. jutri v bolnišnico in bi bil brez osnovnega zavarovanja«. Skratka, kakšno težo ima sedaj vsaka njihova izdana odločba, ker pravice vplivajo ena na drugo. Na zaposlene se je prenašala tudi odgovornost glede zaostankov, ki v resnici ni bila samo njihova, ampak je slonela na avtorjih in razvijalcih sistema, in ti zaostanki so lahko pri ljudeh povzročili hude dolgove, stiske. Ta občutek odgovornosti je zaposlene dodatno bremenil, za kar sicer zaposleni niso sami krivi, ampak jim ni vseeno za ljudi (Z1_CSD2). »Z vsem tempom, katerega si bil zmožen kot človek, nisi uspel redno podelati stvari, in zato je tu prisotna neka višja odgovornost, ki ni samo tvoja osebna, da narediš kolikor lahko, ampak je to preseglo tvojo odgovornost«, doda zaposlena na CSD2.

- ❖ Poleg povečanega sodelovanja med zaposlenimi znotraj organizacije se je sodelovanje preneslo tudi navzven. Na CSD3 sta zaposleni, ki opravljata naloge po ZUPJS, vključeni v aktiv, v katerem se enkrat mesečno sestajajo zaposleni iz bližnjih CSD in si izmenjujejo informacije, skupaj sestavijo vprašanja, katera nato posredujejo na MDDSZ.

– Spremembe v organizacijski strukturi

- ❖ Kar se tiče *formalizacije* na delovnem mestu, morajo zaposleni pri svojem delu po novem upoštevati ZUPJS, Zakon o pravicah iz socialnega varstva, podzakonske akte, pravila o dostopu do podatkov, navodila iz strani MDDSZ; na CSD3 so se spremenila pravila o razporeditvi delovnega časa. Se pa je na drugi strani formalizacija zmanjšala v tem smislu, da so sedaj vse pravice združene v ZUPJS, prej pa je imela vsaka pravica svoj zakon; področni zakoni so prešli v ZUPJS.
- ❖ Aktivnosti so sedaj po eni strani bolj *standardizirane*, ker so pravice povezane v enotni sistem, vendar pa obstajajo določene posebnosti, saj je včasih zaradi »kompliciranosti življenja in sprememb«, ki se zgodijo pri uporabniku, treba tega osebno kontaktirati in delati izven ustaljenih standardov (Z2_CSD2). Zaposleni pogrešajo tudi standarde in normative dela.
- ❖ Glede sprememb v *specializaciji* zaradi uvedbe ISCSD2 zaposleni menijo, da so sedaj njihove naloge postale generalizirane. Zaposleni delajo vsi vse pravice, kar pomeni, da so specialisti za vse, naloge so manj definirane, saj nikoli ne vedo, katere nove naloge bodo dobili zaradi spreminjanja zakonodaje (npr. sprememba Zakona za uravnoteženje javnih financ (Ur. l. RS, št. 40/2012, 55/2012 Skl.US:U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2, 104/2012-ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 Odl.US: U-I-186/12-34, v nadaljevanju ZUJF) s 1. 6. 2012)).

Tabela 32: Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino pri Projektu eSociala

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	Delež vključenosti organizacije
Medorganizacijske spremembe		– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Medorg. prezaopslitve – Nove zaposlitve – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine – Vsebinsko-informacijska partnerstva	– Odnos do IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Izmenjava znanj in izkušenj – Sodelovanje – Stil vodenja	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Centralizacija – Decentralizacija – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost	
Organizacijske spremembe	MDDSZ	– Vertikalna integracija – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Obseg dela – Kompleksnost del – Nove zaposlitve – Prerazporeditve zaposlenih – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Specializacija (in generalizacija) – Mreženje – Fleksibilnost	Velik, nosilec projekta
	DURS	– Vertikalna integracija – Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Način izvedbe	– Obseg dela – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Centralizacija – Specializacija	Velik (približno 80 % vseh podatkov v sistem eSociala)
	GURS	– Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi			– Formalizacija	Majhen

se nadaljuje

nadaljevanje

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	Delež vključenosti organizacije
Organizacijske spremembe	ZZZS	– Horizontalna medorg. integracija – Informacijski tokovi			– Formalizacija – Standardizacija	Majhen
	CSD 1	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov	– Obseg dela – Kompleksnost del – Nove zaposlitve – Prerazporeditev zaposlenih – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije – Sodelovanje med vodjo in zaposlenimi	– Prerazporeditev pristojnosti – Centralizacija – Specializacija – Fleksibilnost	Operativni izvajalec projekta (približno 35 zaposlenih)
	CSD 2	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna integracija – Horizontalna integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov	– Obseg dela – Prerazporeditve zaposlenih – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije – Sodelovanje med vodjo in zaposlenimi	– Standardizacija – Centralizacija – Specializacija	Operativni izvajalec projekta (približno 35 zaposlenih)
	CSD 3	– Vertikalna integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Obseg dela – Kompleksnost del – Prerazporeditve zaposlenih – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije – Sodelovanje med vodjo in zaposlenimi	– Formalizacija – Decentralizacija – Fleksibilnost	Operativni izvajalec projekta (9 zaposlenih)

se nadaljuje

nadaljevanje

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	
Spremembe na delovnem mestu	CSD 1	– Avtomatizacija aktivnosti – Nove aktivnosti – Prenos aktivnosti iz druge organizacije – Prenos aktivnosti s strank – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Občutek odgovornosti za opravljeno delo – Sodelovanje med zaposlenimi	– Formalizacija – Specializacija in generalizacija	
	CSD 2	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Prenos aktivnosti iz druge organizacije – Prenos aktivnosti s strank – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Občutek odgovornosti za opravljeno delo – Sodelovanje med zaposlenimi	– Formalizacija – Standardizacija – Specializacija in generalizacija	
	CSD 3	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Prenos aktivnosti iz druge organizacije – Prenos aktivnosti s strank – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Občutek odgovornosti za opravljeno delo – Sodelovanje med zaposlenimi	– Formalizacija – Standardizacija – Specializacija in generalizacija	

8.2.2.6 Medorganizacijski in organizacijski institucionalni dejavniki

Pri uresničevanju Projekta eSociala, še posebej pri vzpostavitvi pladnja, kjer je bilo treba zagotoviti močno medorganizacijsko povezovanje in usklajevanje, so imeli izredno pomembno vlogo institucionalni dejavniki na najvišji ravni, t. i. medorganizacijski spodbujevalni dejavniki. V obzir pa je treba vzeti tudi tiste, ki so v tem procesu predstavljali oviro, t. i. medorganizacijske zaviralne dejavnike. Na drugi strani pa so na uspešno vključitev podatkov v sistem eSociala, na uvedbo ISCSD2 na CSD in posledično na organizacijsko prilagoditev vključenih organizacij pomembno vplivali spodbujevalni in zaviralni dejavniki na organizacijski ravni.

Medorganizacijski spodbujevalni dejavniki

Ključni medorganizacijski dejavniki za realizacijo Projekta eSociala in organizacijsko prilagoditev vključenih organizacij so bili (V_eSociala):

- jasna politična podpora na najvišji ravni, ki je razvidna iz potrditve Akcijskega načrta in Koncepta programa projektov eSociala s strani Vlade RS kot tudi iz sklepov vlade o projektu in imenovanju medresorske delovne skupine;
- podpora pristojnih ministrov je bila zagotovljena s strani ministra za delo, družino in socialne zadeve in ministrice za javno upravo, ki sta bila vodji projektnega sveta. Predstavnik Dursa doda, *»da sta bila oba ministra zelo pragmatična, ničesar nista prepuščala naključju in vedno sta zahtevala, da se določi nosilce in roke«*;
- sodelovanje med MDDSZ in MJU je bilo ključno pri vzpostavitvi pladnja;
- sodelovanje med sodelujočimi organizacijami je bilo ključno na relaciji med MDDSZ, MJU, posredovalci viri podatkov kot tudi na relaciji med MDDSZ in CSD;
- jasna vizija in cilji projekta;
- odprava zakonskih ovir oz. priprava nove zakonodaje je bila podlaga za vzpostavitev informacijskega sistema;
- zanesljivo financiranje, ki je bilo zagotovljeno tako iz sredstev EU prek ESS (5,7 milijona evrov) kot iz državnega proračuna (5,2 milijona evrov) (Vlada RS, 2010c).

Medorganizacijski zaviralni dejavniki

Vodja Projekta eSociala kot največjo oviro pri izvedbi izpostavi *pomanjkanje informatikov v sodelujočih organizacijah*, kar je splošni problem slovenskega javnega sektorja. Pri izvedbi projekta so se pojavljali še naslednji zaviralni dejavniki:

- pasivni odnos vodstva sodelujočih organizacij je bil prisoten pri tistih, ki so videli zgolj finančna sredstva, ki jih bodo morali vložiti v programsko opremo za izmenjavo podatkov,
- odpor do sprememb zaposlenih v sodelujočih organizacijah,
- kompleksnost obstoječih procesov v sodelujočih organizacijah,
- nejasno opredeljene pristojnosti sodelujočih organizacij,
- pomanjkanje tehnoloških usposabljanj,
- prekratek rok uvedbe sistema,
- rešitve v obstoječi zakonodaji in spremembe zakonodaje.

Glede *rešitev v obstoječi zakonodaji* so precej kritični predstavniki CSD. Predstavniku CSD1 se ISCSD2, ki je podlaga izvajanju ZUPJS, zdi zelo dobro zastavljen. Vendar po njegovem mnenju pri izvajanju tega zakona v praksi prihaja do nekaterih anomalij, katere bi zakonodajalec moral odpraviti. Določene pravice je namreč mogoče koristiti zelo obširno in na ta način se tiste, ki so zaposleni, pogosto postavlja v manj ugoden položaj kot tiste, ki so brezposelni. Predstavnik CSD2 na tem mestu opozori na rešitve v zakonodaji o javnih uslužbencih glede pravic že zaposlenega. Po tej zakonodaji je namreč možno nekoga prezaposliti samo, če ta opravlja povsem enako delo kot prej. Pri prezaposlovanju zaposlenih z občin na CSD ni bilo mogoče formalno dokazati, da bodo opravljali enako delo kot prej, kar je bil odličen argument za občine, da ljudi niso prezaposlili. Veliko težav je pri stabilizaciji sistema povzročil tudi sprejem ZUJF, ki je spremenil pogoje za uveljavljanje nekaterih pravic, zaradi česar je bilo treba zadeve preprogramirati, zaposleni na CSD so dobili nove naloge. Predstavnica MDDSZ v zvezi s tem pove, »da je bil ZUJF sprejet v četrtek (31. 5. 2012), v petek (1. 6. 2012) pa je pričel veljati in s četrтка na petek naj bi se že naredila informacijska podpora oz. preprogramirale že vzpostavljene sheme, kar je nemogoče«. Po njenem mnenju bi bilo treba že pri pripravi zakonov upoštevati, da bo potrebno stvari informatizirati. Predstavnik Dursa vidi eno izmed ovir za večji izkoristek sistema eSociale na strani informacijske pooblaščenke. Pladenj (B51) zagotavlja interoperabilnost, kar pomeni, da omogoča izmenjavo podatkov tudi med drugimi organizacijami, vključenimi v sistem. Durs bi lahko iz sistema pridobival podatke, potrebne za odločanje v davčnih postopkih, in tu po njegovem mnenju informacijska pooblaščenka zavira širšo uporabo tega sistema.

Organizacijski spodbujevalni dejavniki

Predstavniki organizacij, vključenih v raziskavo, so kot najpomembnejše dejavnike, ki so pripomogli k (uspešni) izvedbi Projekta eSociala in ustrezni organizacijski prilagoditvi, izpostavili *kvalitetne zunanje izvajalce, vključevanje vseh udeležencev, podporo vrhnjega vodstva v organizaciji in jasno strategijo upravljanja s človeškimi viri*. Ključno je bilo tudi povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev, sodelovanje med organizacijami in hitra izmenjava informacij med njimi. Tem dejavnikom sledijo še hitra izmenjava informacij v okviru manjših enot, jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji ter jasna strategija vodenja (Tabela 33).

Glede *zunanjih izvajalcev* predstavnik CSD2 pripomni, da bi bili lahko boljše organizirani, saj so se zaradi tega na koncu pojavile težave pri neposrednih izvajalcih (CSD), še bolj pa so bili zaradi tega oškodovani uporabniki, katerim so bile v določenem obdobju kršene pravice. *Vključevanje vseh udeležencev* je bilo zlasti ključno na CSD, kjer so direktorji skrbeli za pravočasno posredovanje informacij zaposlenim kot tudi za njihovo motiviranje, kar je povezano s *strategijo upravljanja s človeškimi viri* (P_CSD2; P_CSD3). Na Dursu je strategija nadomeščanja ročnega dela s programsko podprtim izvajanjem procesov stalno prisotna in je bila ključna tudi pri tem projektu. *Podpora vrhnjega vodstva* je bila v večini organizacij (izjema je ZZSZ) zagotovljena. Na Gursu je ta stalno prisotna, saj je njihovo glavno poslanstvo posredovanje informacij drugim organizacijam in vključitev v Projekt eSociala je bila samo dodatni test njihove odzivnosti.

Pomembnost *povezovanja notranjih in zunanjih izvajalcev* je bila zlasti zaznana s strani posredovalcev virov podatkov (Gurs, Durs, ZZSZ), saj so se zunanji izvajalci, ki so pripravljali aplikacijo za CSD (ISCSD2), neposredno obračali na njih, tako na njihove informatike kot vsebince. *Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami* je pri tako obsežnem projektu ključno, saj je zelo pomembno pridobiti prave informacije. Sodelovanje mora teči na operativnih nivojih, saj je treba procese razdelati do najmanjše podrobnosti, da se lahko zadeve izvedejo (P_DURS_eSociala). Za Gurs je bilo zelo pomembno sodelovanje s CSD, katerim so na začetku pomagali pri pojasnitvi podatkov, posredovanih z njihove strani. Za ZZSZ je ta dejavnik ključen, vendar so ga prej doživeli kot zaviralnega; tudi na CSD1 niso bili zadovoljni s sodelovanjem z MDDSZ. *Hitra izmenjava informacij med organizacijami* je bila ključna zaradi posredovanja podatkov v pladenj. Izmenjavo informacij glede poteka projekta pa so predstavniki organizacij doživeli kot zaviralni dejavnik. *Jasno vizijo in cilje glede projekta* na CSD je bilo zelo težko predstaviti, saj je bilo na začetku toliko neznank v zvezi s tem, kdaj bo sistem vzpostavljen, kako bo deloval, veliko je bilo napačnih informacij (P_CSD3). Posledično je bilo tudi težko vzpostaviti jasno strategijo vodenja v organizaciji.

Tabela 33: Spodbujevalni organizacijski dejavniki pri Projektu eSociala

Spodbujevalni organizacijski dejavniki	MDDSZ	DURS	GURS	ZZSZ	CSD1	CSD2	CSD3
Podpora vrhnjega vodstva v organizaciji	2	2	2	0	2	2	1
Jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji	2	2	2	0	1	1	/
Jasna strategija vodenja	2	2	2	0	1	/	1
Jasna strategija upravljanja s človeškimi viri	2	2	2	0	1	2	2
Vključevanje vseh udeležencev	2	2	2	0	2	2	2
Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami	2	2	2	/	/	1	2
Hitra izmenjava informacij v okviru manjših enot	2	2	2	1	1	1	1
Hitra izmenjava informacij med organizacijami	2	2	2	/	2	/	1
Povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev	2	2	2	2	1	1	1
Kvalitetni zunanji izvajalci	2	2	2	2	2	1	2

Legenda: 0 – nepomemben dejavnik, 1 – pomemben dejavnik, 2 – ključni dejavnik, / – ocena ni bila podana oz. dejavnik ni bil zagotovljen

Organizacijski zaviralni dejavniki

Največjo oviro pri izvedbi projekta v vključenih organizacijah je predstavljalo *pomanjkanje sodelovanja med sodelujočimi organizacijami*, sledijo *nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti udeležencev*, *pomanjkanje informatikov*, *pomanjkljiv sistem nagrajevanja*, *kompleksnost obstoječih procesov* in *pomanjkanje tehnoloških usposabljanj*. Ostali dejavniki pa so bili zaznani v manjšem obsegu, pri čemer v nobeni od organizacij niso zaznali pasivnega odnosa vodstva, odpora do IKT s strani zaposlenih in vodilnih in togosti organizacijskih predpisov (Tabela 34). Nekateri od predstavnikov so k predhodno podanim oviram dodali še *pomanjkanje kadra* (P_MDDSZ; P_CSD1), *prekratek čas uvedbe sistema*, *nepredvideno spremembo zakonodaje* (P_MDDSZ) in *dolgotrajni sprejem podzakonskih aktov* (P_DURS_eSociala). Ti dejavniki so po njihovi oceni predstavljali veliko oviro.

Tabela 34: Zaviralni organizacijski dejavniki pri Projektu eSociala

Zaviralni organizacijski dejavniki	MDDSZ	DURS	GURS	ZZZS	CSD1	CSD2	CSD3
Pasivni odnos vodstva v organizaciji	0	0	0	0	0	0	0
Odpor do sprememb s strani zaposlenih	1	0	0	0	0	0	1
Odpor do IKT s strani zaposlenih in vodilnih	0	0	0	0	0	0	0
Pomanjkanje sodelovanja med sodelujočimi organizacijami	0	1	0	2	2	2	1
Pomanjkanje sodelovanja med oddelki v organizaciji	0	0	0	0	/	2	1
Kompleksnost obstoječih procesov v organizaciji	1	1	0	0	0	0	2
Toga organizacijska pravila	0	0	0	0	0	0	0
Nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti udeležencev	1	0	0	2	0	1	1
Pomanjkljiv sistem nagrajevanja	1	0	0	0	1	2	0
Fluktuacija zaposlenih	0	0	0	0	1	0	0
Pomanjkanje informatikov	2	1	1	0	0	0	0
Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj	0	0	0	0	1	2	1
Pomanjkljivo znanje razvijalcev sistemov	0	0	0	0	1	0	0

Legenda: 0 – dejavnik ni predstavljal ovire, 1 – dejavnik je predstavljal oviro, 2 – dejavnik je predstavljal veliko oviro, / – ocena ni bila podana

Kar se tiče *pomanjkanja sodelovanja med sodelujočimi organizacijami*, so predstavniki organizacij precej kritično ocenili sodelovanje z MDDSZ. Na Dursu je občasno prišlo do zastoja, ker so čakali stališča MDDSZ. Na ZZZS so neodzivnost MDDSZ izpostavili kot veliko oviro. Na CSD1 s sodelovanjem z MDDSZ niso bili zadovoljni zlasti zato, ker so slednji krivdo za svoje napake prelagali na CSD. Krivda je bila namreč v informacijskem sistemu, katerega avtor je MDDSZ. Tudi na CSD2 in CSD3 bi si želeli boljšega sodelovanja, odzivnosti in informiranja s strani MDDSZ.

Z *nejasno opredeljenimi pristojnostmi in odgovornostmi* udeležencev so bili še posebej nezadovoljni na ZZZS, tudi na CSD2 in CSD3. Na MDDSZ na to odgovarjajo, »da je bilo vsega preveč, poleg tega zaradi pomanjkanja kadra težko definiraš pristojnosti in odgovornosti« (P_MDDSZ). *Pomanjkanje informatikov* je predstavljajo veliko oviro za MDDSZ in tudi za Durs. Na Dursu je namreč sočasno s Projektom eSociala potekal tudi projekt prenove davčnega sistema, zato so njihovi informatiki delali na obeh projektih hkrati. Potrebno je bilo posredovanje pri direktorju, da se je za določen čas sprostilo informatika na enem od projektov. Tudi na Gursu priznavajo, da bi bilo dobro, če bi imeli več informatikov na ravni celotne organizacije. *Kompleksnost obstoječih procesov* na MDDSZ bi bilo veliko lažje obvladovati, če bi bili procesi na MDDSZ bolj standardizirani, saj je tako lažje vpeljati nekaj novega (P_MDDSZ). Na Dursu so sedaj pri prenovi svojih procesov, ki so zelo kompleksni, pozorni tudi na eSocialo oz. izmenjavo podatkov. *Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj* in tudi vsebinskih je bila zaznana ovira na CSD, predvsem zaradi premalo in slabo organiziranih izobraževanj s strani MDDSZ. *Odpor do sprememb s strani zaposlenih* je bil na začetku zaznan kot ovira oz. bolj »obup« pri zaposlenih na CSD. Predstavniki CSD1 pojasni: »Mi smo tako zelo čakali na ta sistem, da smo se ga na nek način veselili, tako da odpora ni bilo tako velikega, ampak prej razočaranje nad tem, da stvari niso bile take, kot smo mislili, da bodo.« Na CSD je bilo opravljenega veliko dodatnega dela in nadur, v želji, da bi uporabniki čim prej prejeli odločbe, pa za to niso bili nagrajeni, niti

pohvaljeni, razen s strani Skupnosti CSD (P_CSD1). Na CSD2 so zaznali tudi *pomanjkanje sodelovanja med oddelki v organizaciji*, saj strokovni sodelavci pogosto niso znali dovolj dobro naročiti dela administraciji, ta pa na drugi strani ni bila pravi pobudnik.

Velika ovira pri projektu je bilo tudi *pomanjkanje kadra* tako na MDDSZ kot na CSD. Na MDDSZ so izpostavili še *izredno prekratek čas uvedbe informacijske podpore*, saj bi potrebovali dvojne ekipe, da bi lahko stvari delali vzporedno, čeprav je to zopet težko, saj je razvoj informacijske podpore sekvenčen, kar pomeni, da si stvari sledijo ena za drugo. Tudi vsebinsko ZUPJS ni bil dovolj razdelan, ker je tako kompleksen in se ga zato tudi ni dalo tako hitro informatizirati. Pravilno zaporedje bi bilo, »da bi bilo najprej vse zakonsko oz. teoretično obdelano, nato bi se vzpostavil pladenj in povezali vsi viri, in šele ko bi to funkcioniralo, bi se moral pričeti razvoj ISCSD2« (P_MDDSZ). Vendar so bili roki postavljeni s strani politike. Sprejem podzakonskih aktov je podlaga za posredovanje zahtevka informatikom in dolgotrajna priprava le-teh je bil tudi eden od zaviralnih elementov pri pripravi podatkov (P_DURS_eSociala).

8.2.2.7 Doseženi cilji projekta in izzivi za prihodnost

Operativno izvajanje Projekta eSociala se je pričelo s 1. 1. 2012, ko so na CSD pričeli uporabljati ISCSD2 in izdajati odločbe po novem sistemu. O doseženih ciljih projekta na narodnogospodarski ravni je zato težko razpravljati, saj mora običajno preteči nekaj let, da se nek projekt lahko opredeli za uspešen/neuspešen. Vodja projekta sicer ocenjuje, »da, v kolikor je bil cilj projekta, da bo ISCSD2 delujoč, potem je bil cilj dosežen«. Vendar priznava, da ima projekt prednosti in pomanjkljivosti. Veliko tistih, ki so sistem socialnega varstva izkoriščali, je odpadlo, na drugi strani pa so bile nekaterim pravice po krivici odvzete. Nekateri stvari so bile drugače predvidene, kot so na koncu izpadle, vendar je to zato, ker vsega ne moreš nikdar predvideti, saj je področje sociale zelo živa stvar. V projektu tako vidi tudi še nadaljnje izzive, kot so odpravljanje pomanjkljivosti v sistemu, prehod na e-vloge, kjer je to smiselno, radikalni izziv pa bi bil v tem, da bi uporabnik prišel na CSD, dal prstni odtis ali EMŠO in na podlagi tega bi mu na CSD izdali informativni izračun, do česa je upravičen. Ocena o doseženih ciljih projekta in nadaljnjih potencialih in izzivih projekta z vidika predstavnikov vključenih organizacij je predstavljena v Tabeli 35.

Z vidika organizacij, ki so bile posredovalci virov podatkov (Durs, Gurs in ZZZS) v sistem eSociala oz. pladenj, je projekt v celoti dosegel zastavljene cilje. Na MDDSZ so cilje dosegli glede na razpoložljive kadrovske vire. Cilji projekta na CSD so bili doseženi, s tem da so delo prevzeli v tolikšni meri, kot je to omogočal sistem; če so bile v sistemu pomanjkljivosti in je to oviralo izvajanje njihovega dela, pa to ni njihova krivda in odgovornost (P_CSD2).

Tabela 35: Doseženi cilji Projekta eSociala in izzivi za prihodnost

Organizacija	Cilji	Izpolnitev cilja	Izzivi za prihodnost
MDDSZ	– Priprava ZUPJS in prilagoditev povezanih predpisov; – vsebinsko in organizacijsko usklajevanje z viri podatkov; – vzpostavitev ISCSD2; – prilagoditev vsebine in organizacije dela na CSD; – zagotovitev uporabniške pomoči; – skrbništvo sistema po končanem razvoju.	Doseženi glede na razpoložljive kadrovske vire	– Dvig kakovosti virov podatkov; – uvedba projektne pisarne; – standardizacija procesov; – izvedba delavnic za zaposlene na CSD.
DURS	Priprava podatkov in ažurno ter točno posredovanje podatkov v sistem eSociala.	V celoti	Uporaba podatkov drugih organizacij, zbranih na pladnju, za potrebe odločanja na Dursu.
GURS	Priprava podatkov in posredovanje podatkov v sistem eSociala.	V celoti	
ZZZS	Priprava podatkov in posredovanje podatkov v sistem eSociala.	V celoti	
CSD1	Operativno izvajanje nalog po ZUPJS ob podpori ISCSD2 in v skladu s tem organizacija dela na CSD.	V celoti	Izboljšanje kakovosti podatkov in nemoteno delovanje sistema.
CSD2	Operativno izvajanje nalog po ZUPJS ob podpori ISCSD2 in v skladu s tem organizacija dela na CSD.	V celoti	Rutinizacija delovnih procesov in ustvariti več prostora za socialno delo.
CSD3	Operativno izvajanje nalog po ZUPJS ob podpori ISCSD2 in v skladu s tem organizacija dela na CSD.	V celoti	Izvedba evalvacije uvedbe sistema.

Predstavniki vključenih organizacij v prihodnosti vidijo še veliko izzivov in potencialov v zvezi s projektom. Predstavnica MDDSZ vidi predvsem izzive tehnične narave, in sicer: (1) dvig kvalitete vseh virov podatkov, povezanih v sistem; (2) uvedba projektne pisarne, preko katere bi se avtomatizirala oddaja vlog (to pomeni, da bi zaposleni na CSD dobili že pripravljene obrazce iz baze, ki bi jih nato pričeli obdelovati); in (3) standardizacija procesov. V načrtu pa imajo tudi izvedbo delavnic za zaposlene na CSD, saj jih v to silo preobilje uporabniške pomoči. Predstavnik Dursa največji izziv za njihovo organizacijo vidi v tem, da bi v prihodnosti podatke drugih organizacij, zbrane na pladnju, lahko uporabili tudi za potrebe odločanja na Dursu. Za njih je npr. zanimiv podatek, če CSD nekomu dodeli denarno pomoč in se nato ta ista oseba pri njih pojavi z vlogo za odpis davka ali za obročno odplačevanje davka. Ker so že na CSD ugotovili, da ta oseba nima dohodkov, je potrata časa, da na Dursu še enkrat ugotavljajo njeno stanje. Tudi v ZUPJS so si na Dursu to podlago za pridobivanje podatkov iz pladnja že zagotovili, tako da je tu potrebna predvsem sprememba »v glavah ljudi« (npr. informacijska pooblaščenka). Na CSD1 glavni izziv vidijo v izboljšanju kakovosti podatkov in nemotenem delovanju sistema, saj bo to pripomoglo k hitrejšemu in ažurnejšemu odločanju, manj bo pritožb ipd. Za predstavnika CSD2 sta največja izziva rutinizacija delovnih procesov in ustvariti več prostora za socialno delo, za bolj individualno obravnavo posameznika. Direktorica na CSD3 si želi v prihodnosti izvesti evalvacijo sistema skupaj z zaposlenimi, in ugotoviti, kje so njihove šibke točke, kje so prednosti na tem področju, na podlagi česar bi potem organizacijo dela lahko

prilagodili novim potrebam. Zaposleni na CSD pa si želijo nadaljnjih izobraževanj, večji posluh s strani MDDSZ za njihovo delo, postavitev normativov in standardov o tem, koliko pomeni zahtevnost nekega postopka.

Na koncu velja izpostaviti še opažanje nekaterih intervjuvancev na CSD o tem, da uvedba Projekta eSociale pomeni večjo birokratizacijo socialnega dela. Predstavnik CSD2 v zvezi s tem pove, da se je z uvedbo ISCS2 zanj osebno pojavil velik izziv *»kako ob korpusu novih upravno-administrativnih nalog, ki so nastale s tem sistemom in ki niso socialnovarstvene storitve, ohraniti še enake možnosti za produkcijo socialnovarstvenih storitev, ki so njihova temeljna dejavnost«*. Tudi predstavnik CSD1 je precej kritičen do sistema v tem pogledu: *»S tem, ko socialne delavce s tem sistemom želijo spremeniti v neke uradnike, birokrate, uničujejo doktrino socialnega dela.«* Zaposlena na CSD2 močno upa, *»da s tem sistemom ne bodo razvrednotili njihovega strokovnega socialnega dela in da bo še vedno v ospredju ostal človek in ne pisarna, ki samo sprejema vloge«*. Nihanje med socialnim in birokratskim delom je za socialne delavce postal velik izziv.

8.2.3 Študija primera – Projekt Dohodnina 2007

8.2.3.1 Predstavitev projekta

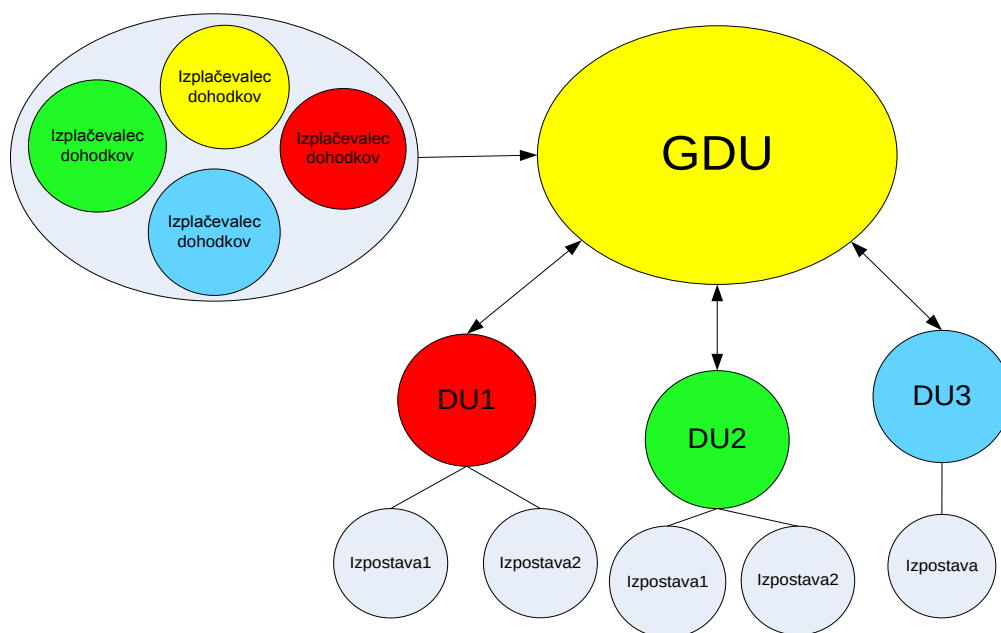
Dohodnina predstavlja pomemben vir javnofinančnih prihodkov Republike Slovenije. V letu 2011 je skupaj z davkom na dobiček predstavljala 25,8 % davčnih prihodkov oz. 2.059.524.590 EUR od skupno 11.165.440.220 EUR pobranih javnofinančnih prihodkov s strani Dursa v letu 2011 (Davčna uprava Republike Slovenije [DURS], 2012). Durs izvaja postopek odmere dohodnine na podlagi procesnega Zakona o davčnem postopku (Ur. l. RS, št. 13/2011-UPB4, 32/2012, 94/2012, v nadaljevanju ZDavP-2) in materialnega Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 13/2011-UPB7, 9/2012 Odl. US: U-I-18/11-10, 24/2012, 30/2012, 40/2012-ZUJF, 71/2012 Odl.US: U-I-76/11-15, 75/2012, 94/2012, v nadaljevanju ZDoh-2). S spremembo teh dveh predpisov v letu 2006 (spremembe so pričele veljati 1. 1. 2007), pripravljeno s strani vladne ekspertne skupine za reformo davčne zakonodaje v letih 2005 in 2006, se je postopek odmere dohodnine oz. postopek vlaganja dohodninske napovedi korenito spremenil. Uveden je bil **informativni izračun dohodnine**, ki se je prvič izvedel v letu 2008, in sicer za odmero dohodnine za leto 2007.

Na ravni Dursa je uvedba novega načina odmere dohodnine, poimenovana **Projekt Dohodnina 2007**, pomenila do takrat prvo veliko sistemsko spremembo, ki je bila projektno vodena. V njeni pripravi in izvedbi je na tedenski osnovi sodelovalo okoli 25 zaposlenih (Durs, 2010). Projekt je prinesel velike spremembe na strani davčnih zavezancev, uslužbencev Dursa in tudi na strani izplačevalcev dohodkov. Za davčne zavezance je Projekt Dohodnina 2007 pomenil odpravo dohodninskih napovedi in uvedbo informativnega izračuna dohodnine. Zavezanci do 31. 5. na dom prejmejo informativni izračun za preteklo leto, katerega preverijo, in v kolikor se z njim strinjajo, ta v 15 dneh po vročitvi postane odločba, v primeru nestrinjanja z njim, pa v 15 dneh od vročitve podajo ugovor. Za Durs je uvedba sestave in izdaje informativnih izračunov

pomenila velike organizacijske spremembe, tako na Generalnem davčnem uradu (v nadaljevanju GDU) kot na 16 davčnih uradih (v nadaljevanju DU) z izpostavami. Pred Projektom Dohodnina 2007 so DU sprejemali dohodninske napovedi, jih ročno vnašali, preverjali do izdaje odločbe in arhivirali. Z uvedbo informativnega izračuna dohodnine se je celotni proces odmere dohodnine avtomatiziral in prenesel na GDU. Na DU so po uvedbi projekta odgovorni le še za sprejemanje in reševanje ugovorov, sprejemanje vlog za vzdrževane družinske člane (v nadaljevanju vloge za VDC) in napovedi v primeru, da zavezanci niso prejeli informativnega izračuna, in še to le v primeru, če so ti dokumenti poslani po pošti ali dostavljeni osebno na DU. V kolikor so posredovani prek sistema eDavki, jih sprejme centralni sistem na GDU in nato posreduje pristojnemu DU.

Za zagotovitev čim bolj kakovostnih podatkov za sestavo informativnih izračunov na GDU je bilo treba spremeniti način posredovanja podatkov s strani izplačevalcev dohodkov, katerih podatki so osnova za sestavo izračuna. Izplačevalci dohodkov so sicer že pred uvedbo Projekta Dohodnina 2007 posredovali podatke o dohodkih davčnih zavezancev Durs kot neke vrste kontrolne podatke, in sicer tako, da so jih sporočali na disketah, zgoščenkah ali celo v papirni obliki na DU, referent na DU jih je kopiral, prepisal in posredoval v sistem, v katerem so se zbirali vsi podatki. Po novem sistemu pa se ti podatki zbirajo prek sistema eDavki, ki ob dostavi podatkov omogoča tudi osnovne kontrole. S tem se je bistveno spremenil kanal prihoda podatkov v sistem in povečala kakovost le-teh. Izplačevalci dohodkov morajo tako izključno v elektronski obliki prek sistema eDavki posredovati podatke za odmero dohodnine. Način, vrsto, obliko in roke za pripravo ter pošiljanje kontrolnih podatkov za izplačevalce dohodkov ureja Pravilnik o dostavi podatkov za odmero dohodnine, ki se za vsako davčno leto sprejme na novo. Slika 21 prikazuje ključne udeležence v projektu z vidika organizacijskih sprememb.

Slika 21: Ključni udeleženci v Projektu Dohodnina 2007



8.2.3.2 Zbiranje podatkov

Največje organizacijske spremembe pri Projektu Dohodnina 2007 so se zgodile na GDU in DU, medtem ko so izplačevalci dohodkov morali prilagoditi svoje evidence za posredovanje podatkov v centralni sistem na GDU, kar pri njih ni povzročilo večjih organizacijskih sprememb. V raziskavo smo zato vključili GDU, kjer smo opravili poglobljen intervju s takratnim vodjem službe za IT. Ta nam je posredoval informacije o spremembah na GDU in tudi o spremembah na relaciji med GDU in DU ter GDU in izplačevalci dohodkov ter o organizacijskih in medorganizacijskih institucionalnih dejavnikih. Vodja projekta je bil namreč takratni direktor Dursa, ki v času izvajanja intervjuja ni več zasedal tega položaja, zato z njim ni bilo možno izvesti intervjuja. Na predlog in odobritev intervjujev s strani GDU smo intervjuje izvedli še na treh davčnih uradih s predstavniki in zaposlenimi, od katerih sta dva urada manjša (DU1 in DU2), en pa spada med večje v Sloveniji (DU3).

Izvedba **intervjujev** je potekala od 31. 7. do 15. 11. 2012. V intervjujih je sodelovalo osem udeležencev, od tega predstavnik GDU, kateremu smo zastavili kombinacijo vprašanj, namenjenih vodji projekta in predstavnikom organizacij, trije predstavniki DU in štirje zaposleni na DU (Tabela 36).

Tabela 36: Podatki o udeležencih v intervjujih Projekta Dohodnina 2007

Skupine udeležencev	Organizacija	Vloga pri projektu	Poimenovanje pri predstavitvi rezultatov
Predstavniki organizacij	GDU	Vodja Službe za IT; pomembna vloga pri projektu z vidika informacijske podpore projektu	P_GDU
	DU1	Direktor	P_DU1
	DU2	Direktorica; sodelovala v vladni ekspertni skupini za reformo davčne zakonodaje	P_DU2
	DU3	Namestnica direktorja	P_DU3
Zaposleni na operativni ravni	DU1	Koordinator za dohodnino	Z_DU1
	DU2	Kontrolor	Z_DU2
	DU3	Kontrolor	Z_DU3
	DU3	Vodja oddelka fizičnih oseb	V_Z_DU3

Kot komplementarni vir intervjujem smo uporabili **dokumentacijo** o projektu, ki je obsegala poročila Dursa, zakonodajo, pravilnike, procesni list, predstavitve projekta na konferencah, zapisnik sestanka, navodila, zgibanke in video predstavitve (Tabela 37), ter **opazovanje**, ki je potekalo na kraju intervjujev.

Tabela 37: Analizirana dokumentacija o Projektu Dohodnina 2007

Vrsta dokumentacije	Število dokumentov	Primeri
Poročila DURS	6	– Poročilo o delu DURS v letu 2008, julij 2009 – Poročilo DURS o pobiranju dajatev in boju proti davčnim utajam s predlogi ukrepov, februar 2010
Predpisi	4	– Zakon o dohodnini – Zakon o davčnem postopku – Pravilnik o dostavi podatkov za odmero dohodnine za leti 2007 in 2010
Procesni list	1	– Določitev davčne obveznosti – Dohodnina
PPT predstavitev	5	– Kontrolni podatki in Dohodnina 2007, DURS, oktober 2007 – Dohodnina 2007 in eDIS, Durs, novinarska konferenca, december 2007
Zapisnik sestanka	1	– Pridobivanje podatkov iz REK obrazcev in podatki dohodnine v prihodnje; – Zapisnik sestanka med Sursom in Dursom, 8. 12. 2009
Navodila	4	– Elektronska oddaja podatkov za odmero dohodnine – papir je preteklost, Durs, 2008 – Tehnična navodila za predložitev obračuna davčnega odtegljaja individualno po posameznem davčnem zavezancu v elektronski obliki, GDU

8.2.3.3 Vloga IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja

»Informatizacija je gibalno preživetja in razvoja Dursa«, poudari predstavnik GDU. Na letni ravni sprejme Durs preko 3 milijone vhodnih dokumentov in izda približno 3 milijone izhodnih dokumentov (v letu 2010 je bilo sprejetih in obdelanih 3.540.947 vhodnih dokumentov, od tega 36,9 % REK obrazcev, preko katerih izplačevalci dohodkov posredujejo podatke za izračun dohodnine, in izdanih 2.826.301 izhodnih dokumentov, od katerih 37 % predstavljajo dokumenti na področju dohodnine) (Durs, 2011)). Že sama količina dokumentov kaže na to, da bi jo bilo brez informatizacije praktično nemogoče obvladovati, poleg tega se Durs srečuje še z omejenimi kadrovskimi viri. V zadnjih nekaj letih se je namreč število zaposlenih zmanjšalo za več kot 200 (na dan 31. 12. 2007 je Durs zaposloval 2627 ljudi (Durs, 2008), na dan 31. 12. 2011 pa 2417 (Durs, 2012)). Predstavnik GDU meni, da brez IKT in sprememb poslovnih procesov s tako omejenimi viri ne bi bilo možno obvladovati poslovanja Dursa. Brez IKT tudi ne bi bilo možno izpeljati Projekta Dohodnina 2007 (P_GDU; P_DU1; P_DU2; P_DU3), saj se je pri postopku odmere dohodnine bistveno spremenil način procesa, medtem ko je predmet obdavčitve ostal isti. Odgovor na spremenjeni način procesiranja odmere dohodnine lahko da prav informatika (P_GDU), vendar pa predstavnica DU2, ki je bila tudi članica ekspertne skupine za reformo davčne zakonodaje, na drugi strani poudarja, da je bil predpogoj za izdelavo informacijske podpore postopku odmere dohodnine sprememba zakonodaje na tem področju.

Vloga IKT je bila pri izvedbi tega projekta izrazito pozitivna. Predstavnik DU1 namreč na tem mestu poda primerjavo med Projektom Dohodnina 2007 in eDIS (nov informacijski sistem

Dursa), kjer po njegovem mnenju pridemo do zaključka, »da je razvoj IKT pri dohodnini narekoval razvoj organizacije v pozitivni luči, medtem ko v primeru eDIS IKT narekuje spremembo organizacije v negativni luči«.

Na soodvisnost med uvedbo novih IKT rešitev in organizacijskih sprememb pri Projektu Dohodnina 2007 kažejo tudi **organizacijski izzivi oz. pridobitve za organizacije**, s katerimi so se srečevali na GDU in DU v času uvajanja projekta:

- Za GDU je bil glavni izziv zagotoviti kakovost podatkov in vzpostaviti centralni sistem za procesiranje odmere dohodnine prek sistema eDavki, s čimer se je proces odmere dohodnine premaknil z DU in izpostav na GDU. Prišlo je do premika od vnosnih procesov na DU in izpostavah na procese obdelave in priprave podatkov na GDU. Veliko pozornosti so namenili tudi komunikaciji z izplačevalci dohodkov zaradi prilagoditve njihovih evidenc za čim bolj kakovostno posredovanje podatkov v centralni sistem.
- Na DU je uvedba projekta pomenila razbremenitev zaposlenih, zmanjšanje birokratskega dela in s tem premik njihovega dela k vsebinsko zahtevnejšim nalogam tako na področju dohodnine kot drugih področjih.

8.2.3.4 Globina organizacijskega preoblikovanja

Pri oceni o globini organizacijskega preoblikovanja pri Projektu Dohodnina 2007 smo upoštevali odgovore udeležencev o organizacijski ravni, ki je po njihovem mnenju doživela največje spremembe, o tem, ali spremembe ocenjujejo kot radikalne ali postopne, o potrebnem času za uvedbo sprememb in o smeri dajanja pobud zanje. Glede na odgovore lahko izpeljemo naslednje ugotovitve:

– **Organizacijska raven sprememb**

Pod »čisto« **medorganizacijsko raven** v primeru Projekta Dohodnina 2007 štejemo odnos med GDU in izplačevalci dohodkov, vendar pa tudi odnos med GDU in DU z izpostavami lahko opišemo kot medorganizacijskega, saj GDU in DU z izpostavami predstavljajo organizacijske enote Dursa, ki so razpršene po različnih lokacijah v državi. Spremembe na medorganizacijski ravni so bile tako še posebej močne na relaciji med GDU in DU z izpostavami, zaradi prenosa procesa odmere dohodnine z DU na GDU, pri relaciji z izplačevalci dohodkov pa so bile vidne predvsem na strani GDU, ki je bil zadolžen za informatizacijo procesa posredovanja podatkov izplačevalcev dohodkov v nov sistem na GDU.

Na **organizacijski ravni** so na GDU največje spremembe občutili v Službi za IT in Sektorju za davčni nadzor in na delovnem mestu teh služb, na DU so se zgodile organizacijske spremembe na področjih, ki pokrivajo dohodnino, pri čemer so te na manjših uradih DU1 in DU2 najbolj prizadele **delovno mesto**, na večjem uradu DU3 pa je poleg delovnega mesta precejšnje spremembe občutila tudi sama organizacija, predvsem oddelek fizičnih oseb, ki se je reorganiziral.

– Stopnja sprememb

»Že sama poslovna odločitev za Projekt Dohodnina 2007 in njena informacijska podpora je bila revolucionarna usmeritev«, uvodoma izpostavi predstavnik GDU. Uvedba Projekta Dohodnina 2007 je na GDU povzročila radikalne spremembe, saj so nastali povsem novi procesi, ki jih prej ni bilo. Na DU1 so spremembe potekale postopno in so bile precej olajšane zaradi predhodno vzpostavljenega sistema centralizacije in sistema po davčnem zavezancu; uradi, ki so imeli vzpostavljen sistem po davkih, so potrebovali več časa za prilagoditev. Predstavnica DU2 spremembe ocenjuje kot velike, ogromne, vendar ne radikalne, saj so dohodnino poznali že od prej, kar jim ni pomenilo novega področja dela. Za DU3 je uvedba informativnega izračuna dohodnine pomenila veliko olajšanje z organizacijskega vidika, saj so prej ogromno časa porabili že za samo organizacijo sprejema napovedi, sedaj pa je za področje dohodnine potrebnih precej manj ljudi. Spremembe na DU3 so bile velike in pozitivne.

– Potreben čas za uvedbo sprememb

Z vidika GDU je bil čas za uvedbo sprememb kratek, predvsem zaradi potrebnega doseganja izjemno kratkih rokov od takrat, ko končajo s sprejemom podatkov, do takrat, ko informativne izračune dajo v tisk. Vendar je zaradi prenosa postopka odmere dohodnine na GDU doseganje teh rokov vsako leto izziv. V prvem letu uvedbe so sicer informacijski sistem uvajali postopno, saj so imeli podvojenega – star in nov kanal sprejema podatkov, nato pa so v naslednjem letu v celoti prešli na nov sistem. Na DU1 so potrebovali približno eno leto za prilagoditev na nov sistem, podobno na DU2, kjer je prilagoditev tekla postopno. Na DU3 pa ocenjujejo, da so se morali hitro prilagoditi na nov sistem, ker so večji urad in je bilo treba vložiti več napora v spremembe.

– Sodelovanje udeležencev

Po mnenju predstavnika GDU so glavne pobude za spremembe in uvedbo projekta prišle od zgoraj navzdol, in sicer s strani takratnega direktorja Dursa. Potrebna je bila tudi podpora Ministrstva za finance, ki je bilo vključeno v sprejem potrebnih sprememb zakonodaje. Prva pobuda za spremembe na področju odmere dohodnine je sicer prišla s strani skupine za reformo davčne zakonodaje, ki je Ministrstvu za finance predlagala spremembo zakonodaje na tem področju, kar je bila podlaga za uvedbo informativnega izračuna dohodnine (P_DU2).

8.2.3.5 Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino

Tabela 38 prikazuje, katere radikalne in velike organizacijske spremembe v štirih organizacijskih elementih so se zgodile na GDU in v izbranih davčnih uradih ob uvedbi Projekta Dohodnina 2007 na identificiranih organizacijskih ravneh.

Spremembe na **medorganizacijski ravni** po štirih organizacijskih elementih, so bile:

– **Spremembe v procesih**

- ❖ *Popolna prenova in informatizacija procesa* posredovanja podatkov v nov centralni sistem na GDU je povzročila *horizontalno integracijo* med GDU in izplačevalci dohodkov.
- ❖ *Prenova in premik (večine) procesa* odmere dohodnine z DU na GDU sta povzročila *medorganizacijsko vertikalno integracijo* med GDU in DU. Po mnenju predstavnika GDU se je 95 % procesiranja v zvezi z dohodnino z DU preneslo na GDU. Predstavnica DU2 ob tem pojasni, da je sedaj obrnjena samo smer izvedbe procesa. Prej so DU napovedi sprejeli, vnesli, kontrolirali in podatke posredovali na GDU. Ta je naredil obdelave in podatke posredoval nazaj na DU. Sedaj pa GDU sprejema podatke in pripravi informativne izračune, v končni fazi pa so v primeru ugovorov, naknadnih napovedi, reševanja pritožb zopet vključeni DU.
- ❖ S spremembo predhodnega posredovanja podatkov na disketah, zgoščenkah ali celo v papirni obliki v elektronsko obliko so nastali *novi informacijski tokovi* med GDU in izplačevalci dohodkov.
- ❖ *Skrajšala sta se čas* posredovanja podatkov in odmere dohodnine.
- ❖ *Nadzor in upravljanje procesov* je z DU prešel na GDU in po mnenju predstavnika GDU je »samo centralizirane procese mogoče dobro nadzirati«.
- ❖ Pri vzpostavitvi novega informacijskega sistema in pri prenovi in vzpostavitvi novih procesov je sodeloval *zunanji izvajalec* (RRC), ki je v tem procesu sodeloval že prej.

– **Spremembe pri ljudeh**

- ❖ Na strani ljudi so bili vzpostavljeni novi *komunikacijski kanali* med GDU in izplačevalci dohodkov zaradi ureditve njihovih evidenc. Zlasti z večjimi izplačevalci, za katere je bila ureditev evidenc veliko bolj zahtevna kot za manjše izplačevalce, so bila organizirana osebna srečanja. Komunikacija se je povečala tudi med GDU in DU.
- ❖ Zaradi spremenjenega načina posredovanja podatkov je GDU v decembru 2007 pripravil posebne *delavnice in izobraževanja* za izplačevalce dohodkov s predstavitvami najpogostejših napak, s predstavitvijo delovanja programske opreme, katero je zavezancem zagotovil Durs. GDU je organiziral tudi potrebna izobraževanja za zaposlene na DU.

– **Spremembe v organizacijski kulturi**

- ❖ Glede na to, da je bil Projekt Dohodnina 2007 prvi na ravni Dursa, ki je bil projektno voden, je bil s tem vpeljan nov *način vodenja* in koordinacije med sodelujočimi.
- ❖ Zaradi prenosa procesa odmere dohodnine na GDU je prišlo do *prenosa poslovnega znanja in izkušenj* z DU na GDU.

– **Spremembe v organizacijski strukturi**

- ❖ Spremembe v *formalizaciji* je na ravni celotnega projekta povzročila sprememba ZDavP-2 in ZDoh-2. Za izmenjavo podatkov med izplačevalci in GDU je bil vzpostavljen Pravilnik o dostavi podatkov za odmero dohodnine, ki se vsako leto sprejme na novo. Pripravljene so bile razne brošure in navodila za predložitev podatkov za izplačevalce.

- ❖ Prenova procesa izmenjave podatkov in odmere dohodnine je zahtevala novo *standardizacijo*.
- ❖ Prišlo je do *prenosa večine pristojnosti* na področju odmere dohodnine z DU na GDU.
- ❖ Zaradi centraliziranega izvajanja procesa odmere dohodnine in centralnega informacijskega sistema na GDU se je povečala *centralizacija* med GDU in DU.
- ❖ Med sodelujočimi sta bila potrebna *mreženje in fleksibilnost* za uspešno prilagoditev na nov sistem.

Zaznane spremembe **na organizacijski ravni** GDU in izbranih davčnih uradih so bile:

– **Spremembe v procesih**

- ❖ Na GDU so se z uvedbo informativnega izračuna dohodnine pojavili povsem *novi procesi*: (1) postopek zbiranja podatkov za odmero dohodnine, ki je bil prenesen z davčnih zavezancev in DU na GDU. Z uvedbo informativnih izračunov je bil na GDU vzpostavljen centralni informacijski sistem prek sistema eDavki, kamor izplačevalci dohodkov posredujejo podatke o dohodkih, hkrati pa ta sistem omogoča osnovne kontrole podatkov; (2) tehnološka obdelava zbranih podatkov in vsebinski pregled ter kontrola podatkov v centralnem sistemu; (3) prenos zbranih podatkov o dohodkih iz centralnega sistema (skupaj s podatki o vzdrževanih družinskih članih) v sistem za pripravo informativnih izračunov; (4) tehnološka in vsebinska obdelava podatkov, kontrola in testiranje v sistemu za pripravo informativnih izračunov in odobritev informativnih izračunov; in (5) priprava informativnih izračunov in posredovanje centralnemu tiskarju, ki informativne izračune natisne, ti pa se nato posredujejo davčnim zavezancem. Na DU so bili posledično odpravljeni procesi sprejema dohodninskih napovedi, dvakratnega vnosa, kontrole in arhiviranja. Pridobili pa so *nove procese/aktivnosti* na področju sprejema in reševanja ugovorov zoper informativni izračun, sprejema vlog za VDC, sprejema napovedi, v kolikor davčni zavezanec ni prejel informativnega izračuna in reševanja pritožb.
- ❖ Zaradi prenosa (večine) procesa odmere dohodnine z DU na GDU so v sodelujočih organizacijah zaznali *medorganizacijsko vertikalno integracijo* procesa.
- ❖ *Informacijski tokovi* na GDU in DU so se spremenili z uvedbo elektronske oddaje podatkov izplačevalcev dohodkov v centralni sistem. Spremenili so se tudi tokovi z davčnimi zavezanci, saj so ti prej sami oddajali napovedi v papirni obliki ali elektronsko prek sistema eDavki, sedaj pa informativni izračun prejmejo na dom.
- ❖ *Količina podatkov*, zbranih na enem mestu, se je povečala in je vodila do izboljšane kakovosti podatkov tako na GDU kot DU.
- ❖ Po mnenju vseh predstavnikov vključenih organizacij se je *čas izvedbe* odmere dohodnine z novim sistemom radikalno skrajšal, in sicer za vsaj dva meseca (P_GDU).
- ❖ Na GDU so pridobili nov *nadzor in upravljanje procesov* na področju odmere dohodnine, na DU pa je bil le-ta odpravljen.

– **Spremembe pri ljudeh**

- ❖ Na DU je bila vrsta aktivnosti v zvezi z dohodnino odpravljena in v tem pogledu je prišlo do *manjšega obsega dela*. Zaradi odprave sprejema in dvakratnega vnosa napovedi ni več treba najemati študentov, pomoč ostalih sodelavcev pri teh aktivnostih iz urada ni več potrebna

(P_DU2). Vendar pa so na drugi strani postopki v zvezi z dohodnino postali vsebinsko bolj zahtevni, nastal je nov način dela, zaposleni se tako lahko bolj posvetijo zavezancu, zaradi česar ni prišlo do zmanjšanja števila zaposlenih na DU. Predstavnik DU1 ob tem doda, da »vsaka novost, ki prinese prihranke časa, ne pomeni nujno tudi zmanjševanja števila zaposlenih, saj se prihranjena količina časa tako lahko preusmeri v druge, bolj zahtevne naloge.«

- ❖ Na DU3, ki je velik urad, so zaradi odprave navedenih aktivnosti na področju dohodnine kontrolorje za dohodnino *prerazporedili* znotraj Oddelka fizičnih oseb na druge davke fizičnih oseb (npr. NUSZ, davek na dediščine in darila idr.), nekatere pa so prerazporedili na Oddelek pravnih oseb in Oddelek samostojnih podjetnikov. Število kontrolorjev za dohodnino so tako z 11 zmanjšali na pet. Predstavnica DU3 tovrstno racionalizacijo pozdravlja, saj novega zaposlovanja na Dursu ni in tako se lahko zaposlene prerazporedi na druga področja, ki so kadrovsko podhranjena. Na DU2 do prerazporeditev ni prišlo, saj zaposlena, ki je prej delala samo na dohodnini, sedaj opravlja tudi druge naloge v uradu. Prerazporeditev tudi ni bilo na DU1, in sicer zaradi že uvedenega sistema po davčnem zavezancu, kar pomeni, da kontrolor pokriva vse davke davčnega zavezanca.
- ❖ Na GDU se je *obseg dela* povečal in nastala so nova dela v Službi za IT in Sektorju za davčni nadzor na področju obdelave, testiranja in nadzora nad kvaliteto podatkov. Zaposleni v teh oddelkih so sicer tudi že pred uvedbo informativnega izračuna testirali napovedi, vendar je sedaj to delo veliko bolj intenzivno, obsežno in zahteva več časa za izvedbo.
- ❖ *Kompleksnost del* se je močno povečala na GDU. Povečala se je tudi na DU zaradi vsebinske zahtevnosti.
- ❖ Na GDU so morali zaposleni za obvladovanje zahtevnejših nalog pridobiti *nova tehnološka in vsebinska znanja*, saj morajo poznati informacijska orodja za obdelavo podatkov, strukturo in vsebino podatkov; učili so se sproti in ni bilo organiziranega posebnega izobraževanja. Na DU so morali osvojiti nove računalniške programe na področju dohodnine in nova vsebinska znanja zaradi sprememb zakonodaje. Izobraževanja za zaposlene z DU so bila organizirana na GDU. Na DU3 so organizirali tudi notranja izobraževanja zaradi sprememb zakonodaje, izdajali interna navodila ipd.
- ❖ *Komunikacijski tokovi* med zaposlenimi so se okrepili zaradi zahtevnejših nalog.

– **Spremembe v organizacijski kulturi**

- ❖ Durs na splošno velja za tehnološko napredno organizacijo, tako da se zaposleni zavedajo pomena IKT pri njihovem delu. Predstavnik DU2 in DU3 kljub temu ocenjujeta, da je *odnos do IKT* z novim sistemom postal še bolj pozitiven, saj je sistem zelo prijazen do uporabnika in motenj skorajda ni. Predstavnik GDU, po mnenju katerega IKT kreirajo nove poslovne vrednosti, ocenjuje, da je nov sistem prinesel novo poslovno vrednost na področju dohodnine za Durs.
- ❖ *Odgovornost za kakovostno opravljeno delo* se je radikalno povečala na GDU, saj je bil prej postopek odmere dohodnine na davčnih zavezancih in DU, sedaj pa je v celoti prenesen na GDU. Na DU povečane odgovornosti niso zaznali, saj menijo, da je ta pri njihovem delu ves čas prisotna.

- ❖ Kar se tiče *sodelovanja med zaposlenimi znotraj in zunaj organizacije*, so na DU3 zaznali povečano komunikacijo z GDU, saj so sedaj oni upravljavci procesa odmere dohodnine in dajejo navodila DU. Na GDU se je povečalo sodelovanje z izplačevalci dohodkov, za katere so organizirali izobraževanja in osebna srečanja.
 - ❖ *Sodelovanje med vodji in zaposlenimi* je na DU dnevno prisotno in se zaradi projekta ni bistveno povečalo. Na GDU pa se je *komunikacija* med direktorjem in zaposlenimi, člani delovne skupine, okrepila in preko vodenja te skupine je nastal *nov način vodenja*, ki prej ni bil prisoten na GDU. Vodje na DU so se morali prilagoditi spremenjenemu načinu in organizaciji dela.
- **Spremembe v organizacijski strukturi**
- ❖ Tako DU kot GDU so morali pri svojem delu na področju dohodnine pričeti upoštevati spremenjeni ZDavP-2 in ZDoh-2, vzpostavljena so bila navodila o izvajanju dohodnine, kjer je bilo dokumentirano, kdo so nosilci, roki, kaj je treba narediti. DU so dobili navodila za delo s strani GDU, procesne liste. Znotraj DU3 so pripravili tudi interna navodila znotraj organizacije (*formalizacija*).
 - ❖ Povečala se je *standardizacija* procesov v zvezi z odmero dohodnine tako za DU kot GDU, ki so od leta 2009 tudi točno definirani.
 - ❖ Na nivoju GDU je prišlo do *prenosa večine pristojnosti* na področju odmere dohodnine z DU. Znotraj DU1 je prišlo do prenosa pristojnosti in odgovornosti zaradi sočasne uveljavitve sistema po davčnem zavezancu, saj imajo po tem sistemu določenega koordinatorja za dohodnino, ki je specialist za to področje, ostali zaposleni na DU1 pa tudi delajo na dohodnini, in ko pride do težav, se obrnejo na koordinatorja. Na DU3 je prišlo do prerazporeditve pristojnosti in odgovornosti zaradi že omenjene prerazporeditve kontrolorjev za dohodnino na druga področja na druge oddelke in zaradi zmanjšanja števila le-teh.
 - ❖ Z nastankom novih nalog na GDU je bilo treba te naloge na novo definirati in določiti vloge zaposlenih na teh nalogah (*specializacija*). Po mnenju predstavnice DU3 so naloge na področju dohodnine sedaj še bolj definirane in specializirane. Vodja Oddelka fizičnih oseb na DU3 k temu doda, da so prej pri sprejemu in vnosu napovedi angažirali celoten urad, sedaj pa na dohodnini dela izključno pet zaposlenih, katerih naloge so jasno definirane. Na DU1 in DU2 večjih sprememb v definiranju nalog ni bilo, saj na dohodnini delajo isti zaposleni kot prej.
 - ❖ Na GDU se je povečala *centralizacija* odločanja zaradi prenosa procesa odmere dohodnine.
 - ❖ *Mrežno povezovanje* na GDU je bilo vzpostavljeno med Službo za IT in Sektorjem za davčni nadzor, pri čemer prva skrbi za tehnološko obdelavo in pripravo podatkov, druga pa za vsebinsko kontrolo podatkov in testiranje. Na davčnih uradih je bilo povezovanje med oddelki in zaposlenimi prisotno že pred uvedbo Projekta Dohodnina 2007.
 - ❖ *Fleksibilnost* in izmenjava znanj sta bili nujno potrebni za uspešno izvedbo projekta. Na GDU so iz DU prevzeli pomembna poslovna znanja s področja dohodnine. DU so morali biti odzivni in hitro prilagodljivi na spremembe na tem področju.

Pri preučevanju sprememb **na delovnem mestu** zaradi uvedbe Projekta Dohodnina 2007 smo se osredotočili na zaposlene na davčnih uradih (z zaposlenim na GDU zaradi preobremenjenosti z uvajanjem novega informacijskega sistema eDIS žal ni bilo možno izvesti intervjuja):

– **Spremembe v procesih**

- ❖ Aktivnosti v zvezi z dohodnino za zaposlene na DU so postale radikalno *avtomatizirane* ob sočasni *odpravi nepotrebnih aktivnosti*, kot so sprejem, ročni vnos, kontrola in arhiviranje napovedi. Odpravljen je bil tudi sprejem podatkov s strani izplačevalcev dohodkov na disketah, zgoščenkah.
- ❖ Na drugi strani so za zaposlene nastale *nove aktivnosti*, in sicer sprejem, ročni vnos, reševanje in arhiviranje ugovorov zoper informativni izračun, sprejem in ročni vnos vlog za VDC ter sprejem in vnos napovedi, v kolikor zavezanec ni prejel informativnega izračuna; v kolikor zavezanec te dokumente odda prek sistema eDavki, zaposleni na DU zgolj rešujejo ugovore in jih arhivirajo. Vendar je sedaj teh prejetih dokumentov in ročnega vnosa precej manj kot v primeru napovedi. Na DU2 so pred uvedbo informativnih izračunov prejeli približno 13.000 napovedi za dohodnino, sedaj pa imajo od 400 do 500 ugovorov na leto in približno 2.000 vlog za VDC, na DU3 je ugovorov nekaj čez 4.000, vlog za VDC približno 17.000, prej pa so letno sprejeli preko 100.000 napovedi.
- ❖ Večina aktivnosti v zvezi s postopkom odmere dohodnine je bila tako z DU *prenesena* na GDU, s tem da je GDU imel tudi že prej nadzor nad izdajo odločb o odmeri dohodnine.
- ❖ Večina aktivnosti v zvezi z dohodnino je *iz zavezancev prešla* na DU in GDU. Pred uvedbo informativnega izračuna so morali vsi davčni zavezanci vložiti dohodninsko napoved, sedaj pa v treh četrtinah primerov zavezancem ni treba narediti ničesar (to so zavezanci, ki se z informativnim izračunom strinjajo).
- ❖ Nastale pa so nekatere *nove naloge na strani zavezancev*, in sicer, da podajo ugovor zoper informativni izračun, v kolikor se z njim ne strinjajo, v nekaterih primerih morajo oddati vlogo za VDC, vložiti napoved, v kolikor izračuna niso prejeli, urediti rezidentski status.
- ❖ Kljub temu, da zavezanci te dokumente lahko vložijo prek sistema eDavki in da je bilo možno prek tega sistema oddati tudi prejšnje dohodninske napovedi, se delež oddaje dokumentov na tak način z uvedbo informativnega izračuna ni spremenil. Zavezanci v večini primerov oddajajo navedene dokumente osebno na DU ali preko pošte, tako da o spremenjenih *informacijskih tokovih* med zaposlenimi na DU in zavezanci ne moremo govoriti.
- ❖ Zaposleni sproti prejemajo navodila in okrožnice s strani GDU v zvezi s spremembami na področju dohodnine, tako da so z obveščenostjo zadovoljni in s tega vidika ocenjujejo, da se je *količina* in posledično *kakovost informacij* za njihovo delo izboljšala.
- ❖ *Čas izvedbe aktivnosti* se je za zaposlene na DU skrajšal zaradi odprave navedenih aktivnosti. Skrajšal se je tudi čas izdaje odločb, saj sedaj približno 96 % izdanih informativnih izračunov postane odločba, prej pa je bilo samo 31 % prejetih dohodninskih napovedi pravih, ker je bilo ogromno napak s strani zavezancev (Z_DU2).

– **Spremembe pri ljudeh**

- ❖ *Obseg dela na zaposlenega* se je spremenil, porazporedil, saj sedaj ni več masovnega sprejema napovedi okoli 31. marca, ko je bil zadnji rok za oddajo napovedi po prejšnjem

sistemu in nekajmesečnega vnašanja in kontrole napovedi po tem datumu. Sedaj so največje obremenitve januarja zaradi sprejema vlog za VDČ in sprejemanja ugovorov 14 dni po prejemu informativnih izračunov, nato pa se zaposleni poglobljeno ukvarjajo z reševanjem ugovorov, vzpostavijo osebni stik z zavezanci, opravljajo obnove postopka.

- ❖ Delo je iz birokratskega prešlo na bolj vsebinsko, zaradi česar se je povečala *kompleksnost delovnega mesta*. Zaposleni mora vsebinsko poznati področje dohodnine, saj mora znati posredovati informacije zavezancu v zvezi z vlogami za VDČ, informativnimi izračuni. Reševanje ugovorov je vsebinsko zahtevno, tudi informacijski sistem je bolj kompleksen, saj je sedaj vzpostavljen poseben program za vloge za VDČ, za ugovore, za napovedi, prej je obstajal samo en program.
- ❖ Zaposleni so tako morali osvojiti *nove kompetence in veščine*, predvsem vsebinske zaradi spremembe zakonodaje, novih aktivnosti. Za vsebinske spremembe so bila organizirana izobraževanja za zaposlene na GDU.
- ❖ *Komunikacijski tokovi* med zaposlenimi so bili vzpostavljeni že prej, vendar so se sedaj še okrepili zaradi vsebinske kompleksnosti. Zaposleni komunicirajo s sodelavci iz izpostav, drugih uradov, povečala se je tudi komunikacija z GDU, saj v kolikor zaposleni ne najdejo odgovora na težavo znotraj DU, se obrnejo na GDU na koordinatorja za dohodnino.

– Spremembe v organizacijski kulturi

- ❖ Po mnenju vseh zaposlenih, udeleženih v intervjujih, se je *odvisnost od IKT* z novim sistemom odmere dohodnine zelo povečala, saj je sedaj njihov informacijski sistem odvisen od centralnega sistema na GDU, in če tam pride do systemske napake, se delo za njih ustavi.
- ❖ Z vzpostavitvijo centralnega sistema na GDU so vse potrebne informacije zbrane na enem mestu, zato je sistem veliko boljši od prejšnjega, posledično je *odnos do uporabe IKT* postal bolj pozitiven (Z_DU1; Z_DU2). Starejši zaposleni nimajo več strahu pred novimi programi (V_Z_DU3).
- ❖ Okrepila se je zavest po okrepljenem *sodelovanju* med zaposlenimi in tudi s pristojnimi na GDU zaradi večje kompleksnosti dela in odvisnosti od centralnega sistema.

– Spremembe v organizacijski strukturi

- ❖ *Formalizacija* na delovnem mestu se je povečala, saj morajo zaposleni pri svojem delu poznati zakonodajo, podzakonske akte, notranja navodila GDU, notranja navodila DU.
- ❖ Nastale nove aktivnosti so *standardizirane* z informacijskega vidika, procesi so podrobno definirani in opisani, kar pa se tiče reševanja ugovorov, vsak zahteva specifično obravnavo in je težko govoriti o standardizaciji.
- ❖ Naloge na delovnem mestu na DU1 so zaradi uvedenega sistema po davčnem zavezancu (Z_DU1) postale *specializirane* in *generalizirane*. Na DU3 so naloge na eni strani postale bolj specializirane, saj zaposleni sedaj, ko dobi ugovore, rešuje ugovore, ko prejme pritožbe, rešuje te itd. Prej pa je bil zaradi sprejema in vnosa napovedi angažiran celoten urad (V_Z_DU3). Vendar pa je na DU3 sedaj en zaposlen odgovoren za vse zadeve v zvezi z dohodnino enega zavezanca, tako da se na drugi strani pojavi tudi generalizacija (Z_DU3).

Tabela 38: Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino pri Projektu Dohodnina 2007

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	Delež vključenosti organizacije
Medorganizacijske spremembe (GDU – DU; GDU – izplačevalci dohodkov)		– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija – Vertikalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Izmenjava znanj in izkušenj – Stil vodenja	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Centralizacija – Mreženje – Fleksibilnost	
Organizacijske spremembe	GDU	– Prenova celotnega procesa – Horizontalna medorg. integracija – Vertikalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov	– Obseg dela – Kompleksnost del – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije – Sodelovanje med vodjem in zaposlenimi – Stil vodenja	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Centralizacija – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost	Velik
	DU 1	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov	– Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine		– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Specializacija (generalizacija) – Fleksibilnost	Velik (sistem po davčnem zavezancu)

se nadaljuje

nadaljevanje

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	Delež vključenosti organizacije
Organizacijske spremembe	DU 2	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov	– Obseg dela – Kompleksnost del – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT	– Formalizacija – Standardizacija – Fleksibilnost	Velik (sistem po davkih)
	DU 3	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna medorg. integracija – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe – Nadzor procesov – Upravljanje procesov	– Obseg dela – Kompleksnost del – Prerazporeditev zaposlenih – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Fleksibilnost	Velik (200 zaposlenih; sistem po davčnem zavezancu)

se nadaljuje

nadaljevanje

Organizacijska raven sprememb		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura	
Spremembe na delovnem mestu	DU 1	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Nove aktivnosti – Prenos aktivnosti v drugo organizacijo – Prenos aktivnosti s strank – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje zaposlenih	– Formalizacija – Standardizacija – Specializacija (generalizacija)	
	DU 2	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Nove aktivnosti – Prenos aktivnosti v drugo organizacijo – Prenos aktivnosti s strank – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Komunikacijski tokovi – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT	– Formalizacija – Standardizacija	
	DU3	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava nepotrebnih aktivnosti – Nove aktivnosti – Prenos aktivnosti v drugo organizacijo – Prenos aktivnosti s strank – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Nove kompetence in veščine	– Odvisnost od IKT – Odnos do uporabe IKT – Sodelovanje zaposlenih	– Formalizacija – Standardizacija – Specializacija	

8.2.3.6 Medorganizacijski in organizacijski institucionalni dejavniki

Na uvedbo Projekta Dohodnina 2007 in organizacijskih sprememb, povezanih z njim, so imeli pomemben vpliv medorganizacijski in organizacijski spodbujevalni dejavniki, medtem ko zaviralnih dejavnikov udeleženci v intervjujih skorajda niso zaznali.

Medorganizacijski spodbujevalni in zaviralni dejavniki

Po oceni predstavnika GDU so bili ključni dejavniki, ki so na višji ravni pripomogli k uspešni izvedbi Projekta Dohodnina 2007 in ustrezni organizacijski prilagoditvi sodelujočih, naslednji:

- jasna politična podpora na najvišji ravni, katera je bila nujna, saj je uvedba informativnega izračuna dohodnine predstavljala tako revolucionarno spremembo, da je zbujala dvome o izvedljivosti celo znotraj GDU. Takratni direktor Dursa je to podporo uspel pridobiti;
- podpora pristojnega ministra, to je ministra za finance, ki je bila velika in ključna;
- podpora vrhnjega vodstva na GDU je bila velika in takratni direktor GDU se je na tem področju zelo angažiral;
- sodelovanje med sodelujočimi ustanovami, to so Ministrstvo za finance, GDU, DU in izplačevalci dohodkov;
- jasna vizija in cilji projekta;
- odprava zakonskih ovir oz. priprava sprememb zakonodaje, ki je bila podlaga za vzpostavitev informacijskega sistema;
- zanesljivo financiranje, ki je bilo zagotovljeno z načrtom razvojnih programov;
- predhodna vzpostavitev sistema eDavki. Ta sistem je pripomogel k hitrejši uvedbi informacijskega sistema za sprejem podatkov izplačevalcev dohodkov.

Predstavnica DU2 k tem dejavnikom doda še *izrazito spodbudno klimo* v delovni skupini za reformo davčne zakonodaje in po njenem mnenju »*takšnega projekta na ravni Dursa ne bo nikdar več*«. Na strani zaviralnih dejavnikov na medorganizacijski ravni predstavnik GDU izpostavi zgolj *pomanjkanje informatikov* v sodelujočih organizacijah, ki je splošni problem slovenskega javnega sektorja.

Organizacijski spodbujevalni dejavniki

Z vidika organizacij, vključenih v raziskavo, so imeli vsi navedeni spodbujevalni dejavniki pomembno ali ključno vlogo pri izvedbi in uvedbi Projekta Dohodnina 2007 znotraj njih. *Podpora vrhnjega vodstva* in *jasna vizija in cilji glede projekta* v organizaciji sta bila z vidika vseh štirih predstavnikov ključna spodbujevalna dejavnika. Sledijo jima jasna strategija vodenja, jasna strategija upravljanja s človeškimi viri, hitra izmenjava informacij med organizacijami in kvalitetni zunanji izvajalci (Tabela 39). *Podpora vrhnjega vodstva* je bila zagotovljena tako s strani direktorja GDU kot direktorjev preučevanih DU, ki so udeleženi tudi jasno predstavili *vizijo in cilje projekta*. *Hitra izmenjava informacij* med GDU in DU je bila ključna, saj so DU sodelovali pri testiranju informacijskih rešitev. Brez *kvalitetnih zunanjih izvajalcev* projekta ne

bi bilo mogoče izpeljati. Predstavnik GDU doda še, da je k uspešni izvedbi projekta pripomogla tudi *visoka tehnološka razvitost* Dursa kot celote.

Tabela 39: Spodbujevalni organizacijski dejavniki pri Projektu Dohodnina 2007

Spodbujevalni organizacijski dejavniki	GDU	DU1	DU2	DU3
Podpora vrhnjega vodstva v organizaciji	2	2	2	2
Jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji	2	2	2	2
Jasna strategija vodenja	1	2	2	2
Jasna strategija upravljanja s človeškimi viri	1	2	2	2
Vključevanje vseh udeležencev	1	1	1	2
Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami	2	1	1	2
Hitra izmenjava informacij v okviru manjših enot	2	1	1	2
Hitra izmenjava informacij med organizacijami	2	1	2	2
Povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev	1	1	1	2
Kvalitetni zunanji izvajalci	2	1	2	2

Legenda: 0 – nepomemben dejavnik, 1 – pomemben dejavnik, 2 – ključni dejavnik

Organizacijski zaviralni dejavniki

Zaviralnih dejavnikov v sodelujočih organizacijah pri projektu skorajda niso zaznali. Še največjo oviro so predstavljali *pomanjkanje informatikov*, *pomanjkljiv sistem nagrajevanja* in *kompleksnost obstoječih procesov* (Tabela 40). S *pomanjkanjem informatikov* so se soočali predvsem na GDU, kjer so morali za področje dohodnine prezaposliti dva zaposlena z DU Ljubljana, ki sta tehnološko poznala proces. *Pomanjkljiv sistem nagrajevanja* je splošna težava javnega sektorja, saj »uspešnih ljudi ne moreš nagraditi«, »neuspešnih pa ne kaznovati« (P_GDU). Ta sicer pri tem projektu ni imel velikega vpliva, vendar je to splošni problem, s katerim se srečujejo v preučevanih organizacijah. *Kompleksnost obstoječih procesov* je bila ovira, ker je procesov na področju dohodnine veliko. Na GDU so se v manjši meri srečevali še z *nejasno opredeljenimi pristojnostmi in odgovornostmi* med informatiki in poslovno sfero.

Tabela 40: Zaviralni organizacijski dejavniki pri Projektu Dohodnina 2007

Zaviralni organizacijski dejavniki	GDU	DU1	DU2	DU3
Pasivni odnos vodstva v organizaciji	0	0	0	0
Odpor do sprememb s strani zaposlenih	1	0	0	0
Odpor do IKT s strani zaposlenih in vodilnih	0,1	0	0	0
Pomanjkanje sodelovanja med sodelujočimi organizacijami	0	0	0	0
Pomanjkanje sodelovanja med oddelki v organizaciji	0	0	0	0
Kompleksnost obstoječih procesov v organizaciji	1	0	1,2	0
Toga organizacijska pravila	0	0	0	0
Nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti udeležencev	0,1	0	0	0
Pomanjkljiv sistem nagrajevanja	2	0	0	1
Fluktuacija zaposlenih	1	0	0	0
Pomanjkanje informatikov	2	0	1	0
Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj	1	0	1	0
Pomanjkljivo znanje razvijalcev sistemov	0	0	0	0

Legenda: 0 – dejavnik ni predstavljal ovire, 1 – dejavnik je predstavljal oviro, 2 – dejavnik je predstavljal veliko oviro

8.2.3.7 Doseženi cilji projekta in izzivi za prihodnost

Glede na uspešno uvedbo Projekta Dohodnina 2007 in splošno zadovoljstvo z njim v sodelujočih organizacijah so intervjuvanci pričakovano pozitivno ocenili izpolnitev ciljev in pričakovanj projekta. Po mnenju vseh treh predstavnikov DU je projekt z vidika njihove organizacije dosegel vse cilje; po mnenju P_DU2 jih je celo presegel. Tudi predstavnik GDU je mnenja, da so bili cilji doseženi oz. morda celo preseženi. Pri tem poudari, da brez politične podpore, karizme takratnega direktorja, odločenosti in tehnološke izvedljivosti projekta ne bi bilo mogoče izpeljati.

Kljub izpolnjenim ciljem pa predstavniki vidijo še nekatere izzive na področju dohodnine v prihodnosti.

- Predstavnik DU1 si želi, da bi se na ravni celotnega Dursa uveljavil centralizirani sistem, to je sistem po davčnem zavezancu.
- Predstavnici DU2 in DU3 kot glavni izziv vidita v uspešni integraciji dohodnine v nov informacijski sistem Dursa (eDIS), saj se trenutno zaradi pomanjkljivosti tega sistema pojavljajo določene težave na področju dohodnine.
- Predstavnica DU3 vidi možnosti nadaljnje informatizacije tudi na ožjem področju dohodnine, in sicer morebitno integracijo podatkov o cedularnih davkih in obdavčitvi obresti v sistem za tvorbo informativnih izračunov, integracijo podatkov o vzdrževanih družinskih članih v centralni sistem, katere bi lahko delodajalci posredovali v sistem na način, kot so na začetku kontrolne podatke (ti se po novem pridobivajo preko REK obrazcev) itd.
- Predstavnik GDU pa vidi širšo vizijo Dursa v tem, da ta postane brezpapirna organizacija in da sistem eDavkov postane portal izmenjave informacij z zavezanci v drugi smeri, torej da bi zavezanci prek portala pridobili čim več informacij zase.

9 OVREDNOTENJE KONCEPTUALNIH MODELOV/OKVIRJEV IN PREDPOSTAVK – ANALITIČNA GENERALIZACIJA NA PODLAGI IZVEDENIH ŠTUDIJ PRIMERA

Izvedba pluralne študije primera in predstavitev rezultatov po posameznih primerih je zasledovala koncept analitične generalizacije. S pomočjo izbranih primerov namreč želimo preveriti in preučiti ustreznost predhodno vzpostavljenih konceptualnih modelov/okvirjev in na njihovi osnovi izpeljanih predpostavk. Na podlagi predstavitve rezultatov po podpoglavjih pri vsakem od primerov lahko analitično generalizacijo izpeljemo na naslednji način: (1) z rezultati v podpoglavjih »Vloga IKT v procesu organizacijskega preoblikovanja« in »Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino« lahko ovrednotimo *formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave* in preverimo predpostavko, **da IKT predstavlja osrednji spodbujevalni dejavnik organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave ob sočasni soodvisnosti od sprememb v ostalih organizacijskih elementih**; (2) s predstavitvijo rezultatov v podpoglavjih »Globina organizacijskega preoblikovanja« in »Narava organizacijskega preoblikovanja glede na globino« ovrednotimo *konceptualni model organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave s pripadajočimi atributi globine in narave*

organizacijskega preoblikovanja in predpostavko, **da uvajanje sodobnih IKT v dobi e-uprave spodbuja premik od sprememb prve stopnje k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne in večstopenjske**; in (3) s predstavljenimi rezultati v podpoglavju »Medorganizacijski in organizacijski institucionalni dejavniki« prikazemo *pomembnost umestitve organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v institucionalni okvir* in ovrednotimo predpostavko, **da je organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave treba obravnavati v povezavi z institucionalnimi dejavniki na organizacijski in medorganizacijski ravni** ter opredelimo, kateri so ključni institucionalni dejavniki.

9.1 Ovrednotenje konceptualnih modelov/okvirjev

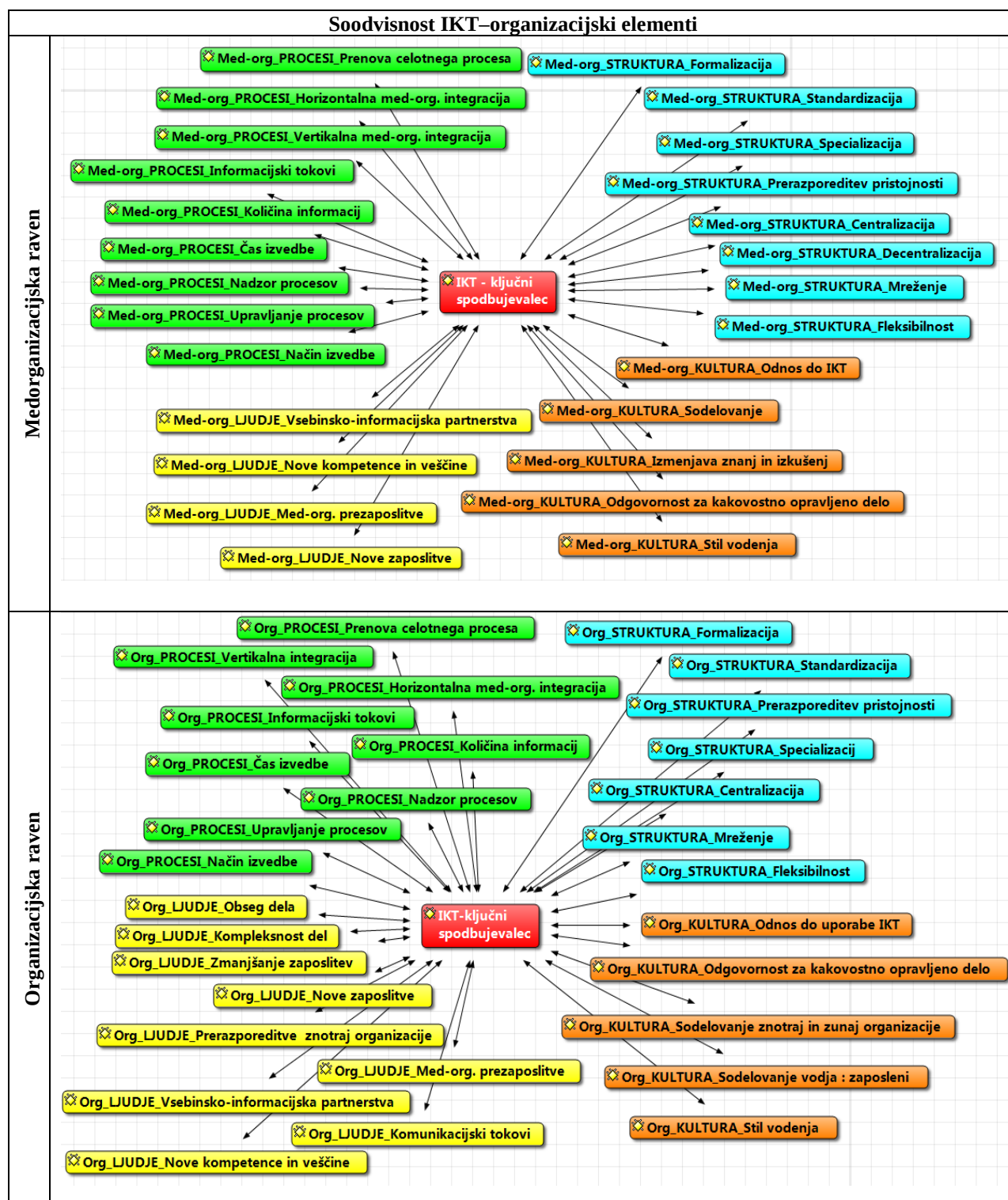
9.1.1 Ovrednotenje formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave

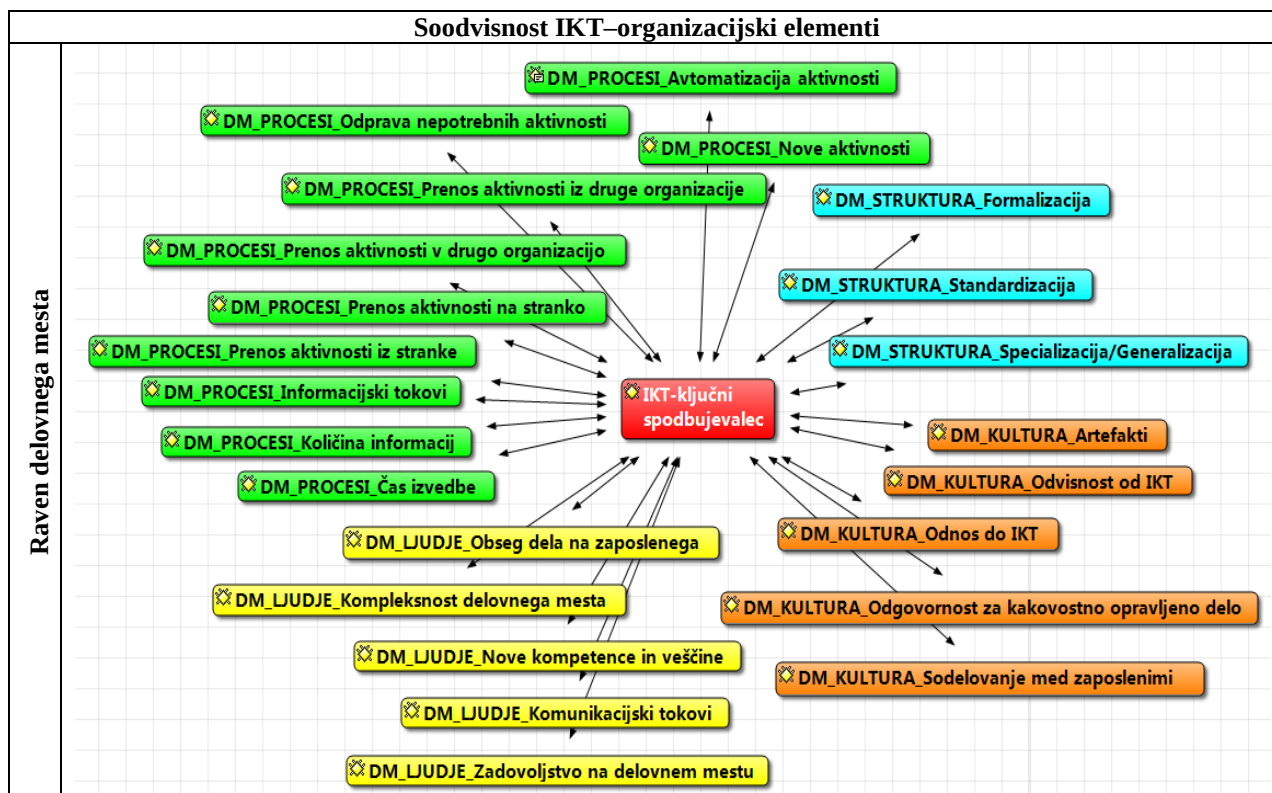
Izhodišče predlaganega formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave (Slika 14) je, da je IKT osrednji spodbujevalec organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, ki pa ne more delovati neodvisno, ampak je za optimalno izrabo potencialov močno soodvisen od sprememb v ostalih organizacijskih elementih. Predlagani okvir smo sicer delno ovrednotili že s prikazanimi ilustrativnimi primeri v podpoglavjih 3.2.3 in 4.3.4, s katerimi smo prikazali, da je IKT na eni strani ključni spodbujevalec organizacijskega preoblikovanja, na drugi strani pa so za izkoriščenje njegovih potencialov potrebne spremembe v ostalih organizacijskih elementih. Vendar smo hkrati tudi opozorili na pomanjkljivosti ilustrativnih primerov, saj ti ne omogočajo celovitega ovrednotenja formalnega okvirja zaradi njihove parcialne obravnave organizacijskega preoblikovanja. Na podlagi rezultatov po izbranih projektih e-uprave želimo formalni okvir celoviteje ovrednotiti: (1) s prikazom soodvisnosti med IKT in organizacijskimi elementi (poudarjene povezave na Sliki 14); in (2) s prikazom soodvisnosti med samimi organizacijskimi elementi (povezave, prikazane s prekinjeno črto na Sliki 14), in sicer na vsaki od treh organizacijskih ravni.

9.1.1.1 Soodvisnost IKT–organizacijski elementi

Pri predstavitvi soodvisnosti med IKT in organizacijskimi elementi si pomagamo s programom ATLAS.ti. Združimo kodne sisteme vseh treh projektov, pri čemer dobimo skupni kodni sistem. Upoštevamo kode, ki predstavljajo attribute organizacijskih elementov iz Tabele 12. Na podlagi citatov, ki se izpišejo poleg izbranih kod za vse tri projekte, izpeljemo skupne zaključke o odnosu med IKT in organizacijskimi elementi (procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura) oz. atributi teh elementov. Pred podrobnejšim opisom soodvisnosti med IKT in atributi organizacijskih elementov na Sliki 22 vizualno prikazujemo soodvisnost z mrežnimi diagrami za vsako izmed identificiranih organizacijskih ravni. Ti so izdelani na podlagi izbranih kod in citatov v programu ATLAS.t. i.

Slika 22: Soodvisnost med IKT in organizacijskimi elementi ob uvajanju izbranih projektov e-uprave





Vir: Atlas.ti

1.) Soodvisnost IKT–procesi

Medorganizacijska raven

- ❖ Brez IKT *popolna prenova procesov* pri izbranih projektih e-uprave (proces registracije gospodarskih družb (Projekt e-VEM), proces uveljavljanja pravic iz javnih sredstev (Projekt eSociala) in proces odmere dohodnine (Projekt Dohodnina 2007)) v takšni obliki, kot je bila izvedena, ne bi bila mogoča.
- ❖ Pogoj za prenovu procesov je bila *medorganizacijska horizontalna integracija* procesov (integracija procesov sodišč, Ajpesa, Dursa, ZZZS-ja, ZRSZ-ja in OZS-ja v sistem e-VEM) in virov podatkov iz različnih organizacij znotraj in zunaj javnega sektorja (integracija 44 različnih virov podatkov iz 26 organizacij v sistem eSociala; integracija davčnega registra, centralnega registra prebivalstva, registra prostorskih enot, PRS in registra digitalnih potrdil v sistem e-VEM, integracija evidenc izplačevalcev dohodkov v centralni sistem na GDU) in tudi *medorganizacijska vertikalna integracija* (Projekt Dohodnina 2007).
- ❖ Integracija procesov in virov podatkov v centralni informacijski sistemi radikalno spremeni *informacijske tokove* med vključenimi organizacijami, saj se dokumenti in podatki med organizacijami izmenjujejo elektronsko (npr. v primeru registracije g. d. po starem sistemu je poslovanje med notarji in sodišči v celoti potekalo v papirni obliki, izplačevalci dohodkov so posredovali podatke na DU v papirni obliki, na disketah oz. zgoščenkah).
- ❖ Spremenjeni *informacijski tokovi* običajno povzročijo povečano *količino informacij* med organizacijami, zbrano na enem mestu.
- ❖ *Čas izvedbe procesa* med organizacijami se s spremembo *informacijskih tokov* spremeni, praviloma skrajša (Projekt e-VEM in Projekt Dohodnina 2007), vendar je pri nekaterih

procesih, kjer gre za popolnoma nov proces (integracija virov podatkov v skupni sistem eSociala) o skrajšanju časa nemogoče govoriti.

- ❖ *Nadzor* nad izvedbo integriranega procesa in nad integriranim informacijskim sistemom se običajno prenese na centralni organ (nadzor nad sistemom e-VEM in nadzor nad procesom integracije podatkov v sistem eSociala je prevzel MJU, nadzor nad pridobivanjem podatkov s strani izplačevalcev dohodkov pa GDU).
- ❖ Medorganizacijska horizontalna integracija povzroči tudi *spremembe v upravljanju procesov*. Informacijsko upravljanje procesa registracije je prešlo s sodišč na Ajpes, upravljanje procesa uveljavljanja pravic iz javnih sredstev je iz CSD prešlo na MDDSZ in upravljanje procesa odmere dohodnine z DU na GDU.
- ❖ Pri integraciji procesov in virov podatkov ter vzpostavljanju centralnih informacijskih sistemov praviloma sodelujejo zunanji izvajalci, pri vsebinski podpori integraciji pa predstavniki vključenih organizacij (*način izvedbe*).

Organizacijska raven

- ❖ *Prenova procesov* na medorganizacijski ravni se prenese tudi na raven organizacij, vključenih v proces, in posledično v integriran informacijski sistem, vendar jo organizacije občutijo različno. Ob vključitvi v sistem e-VEM je na Okrožnem sodišču prišlo do radikalne prenove procesa vpisa v sodni register, za Ajpes in Izpostavo Ajpes, ki sta se s postopkom registracije srečali že ob uvedbi sistema e-VEM za s. p., je bila prenova procesa registracije velika, pri organizacijah, katerih procesi so se vključili v skupni sistem, pa je prišlo do nadgradnje oz. informatizacije že obstoječih procesov. Ob vključitvi v sistem eSociala se je proces uveljavljanja pravic iz javnih sredstev radikalno prenovil na CSD, na MDDSZ so procesi ostali isti, na Dursu in ZZZS-ju so nadgradili že obstoječi proces posredovanja podatkov, na Gursu pa so vzpostavili le dodaten kanal posredovanja podatkov v sistem. Vzpostavitev centralnega informacijskega sistema odmere dohodnine je zahtevala radikalno prenavo procesov in nove procese na GDU, nastali so novi procesi na DU, izplačevalci dohodkov pa so morali prilagoditi evidence za posredovanje podatkov v skupni sistem.
- ❖ Prenova procesov znotraj organizacij običajno zahteva *vertikalno integracijo procesov oz. podatkov*. Na Dursu so se morali ob vključitvi v sistem e-VEM povezati davčni podatki in podatki o DDV, na CSD so se prej razpršene pravice integrirale v enotni sistem, v primeru prenosa procesa posredovanja podatkov v sistem eSociala in prenosa procesa odmere dohodnine z DU na GDU je prišlo do vertikalne integracije znotraj Dursa.
- ❖ Organizacije zaznajo tudi *medorganizacijsko horizontalno integracijo*, kjer se morajo zaradi vključitve v skupni sistem povezati z nekaterimi organizacijami. Npr. z vzpostavitvijo sistema za tehnične preveritve vlog za vpis v sodni register se je Ajpes povezal z Okrožnim sodiščem, ZZZS se je ob vključitvi svojega procesa v sistem e-VEM povezal z Ajpesom in ZRSZ-jem, OZS z Ajpesom, proces na CSD se je povezal s podatki posredovalcev virov podatkov itd.
- ❖ *Informacijski tokovi* znotraj organizacij se zaradi vključitve v skupni sistem v večini primerov spremenijo in organizacije v celoti preidejo na elektronsko izmenjavo in pridobivanje dokumentov in podatkov, vendar pa je v nekaterih organizacijah elektronska izvedba procesa možna le v delu procesa, ki je bil vključen v skupni sistem (npr. ZZZS,

OZS), medtem ko je znotraj organizacije še vedno možna tudi fizična izvedba procesa (fizični sprejem vlog).

- ❖ Spremembe v *količini informacij* organizacije občutijo različno, saj tiste, ki potrebujejo podatke in dokumente iz skupnega sistema neposredno za izvedbo svojih procesov (npr. Izpostava Ajpes, CSD, GDU), spremembe v količini občutijo precej bolj kot tiste, ki te podatke oz. dokumente prispevajo v skupni sistem.
- ❖ Spremembe v *času izvedbe procesa* znotraj organizacij so različne, saj se je čas procesa v primeru vključitve v sistem e-VEM radikalno skrajšal za Ajpes, Izpostavo Ajpes in Okrožno sodišče, medtem ko organizacije, katerih procesi so vključeni v skupni sistem, teh sprememb skoraj niso zaznale. Zaradi vključitve novih pravic v sistem ISCS2 in pridobivanja podatkov iz pladnja se je čas izvedbe procesa na CSD podaljšal, na MDDSZ se je podaljšal zaradi povečanega obsega dela, medtem ko se je na Dursu čas posredovanja podatkov v skupni sistem radikalno skrajšal. Tudi čas izvedbe postopkov v zvezi z odmero dohodnine na GDU in DU se je radikalno skrajšal.
- ❖ *Nadzor* nad procesi znotraj organizacij se spremeni v delu, v katerem so procesi vključeni v skupni sistem. Generalni nadzor nad procesi organizacij, vključenih v sistem e-VEM, ima MJU, Notarska zbornica je pridobila določen nadzor nad procesi notarjev, ki so vključeni v ta sistem, katerega prej ni imela. MDDSZ je pridobil nadzor nad podatki, ki prihajajo v skupni sistem in s tem nadzor nad uporabo teh podatkov s strani CSD. GDU je v celoti prevzel nadzor nad procesom odmere dohodnine.
- ❖ *Upravljanje procesov*, vključenih v sistem e-VEM, je ostalo v pristojnosti organizacij, izjema je Ajpes, ki je prevzel v informacijsko upravljanje sodni register, ki je bil prej v pristojnosti Vrhovnega sodišča. MDDSZ po novem upravlja proces uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, katerega izvajalci so CSD; tudi GDU je postal upravljavalec procesa odmere dohodnine.
- ❖ Organizacije si praviloma pri prenovi procesov oz. pri vključitvi procesov in podatkov v skupni sistem pomagajo z zunanjimi izvajalci, ki so v večini primerov s temi organizacijami sodelovali že prej, ter z lastnimi kadri (*način izvedbe*).

Raven delovnega mesta

- ❖ Uporabniki novih informacijskih sistemov največje spremembe občutijo v procesih oz. aktivnostih, ki jih izvajajo, saj uvedba novih sistemov povzroči *avtomatizacijo aktivnosti*, ki so se prej pretežno izvajale v fizični obliki, *odpravo nepotrebnih aktivnosti*, *vedbo novih*, *prenos aktivnosti v/iz druge organizacije* in *prenos aktivnosti iz/na stranko*:
 - Pri notarjih in referentih na sodiščih so bile aktivnosti radikalno *avtomatizirane*, saj je njihovo poslovanje pred uvedbo sistema e-VEM potekalo v papirni obliki. Poleg tega so bile nekatere aktivnosti za referente na sodiščih in notarje *odpravljene* in so se prenesle na točke VEM. Pri zaposlenih na točkah VEM so posledično nastale *nove aktivnosti*, ki so bile v celoti avtomatizirane (izjema je sočasna elektronska in fizična hramba dokumentov, prejetih v fizični obliki). Na točke VEM so se *prenesle tudi aktivnosti* z Ajpesa, Dursa, iz ZZZS-ja, ZRSZ-ja in OZS-ja zaradi vključitve procesov teh organizacij v sistem e-VEM, kar je povzročilo tudi *prenos aktivnosti iz strank* na točke VEM, saj strankam sedaj ni več treba k notarju, na sodišče, ZZZS, ZRSZ, Durs in OZS. Vendar pa

so na drugi strani v primeru registracije g. d. prek spleta *aktivnosti* iz točk VEM *prešle na stranke*.

- Zaposlenim na CSD so se z uvedbo ISCSD2 aktivnosti v celoti *avtomatizirale*, vendar so bile nekatere njihove aktivnosti avtomatizirane tudi že z ISCSD1. Največja avtomatizacija se je zgodila na relaciji zaposleni na CSD–stranke, saj so stranke prej same dostavljale podatke za odločanje o pravicah, sedaj pa ti podatki avtomatsko pridejo iz pladnja v aplikacijo. Za zaposlene na CSD je bil tako *odpravljen* ročni vnos podatkov iz dokumentov strank v sistem, vendar pa so na drugi strani za zaposlene nastale *nove aktivnosti* zaradi prenosa odločanja o nekaterih pravicah iz občin, Zpiza in ZZS-ja.
- Centraliziran informacijski sistem odmere dohodnine na GDU je za zaposlene na DU pomenil *odpravo nepotrebnih aktivnosti*, kot so sprejem, ročni vnos, kontrola in arhiviranje napovedi in tudi sprejemanje podatkov s strani izplačevalcev dohodkov, in *prenos* večine aktivnosti na področju dohodnine na GDU. So pa na drugi strani zaposleni pridobili *nove aktivnosti* na področju dohodnine, kot so sprejem, vnos, reševanje in arhiviranje ugovorov, sprejem in vnos vlog za VDC in naknadnih napovedi, ki so delno avtomatizirane, saj vnos in arhiviranje teh dokumentov poteka v fizični obliki. Z uvedbo informativnega izračuna dohodnine je večina aktivnosti s *strank* prešla na GDU, s tem da so na drugi strani za stranke nastale nekatere nove naloge.
- ❖ Novi informacijski sistemi spremenijo *informacijske tokove* za zaposlene, saj le-ti sedaj informacije, podatke in dokumente, ki jih potrebujejo pri delu, pridobijo in si jih izmenjujejo elektronsko (npr. zaposleni na točkah VEM v celoti izvedejo postopek vpisa g. d. v elektronski obliki, zaposleni na CSD avtomatsko pridobijo podatke za odločanje iz pladnja), informacijski tokovi s strankami pa so bili vzpostavljeni tudi že predhodno (npr. možna elektronska oddaja dohodninske napovedi prek sistema eDavki, oddaja elektronske vloge za otroški dodatek) in se z vzpostavitvijo novega sistema niso bistveno spremenili/okrepili.
- ❖ Uvedba novega sistema in z njim avtomatizacija aktivnosti ne privedeta nujno do *skrajšanja časa izvedbe* aktivnosti. Zaposlenim na točkah VEM se je zaradi uvedbe vrste novih aktivnosti čas izvedbe podaljšal, pri notarjih se je čas izvedbe aktivnosti skrajšal v delu, kjer gre za elektronsko poslovanje s sodišči, medtem ko je vsebinski del postopka ostal enak. Zaradi odločanja o več pravicah hkrati, ki vplivajo ena na drugo, in posredovanja zahtev za pridobitev cele vrste podatkov iz pladnja se je čas izvedbe aktivnosti (izdaje odločbe) za zaposlene na CSD podaljšal, saj so prej stranki lahko odločbo izdali takoj, sedaj pa morajo čakati, da se baza podatkov napolni do te mere, da lahko zakonito odločijo.
- ❖ Uvedba novih informacijskih sistemov močno poveča *količino informacij*, ki jih zaposleni potrebujejo pri svojem delu, kar pa lahko na drugi strani ovira kakovost le-teh. Za zaposlene na točkah VEM in CSD so sedaj sicer vse informacije, ki jih potrebujejo pri delu, zbrane na enem mestu, vendar je količina teh informacij tako velika, da je kakovost lahko vprašljiva.

2.) Soodvisnost IKT–ljudje

Medorganizacijska raven

- ❖ Informacijska podpora integriranim procesom ne bi bila mogoča brez vzpostavitve *vsebinsko-informacijskih partnerstev*, v katera so vključeni vsebinci sodelujočih organizacij

(najpogosteje pravniki) in informatiki, tako notranji kot zunanji. Partnerstva so potrebna zaradi uskladitve informatizacije procesov in informacijskih virov s pravnimi predpisi in vsebino procesov. V primeru uskladitve informacijskih virov s pravnimi predpisi ob vzpostavljanju sistema eSociala je bilo npr. treba povezati informatike in vsebinke s strani MDDSZ, razvijalce pladnja in skrbnike infrastrukture na MJU, razvijalce sistema ISCSD2, skrbnike virov ter informatike in vsebinke organizacij, ki so posredovalci virov podatkov.

- ❖ Udeleženci, ki sodelujejo pri integraciji procesov in virov podatkov, morajo na eni strani osvojiti *nove kompetence in veščine*, na drugi pa morajo biti usposobljeni za posredovanje potrebnih kompetenc in veščin drugim udeležencem v procesu. Razvijalci integriranega sistema e-VEM so se prvič srečali s tako obsežnim sistemom, kjer je bilo treba povezati toliko registrov in procesov in so sproti pridobivali nova znanja in veščine, tudi v primeru integracije virov v sistem eSociala je bila potrebna visoka usposobljenost razvijalcev, pri čemer so se že lahko opirali na znanja in izkušnje, pridobljene pri Projektu e-VEM. Predstavniki iz vključenih organizacij (najpogosteje vsebinke) na drugi strani sodelujejo pri usposabljanju uporabnikov novih informacijskih sistemov. Pri usposabljanjih za referente na točkah VEM in notarje so sodelovali predstavniki organizacij, katerih procesi so se vključili v skupni sistem e-VEM, pri usposabljanjih za zaposlene na CSD so sodelovali predstavniki MDDSZ, GDU je pripravil posebne delavnice in izobraževanja za izplačevalce dohodkov in tudi za zaposlene na DU.
- ❖ Integrirani informacijski sistemi in prenos procesov iz drugih organizacij naj bi imeli za posledico *prezaposlitve zaposlenih med organizacijami*, kar pa se v primeru prenosa (večine) procesa registracije iz sodišč na točke VEM ni zgodilo, v primeru prenosa procesa uveljavljanja nekaterih pravic iz javnih sredstev iz občin pa je prišlo do prezaposlitev zaposlenih iz občin na CSD, vendar ne v takšnem obsegu kot je bilo predvideno (od predvidenih 150 prezaposlitev je bilo izvedenih približno 70).
- ❖ *Nove zaposlitve* na medorganizacijski ravni so bile potrebne le v primeru Projekta eSociala, kjer sta bili izvedeni dve novi zaposlitvi na MJU in dve na MDDSZ za zagotavljanje administrativne in tehnične pomoči.

Organizacijska raven

- ❖ Integracija procesov in podatkov v skupni informacijski sistem v vključenih organizacijah povzroči spremembe v *obsegu dela*, ki se poveča ali zmanjša. Vključitev v sistem e-VEM je povzročila povečan obseg dela in nove naloge na Ajpesu in Izpostavi Ajpes in zmanjšan obseg dela na Okrožnem sodišču, medtem ko so v ZRSZ, ZZZS in OZS zaznali dodatno delo k že obstoječemu. Vzpostavitev sistema eSociala je povzročila radikalno povečan obseg dela na CSD in MDDSZ, v okviru Dursa pa se je obseg dela zmanjšal na DU in nekoliko povečal na GDU. Manjši obseg dela so na DU zaznali tudi ob uvedbi centralnega informacijskega sistema za odmero dohodnine na GDU.
- ❖ Manjši obseg dela ne pomeni nujno tudi *zmanjšanja zaposlitev*, saj so npr. referenti na Okrožnem sodišču pridobili nove naloge na drugih področjih, zaposleni na DU se lahko zaradi prenosa procesa posredovanja podatkov v sistem eSociala na GDU posvečajo vsebinsko zahtevnejšim postopkom. V primeru Projekta Dohodnina 2007 so zaposleni na DU pridobili nove naloge na področju dohodnine, ki so vsebinsko zahtevnejše, zato ni bilo

zmanjšanja zaposlitev. So pa v primeru DU3, ki je velik urad, zmanjšali število kontrolorjev za dohodnino z 11 na pet in jih *prerazporedili* znotraj Oddelka fizičnih oseb oz. v druge oddelke.

- ❖ Na drugi strani povečan obseg dela in nove naloge ne pomenijo nujno *novih zaposlitev*, saj se te po navadi nadomestijo s *prerazporeditvami zaposlenih* znotraj organizacij, v nekaterih primerih tudi s *prezaposlitvami med organizacijami* in z zadržanjem kadrov iz naslova predhodnih projektov (npr. primer Ajpesa, kjer so se ob vključitvi v Projekt e-VEM obdržali nekateri kadri iz naslova Projekta e-VEM za s. p.). V primeru vključitve v sistem e-VEM so se nove zaposlitve pojavile samo na Izpostavi Ajpes, kjer so izvedli tri nove zaposlitve, poleg tega so izvedli še notranje prerazporeditve zaposlenih na točke VEM; notranje prerazporeditve so izvedli tudi na Ajpesu. Povečan obseg dela so ob vključitvi v sistem eSociala z notranjimi prerazporeditvami zaposlenih reševali na MDDSZ, kjer so pridobili tudi dve novi zaposlitvi v Sektorju za IT. Notranje prerazporeditve so izvedli tudi na CSD, na CSD1 in CSD2 je bilo izvedenih še nekaj prezaposlitev iz občin, katere pa so bile realizirane v precej manjšem obsegu od predvidenega. Vsi CSD so zaradi novega informacijskega sistema na novo pridobil t. i. informatorja, katerega zaposlitev je bila financirana iz ESS.
- ❖ V organizacijah, kjer se je obseg dela povečal, je praviloma prišlo tudi do večje *kompleksnosti del*. Na Ajpesu so npr. morali na novo snovati vsebino informacijskega sistema sodnega registra. Nova dela na področju obdelave, testiranja in nadzora nad kvaliteto podatkov za odmero dohodnine na GDU so močno povečala kompleksnost del v Službi za IT in Sektorju za davčni nadzor.
- ❖ Podobno kot na medorganizacijski ravni se tudi na ravni organizacij vzpostavljajo *vsebinsko-informacijska partnerstva*, predvsem v organizacijah, katerih postopki in podatki se integrirajo v skupni sistem. Informacijsko podporo procesov in podatkov je namreč treba uskladiti z njihovo vsebino, zato prihaja do povezovanja zaposlenih na področju vsebine in zaposlenih na področju informatike ter tudi zunanjih izvajalcev.
- ❖ Okrepi se *komunikacija* znotraj organizacije in tudi zunaj nje, saj morajo organizacije zaradi povezanosti njihovih procesov in podatkov s procesi in podatki drugih organizacij, vključenih v sistem, veliko komunicirati med seboj. Povečala se je npr. komunikacija med Ajpesom in sodišči, med notarji in sodišči, med točkami VEM in organizacijami, katerih postopki so vključeni v skupni sistem, na CSD se je še posebej okrepila komunikacija znotraj CSD, več komunicirajo tudi z MDDSZ predvsem zaradi zagotavljanja uporabniške pomoči ipd.
- ❖ Novi kompleksni informacijski sistemi zahtevajo osvojitve *novih kompetenc in veščin* tako na strani uporabnikov kot razvijalcev sistemov.

Raven delovnega mesta

- ❖ Spremenjen *obseg dela na zaposlenega* je ena izmed najpogostejših sprememb, ki jih spremlja uvedba in uporaba novih informacijskih sistemov. Zaposleni na točkah VEM so spremembe v obsegu dela zaznali različno glede na organizacijo, v okviru katere je točka VEM organizirana. Na točki VEM pri Dursu se je obseg dela na področju registracije zmanjšal (če ga primerjajo z registracijo s. p. po starem sistemu), saj beležijo majhen odstotek postopkov v zvezi z registracijo g. d., na točki VEM pri OZS se je obseg dela

povečal zlasti na začetku uvedbe sistema e-VEM in tudi zaradi dodatnega dela svetovanja. Na točkah VEM pri Izpostavi Ajpes se je obseg dela na zaposlenega radikalno povečal, saj se stranke največ poslužujejo prav točk VEM pri izpostavah Ajpes, poleg tega so zaposleni na točkah VEM pri Ajpes odgovorni tudi za tehnično preveritev prejetih elektronskih vlog iz vseh ostalih točk VEM in notarjev pred posredovanjem sodišču. Tudi zaposlenim na CSD se je obseg dela radikalno povečal, zaradi sočasnega odločanja o več pravicah, ki so integrirane v nov sistem in zaradi podaljšanega postopka obravnave vloge in dolgotrajnega pridobivanja podatkov. Za zaposlene na DU pa se je obseg dela prerazporedil, saj sedaj ni več masovnega sprejema in vnosa napovedi okoli 31. marca, ko je bil skrajni rok za oddajo napovedi.

- ❖ Integrirani informacijski sistemi običajno povečajo *kompleksnost delovnega mesta*, saj morajo npr. v primeru uporabe sistema e-VEM zaposleni na točkah VEM poznati vsebino postopkov drugih organizacij (ZZZS, ZRSZ, Durs, OZS), notarji so morali osvojiti elektronsko poslovanje, katerega prej niso bili vajeni, za zaposlene na CSD in DU je delo postalo bolj vsebinsko zahtevno.
- ❖ Za ustrezno obvladovanje večje kompleksnosti delovnega mesta morajo zaposleni pridobiti *nove kompetence in veščine*, in sicer tako tehnične kot vsebinske. Na CSD so zaposleni morali osvojiti zahtevna tehnična znanja zaradi prenosov podatkov in vsebinska znanja zaradi razmejitve, katere podatke upoštevati in katere ne. Poleg tega pridobivajo vedno nove naloge zaradi spremembe zakonodaje in posledičnih prilagoditev ISCSD2, kar od njih zahteva veliko samoučenja. Zaposleni na DU so se morali seznaniti z vsebinskimi spremembami in novim informacijskim sistemom.
- ❖ Integrirani informacijski sistemi zaposlene silijo k večji *komunikaciji med zaposlenimi* tako znotraj kot zunaj organizacije. Ob vključitvi v sistem e-VEM se je povečala komunikacija med zaposlenimi na točkah VEM in zaposlenimi iz organizacij, katerih postopki so vključeni v sistem, med notarji in sodišči in med zaposlenimi na točkah VEM. Zaposleni na CSD z namenom izmenjave izkušenj in informacij z novim informacijskim sistemom organizirajo timske sestanke zaposlenih. Zaradi vsebinske zahtevnosti nalog na področju dohodnine so se komunikacijski tokovi še okrepili tudi med zaposlenimi na DU.
- ❖ O tem, v kolikšni meri uvedba novih informacijskih sistemov prispeva k *povečanju/zmanjšanju zadovoljstva na delovnem mestu*, je težko govoriti, saj nekateri zaposleni lažje sprejemajo nove rešitve kot drugi. Vendar pa je v primeru uvedbe ISCSD2 možno zaznati splošno povečanje nezadovoljstva na delovnem mestu zaradi izpadov sistema, slabe kakovosti podatkov, dolgotrajnega pridobivanja podatkov ipd.

3.) Soodvisnost IKT–organizacijska kultura

Medorganizacijska raven

- ❖ Integrirani informacijski sistemi spremenijo *odnos do IKT* med organizacijami, vključenimi v sistem. Radikalna sprememba odnosa do IKT je bila zlasti zaznana v primeru Projekta eSociala, kjer so se posredovalci virov podatkov pričeli zavedati, da je zaradi integracije v skupni sistem eSociala treba nekatere njihove podatke informatizirati, močno se je okrepila zavest o elektronski izmenjavi podatkov med organizacijami.

- ❖ *Sodelovanje, izmenjava znanj in izkušenj* med sodelujočimi organizacijami se pri vzpostavljanju centralnih informacijskih sistemov močno okrepi. Med organizacijami vlada velika soodvisnost, izvesti morajo podobne korake v istem času. Predstavniki organizacij sodelujejo pri usposabljanju uporabnikov sistema. Izmenjava znanj in izkušenj s predhodno izvedbo podobne integracije je neprecenljiva (npr. prenos izkušenj iz Projekta e-VEM na Projekt eSociala), prihaja do prenosa poslovnega znanja med organizacijami (npr. prenos znanj z DU na GDU).
- ❖ Integrirani informacijski sistemi zaradi večje transparentnosti, možnosti spremljanja opravil, sledljivosti dostopa, odgovornosti vseh sodelujočih organizacij za pravilno delovanje sistema povečajo *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo* med organizacijami.
- ❖ Vzpostavitev tovrstnih informacijskih sistemov in veliko število udeležencev pri vzpostavitvi le-teh zahtevajo nov *stil vodenja*. Pri Projektu e-VEM je bila prednost vodenja v tem, da je bil glavni koordinator projekta neodvisni organ (MJU), ki ni bil pristojen za nobeno vsebinsko področje in je zato lahko izključno zasledoval cilje projekta in skrbel za uravnoteženje interesov sodelujočih organizacij. Pri Projektu eSociala je bil vzpostavljen dvotirni način vodenja, kjer je bil vodja vsebinskega dela projekta MDDSZ, vodja tehničnega dela pa MJU. Projekt Dohodnina 2007 je bil prvi projekt na ravni Dursa, ki je bil projektno voden in je tudi prinesel nov način vodenja.

Organizacijska raven

- ❖ *Odnos do uporabe novih informacijskih rešitev* se spremeni tudi znotraj organizacij. Ob uvedbi sistema e-VEM so se notarji pri svojem delu prvič srečali z elektronskim poslovanjem in posledično se je njihov odnos do IKT radikalno spremenil, na drugi stani pa so na ZRSZ že imeli razvito lastno informacijsko rešitev za elektronsko oddajo prijave delavca v zaposlitev, zato je bil njihov odnos do vključitve v sistem e-VEM na začetku odklonilen. Ob uvedbi sistema eSociala je odnos do novih IKT rešitev postal bolj pozitiven na MDDSZ in pri posredovalcih virov podatkov, medtem ko je bil na strani CSD odnos do uporabe ISCSD2 na začetku negativen, ker sistem ni deloval tekoče, kakovost informacij je bila vprašljiva. Nove IKT rešitve, zasnovane v okviru Projekta Dohodnina 2007, so tako na GDU kot DU pripomogle k še bolj pozitivnemu odnosu do IKT v okviru Dursa.
- ❖ Vključitev v integrirani informacijski sistem poveča *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo* znotraj organizacij. Ajpes je po vključitvi v sistem e-VEM postal odgovoren za stalno delujoč informacijski sistem sodnega registra in tehnični preveritelj za sodišča, kar poveča odgovornost za stalno delujoč informacijski sistem. ISCSD2, v katerega so integrirane vse pravice iz javnih sredstev, je radikalno povečal občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo na CSD, saj zaposleni sedaj odločajo o vseh pravicah hkrati, prej pa so sami o eni. Posredovalci virov podatkov v sistem eSociala se sedaj še bolj zavedajo, da njihovi podatki vplivajo na pravice državljanov, kar tudi povečuje občutek odgovornosti. Centralni informacijski sistem za odmero dohodnine je radikalno povečal občutek odgovornosti na GDU, saj je postopek odmere dohodnine s tem sistemom v celoti prešel z davčnih zavezancev in DU na GDU.
- ❖ Potreba po *sodelovanju znotraj in še zlasti zunaj organizacij* se z uvedbo novih IKT močno poveča. Zaradi vsebinskega usklajevanja informacijskega sistema sodnega registra je bilo

vzpostavljeno tesno sodelovanje med Ajpesom in Vrhovnim sodiščem, Notarska zbornica je ob vključitvi notarjev v sistem e-VEM še okrepila svoje sodelovanje s sodišči zaradi poenotenja sodne prakse, Izpostava Ajpes je pričela še bolj sodelovati in se posvetovati z drugimi izpostavami. CSD so zaradi izmenjave informacij in izkušenj z novim sistemom pričeli sodelovati z drugimi CSD v regiji. Centralni sistem odmere dohodnine je povečal sodelovanje med GDU in DU in sodelovanje GDU z izplačevalci dohodkov.

- ❖ Znotraj organizacij se okrepi *sodelovanje med vodjo in zaposlenimi*. Ob vključitvi v sistem e-VEM (za g. d.) so na Dursu zaznali povečano sodelovanje med takratnim direktorjem in zaposlenimi, ki so sodelovali pri projektu, saj so pri Projektu e-VEM za s. p. to podporo oz. sodelovanje močno pogrešali. Na GDU se je sodelovanje med direktorjem in zaposlenimi oz. člani delovne skupine ob uvajanju centralnega sistema odmere dohodnine zelo okrepilo. Ob uvedbi ISCS2 se je tovrstno sodelovanje močno okrepilo na CSD predvsem zaradi preobremenjenosti zaposlenih, zapletenosti novega sistema. Direktorji na CSD so morali ubrati *nov način/stil vodenja*, kjer je bilo treba okrepiti komunikacijo, spremeniti način motiviranja zaposlenih in na splošno nameniti več časa odnosom z zaposlenimi.

Raven delovnega mesta

- ❖ Spremembe v vidnih elementih kulture, t. i. *artefaktih*, so v primeru uvedbe novih IKT najbolj vidne na ravni delovnega mesta. V primeru točk VEM so pisarne zaposlenih morale postati opremljene z dovolj zmogljivim računalnikom, tiskalnikom in skenerjem, poleg tega je moral vsak referent na točki VEM pridobiti svojo pisarno zaradi zagotovitve diskretnosti obravnave stranke. Na CSD je oz. naj bi prišlo do vzpostavitve t. i. sodobnega delovnega mesta, selitve zaposlenih, prerazporeditve omar, stolov, računalnikov.
- ❖ Informacijski sistemi zaposlenih postajajo vse bolj *odvisni* od centralnih informacijskih sistemov in skupnih baz podatkov. Posledično se tudi *odnos do uporabe novih informacijskih sistemov* spreminja. Zaradi centralnega sistema e-VEM in izvedbe cele vrste postopkov prek tega sistema se je odvisnost informacijskega sistema zaposlenih na točkah VEM od centralnega sistema radikalno povečala. Odnos do uporabe IKT je pri teh zaposlenih postal bolj pozitiven, in to predvsem zaradi (skoraj) nemotenega delovanja sistema e-VEM. Tudi odvisnost zaposlenih na DU od centralnega sistema na GDU se je zaradi povezanosti njihovega sistema s tem sistemom radikalno povečala, odnos do IKT pa je postal bolj pozitiven. Odvisnost ISCS2 od t. i. pladnja je radikalno povečala odvisnost od IKT tudi pri zaposlenih na CSD, pri katerih pa je (trenutno) zaznati negativen odnos do IKT, saj se pogosto pojavljajo motnje, zaustavitve, osvežitve in nadgradnje sistema.
- ❖ Povezanost podatkov in postopkov v skupni sistem pri zaposlenih povečata *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo*. Zaposleni na točkah VEM so z novim sistemom postali odgovorni za vse postopke, vključene v sistem e-VEM, kar je povečalo njihov občutek odgovornosti. Velika količina podatkov in dostop do njih sta še povečala občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo zaposlenih na CSD, saj ima sedaj vsaka njihova odločba zaradi medsebojnega vplivanja pravic še toliko večjo težo za stranko. Poleg tega so se zaposleni na CDS srečevali še s prelaganjem odgovornosti zaradi zaostankov, katera je bila na strani avtorjev sistema.

- ❖ Integrirani sistemi povzročijo tudi povečano *sodelovanje zaposlenih tako znotraj in še zlasti zunaj organizacij*. Zaposleni na točkah VEM so pričeli sodelovati z zaposlenimi iz organizacij, katerih postopki so se vključili v sistem e-VEM, zaposleni na CSD sodelujejo z zaposlenimi iz drugih CSD (primer: aktiv zaposlenih bližnjih CSD), zaposleni na DU sodelujejo z zaposlenimi na GDU.

4.) Soodvisnost IKT–organizacijska struktura

Medorganizacijska raven

- ❖ Že *formalizacija* na najvišji ravni (direktive EU, sprejem in sprememba zakonov) narekuje uporabo IKT pri prenovi procesov, saj običajno predpisi na najvišji ravni vsebujejo določbe o izvedbi procesa v elektronski obliki, o posredovanju podatkov v elektronski obliki (npr. 474. člen ZGD-1 določa, da je ustanovitev d. o. o. možna tudi po elektronski poti; 51. člen ZUPJS določa, iz katerih zbirk podatkov in od katerih upravljavcev se bodo podatki integrirali v skupni sistem). Vzpostavitev integriranih sistemov nadalje privede do sprejema dogovorov med vključenimi organizacijami (npr. posebni dogovor med Ajpesom, Vrhovnim sodiščem in MJU o usklajenosti informacijskega sistema sodnega registra s predpisi, dvopartitni in tripartitni sporazumi med MDDSZ, MJU in posredovalci virov podatkov o tehničnih in vsebinskih specifikacijah podatkov, Pravilnik o dostavi podatkov za odmero dohodnine za izplačevalce dohodkov).
- ❖ Pravila med vključenimi organizacijami morajo biti jasna in transparentna, torej, od kod se pridobi podatek in v kakšni obliki za izvedbo posameznega koraka v sistemu, potrebna je standardizacija pravne in informacijske infrastrukture v organizacijah, ki posredujejo podatke v skupni sistem (*standardizacija*), naloge organizacij morajo biti jasno določene, kar povzroči *specializacijo*.
- ❖ Med organizacijami prihaja do *prerazporeditve pristojnosti*. V primeru integracije sodnega registra v PRS je pristojnost upravljanja informacijskega sistema sodnega registra prešla z Vrhovnega sodišča na Ajpes. Vključitev postopkov nekaterih organizacij v skupni sistem e-VEM je za točke VEM pomenila pridobitev določenih pristojnosti v zvezi s postopki teh organizacij. Zaradi integracije pravic iz javnih sredstev v sistem eSociale so se prerazporedile pristojnosti odločanja o nekaterih pravicah iz občin, Zpiza in ZZSZS-ja na CSD. Centralni sistem na GDU je povzročil prenos pristojnosti na področju odmere dohodnine z DU na GDU.
- ❖ Integrirani sistemi povzročijo tudi spremembe v *centralizaciji* in *decentralizaciji* odločanja med organizacijami. Sistem e-VEM je privedel do decentralizacije v tem pogledu, da sedaj o postopku registracije poleg sodišč posredno odloča še Ajpes, ki je postal tehnični preveritelj vlog za vpis v sodni register, poleg tega se je postopek registracije g. d. s sodišč razpršil na več enot (na 240 lokacij po državi). Vrhovno sodišče se sedaj o vsebinskih spremembah informacijskega sistema sodnega registra posvetuje skupaj z Ajpesom. Vendar pa je na drugi strani prišlo tudi do določene centralizacije odločanja o izvajanju postopka, saj nadzor na sistemom e-VEM izvaja MJU. Zaradi vzpostavitve skupnega sistema eSociale (t. i. pladnja) in ISCSD2 je prišlo do centralizacije odločanja o postopku uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na MDDSZ. Vendar so imeli CSD ob uvedbi ISCSD2 proste roke pri notranjem

organiziranju izvedbe novo nastalih nalog v zvezi s tem postopkom in tudi končna odločitev o priznanju pravic je še vedno v rokah CSD, kar na drugi strani privede do decentralizacije odločanja. Centralni sistem na GDU je povzročil centralizacijo odločanja o procesu odmere dohodnine z DU na GDU, podobno je bilo zaznati tudi v primeru prenosa odločanja o procesu posredovanja podatkov v sistem eSociala z DU in izpostav na GDU.

- ❖ *Mreženje in fleksibilnost* med sodelujočimi organizacijami sta nujna za uspešen razvoj integriranega informacijskega sistema, saj je treba uskladiti informacijske vire s pravnimi predpisi in težiti k doseganju skupnega cilja.

Organizacijska raven

- ❖ Uvedba novih IKT je na eni strani povezana s sprejemom novih predpisov, dogovorov, protokolov, navodil ipd. v organizacijah, na drugi strani pa z odpravo starih v delu, kjer so uvedena nova (*formalizacija*). Organizacije morajo pri svojem delu pričeti upoštevati krovne zakone, ki so bili podlaga za spremembo procesov, podprtih z IKT, posebne dogovore o usklajevanju informacijskega sistema, dvopartitne in tripartitne dogovore o elektronski izmenjavi podatkov, pravila vstopa v aplikacijo, dostopa do podatkov (primer: pravila MDDSZ uporabnikom sistema ISCSD2), navodila o izvajanju postopka (primer: navodila GDU o izvajanju postopka odmere dohodnine za DU) ipd. Poleg »skupnih« predpisov, pravil in navodil organizacije pripravijo še »lastna« navodila, pravilnike, katerih sprejem narekujejo novi informacijski sistemi. Sodišča so ob vključitvi v sistem e-VEM pripravila Uredbo o sodnem registru, ki ureja celoten postopek elektronskega poslovanja, na ZZZS in ZRSZ so pripravili interna navodila za uporabo aplikacije, Durs je ob vključitvi v sistem eSociala pripravil pravilnik, ki opredeljuje podatke, katere Durs posreduje v sistem eSociala (Pravilnik Dursa) itd.
- ❖ Brez ustrezne notranje *standardizacije* postopkov oz. nalog teh ne bi bilo možno integrirati v skupni informacijski sistem. V nekaterih organizacijah je bilo treba ob vključitvi v sistem e-VEM postopke predpisati in standardizirati na novo (npr. Ajpes, Izpostava Ajpes in Okrožno sodišče), medtem ko so bili postopki v organizacijah, katerih postopki so se vključili v sistem (ZZZS, ZRSZ in OZS), že standardizirani in predpisani. Postopki za odmero dohodnine so se ob uvedbi Projekta Dohodnina 2007 na novo standardizirali in definirali. Nova standardizacija je bila potrebna tudi za posredovalce podatkov v skupni sistem eSociala (izjema je Gurs, kjer so uporabili že standardiziran postopek pošiljanja podatkov za druge uporabnike), medtem ko je standardizacija procesov na CSD precejšnja težava zaradi pomanjkanja časa in vedno novih zakonskih zahtev.
- ❖ Integrirani in centralizirani informacijski sistemi v nekaterih organizacijah povzročijo *prerazporeditev pristojnosti*. Na Ajpesu je vzpostavitev informacijskega sistema sodnega registra in sistema za registracijske postopke referentov na izpostavah Ajpes in sodišč povezana z vzpostavitvijo novega Oddelka za registracijo gospodarskih subjektov, na katerega so se prerazporedile nekatere pristojnosti z Oddelka za vodenje poslovnega registra. Na Izpostavi Ajpes je sistem e-VEM povzročil prerazporeditev pristojnosti z drugih oddelkov na Oddelek registrov in evidenc podatkov, ki je postal najpomembnejši v izpostavi. Sistem eSociala je na MDDSZ povzročil prerazporeditve pristojnosti med oddelki zaradi povečanega obsega nalog, na nekaterih CSD se je spremenila sistematizacija delovnih mest

zaradi vključitve v ISCS2. Večina pristojnosti na področju dohodnine se je z uvedbo centraliziranega sistema prenesla z DU na GDU, so pa tudi na nekaterih DU (npr. DU3) zaradi zmanjšanja obsega nalog in novih nalog na področju dohodnine izvedli prerazporeditve pristojnosti znotraj oddelkov.

- ❖ Nove naloge, ki nastanejo zaradi uvedbe novega informacijskega sistema, povzročijo spremembe v *specializaciji*. Na Izpostavi Ajpes so zaradi vključitve cele vrste postopkov v sistem e-VEM uvedli specialiste za posamezno področje. Na CSD zaposleni sedaj delajo samo naloge po ZUPJS, ki so podprte z ISCS2 (večja specializacija) in so striktno podrejeni zakonodaji z malo diskrecijske pravice. Na MDDSZ so zaposleni zaradi kadrovske podhranjenosti postali pristojni še za naloge drugih sodelavcev, zato so njihove naloge postale manj specializirane. Znotraj GDU je bilo ob uvedbi centralnega sistema treba jasno definirati in določiti vloge zaposlenih na novih nalogah. Na večjih DU so naloge na področju dohodnine po uvedbi novega sistema postale bolj specializirane kot prej.
- ❖ Uvedba novih informacijskih sistemov ne bi bila možna brez *mreženja* med zaposlenimi znotraj organizacij in hitre odzivnosti le-teh (*fleksibilnost*). Mreženje se vzpostavi med oddelki, ki so v organizacijah odgovorni za informacijsko podporo procesom, in oddelki, ki so odgovorni za vsebino procesa, ki je integriran v nov sistem. Na Ajpesu sta se povezala Služba za IT in Sektor za registre in evidence podatkov, v ZRSZ Služba za zaposlovanje, Služba za analitiko in Služba za informatiko, na MDDSZ vsebinci in informatiki, na GDU Služba za IT in Sektor za davčni nadzor itd.
- ❖ Brez *fleksibilnosti* organizacij vzpostavitev in uporaba novih sistemov ne bi bila možna, saj si morajo zaposleni izmenjevati informacije, vodje jim morajo posredovati tiste, ki jih prejmejo na višjem nivoju, poslovno znanje se prenaša z nižjih na višje ravni itd.

Raven delovnega mesta

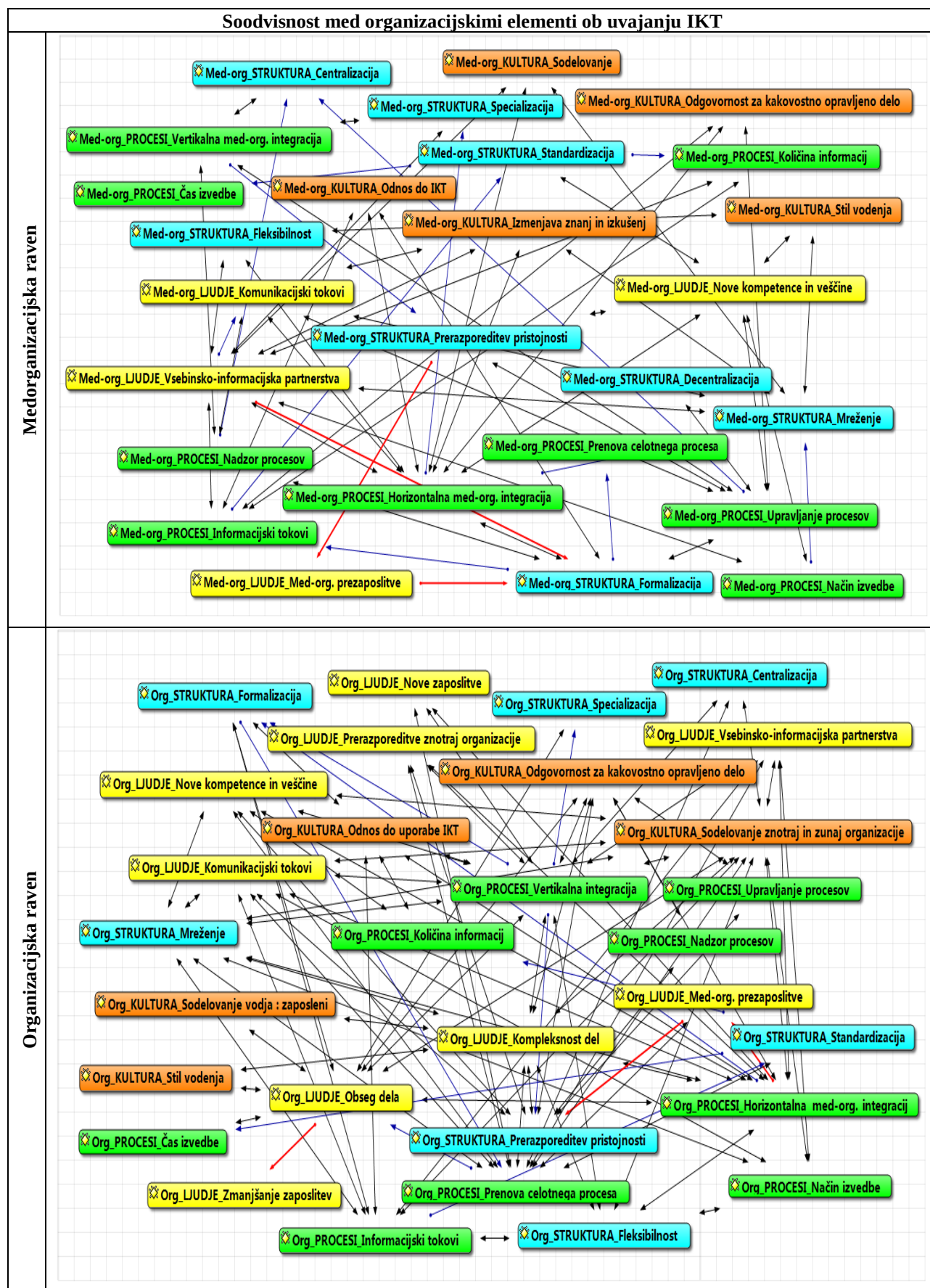
- ❖ Od sprememb v organizacijski strukturi ob uvedbi novih IKT zaposleni najbolj občutijo spremembe v formalizaciji, standardizaciji in specializaciji. Uporaba novih informacijskih sistemov je podprta s poznavanjem krovne zakonodaje, izdani so pravilniki (primer: Pravilnik o točkah VEM), spremeni se opis delovnega mesta zaposlenih zaradi vključitve v nov informacijski sistem (primer: zaposleni na točki VEM pri UE, pri OZS), izdana so navodila za uporabo aplikacije (primer: notarji ob vključitvi v sistem e-VEM; zaposleni na CSD ob uvedbi ISCS2) in izvedbo postopka (primer: zaposleni na DU ob uvedbi informacijskega sistema odmere dohodnine), interna navodila o prerazporeditvi delovnega časa zaradi preobremenjenosti sistema (primer: CSD3, kjer so izdali navodila o delu v dopoldanski in popoldanski izmeni zaradi preobremenjenosti ISCS2) ipd.
- ❖ Aktivnosti, ki jih izvajajo zaposleni prek novih informacijskih sistemov, postanejo bolj *standardizirane*, saj je treba v sistem vnesti točno določen podatek, vendar pa nekaterih aktivnosti ni mogoče standardizirati, saj zahtevajo specifično obravnavo (primer: reševanje ugovorov zoper informativni izračun dohodnine).
- ❖ Povezani postopki in podatki v skupni sistem pri zaposlenih povzročijo spremembe v *specializaciji* nalog. Pri zaposlenih na točkah VEM je ob uporabi sistema e-VEM mogoče zaznati zmanjšanje specializacije oz. povečanje generalizacije nalog, saj morajo sedaj pri svojem delu poznati še postopke drugih organizacij. Tudi zaposleni na CSD svoje naloge

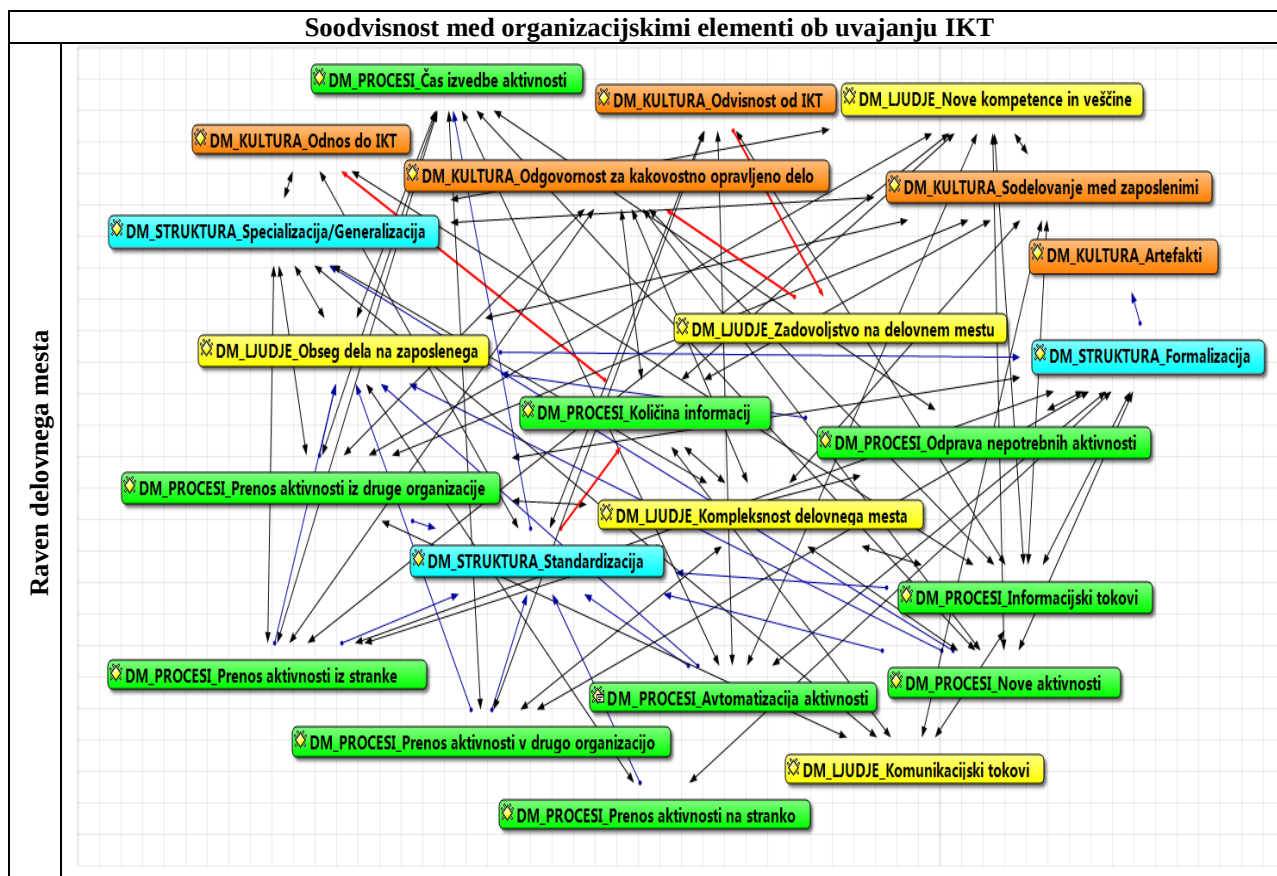
vidijo kot bolj generalizirane, saj morajo sedaj poznati vse pravice, povezane v sistem ISCSC2, kar pomeni, da so specialisti za vse. Pri zaposlenih na DU pa so naloge na eni strani specializirane, saj sedaj zaposleni točno ve, katere so njegove naloge v zvezi z dohodnino, poleg tega pa so tudi generalizirane, v kolikor zaposleni pokriva vse zadeve v zvezi z dohodnino enega zavezanca (primer: DU1 – sistem po davčnem zavezancu in DU3).

9.1.1.2 Soodvisnost med organizacijskimi elementi

Z analizo sprememb v preučevanih organizacijskih elementih pri vseh treh projektih lahko izpeljemo nekatere pomembne ugotovitve, kaj je treba spremeniti v enem elementu, da se lahko spremeni drugi (soodvisnost med njimi). Pri predstavitvi soodvisnosti si pomagamo s programom ATLAS.ti, kjer na podlagi združitve kodnih sistemov vseh treh projektov z analizo teksta (t. i. citatov), ki se izpiše pri posamezni kodi, izdelamo mrežne diagrame. Soodvisnost organizacijskih elementov oz. atributov teh elementov (kod v programu ATLAS.ti) je prikazana z mrežnimi diagrami na Sliki 23 glede na identificirane organizacijske ravni. Pri prikazu in predstavitvi soodvisnosti upoštevamo, da so atributi med seboj povezani vzajemno (sprememba enega povzroči spremembo v drugem in obratno; črne povezave na Sliki 23), da ima sprememba v enem atributu za posledico spremembo v drugem (modre povezave na Sliki 23) ter da v nekaterih primerih soodvisnost med atributi lahko predstavlja težavo pri uvajanju IKT (rdeče povezave). Na podlagi kod, ki predstavljajo attribute sprememb v organizacijskih elementih, in pripadajočih citatov Sliki 23 sledi opis soodvisnosti med organizacijskimi elementi oz. atributi teh elementov glede na tri organizacijske ravni.

Slika 23: Soodvisnost med organizacijskimi elementi ob uvajanju izbranih projektov e-uprave





Legenda: povezava; posledica; težave

Vir: Atlas.ti

1.) Soodvisnost organizacijska struktura–proces

Medorganizacijska raven

- ❖ Sprememba zakonodaje (*formalizacija*) (npr. ZDavP-2; ZDoh-2; ZSReg; ZGD-1; ZUPJS) je bila pri vseh treh projektih podlaga za *prenovo procesov* in njihovo informatizacijo (*spremembe v informacijskih tokovih*), saj ta vsebuje določbe o izvedbi procesov in posredovanju podatkov v skupni sistem v elektronski obliki.
- ❖ Spremembe v formalizaciji posredno privedejo do *medorganizacijske horizontalne integracije* procesov in virov podatkov, zaradi česar je treba vzpostaviti *mreženje* med vključenimi organizacijami in zagotoviti visoko mero *fleksibilnosti*.
- ❖ Jasno je treba določiti naloge organizacij, vključenih v *medorganizacijsko integracijo*, kar poveča *specializacijo* (primer: določitev nalog v Akcijskem načrtu pri Projektu eSociala, določitev nalog v vzpostavitevnenem dokumentu Projekta e-VEM).
- ❖ *Medorganizacijska horizontalna integracija* ima nadalje za posledico sprejem posebnih dogovorov med vključenimi organizacijami (primer: AJPES-MJU-Vrhovno sodišče) in sprejem dvopartitnih in tripartitnih sporazumov o tehničnih in vsebinskih specifikacijah podatkov (primer: MDDSZ–posredovalci virov podatkov, MDDSZ–MJU–posredovalci virov podatkov) (*formalizacija*).

- ❖ *Formalizacija* posredno vpliva na spremembe v *upravljanju in nadzoru procesov*. V primeru Projekta e-VEM se je informacijsko upravljanje procesov s posebnim dogovorom preneslo s sodišča na Ajpes, nadzor nad procesi je prešel na MJU. Pri Projektu eSociala se je upravljanje procesov preneslo na MDDSZ, nadzor nad podatki pa na MJU in posredovalce virov podatkov.
- ❖ Zaradi *sprememb v nadzoru in upravljanju procesov* se praviloma poveča *centralizacija* odločanja o procesih. V primeru prenosa informacijskega upravljanja sodnega registra s sodišča na Ajpes pa je prišlo do *decentralizacije* in s tem tudi do *prerazporeditve pristojnosti*.
- ❖ *Vertikalna medorganizacijska integracija* procesa povzroči spremembe v *prerazporeditvi pristojnosti* med organizacijami. Vertikalna integracija procesa posredovanja podatkov v sistem eSociala z DU na GDU in vertikalna integracija procesa odmere dohodnine z DU na GDU je povzročila prerazporeditev pristojnosti med DU in GDU, spremenila je tudi *specializacijo* nalog, *centralizacijo* odločanja o procesu in posledično *spremembe v nadzoru in upravljanju* teh procesov.
- ❖ Spremembe v *informacijskih tokovih* povečajo *standardizacijo* procesov in nalog, vključenih v skupni sistem, kar posledično povzroči spremembe v *količini informacij*, zbranih na enem mestu, in *spremembe v času izvedbe* procesa, ki se v procesih med organizacijami praviloma skrajša.
- ❖ Zaradi vključitve zunanjih izvajalcev pri tehnični *izvedbi* medorganizacijskih procesov (pri čemer gre zlasti za zagotovitev informacijske podpore procesom), se vzpostavi *mreženje* med notranjimi izvajalci vključenih organizacij in zunanjimi izvajalci.

Organizacijska raven

- ❖ Sprememba zakonodaje (*formalizacija*), ki narekuje spremembe v procesih na medorganizacijski ravni, vpliva tudi na *prenovo procesov* na ravni organizacij, vključenih v projekte. Sprememba ZSReg, ki je določila vpis v sodni register po elektronski poti in sprememba ZGD-1, ki je določila, da je ustanovitev d. o. o. možna tudi po elektronski poti, sta povzročili radikalno prenovo procesa vpisa v sodni register na Okrožnem sodišču. Nadalje sta povzročili velike spremembe v procesih na Ajpesu, na Izpostavi Ajpes, posredno sta vplivali tudi na spremembe v procesih v organizacijah, katerih postopki so se vključili v skupni sistem e-VEM. Sprejem ZUPJS in pravilnikov o njegovi izvedbi je povzročil velike spremembe v procesih na CSD, precejšen vpliv je imel tudi na spremembo procesa posredovanja podatkov za potrebe eSociala na Durs. Spremembe ZDavP-2 in ZDoh-2 so povzročile radikalne spremembe v procesih na GDU in DU.
- ❖ *Medorganizacijska horizontalna integracija* npr. od organizacij zahteva pripravo dvopartitnih in tripartitnih sporazumov s posredovalci virov podatkov (MDDSZ), pripravo pravilnikov o podatkih, ki se posredujejo v skupni sistem (DURS) (*formalizacija*) itd.
- ❖ *Vertikalna integracija* procesov prav tako poveča *formalizacijo* v organizaciji. Zaradi integracije procesa uveljavljanja pravic iz javnih sredstev v enotno vlogo na CSD so morali ti pri svojem delu pričeti upoštevati ZUPJS, pravila dostopa do podatkov. V primeru Projekta Dohodnina 2007 je vertikalna integracija procesov z DU na GDU povzročila povečanje navodil o izvajanju postopka odmere dohodnine na DU s strani GDU.

- ❖ *Vertikalna integracija procesa* na CSD je povzročila tudi povečanje *obsega pristojnosti* v organizaciji, saj so ti sedaj pristojni za odločanje o več pravicah hkrati.
- ❖ *Prenova procesov in spremembe v informacijskih tokovih* (elektronsko pridobivanje in izmenjava podatkov) od organizacij zahtevajo *standardizacijo* postopkov, ki naj bi povzročila spremembe v *času izvedbe* procesov, ki ni nujno skrajšanje (primer: CSD, kjer se je čas izvedbe procesa podaljšal).
- ❖ *Prenova procesov, spremenjeni informacijski tokovi, vertikalna integracija, medorganizacijska horizontalna integracija in spremenjeni način izvedbe procesov* (vključitev zunanjih izvajalcev) zahtevajo visoko *fleksibilnost* in *mreženje* znotraj in zunaj organizacije, pri čemer je pomembno zlasti mreženje med IT oddelki, oddelki, ki pokrivajo vsebino procesov znotraj organizacij, in zunanjimi izvajalci.

Raven delovnega mesta

- ❖ *Formalizacija*, ki je podlaga za prenovo procesov, posredno vpliva tudi na *avtomatizacijo aktivnosti, odpravo nepotrebnih aktivnosti, uvedbo novih aktivnosti, prenos aktivnosti* in na spremembe v *informacijskih tokovih* na ravni delovnega mesta.
- ❖ V nadaljevanju *avtomatizacija, odprava, uvedba novih in prenos aktivnosti* zahtevajo dodatno *formalizacijo* na delovnem mestu, kot so sprejem pravilnikov, upoštevanje dodatne zakonodaje pri delu (npr. ZUP na točkah VEM v izpostavah Ajpes), spremembo opisa del, pripravo navodil za uporabo aplikacij, pravil o dostopu do podatkov, nova navodila s strani upravljavca procesa (npr. navodila zaposlenim na CSD s strani MDDSZ, navodila zaposlenim na DU s strani GDU), interna navodila organizacij.
- ❖ Navedene spremembe v aktivnostih na ravni delovnega mesta povečajo *standardizacijo* nalog, ki pa v nekaterih primerih ni mogoča, saj zahteva obravnavo glede na posamezni primer (npr. pri odločanju o pravicah na CSD nekatere spremembe v življenju posameznika zahtevajo osebni kontakt z njim; reševanje ugovorov zoper informativni izračun na DU zahteva obravnavo glede na primer).
- ❖ *Standardizacija* vpliva na spremembe v *informacijskih tokovih*, saj se v večini primerov pojavi popolna elektronska izmenjava dokumentov in podatkov, ki jih zaposleni potrebujejo pri svojem delu.
- ❖ *Standardizacija* nadalje povzroči spremembe v *količini informacij*, ki jih zaposleni potrebujejo pri svojem delu, in v *času izvedbe* aktivnosti.
- ❖ *Uvedba novih aktivnosti, prenos aktivnosti iz drugih organizacij in prenos aktivnosti s strank* na zaposlene (zaposleni na točkah VEM in zaposleni na CSD) na delovnem mestu povzroči *generalizacijo* nalog, saj morajo zaposleni poznati postopke drugih organizacij, odločati o pravicah, ki so bile prej v pristojnosti drugih organizacij, poleg tega spremembe zakonodaje prinašajo nove naloge.

2.) Soodvisnost organizacijska struktura–ljudje

Medorganizacijska raven

- ❖ Vzpostavitev *vsebinsko-informacijskih partnerstev*, v katerih praviloma sodelujejo informatiki in vsebinci (najpogosteje pravniki) vključenih organizacij, poveča *mreženje* med

sodelujočimi organizacijami in *fleksibilnost*, hkrati poveča *specializacijo* nalog, vzpostavijo se novi *komunikacijski tokovi*. Vsebinsko-informacijska partnerstva bi bilo treba vzpostaviti tudi na ravni priprave zakonodaje (*formalizacija*), saj je potrebno že pri pripravi zakonov upoštevati, da bo treba spremembe/nove določbe v zakonu, pozneje informatizirati (P_MDDSZ).

- ❖ *Standardizacija* postopkov in nalog zahteva *nove kompetence in veščine* tako na strani informatikov kot vsebinecev. Tudi *prerazporeditev pristojnosti* med organizacijami zahteva nove kompetence in veščine.
- ❖ *Prerazporeditev pristojnosti med organizacijami* bi morala praviloma povzročiti *prezaposlitve med organizacijami*. Te so bile v primeru prenosa večine nalog registracijskega postopka s sodišč na točke VEM (Projekt e-VEM) in prenosa odločanja o nekaterih pravicah z občin, Zpiza in ZZJS-ja na CSD (Projekt eSociala) precej problematične. Za lažjo izvedbo prezaposlitev med organizacijami slovenskega javnega sektorja bi bilo treba spremeniti zakonodajo, ki ureja status že zaposlenih javnih uslužbencev (*formalizacija*).

Organizacijska raven

- ❖ *Formalizacija* je povezana s spremembami v *obsegu dela* znotraj organizacij. Sprememba ZSReg, ZGD-1 in tudi sprejem posebnega dogovora med Ajpesom, MJU in Vrhovnim sodiščem so povzročili zmanjšanje obsega dela na Okrožnem sodišču in posledično povečanje obsega dela na Ajpesu, Izpostavi Ajpes in točkah VEM. Sprejem ZUPJS je za približno 40 % povečal obseg dela na MDDSZ in radikalno povečal obsega dela na CSD. ZDavP-2 in ZDoh-2 je povečal obseg dela na GDU in zmanjšal obseg dela na DU.
- ❖ Spremembe v *obsegu dela*, ki nastanejo zaradi sprememb zakonodaje, v nekaterih organizacijah zahtevajo dodatno *formalizacijo*. V Izpostavi Ajpes so morali zaradi novih nalog v zvezi z registracijskim postopkom g. d. pričeti upoštevati ZUP, kodekse uslužbencev državne uprave. Na Okrožnem sodišču so bila pripravljena priporočila in navodila za čim večje poenotenje postopka vpisa v sodni register. Na CSD so pričeli uporabljati ZUPJS, nova pravila dostopa do podatkov ipd.
- ❖ Spremembe v *obsegu dela* zahtevajo tudi spremembe v *specializaciji* nalog, saj so npr. na CSD s prevzemom nalog po ZUPJS zaposleni postali specializirani samo za te naloge, pri čemer so striktno podrejeni zakonodaji. Na Izpostavi Ajpes so zaradi novih nalog uvedli specialiste za posamezno področje. Povečala se je tudi specializacija nalog v zvezi s postopkom odmere dohodnine na GDU in tudi na DU.
- ❖ Spremembe v *obsegu dela* zahtevajo *prerazporeditev pristojnosti* znotraj organizacij. Na Ajpesu so zaradi novih nalog na področju registracije družb vzpostavili nov Oddelek za registracijo gospodarskih subjektov, na katerega so bile prerazporejene nekatere pristojnosti z Oddelka za vodenje poslovnega registra. Na Izpostavi Ajpes je Oddelek registrov in evidenc podatkov s prevzemom novih nalog pridobil nekatere pristojnosti z drugih oddelkov. Znotraj nekaterih CSD se je spremenila sistematizacija delovnih mest, iz katere je razvidna prerazporeditev pristojnosti.
- ❖ Tudi *prerazporeditve zaposlenih* znotraj organizacije posledično povzročijo *prerazporeditev pristojnosti*. Te so bile še posebej opazne na MDDSZ, na CSD, Izpostavi Ajpes in DU3.
- ❖ *Prerazporeditev pristojnosti* zahteva od zaposlenih osvojitve *novih kompetenc in veščin*.

- ❖ Vedno bolj *kompleksna dela* zahtevajo *mreženje med zaposlenimi*, *fleksibilnost* v izmenjavi informacij, okrepijo se *komunikacijski tokovi*.

Raven delovnega mesta

- ❖ Spremembe v *obsegu dela na zaposlenega* praviloma povečajo *formalizacijo* na delovnem mestu, saj je treba sprejeti nove pravilnike in druge podzakonske akte, spremeni se opis delovnega mesta, poveča se obseg navodil tako s strani upravljavca procesa kot internih navodil, sprejmejo se navodila o prerazporeditvi delovnega časa ipd.
- ❖ Zaznana *generalizacija* nalog poveča *kompleksnost delovnega mesta*, okrepijo se *komunikacijski tokovi* med zaposlenimi in potrebna je osvojitve *novih kompetenc in veščin*, tako tehničnih, še bolj pa vsebinskih.

3.) Soodvisnost organizacijska struktura–organizacijska kultura

Medorganizacijska raven

- ❖ Sprememba zakonodaje (*formalizacija*), ki določa elektronsko izvedbo postopkov in izmenjavo podatkov, posredno vpliva na spremenjen *odnos do IKT* med organizacijami. Npr. ZUPJS, ki je predvidel elektronsko posredovanje podatkov za odločanje o pravicah iz javnih sredstev, je pri posredovalcih virov podatkov okrepil zavest o elektronski izmenjavi informacij med organizacijami.
- ❖ *Mreženje* in povečanje *fleksibilnosti* med sodelujočimi organizacijami zahteva spremembe v *stilu vodenja* oz. vzpostavi se nov stil vodenja, pri katerem mora vodja znati povezati vse sodelujoče, uravnotežiti njihove interese, jih motivirati, voditi k skupnemu cilju. Tak način vodenja je bilo precej lažje vzpostaviti na ravni Projekta e-VEM, kjer je bil nosilec projekta neodvisni organ (MJU), kot pa v primeru Projekta eSociala, kjer je bil vsebinski nosilec projekta MDDSZ vključen v postopke, integrirane v sistem eSociala.
- ❖ Zaradi *mreženja* prihaja do večje odvisnosti, *sodelovanja* in *izmenjave znanj in izkušenj* med sodelujočimi organizacijami. Organizacije težijo k skupnemu cilju, dogovorjene naloge morajo izvesti v rokih, sodelujejo pri usposabljanju zaposlenih iz sodelujočih organizacij (primer Projekt e-VEM).

Organizacijska raven

- ❖ Spremenjena oz. nova zakonodaja (*formalizacija*), ki določa elektronsko izvedbo postopkov in izmenjavo podatkov, posredno vpliva na spremenjen *odnos do uporabe IKT* znotraj organizacij. Notarji oz. notariati so se ob vključitvi v sistem e-VEM, katerega je narekovala sprememba ZSReg in ZGD-1, prvič srečali z elektronsko podprtim postopkom v okviru njihovega dela, in to je pri njih povzročilo radikalne spremembe v odnosu do IKT. ZUPJS, katerega posledica je avtomatsko pridobivanje podatkov za odločanje o pravicah iz javnih sredstev za CSD, je na CSD (na začetku) povzročil negativen odnos do IKT.
- ❖ *Prerazporeditev pristojnosti* znotraj organizacije in med organizacijami poveča *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo*. Na GDU se je s prenosom pristojnosti v zvezi s postopkom odmere dohodnine z DU ta občutek radikalno povečal. Tudi na CSD, ki so postali pristojni za odločanje o več pravicah hkrati in o tistih, ki so bile prej v pristojnosti drugih

organizacij, se je ta občutek radikalno povečal. Prenos pristojnosti informacijskega upravljanja sodnega registra iz Vrhovnega sodišča na Ajpes je nadalje povečal občutek odgovornosti na Ajpesu.

- ❖ Potreba po *mreženju* med zaposlenimi, IT oddelki, oddelki, ki pokrivajo vsebino, zunanjimi izvajalci in drugimi organizacijami, vključenimi v skupni sistem, močno poveča *sodelovanje znotraj in zunaj organizacij* in posledično se poveča *fleksibilnost* v organizacijah.
- ❖ Do povečane potrebe po *sodelovanju* pride tudi zaradi povečane *centralizacije*, saj so npr. DU zaradi prenosa procesa odločanja o postopku odmere dohodnine na GDU sedaj veliko bolj odvisni od navodil GDU, CSD pa od navodil s strani MDDSZ (*formalizacija*).

Raven delovnega mesta

- ❖ *Formalizacija* lahko v nekaterih primerih vpliva na spremembe v *vidnih elementih kulture*, t. i. artefakte, saj je npr. Pravilnik o točkah VEM določil, da morajo točke VEM postati opremljene z dovolj zmogljivim računalnikom, tiskalnikom in skenerjem in da mora imeti vsak referent na točki VEM svojo pisarno zaradi zagotovitve diskretnosti pri obravnavi stranke.
- ❖ *Generalizacija* nalog vpliva na *povečan občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo*. Ta je zlasti opazen pri zaposlenih na CSD, ki so z novim sistemom postali odgovorni za vse pravice iz javnih sredstev za določenega uporabnika.
- ❖ *Generalizacija* zaposlene sili k povečanemu obsegu *sodelovanja znotraj in zunaj organizacije*.

4.) Soodvisnost procesi–ljudje

Medorganizacijska raven

- ❖ *Horizontalna medorganizacijska integracija* ne bi bila mogoča brez *vsebinsko-informacijskih partnerstev* med sodelujočimi organizacijami, ki so odgovorni tudi za spremembe v *informacijskih tokovih*. Prav tako je njihovo sodelovanje potrebno zaradi vključitve *zunanjih izvajalcev* v izvedbo horizontalne integracije.
- ❖ Spremenjeno *upravljanje in nadzor nad procesi* povzročita spremembe v *komunikacijskih tokovih* oz. vzpostavitev novih komunikacijskih tokov. V primeru prenosa upravljanja informacijskega sistema sodnega registra z Vrhovnega sodišča na Ajpes je bila (in je še) potrebna visoka raven komunikacije med tema organizacijama. V primeru prenosa upravljanja procesa uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na MDDSZ se je okrepila komunikacija med CSD, MDDSZ in zunanjimi izvajalci, predvsem z vidika zagotavljanja tehnične in vsebinske pomoči uporabnikom sistema.
- ❖ Spremembe v *upravljanju procesov* na drugi strani zahtevajo osvojitev novih kompetenc in veščin upravljalcev.
- ❖ Tudi *zunanje izvajanje procesov* zahteva *nove kompetence in veščine* razvijalcev sistemov, predvsem zaradi zahtevne *medorganizacijske integracije procesov*, s katero se pogosto srečujejo prvič (Projekt e-VEM, Projekt eSociala).

Organizacijska raven

- ❖ *Prenova procesov, medorganizacijska horizontalna integracija in vertikalna integracija* v organizacijah na ravni ljudi povzročajo spremembe v *obsegu dela*, spremeni se *kompleksnost del*, pojavijo se *prerazporeditve znotraj organizacije* in *prezaposlitve med organizacijami*, *nove zaposlitve*, potrebna je vzpostavitev *vsebinsko-informacijskih partnerstev* znotraj organizacij, poveča se *komunikacija* znotraj in zunaj organizacije in potrebna je osvojitve *novih kompetenc in veščin* sodelujočih.
- ❖ Na Okrožnem sodišču se je z informatizacijo postopka vpisa v sodni register obseg dela zmanjšal. Na Ajpesu se je s prenosom sodnega registra s sodišč obseg dela povečal in nastale so nove naloge. Na Izpostavi Ajpes je prenova postopka registracije prav tako povzročila povečan obseg dela in nove naloge. Prenova postopka odločanja o pravicah iz javnih sredstev je povzročila radikalno povečan obseg dela in nove naloge na CSD in tudi na MDDSZ. Ob prenovi procesa odmere dohodnine in vertikalne integracije je prišlo do zmanjšanega obsega dela na DU in povečanega obsega dela na GDU.
- ❖ Spremembe v *obsegu dela* nastanejo tudi zaradi sprememb v *času izvedbe procesa*, saj se je npr. na CSD čas izvedbe procesa podaljšal in tako povzročil povečan obseg dela.
- ❖ *Prenova procesov* je v kar nekaj primerih privedla do *prerazporeditve zaposlenih znotraj organizacij*, npr. na Ajpesu, Izpostavi Ajpes, MDDSZ, CSD in DU3. *Nove zaposlitve* so bile zaznane v minimalnem obsegu (npr. tri na Izpostavi Ajpes, dve na MDDSZ, ena na CSD3), *zmanjšanja zaposlitev* skorajda ni bilo (ena zmanjšanja zaposlitev na Okrožnem sodišču). Do *prezaposlitev med organizacijami* je zaradi prenove postopka v organizaciji prišlo le na CSD, kjer je bila na CSD2 izvedena ena prezaposlitev in na CSD1 tri prezaposlitve (od 11 predvidenih) z občin.
- ❖ Prenova postopkov v organizacijah, predvsem *horizontalna medorganizacijska integracija* in *vertikalna integracija* znotraj organizacij, spremembe v *informacijskih tokovih* in spremembe v *načinu izvajanja procesov* privedejo do vzpostavitve *vsebinsko-informacijskih partnerstev* znotraj organizacije in povečane *komunikacije* v organizaciji, saj je potrebno tesno sodelovanje med IT oddelki in oddelki, ki pokrivajo vsebino postopka; poveča se tudi komunikacija zunaj organizacije.
- ❖ Spremembe v procesih od zaposlenih in razvijalcev sistemov v organizacijah zahtevajo osvojitve *novih kompetenc in veščin*, tako tehničnih, še bolj pa vsebinskih.

Raven delovnega mesta

- ❖ *Avtomatizacija aktivnosti, odprava in uvedba novih ter prenos aktivnosti* povzročijo spremembe v *obsegu dela na zaposlenega*, ki se lahko poveča ali zmanjša. V primeru notarjev so ob vključitvi v sistem e-VEM avtomatizacija aktivnosti, odprava nekaterih aktivnosti oz. prenos njihovih aktivnosti na točke VEM povzročili zmanjšan obseg dela, medtem ko se je zaposlenim na točkah VEM, zlasti na točkah VEM pri izpostavah Ajpes, z avtomatizacijo aktivnosti, uvedbo novih in prenosom aktivnosti iz drugih organizacij in strank obseg dela radikalno povečal. Zaposlenim na CSD so avtomatizacija aktivnosti, uvedba novih in prenos le-teh iz drugih organizacij in strank in tudi daljši *čas izvedbe* aktivnosti prav tako povzročili radikalno povečan obseg dela. Na DU so odprava nekaterih

aktivnosti, prenos le-teh na GDU in hkratna uvedba novih aktivnosti povzročili prerazporeditev obsega dela med zaposlenimi.

- ❖ *Prenos aktivnosti iz drugih organizacij in strank, uvedba novih aktivnosti kot tudi spremembe v informacijskih tokovih povečajo kompleksnost delovnega mesta.* Zaposleni morajo poznati postopke drugih organizacij, znati morajo razmejiti podatke, ki jih prejemajo od drugih organizacij. Poveča se *količina informacij*, ki jih pridobijo iz skupnega sistema, kar od njih zahteva okrepitev *komunikacijskih tokov* tako znotraj kot zunaj organizacije. Hkrati te *spremembe v aktivnostih* od zaposlenih zahtevajo osvojitev *novih znanj*, ki postajajo vse bolj vsebinsko zahtevna.

5.) Soodvisnost procesi–organizacijska kultura

Medorganizacijska raven

- ❖ *Medorganizacijska horizontalna integracija* in spremembe v *informacijskih tokovih* pomembno vplivajo na *spremembo odnosa do IKT*. Ta je bil še posebej opazen pri Projektu eSociala, kjer je povezava cele vrste virov podatkov pomenila ogromen in edinstven napredek v Sloveniji. Posredovalci virov podatkov so se pričeli zavedati pomena informatizacije njihovih podatkov, močno se je okrepila zavest o elektronski izmenjavi podatkov med organizacijami. Pri Projektu e-VEM je odnos do IKT postal bolj pozitiven, saj je integracija postopkov v skupni sistem močno poenostavila registracijski postopek. Pri Projektu Dohodnina 2007 pa je integracija pripomogla h kreiranju nove poslovne vrednosti za Durs.
- ❖ Zaradi spremenjenih *informacijskih tokov* in *horizontalne integracije* informacijski sistemi med organizacijami postanejo bolj transparentni, omogočajo spremljanje opravljenih postopkov, sledljivost, zaradi česar se poveča *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo* med organizacijami.
- ❖ *Izmenjava znanj in izkušenj* je bila posebna prednost pri Projektu eSociala, saj so bile izkušnje MJU s Projektom e-VEM predvsem s tehničnega vidika (*horizontalne integracije*) neprecenljive pri vzpostavljanju t. i. pladnja pri Projektu eSociala. Do prenosa poslovnega znanja in izkušenj je prišlo tudi med GDU in DU v primeru vzpostavitve centralnega sistema odmere dohodnine na GDU.

Organizacijska raven

- ❖ Spremembe v *informacijskih tokovih*, *horizontalna medorganizacijska integracija* in *vertikalna integracija* pomembno vplivajo na *odnos do IKT* v organizacijah, ki ni nujno pozitiven. V primeru horizontalne integracije procesa prijave delavca v zaposlitev v sistem e-VEM, je bil na ZRSZ odnos do IKT na začetku negativen, saj so imeli proces znotraj organizacije že informacijsko podprt in jim je sprememba informacijskega kanala predstavljala dodatno (nepotrebno) delo. Spremenjeni informacijski tokovi in tudi spremembe v *količini informacij*, ki so na začetku uvedbe novega informacijskega sistema pri Projektu eSociala ovirale kakovost izvedbe procesa, so povzročili negativen odnos do IKT na CSD, medtem ko je pri posredovalcih virov podatkov v sistem eSociala in na

MDDSZ ta postal bolj pozitiven. Z vertikalno medorganizacijsko integracijo procesa odmere dohodnine je odnos do IKT postal bolj pozitiven tako na GDU kot DU.

- ❖ *Medorganizacijska horizontalna integracija, vertikalna integracija in spremembe v nadzoru in upravljanju procesov povečajo občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo v organizaciji.* Na Ajpesu se je s prenosom upravljanja informacijskega sistema sodnega registra s sodišč povečal občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo. Nov nadzor nad procesom uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na MDDSZ je povečal občutek odgovornosti na strani MDDSZ. Na CSD povečan občutek odgovornosti zaznajo zaradi vertikalne integracije vseh pravic v enotno vlogo. Posredovalci virov podatkov se z integracijo njihovih podatkov v sistem eSociala sedaj še bolj zavedajo, da njihovi podatki vplivajo na pravice državljanov. Vertikalna integracija je povečala občutek odgovornosti tudi na GDU.
- ❖ Pri tako integriranih procesih je *sodelovanje znotraj in zunaj organizacije* nujno, povezujejo se tako zaposleni iz vključenih organizacij kot vodje organizacij in zunanji izvajalci.

Raven delovnega mesta

- ❖ *Avtomatizacija aktivnosti in spremembe v informacijskih tokovih povečajo odvisnost zaposlenih od IKT*, saj so v vseh treh primerih (na točkah VEM, na CSD in DU) zaposleni sedaj odvisni od centralnega sistema, ki zagotavlja informacije za njihovo delovanje.
- ❖ *Odnos do uporabe IKT* je s spremembo *informacijskih tokov*, ki omogočajo elektronsko izmenjavo in pridobivanje dokumentov in podatkov, pri zaposlenih na točkah VEM in DU postal bolj pozitiven. Pri zaposlenih na CSD pa je sprememba informacijskih tokov, predvsem povečana *količina informacij*, povzročila, da je *odnos do uporabe IKT* postal bolj negativen.
- ❖ *Odgovornost za kakovostno opravljeno delo* se zaradi *prenosa aktivnosti iz drugih organizacij, novih aktivnosti* in spremenjenih *informacijskih tokov* ter povečane *količine informacij* poveča. Zaposleni postanejo odgovorni tudi za postopke, prenesene iz drugih organizacij, sproti morajo spremljati in osvojiti nove informacije v zvezi s postopki ipd.
- ❖ *Prenos aktivnosti iz drugih organizacij in spremembe v količini informacij* od zaposlenih zahtevajo *sodelovanje znotraj in zunaj organizacije*, tako da se povezujejo v aktive (primer: CSD), komunicirajo z zaposlenimi iz drugih organizacij (primer: točke VEM).

6.) Soodvisnost ljudje–organizacijska kultura

Medorganizacijska raven

- ❖ V okviru vsebinsko-informacijskih partnerstev se vzpostavi *izmenjava znanj in izkušenj*, ki zahteva okrepljeno *komunikacijo* in *sodelovanje* med sodelujočimi; okrepi se *zaupanje* med sodelujočimi organizacijami.
- ❖ Nov *stil vodenja* zahteva *nove kompetence in veščine* vodij, kot so usklajevanje interesov, komuniciranje, sprotno obveščanje ipd.

Organizacijska raven

- ❖ Okrepljeno *sodelovanje znotraj in zunaj organizacije* je potrebno zaradi povečanega *obsega dela, novih nalog, kompleksnosti del, zagotovitve novih kompetenc in veščin*, sprememb v *komunikacijskih tokovih* in vzpostavljenih *vsebinsko-informacijskih partnerstev*. Povečan obseg dela in nove naloge na Ajpesu so zahtevali povečano sodelovanje s sodišči. V Izpostavi Ajpes je sodelovanje večje tako znotraj organizacije kot z organizacijami, vključenimi v sistem e-VEM. Nove naloge in kompleksnost del na CSD so okrepile sodelovanje znotraj CSD, med slednjimi v regiji in z MDDSZ. DU zaradi povečane kompleksnosti del na področju dohodnine sedaj več sodelujejo z GDU. Pri zagotavljanju in osvajanju novih kompetenc in veščin se okrepi tako sodelovanje znotraj organizacij kot sodelovanje zunaj njih, kadar pri usposabljanjih sodelujejo zaposleni iz zunanjih organizacij.
- ❖ Povečan *obseg dela in kompleksnost del* vplivajo tudi na povečanje *sodelovanja med vodjo in zaposlenimi*, katerega so še zlasti zaznali na CSD, kjer je bilo treba vzpostaviti več timskega dela, neverbalne komunikacije zaradi preobremenjenosti zaposlenih, posredovati zaposlenim nove informacije, katere so vodje pridobili na MDDSZ.
- ❖ Vodje na CSD so morali zaradi povečanega *obsega dela* posvetiti veliko pozornosti motiviranju zaposlenih, odpravi strahu pred spremembami, kar je zahtevalo spremembe v *stilu vodenja*.
- ❖ Povečan *obseg dela in kompleksnost del* močno povečata *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo* v organizacijah.

Raven delovnega mesta

- ❖ Povečana *kompleksnost del* in potreba po osvajanju *novih kompetenc in veščin* poveča *obseg sodelovanja med zaposlenimi* znotraj in zunaj organizacije. Zaradi potrebnega poznavanja vsebine postopkov, ki so vključeni v sistem e-VEM, zaposleni na točkah VEM sodelujejo z zaposlenimi iz organizacij, katerih postopki so vključeni v sistem, notarji več sodelujejo z referenti na sodiščih. Na CSD so zaradi potrebe po pridobitvi novih znanj, tolmačenj novih informacij, ki prihajajo s strani MDDSZ, zaposleni prisiljeni v okrepljeno sodelovanje tako znotraj CSD, kjer se sestajajo na timskih sestankih, kot tudi zunaj, saj imajo npr. nekateri CSD organiziran aktiv, v katerem se sestajajo zaposleni iz CSD v regiji. Povečana kompleksnost del pri zaposlenih na DU od njih zahteva večje sodelovanje znotraj DU, med DU kot tudi s pristojnimi na GDU.
- ❖ *Kompleksnost del* poveča tudi *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo*, kar so zaznali predvsem zaposleni na točkah VEM in CSD.
- ❖ Povečan *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo* je pri zaposlenih na CSD povzročil zmanjšanje *zadovoljstva na delovnem mestu*, predvsem zaradi prenosa odgovornosti nanje iz MDDSZ, ki je presegala njihovo odgovornost.
- ❖ Zmanjšanje *zadovoljstva na delovnem mestu* je pri zaposlenih na CSD povzročila tudi *odvisnost od IKT* (centralni sistem).

9.1.2 Ovrednotenje konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave

Izhodišče predlaganega konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave je: (1) da je bilo organizacijsko preoblikovanje v obdobju avtomatizacije, informatizacije in v začetnih fazah razvoja e-uprave večinoma usmerjeno k spremembam prve stopnje, ki so se pojavljale zlasti na ravni delovnega mesta, kjer so najbolj prizadele procese in ljudi, in da je šele intenzivnejši razvoj e-uprave povzročil premik k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne (posegajo na več organizacijskih dimenzij oz. elementov) in večstopenjske, kar pomeni, da poleg ravni delovnega mesta posegajo tudi na organizacijsko in medorganizacijsko raven; in (2) da je organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave možno opredeliti z dvema ključnima dimenzijama, to sta globina in narava organizacijskega preoblikovanja s pripadajočimi atributi.

Izbrane projekte e-uprave, na osnovi katerih smo želeli preveriti globino in naravo organizacijskega preoblikovanja ob uvajanju sodobnih IKT v organizacije javnega sektorja (v Sloveniji), lahko štejemo v zrelejšo stopnjo razvoja e-uprave, saj so bili ti projekti v organizacije uvedeni v drugi polovici prejšnjega desetletja, medtem ko se je e-uprava pričela razvijati že na začetku prejšnjega desetletja, kjer pa intenzivnost sprememb še ni bila tako opazna. Na podlagi tega lahko predpostavimo, da so izbrani projekti e-uprave oz. IKT, ki je bila podlaga za njihovo uvedbo, v organizacijah javnega sektorja spodbudili premik k spremembam druge stopnje, ki so posegle na vse tri organizacijske ravni in v vse štiri organizacijske elemente na vsaki izmed teh ravni. To predpostavko lahko ovrednotimo s pomočjo atributov spremljanja globine (Tabela 11) in narave organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave (Tabela 12).

9.1.2.1 Globina organizacijskega preoblikovanja ob uvedbi izbranih projektov e-uprave

Na osnovi rezultatov izbranih študij primera lahko za posamezni atribut spremljanja globine organizacijskega preoblikovanja (Tabela 11), izpeljemo naslednje ugotovitve:

- **Organizacijska raven sprememb.** Iz splošne ocene vodij projektov in predstavnikov vključenih organizacij v projekte lahko ugotovimo, da so se organizacijske spremembe zgodile na vseh treh organizacijskih ravneh, pri čemer je intenziteta sprememb odvisna od faze projekta. V fazi uvajanja projekta so organizacijske spremembe največje na medorganizacijski in organizacijski ravni, po uvedbi projekta pa na ravni delovnega mesta. Intenziteta sprememb glede na organizacijske ravni se razlikuje tudi glede na delež vključenosti organizacije v projekt, kar je razvidno iz tabel, v katerih je predstavljena narava sprememb po posameznem projektu (Tabela 25, Tabela 32, Tabela 38). Pri **Projektu e-VEM** so vse organizacije, vključene v raziskavo, občutile spremembe na medorganizacijski ravni, medtem ko so bile spremembe na organizacijski ravni največje na Ajpesu, Izpostavi Ajpes in Okrožnem sodišču. V organizacijah, katerih procesi so se vključili v skupni sistem (ZRSZ, ZZZS, OZS; izjema je Durs, kjer so bile spremembe velike) in na ravni Notarske zbornice pa spremembe niso bile velike. Spremembe v teh organizacijah (ZRSZ, ZZZS in OZS) so bile najbolj vidne na ravni delovnega mesta, kjer so zaposleni pridobili dodatno delo sprejemanja

elektronskih vlog prek portala e-VEM. Spremembe na delovnem mestu so bile sicer najbolj radikalne za zaposlene na točkah VEM, ki so med drugim organizirane tudi na ravni nekaterih organizacij, vključenih v raziskavo (Izpostava Ajpes, OZS in Durs), in za notarje. Pri **Projektu eSociala** so od preučevanih organizacij medorganizacijske spremembe najbolj občutili MDDSZ in posredovalci virov podatkov (Durs, ZZSZ in Gurs), medtem ko so CSD te spremembe občutili prek MDDSZ. Organizacijska raven je bila najbolj prizadeta na CSD, MDDSZ in tudi na Dursu, raven delovnega mesta pa najbolj radikalno na CSD in MDDSZ, manj pa na Dursu. Pri **Projektu Dohodnina 2007** je bila medorganizacijska raven najbolj prizadeta na strani GDU zaradi povezave z izplačevalci dohodkov, ker pa za medorganizacijsko raven štejemo tudi povezavo med GDU in DU, so medorganizacijske spremembe občutili tudi DU. Spremembe na organizacijski ravni so bile največje na GDU, vendar pa so jih zaznali tudi na DU, zlasti na večjem DU (DU3). Delovno mesto je doživelo radikalne spremembe na DU in na GDU.

- **Stopnja sprememb in izhodiščna točka sprememb.** Spremembe v sodelujočih organizacijah pri projektih so bile tako radikalne in velike kot postopne, kar je zopet odvisno od deleža vključenosti organizacije v projekt (stopnja sprememb). V nekaterih primerih je šlo za nadgradnjo oz. informatizacijo obstoječega procesa, pri nekaterih pa je bilo treba začeti na novo oz. radikalno prenoviti obstoječi proces (izhodiščna točka sprememb). Predstavniki Ajpesa, Izpostave Ajpes, Okrožnega sodišča, Dursa in Notarske zbornice so ob vključitvi v **Projekt e-VEM** spremembe za njihove organizacije občutili kot radikalne. V primeru Ajpesa in Izpostave Ajpes je prišlo do uvedbe povsem novih procesov, čeprav so registracijske postopke poznali že od prej. Na Okrožnem sodišču je prišlo do radikalne prenove procesa vpisa v sodni register. Notarska zbornica je pridobila povsem nove naloge na področju registracije družb. Na Dursu so nastali novi procesi, poleg tega so nadgrajevali še prvo fazo Projekta e-VEM za s. p., ki še ni bila informacijsko podprta. Na OZS, ZZSZ in ZRSZ pa ni šlo za radikalne spremembe, ampak za nadgradnjo oz. informatizacijo že obstoječih procesov, spremembe so bile postopne. Vodja **Projekta eSociala** spremembe ob uvedbi projekta na splošno ocenjuje kot radikalne, predstavniki vključenih organizacij pa so jih občutili različno. Na MDDSZ spremembe niso bile radikalne, ampak velike, ker je prišlo do izjemno povečanega obsega dela. Na Dursu so posodobili obstoječi informacijski sistem izmenjave podatkov, ki je zahteval velike spremembe, na Gursu in ZZSZ-ju pa so bile potrebne le manjše izboljšave obstoječega procesa. Znotraj CSD1 in CSD2 so spremembe občutili kot radikalne, na CSD3 pa kot postopne. Na GDU je uvedba **Projekta Dohodnina 2007** povzročila radikalne spremembe, saj so nastali povsem novi procesi, katerih prej ni bilo, na DU2 in DU3 so bile spremembe velike, na DU1 pa postopne.
- **Potreben čas za uvedbo sprememb in pogostost sprememb.** Čas za uvedbo sprememb je bil za večino organizacij kratek oz. celo prekratek in spremembe so bile uvedene v določenem obdobju (enkratne spremembe). Čas uvedbe **Projekta e-VEM** in sprememb, povezanih z njim, je bil kratek. Vključene organizacije so se držale rokov, določenih s strani krovnega projekta, in v skladu s tem uvajale spremembe znotraj njih. Pri **Projektu eSociala** so na Dursu in Gursu potrebne spremembe izvedli v kratkem času, na ZZSZ pa je bil čas

uvedbe relativno dolg zaradi dolgotrajnega dogovarjanja z MDDSZ. Na MDDSZ in CSD je bil čas za uvedbo sprememb in za končni prevzem dela absolutno prekratek; ni bilo možno narediti nobenih analiz o tem, kaj nov sistem prinaša za organizacijo. GDU je moral ob uvedbi **Projekta Dohodnina 2007** hitro izvesti spremembe, predvsem zaradi doseganja izjemno kratkih rokov od takrat, ko končajo s sprejemom podatkov, do takrat, ko informativne izračune oddajo v tisk. Na DU1 in DU2 je prilagoditev na nov sistem tekla postopno, na DU3, kjer gre za večji urad, pa sta bili potrebni hitra prilagoditev in uvedba sprememb.

- **Dimenzija sprememb.** Iz tabel narave organizacijskih sprememb glede na globino (Tabela 25, Tabela 32, Tabela 38) je razvidno, da so bile spremembe večdimenzionalne, saj so na vseh treh organizacijskih ravneh prizadele tako procese, ljudi, organizacijsko kulturo kot organizacijsko strukturo.
- **Kontinuiteta sprememb in sprememba paradigme.** Za spremembe druge stopnje je značilno, da se v organizacijah pojavita nova smer razvoja in nova paradigma. Uvedba izbranih projektov e-uprave je prav gotovo narekovala neko novo smer razvoja in novo paradigmo za organizacije slovenskega javnega sektorja, predvsem z vidika vse močnejše medorganizacijske integracije. **Projekt e-VEM** je bil prvi projekt e-uprave, ki je zahteval tako močno in obsežno medorganizacijsko integracijo procesov različnih organizacij javnega sektorja. **Projekt eSociala** je bil po Projektu e-VEM naslednji največji medorganizacijski projekt, kjer je šlo za integracijo 44 različnih virov podatkov iz 26 organizacij znotraj in zunaj javnega sektorja. Po mnenju predstavnice MDDSZ je povezava toliko virov podatkov pri Projektu eSociala pomenila ogromen in edinstven napredek v Sloveniji in tudi navzven v svetu. Tudi **Projekt Dohodnina 2007** je bil kljub ne tako močni medorganizacijski integraciji v obdobju uvajanja revolucionarna usmeritev. Predstavnik GDU meni, da sta že sama poslovna odločitev za Projekt Dohodnina 2007 in njegova informacijska podpora pomenila revolucionarno usmeritev, ki je zbujala dvome o njegovi izvedljivosti celo znotraj GDU.
- **Sodelovanje udeležencev.** Glavne pobude za spremembe so pri vseh treh projektih prihajale od zgoraj navzdol. Pri **Projektu e-VEM** so glavne pobude prišle s strani ministra za javno upravo, pri **Projektu eSociala** s strani ministra za delo, družino in socialne zadeve in ministrice za javno upravo, pri **Projektu Dohodnina 2007** pa s strani takratnega direktorja Dursa ob podpori ministra za finance. Kasneje so ob uvajanju in realizaciji projektov pobude prihajale tudi od spodaj navzgor. Tako so pri usklajevanju in dogovarjanju med vključenimi organizacijami pri Projektu e-VEM upoštevali tudi predloge predstavnikov organizacij, ob produkciji sistema pa tudi predloge referentov na točkah VEM. Na MDDSZ so ob vključitvi v Projekt eSociala dajali pobude od spodaj navzgor predvsem glede prerazporeditev zaposlenih znotraj MDDSZ, na CSD so se o najbolj optimalnih rešitvah za organiziranje dela direktorji dogovarjali z zaposlenimi, Durs je bil glavni pobudnik pri zagotavljanju njihovih podatkov v sistem eSociala itd.

- **Spodbujevalec sprememb.** Ključni spodbujevalec sprememb je bila IKT oz. uvedba e-poslovanja, vendar pa je bil namen projektov nedvomno tudi izboljšanje učinkovitosti organizacij javnega sektorja.

Na podlagi optimizacije atributov za opredelitev sprememb prve in druge stopnje s pomočjo replikacije rezultatov izbranih študij primera lahko ugotovimo, da so se v primeru uvajanja IKT v organizacije javnega sektorja v Sloveniji v splošnem pojavile **spremembe druge stopnje**, z nekaterimi izjemami v primerih, kjer je bil delež vključitve organizacije v projekt majhen oz. srednji. Sprememb prve stopnje tako nikakor ne gre izključiti in bodo verjetno vedno prisotne ob uvajanju IKT v organizacije javnega sektorja.

9.1.2.2 Ključni atributi spremljanja narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino

Osnovni namen opredelitve narave organizacijskega preoblikovanja je bila vzpostavitev atributov za spremljanje organizacijskih sprememb v štirih osnovnih organizacijskih elementih, to so procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura na treh organizacijskih ravneh (Tabela 12). Ti atributi lahko na eni strani pripomorejo k ugotavljanju katere in kako globoke spremembe povzroči uvedba IKT v organizacijah javnega sektorja, na drugi strani pa k ugotavljanju, na katere spremembe bi bilo treba usmeriti pozornost pred uvedbo IKT v tovrstne organizacije za čim bolj uspešno izkoriščenje potencialov IKT. Na osnovi teh atributov smo ovrednotili že predlagani formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave (podpoglavje 9.1.1), kjer smo na eni strani prikazali soodvisnost med IKT in organizacijskimi elementi, na drugi strani pa soodvisnost med samimi organizacijskimi elementi na vseh treh organizacijskih ravneh. Uporaba teh atributov za ovrednotenje formalnega okvirja se je izkazala za primerno osnovo preučevanja in ugotavljanja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave. Atributi so se izkazali kot ustrezni tudi pri ugotavljanju narave organizacijskega preoblikovanja po posameznih projektih e-uprave, kar je razvidno iz Tabel 25, 32 in 38. Na tem mestu zato ne bomo ponovno preverjali ustreznosti atributov narave organizacijskega preoblikovanja, ampak bomo izpostavili, kateri atributi so na posamezni ravni tisti, ki jim je ob uvajanju IKT v organizacije javnega sektorja treba nameniti posebno pozornost.

Ključni atributi organizacijskih elementov na medorganizacijski ravni

- **Procesi.** Največjo pozornost na medorganizacijski ravni je treba nameniti medorganizacijski horizontalni integraciji, spremembam v nadzoru in upravljanju procesov ter načinu izvedbe procesov:
 - ❖ *Medorganizacijska horizontalna integracija* zajema integracijo procesov različnih organizacij v skupni sistem (primer: Projekt e-VEM, kjer je šlo za integracijo procesov sodišč, Ajpes, Durs, ZRSZ, ZZSZ in OZS), integracijo registrov in virov podatkov (primer: integracija davčnega registra, CRP, registra prostorskih enot, PRS in registra digitalnih potrdil v sistem e-VEM; združitev zbirk podatkov sodnega registra s podatki PRS; povezava 44 virov podatkov 26 organizacij v t. i. pladenj) in informacijskih sistemov (primer: povezava bančnih informacijskih sistemov s sistemom e-VEM zaradi uvedbe odprtega

začasnega TRR; povezava informacijskega sistema za izvajanje tehničnih preveritev s sistemom e-VEM; povezava ISCSD2 s pladnjem; povezava informacijskih sistemov z omrežjem državne uprave, t. i. HKOM; integracija informacijskih sistemov izplačevalcev dohodkov s centralnim informacijskim sistemom na GDU).

- ❖ *Nadzor (generalni) nad procesi* se običajno prenese na organ, ki upravlja in vzdržuje integrirani informacijski sistem. Nadzor nad izvajanjem procesa registracije v primeru Projekta e-VEM ima MJU, vendar so organizacije, katerih postopki so vključeni v sistem e-VEM, ostali nadzorniki lastnih procesov. Nadzor nad procesom pridobivanja podatkov za potrebe eSociale v pladenj ima tudi MJU, vendar so tudi lastniki virov podatkov nadzorniki lastnih virov. Nadzor nad procesom odmere dohodnine je z DU v celoti prešel na GDU.
 - ❖ *Upravljanje procesov* se v nekaterih primerih prenese na višjo raven. V primeru eSociale se je upravljanje procesov, katerih izvajalci so CSD, preneslo na MDDSZ, pri Projektu Dohodnina 2007 se je upravljanje procesa odmere dohodnine preneslo na GDU, pri Projektu e-VEM pa je prišlo do prenosa informacijskega upravljanja procesa s sodišč na Ajpes.
 - ❖ Pri *tehnični izvedbi* medorganizacijske horizontalne integracije v večini primerov sodelujejo zunanji izvajalci, pri *vsebinski izvedbi* pa kadri iz organizacij, ki so vključene v skupni proces. Pri vzpostavitvi informacijskega sistema e-VEM so sodelovali zunanji izvajalci na strani MJU, pri izgradnji informacijske baze sodnega registra kadri iz Ajpesa, vsebinski vidik procesa registracije pa so pokrili s kadri iz organizacij, ki so sodelovale pri integraciji (izjema je priprava ZSReg, avtor katerega je bil zunanji izvajalec). Pri tehnični izvedbi procesa izmenjave podatkov oz. vzpostavitve pladnja so sodelovali zunanji izvajalci na strani MJU, pri vsebinski izvedbi pa predstavniki organizacij, ki so bile posredovalci virov podatkov, in predstavniki MDDSZ. Pri izgradnji informacijskega sistema ISCSD2, ki pokriva procese na CSD sta sodelovala zunanja izvajalca, ki sta vzpostavila že prejšnji sistem ISCSD1 (Comland, d.o.o., in Rais, d.o.o.) in predstavniki MDDSZ. Pri prenovi procesa odmere dohodnine in vzpostavitvi centralnega informacijskega sistema je sodeloval zunanji izvajalec RRC, ki je bil v tem procesu prisoten že v preteklosti, in zaposleni iz Službe za IT in Sektorja za davčni nadzor na GDU.
- **Ljudje.** Na strani ljudi so na medorganizacijski ravni najpomembnejša vsebinsko-informacijska partnerstva, pridobitev novih kompetenc in veščin in (morebitne) prezaposlitve zaposlenih med vključenimi organizacijami:
- ❖ Izvedba medorganizacijske horizontalne integracije ne bi bila mogoča brez tesnega sodelovanja vsebinec in informatikov, med katerimi se oblikujejo *vsebinsko-informacijska partnerstva*; informacijsko podporo postopkom je namreč treba uskladiti z vsebino. Informatiki in vsebinci iz sodelujočih organizacij so običajno člani projektne skupine, ki se sestajajo na pobudo vodje projekta (primer: pri Projektu e-VEM je v projektne skupini sodelovalo 34 predstavnikov vključenih organizacij (MJU, 2007, str. 11), pri Projektu eSociala je bilo v medresorski delovni skupini, katero je s sklepom imenovala Vlada RS, 64 strokovnjakov iz vključenih organizacij). Poleg teh v partnerstvih sodelujejo tudi razvijalci sistemov, ki so najpogosteje zunanji izvajalci (primer: pri Projektu eSociala so se povezali informatiki in vsebinci s strani MDDSZ, razvijalci pladnja in skrbniki infrastrukture na MJU,

razvijalci sistema ISCSD2 in informatiki in vsebinci iz organizacij, ki so posredovalci virov podatkov).

- ❖ *Nove kompetence in veščine* morajo pridobiti tako razvijalci sistema, vodje projekta, člani projektne skupine kot končni uporabniki sistema. Razvijalci sistema se pogosto prvič srečujejo s tako zapletenimi informacijskimi sistemi (primer: vzpostavitev sistema e-VEM in vzpostavitev pladnja) in sproti pridobivajo nove kompetence in veščine. Vodja projekta se mora znati vpeti med člane projektne skupine. Predstavniki organizacij, katerih postopki so vključeni v skupni sistem, morajo biti pripravljeni sodelovati pri skupnih usposabljanjih za uporabnike sistema (primer: pri vsebinskih in tehnoloških usposabljanjih referentov na točkah VEM in notarjev so sodelovali predstavniki sodišč, Ajpesa, Dursa, OZS-ja, ZZZS-ja, Zpiza, ZRSZ-ja in MJU-ja; predstavniki GDU so sodelovali pri usposabljanju izplačevalcev dohodkov in zaposlenih na DU).
 - ❖ Ena izmed največjih težav na strani ljudi, kateri bi bilo treba v prihodnosti nameniti več pozornosti, so *prezaposlitve med organizacijami*, ki so neposredno ali posredno vključene v projekt. Prenos (večine) postopka registracije g. d. s sodišč na Ajpes in točke VEM bi moral imeti za posledico prezaposlitev zaposlenih s sodišč na točke VEM, vendar do tega ni prišlo. Predstavniki Izpostave Ajpes takšno stanje slikovito komentira: »Javna uprava in sodstvo imata vedno dovolj dela za osem ur.« Prenos odločanja o nekaterih pravicah iz javnih sredstev iz občin, Zpiza in ZZZS-ja na CSD bi moral imeti za posledico prezaposlitve z občin na CSD. Nekatere prezaposlitve so sicer bile izvedene, vendar precej manj od predvidenih (od 150 predvidenih prezaposlitev je bilo izvedenih približno 70 prezaposlitev; npr. v primeru CSD1 je bilo predvidenih 11 prezaposlitev iz občin, izvedene pa so bile tri, iz Mestne občine Ljubljana naj bi bilo prezaposlenih 27 ljudi na pet CSD v Ljubljani, izvedenih je bilo pet). Po mnenju predstavnika CSD2 se je v tem primeru pokazalo, kako močne so občine v Sloveniji in kakšne so pomanjkljivosti zakonodaje, ki ureja status javnih uslužbencev v delu, ki se nanaša na pravice že zaposlenega.
- **Organizacijska kultura.** Najpomembnejši atributi organizacijske kulture, ki lahko pomembno vplivajo na uspešno ali neuspešno uvedbo IKT na medorganizacijski ravni, so odnos do IKT, sodelovanje in zaupanje med sodelujočimi organizacijami, odgovornost za kakovostno opravljeno delo, izmenjava znanja in izkušenj ter stil vodenja.
- ❖ *Odnos do IKT* z vzpostavitvijo integriranih informacijskih sistemov običajno postane bolj pozitiven. To je bilo zlasti zaznati pri Projektu eSociala, kjer se je po mnenju predstavnika Durs prav s tem projektom (konkretno z vzpostavitvijo pladnja) okrepil zavest o elektronski izmenjavi informacij med organizacijami.
 - ❖ Soodvisnost organizacij pri projektu poveča *odgovornost za kakovostno opravljeno delo*. Centralizirani sistemi omogočajo spremljanje, koliko časa nekdo porabi za določeno opravilo. Organizacije, ki podatke posredujejo v skupni sistem, se še bolj zavedajo pomena teh podatkov.
 - ❖ Zaradi velike soodvisnosti med vključenimi organizacijami se okrepi *sodelovanje in zaupanje*, saj imajo organizacije praviloma enak rok za dokončanje podobnih nalog, sodelujejo pri usposabljanjih uporabnikov sistema, težijo k skupnemu cilju.

- ❖ *Izmenjava znanj in izkušenj* je zlasti neprecenljiva v primeru, da so se vključene organizacije že srečale z vzpostavljanjem podobnih informacijskih sistemov. V primeru vzpostavitve pladnja pri eSociali so bile zelo pomembne izkušnje MJU s Projektom e-VEM s tehničnega vidika, v primeru prenosa procesa odmere dohodnine z DU na GDU je bil pomemben prenos poslovnega znanja med omenjenima organizacijama.
 - ❖ Projektno vodenje že samo po sebi zahteva nov *način in stil vodenja*. V primeru Projekta e-VEM je bila velika prednost vodenja ta, da je bil koordinator projekta neodvisni organ, ki ni bil vpet v nobenega izmed postopkov, vključenih v sistem e-VEM. Projekt Dohodnina 2007 je bil prvi projekt na ravni Dursa, ki je bil projektno voden, kar je zahtevalo nov način vodenja preko delovne skupine. Pri Projektu eSociala se je pojavil dvotirni sistem vodenja, saj sta bila glavni vodji projekta MDDSZ, ki je pokrival vsebino, in MJU, ki je pokrival tehnični vidik.
- **Organizacijska struktura.** Kljub temu, da se v dobi e-uprave pričakuje oblikovanje mrežnih organizacijskih struktur, za katere sta značilni mreženje in fleksibilnost, tudi v tem obdobju še vedno prihajajo v ospredje »klasične« značilnosti organizacijskih struktur, od katerih so na medorganizacijski ravni najbolj opazne formalizacija, standardizacija, specializacija, prerazporeditev pristojnosti ter centralizacija in decentralizacija.
- ❖ *Formalizacija* je na eni strani predpogoj za informatizacijo (sprejem direktiv, sprejem in sprememba zakonov, sprejem akcijskih načrtov, konceptov, vzpostavitvenih dokumentov, pravilnikov, uredb), na drugi strani pa informatizacija povzroči sprejem novih dogovorov, sporazumov, pravil, navodil, pisanje zapisnikov, vzpostavitev projektne pisarne ipd. Pri vseh treh projektih je bila formalizacija na medorganizacijski ravni na zelo visoki ravni in je zahtevala veliko časa in angažiranja sodelujočih; v primeru Projekta eSociala sta bili izvedeni celo dve dodatni zaposlitvi prav iz naslova nudenja administrativne podpore projektu.
 - ❖ *Standardizacija* postopkov in podatkov med organizacijami je predpogoj za vzpostavitev integriranega informacijskega sistema. Pravila med vključenimi organizacijami morajo biti jasna, točno mora biti definirano, od kod se pridobi podatek in v kakšni obliki za izvedbo posameznega koraka (primer: pred vključitvijo virov podatkov v pladenj je bila potrebna radikalna standardizacija pravne in informacijske infrastrukture v organizacijah, ki so posredovalci virov podatkov).
 - ❖ Naloge vključenih organizacij morajo biti jasno definirane, kar povzroči *specializacijo*. Pri Projektu e-VEM so bile te določene z vzpostavitvenim dokumentom projekta, v primeru Projekta eSociala z akcijskim načrtom, pri Projektu Dohodnina 2007 pa je bila nova specializacija nalog med GDU in DU določena s strani GDU.
 - ❖ Integracija procesov in informacijskih sistemov ima v nekaterih primerih za posledico *prerazporeditev pristojnosti* med organizacijami. Ajpes je pridobil pristojnosti na področju informacijskega upravljanja sodnega registra, ki je bil prej v pristojnosti Vrhovnega sodišča. Nadalje je postal tehnični preveritelj vlog za vpis v sodni register za sodišča. Točke VEM so postale pristojne za izvedbo storitev, povezanih s procesom registracije, s čimer se je velik del pristojnosti registracijskega postopka prenesel s sodišč na Ajpes in točke VEM. Slednje so nadalje pridobile določene pristojnosti nad procesi organizacij, ki so se vključili v skupni sistem e-VEM itd. Ob uvedbi eSociala se je pristojnost odločanja o nekaterih pravicah

prenesla iz občin, Zpiza in ZZZS-ja na CSD. Večina pristojnosti na področju odmere dohodnine se je z DU prenesla na GDU.

- ❖ Ker se odločitve o medorganizacijskih projektih praviloma sprejemajo na ravni ministrstev (tako je bilo v primeru vseh treh izbranih projektov), prihaja do *centralizacije* odločanja na najvišji ravni. V primeru eSociala je nadalje prišlo do centralizacije odločanja o izvajanju procesov iz CSD na MDDSZ. Centralizacija odločanja o izvedbi postopka odmere dohodnine je bila uvedena tudi na relaciji GDU–DU. Pri Projektu e-VEM je prišlo do centralizacije odločanja o tehnični izvedbi postopka registracije na MJU.
- ❖ Med sodelujočimi organizacijami prihaja tudi do *decentralizacije* odločanja, saj so (bili) npr. CSD samostojni pri odločanju o organiziranju novih nalog, ki so nastale z uvedbo ISCS2. Zaradi razpršitve procesa registracije s sodišč na Ajpes in točke VEM je prišlo do določene decentralizacije izvedbe tega procesa ipd..
- ❖ *Mreženje* med vključenimi organizacijami (kar je še posebej razvidno iz projektne skupine pri Projektu e-VEM in medresorske delovne skupine pri Projektu eSociala) in njihova *fleksibilnost* sta predpogoj za uspeh projekta, in to je bilo pri izbranih projektih v veliki meri zagotovljeno.

Ključni atributi organizacijskih elementov na organizacijski ravni

- **Procesi.** Na organizacijski ravni je treba ob uvajanju IKT v organizacije upoštevati, kako velike spremembe bo IKT povzročila v procesu/procesih organizacije, ali bodo te zahtevale radikalno prenovo procesov, vertikalno in horizontalno integracijo procesov znotraj organizacij ali tudi medorganizacijsko horizontalno integracijo z drugimi organizacijami. Opredeliti je treba način izvedbe prenove (notranji/zunanji izvajalci), pozornost pa je treba nameniti tudi spremembam v času izvedbe procesa, saj se na ta način lažje opredelijo spremembe v obsegu dela.
- ❖ Organizacije, vključene v izbrane projekte e-uprave, so različno občutile *prenovo procesov* znotraj njih. Za Ajpes, Izpostavo Ajpes, Okrožno sodišče in Durs je bila ob vključitvi v sistem e-VEM prenova procesov radikalna ali velika, v ZRSZ, ZZZS in OZS je šlo za nadgradnjo obstoječih procesov. Pri Projektu eSociala so bile spremembe procesov radikalne ali velike na CSD, na MDDSZ so procesi ostali isti, povečal pa se je obseg dela, na Dursu in ZZZS-ju je šlo za nadgradnjo obstoječega procesa, na Gursu pa le za vzpostavitev dodatnega kanala posredovanja podatkov v sistem eSociala. Na GDU so se ob uvedbi informativnih izračunov dohodnine pojavili povsem novi procesi, novi procesi na področju dohodnine so nastali tudi na DU.
- ❖ *Vertikalna integracija* znotraj organizacij je bila radikalna na CSD, kjer so se prej razpršene pravice integrirale v skupni sistem, na GDU, kjer se je proces posredovanja podatkov v sistem eSociala premaknil z DU in izpostav na GDU. Tudi premik procesa odmere dohodnine z DU na GDU je povzročil radikalno vertikalno integracijo. Pri Projektu e-VEM pa so vertikalno integracijo zaznali le na Dursu, kjer je prišlo do povezave davčnih podatkov in podatkov za DDV.
- ❖ *Notranja horizontalna integracija* je bila v preučevanih organizacijah presenetljivo zaznana v zelo majhnem obsegu. Pri Projektu e-VEM je niso zaznali v nobeni izmed organizacij, kar je verjetno posledica tega, da so bili procesi, ki so bili vključeni v sistem e-VEM, že predhodno

vzpostavljeni v sodelujočih organizacijah. Tudi v primeru Projekta Dohodnina 2007 horizontalne integracije niso zaznali. V primeru eSociala pa je bila zaznana v CSD2, kjer so se predhodne naloge Oddelka za denarne socialne pomoči in Oddelka za otroške dodatke združile v enotni Oddelek za ZUPJS.

- ❖ Precej bolj močna je bila *medorganizacijska horizontalna integracija*, kjer so se procesi oz. podatki organizacij povezali s procesi oz. podatki drugih organizacij. Povezave med procesi nekaterih organizacij, vključenih v sistem e-VEM za g. d., so bile vzpostavljene že ob njihovi vključitvi v sistem e-VEM za s. p. (npr. povezava Ajpes, Durs, ZRSZ, ZZZS, ZPIZ, OZS), vendar je sedaj proces pridobivanja in izmenjave podatkov in dokumentov med njimi radikalno spremenjen. Tudi povezava med sodišči in notarji je bila že predhodno vzpostavljena, s tem da je sedaj proces izmenjave dokumentov in podatkov med njimi v celoti elektronski. Prišlo je do novih povezav med Ajpesom in MJU zaradi povezave informacijskega sistema Ajpesa z informacijskim sistemom MJU, med Ajpesom in sodiščem zaradi uporabe skupnega informacijskega sistema, med Ajpesom in točkami VEM itd. Pri eSociali je bila medorganizacijska horizontalna integracija najmočnejša med MDDSZ in posredovalci virov podatkov. Projekt Dohodnina 2007 pa je povzročil medorganizacijsko integracijo med informacijskim sistemom GDU in evidencami izplačevalcev dohodkov.
 - ❖ Integracija in informatizacija procesov naj bi praviloma skrajšala *čas izvedbe procesov* v organizaciji, vendar temu ni vedno tako. Čas izvedbe procesa registracije se je radikalno skrajšal za sodišča in posredno za Ajpes in Izpostavo Ajpes, medtem ko v organizacijah, katerih procesi so se vključili v skupni sistem, skrajšanja časa izvedbe procesov skorajda niso zaznali. Ob vključitvi v sistem eSociala so radikalno skrajšanje časa posredovanja podatkov v sistem eSociala zaznali na Dursu, medtem ko se je čas izvedbe procesa na CSD in MDDSZ radikalno podaljšal. Na GDU in DU pa je zaradi uvedbe povsem novih procesov o spremembah v času izvedbe težko govoriti.
 - ❖ Pri vzpostavitvi novih procesov, prenovi že obstoječih ali vključitvi le-teh v skupni sistem so si skoraj vse organizacije pri tehničnem delu izvedbe pomagale z *zunanjimi izvajalci*, pri vsebinski izvedbi pa so uporabile lastne kadre. Zunanji izvajalci so v večini primerov s temi organizacijami sodelovali že prej, kar je velika prednost, saj poznajo njihove procese tudi že po vsebini in je prenova precej lažja.
- **Ljudje.** Najpomembnejše spremembe pri ljudeh, na katere je treba usmeriti pozornost ob oz. pred uvedbo IKT v organizacije, so spremembe v obsegu dela, ki imajo običajno za posledico kadrovske spremembe, kot so zmanjšanje zaposlitev, nove zaposlitve in prerazporeditve znotraj in med organizacijami, ter ustrezna zagotovitev potrebnih kompetenc in veščin.
- ❖ Uvedba IKT je v kar nekaj organizacijah, vključenih v izbrane projekte e-uprave, povzročila velike spremembe v *obsegu dela*. Ta se je ob vključitvi v sistem e-VEM radikalno povečal na Izpostavi Ajpes, na Ajpesu in Dursu, na ZRSZ-ju, ZZZS-ju, OZS-ju in Notarski zbornici je prišlo do manjšega povečanja obsega dela, na Okrožnem sodišču pa se je obseg dela zmanjšal. Projekt eSociala je povzročil radikalno povečan obseg dela na MDDSZ (za 40–50 %) in na CSD ter zmanjšan obseg dela na DU zaradi prenosa procesa posredovanja podatkov na GDU, kjer se je obseg dela povečal. Projekt Dohodnina 2007 je povečal obseg dela na GDU in zmanjšal na DU.

- ❖ Na Okrožnem sodišču je zmanjšan obseg dela povzročil samo eno *zmanjšano zaposlitev*, ostali zaposleni pa so pridobili nove naloge. Na DU so v primeru zmanjšanja obsega dela zaradi prenosa procesa posredovanja podatkov v sistem eSociala na GDU zaposleni pridobili nove naloge. V primeru prenosa nalog s področja odmere dohodnine na GDU pa so zaposleni na DU pridobili nove naloge na področju dohodnine, ki so vsebinsko zahtevnejše. Na DU1 in DU2 (ki sta manjša urada) zato ni prišlo do zmanjšanja zaposlitev ali prerazporeditve zaposlenih na druga področja, medtem ko je na DU3 (velik urad) prišlo do zmanjšanja števila kontrolorjev za dohodnino in *prerazporeditve le-teh* znotraj Oddelka fizičnih oseb, Oddelka pravnih oseb in Oddelka samostojnih podjetnikov.
 - ❖ *Nove zaposlitve* v okviru Projekta e-VEM so bile potrebne na Izpostavi Ajpes, kjer so izvedli tri nove zaposlitve, potrebne bi bile tudi na Dursu, vendar niso bile izvedene, na Ajpesu pa so obdržali kadre iz naslova Projekta e-VEM za s. p.. Na MDDSZ so pridobili dve novi zaposlitvi na področju informatike, čeprav bi potrebovali še več novih zaposlitev, na CSD1 in CSD2 so na novo pridobili informatorja, na CSD3 pa so izvedli eno novo zaposlitev za naloge po novem sistemu, na delovno mesto informatorja pa so prerazporedili že zaposleno.
 - ❖ *Prerazporeditve znotraj organizacije* so zaradi povečanega obsega dela izvedli na Ajpesu, Izpostavi Ajpes, GDU, na CSD, najbolj obsežne pa so bile na MDDSZ (približno 10 prerazporeditev). Zaradi zmanjšane obsega dela so bile prerazporeditve izvedene le na DU3.
 - ❖ *Prezaposlitve med organizacijami* so bile v sicer manjšem obsegu od predvidenega, izvedene le v primeru CSD, kjer je prišlo do prezaposlitve treh zaposlenih z občin na CSD1 (prezaposlenih bi moralo biti 11 zaposlenih iz občin) in ene zaposlene iz MOL na CSD2 (prezaposlenih bi moralo biti 27 zaposlenih iz MOL na pet CSD v Ljubljani).
 - ❖ *Zagotovitev novih kompetenc in veščin* ob povečanem obsegu dela in novih nalogah so se vključene organizacije lotevale različno. Nova znanja na področju razvoja novih informacijskih sistemov so razvijalci praviloma pridobivali sproti, saj za njih niso bila organizirana posebna izobraževanja. Na ZZSZ in ZRSZ so ob vključitvi v sistem e-VEM za zaposlene organizirali notranja izobraževanja o uporabi aplikacije, v Notarski zbornici so organizirali notranja izobraževanja za notarje. V Izpostavi Ajpes so zaposleni na točkah VEM morali opraviti izpit iz ZUP in izpit za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku. Predstavniki vključenih organizacij v Projekt e-VEM so sodelovali pri skupnem usposabljanju referentov na točkah VEM, notarjev in sodišč ipd. MDDSZ je organiziral izobraževanja v obliki vsebinskih predstavitev, tehničnih predstavitev in delavnic za zaposlene na CSD. Ta so v večini potekala na testni bazi, zato je bilo potrebnega veliko samoučenja znotraj CSD. GDU je organiziral izobraževanja za zaposlene na DU.
- **Organizacijska kultura.** Ključni atributi organizacijske kulture, ki kljub njihovi »neotipljivosti« lahko pomembno vplivajo na uspešno uvedbo IKT na ravni organizacij, so odnos do uporabe IKT v organizaciji, občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo, sodelovanje znotraj in zunaj organizacije, sodelovanje oz. odnos vodja–zaposleni in stil vodenja.
- ❖ *Odnos do uporabe IKT* se je v nekaterih organizacijah radikalno spremenil, kar je odvisno od predhodne informatiziranosti njihovih procesov. Na ravni Notarske zbornice oz. notarjev je

vklučitev v sistem e-VEM pomenila prvo večjo informatizacijo njihovega dela, zato se je odnos do IKT na njihovi strani radikalno spremenil. Že informatizirani proces prijave delavca v zaposlitev je na drugi strani povzročil odklonilen odnos do IKT na strani ZRSZ, saj jim je vključitev v sistem e-VEM predstavljala dodatno (nepotrebno) delo. Pri ZZZS, kjer proces prijav v zavarovanje pred vključitvijo v sistem e-VEM ni bil informatiziran, je informatizacija tega procesa ob vključitvi v sistem e-VEM pomenila veliko pridobitev za organizacijo, zato je odnos do IKT na njihovi strani postal bolj pozitiven. Na Dursu in MDDSZ-ju je pri vključitvi v sistem eSociala odnos do IKT postal bolj pozitiven zaradi povečane zavesti vključenih organizacij o elektronski izmenjavi podatkov, na CSD pa je bil odnos do novega ISCS2 na začetku negativen, saj nov sistem ni deloval tekoče, v organizaciji je obstajal strah pred njim. Na GDU in DU je ob uvedbi novih informacijskih sistemov na področju dohodnine odnos do IKT postal še bolj pozitiven (kljub temu, da Durs že na splošno velja za visoko tehnološko razvito organizacijo), saj je sistem za zaposlene na DU prijazen do uporabnika in prinaša novo poslovno vrednost za Durs.

- ❖ Uvedba novih informacijskih sistemov lahko v organizacijah močno poveča *občutek odgovornosti za kakovostno opravljeno delo*. Radikalno povečan občutek odgovornosti so zaznali na Ajpesu, ki je postal tehnični preveritelj vlog (prejetih iz vseh točk VEM) za sodišča, poleg tega je Ajpes odgovoren za stalno delujoč informacijski sistem sodnega registra in sistema za tehnične preveritve. Na drugi strani se je zaradi tega odgovornost za sodišča zmanjšala, saj referenti na sodiščih zaradi opravljene tehnične preveritve praviloma zaupajo, da so podatki vneseni pravilno. Odgovornost se je radikalno povečala tudi na CSD, saj zaposleni sedaj odločajo o več pravicah hkrati in čutijo večjo odgovornost do tega, da so vloge pravilno izpolnjene. Tudi GDU je zaznal radikalno povečano odgovornost, saj je bil prej postopek odmere dohodnine na davčnih zavezancih in DU, sedaj pa je v celoti prenesen na GDU.
- ❖ Vedno bolj kompleksni sistemi silijo organizacije k vse večjemu *sodelovanju tako znotraj njih samih, zlasti pa v odnosu do drugih organizacij*. Ajpes je na novo vzpostavil sodelovanje s sodišči, Notarska zbornica je svoje sodelovanje s sodišči še okrepila, predstavniki organizacij, ki so sodelovali pri skupnih usposabljanjih, so na ta način okrepili svoje sodelovanje navzven itd. CSD2 je povečal svoje sodelovanje z drugimi CSD v Ljubljani, s katerimi so vzpostavili koordinacijo, prek katere si direktorji izmenjujejo informacije in izkušnje v zvezi z novim sistemom. Na ravni CSD3 se je sodelovanje z drugimi CSD v regiji prav tako okrepilo. MDDSZ je povečal svoje sodelovanje s CSD zaradi zagotavljanja uporabniške pomoči. Sodelovanje se je okrepilo tudi med GDU in DU, saj sedaj DU s strani GDU dobivajo veliko več navodil s področja dohodnine kot prej. Znotraj organizacij se je sodelovanje najbolj okrepilo med oddelki, ki so odgovorni za informacijsko podporo procesom in oddelki, ki pokrivajo vsebino procesov.
- ❖ *Sodelovanje med vodji in zaposlenimi* se je najbolj okrepilo na CSD, kjer je bilo treba vzpostaviti več timskega dela, informirati zaposlene o novostih, povečati uporabo neverbalne komunikacije. Na Dursu se je ob vključitvi v Projekt e-VEM za g. d. odnos med zaposlenimi, ki so sodelovali pri projektu, in vodjo spremenil, saj je bila podpora takratnega direktorja Projektu e-VEM za g. d. v primerjavi s Projektom e-VEM za s. p., zagotovljena. Zaradi

uvedbe Projekta Dohodnina 2007 je bilo zaznati povečano sodelovanje med vodjem in zaposlenimi preko delovne skupine znotraj GDU.

- ❖ Največje spremembe v *načinu vodenja* so zaznali direktorji na CSD, saj so morali prepoznati težave zaposlenih, ubrati nove načine motiviranja, nameniti veliko pozornosti odpravi strahu pred spremembami. V primeru vključitve v Projekt e-VEM so morali vodje pokazati veliko razumevanja do zaposlenih, ki so sočasno opravljali delo na projektu in lastno delo znotraj organizacije.
- **Organizacijska struktura.** Največje spremembe v organizacijski strukturi se ob uvajanju novih IKT v organizacije zgodijo v formalizaciji, standardizaciji, prerazporeditvi pristojnosti in specializaciji, vse bolj pa prihajata v ospredje tudi mreženje in fleksibilnost znotraj organizacij; dimenziji, kot sta centralizacija in decentralizacija, sta prizadeti v manjšem obsegu, saj je zaznati njun premik na višjo – medorganizacijsko raven.
- ❖ *Formalizacija* na medorganizacijski ravni se v določenem delu prenese tudi na organizacijsko raven, saj morajo sprejete zakone, pravilnike, uredbe, sporazume, dogovore, pravila, navodila ipd. pri svojem delu upoštevati tudi vključene organizacije, poleg tega te v nekaterih primerih sodelujejo pri vzpostavitvi teh dokumentov. Poleg »skupnih« dokumentov, organizacije izdajajo še interna navodila, pravila o razporeditvi delovnega časa, navodila o uporabi aplikacije itd. Formalizacija se je pri organizacijah, vključenih v izbrane projekte, povečala. Pri Projektu e-VEM zlasti na Ajpesu, Izpostavi Ajpes in Okrožnem sodišču, pri Projektu eSociala na MDDSZ in CSD, pri Projektu Dohodnina 2007 pa tako na GDU kot DU.
- ❖ Ob vključitvi v sistem e-VEM je bilo treba zagotoviti novo *standardizacijo* postopkov na Ajpesu, Izpostavi Ajpes in Okrožnem sodišču, medtem ko so bili na ZZZS, ZRSZ in OZS postopki že standardizirani. Na Dursu in ZZZS-ju je bila standardizacija posredovanja podatkov v sistem eSociala uvedena na novo, na Gursu pa so uporabili že standardizirani postopek posredovanja podatkov. Na MDDSZ postopkov niso uspeli standardizirati zaradi pomanjkanja časa, na CSD pa so postopki v zvezi z uporabo novega informacijskega sistema standardizirani, vendar zaradi sprememb zakonodaje nastajajo vedno nove naloge, ki zahtevajo novo standardizacijo; poleg tega za CSD še vedno niso vzpostavljeni standardi in normativi za delo v ISCSD2. Standardizacija novih procesov na področju dohodnine je bila v celoti vzpostavljena.
- ❖ Nastanek novih nalog v nekaterih organizacijah poveča *specializacijo*. Do povečane specializacije je prišlo na Ajpesu, v Izpostavi Ajpes, kjer so zaradi potrebnega obvladovanja velikega števila novih nalog vzpostavili specialiste za določeno področje, in na Okrožnem sodišču, kjer sodni referent sedaj točno ve, kaj potrebuje sodnik. Tudi na CSD1 in CSD2 so naloge z novim sistemom postale bolj specializirane, saj sedaj zaposleni striktno opravljajo samo naloge po ZUPJS, prej pa so opravljali tudi druge naloge na področju socialnega varstva; na CSD3 večje specializacije niso zaznali zaradi majhnosti organizacije. Na MDDSZ so zaposleni pridobili nove naloge (specializacija), vendar morajo zaradi kadrovske podhranjenosti poleg svojih nalog obvladati še naloge drugih sodelavcev (generalizacija). Specializacija se je z nastankom novih nalog na področju dohodnine povečala na GDU in tudi na DU3, ki je večji urad.

- ❖ Do *prerazporeditve pristojnosti* znotraj organizacij je v primeru Projekta e-VEM prišlo na Ajpesu in Izpostavi Ajpes, in sicer na Ajpesu so se prerazporedile nekatere pristojnosti z drugih oddelkov v na novo vzpostavljeni Oddelek za registracijo gospodarskih subjektov, na Izpostavi Ajpes pa so bile nekatere pristojnosti z drugih oddelkov prerazporejene na Oddelek registrov in evidenc podatkov. Na MDDSZ je Projekt eSociala povzročil prerazporeditev pristojnosti v skladu s prerazporeditvami zaposlenih znotraj oddelkov, na CSD2 in CSD3 se je spremenila sistematizacija delovnih mest, iz katere je razvidna prerazporeditev pristojnosti. Projekt Dohodnina 2007 je znotraj DU3 povzročil prerazporeditev pristojnosti zaradi prerazporeditve kontrolorjev za dohodnino na druge oddelke ali vrste davkov.
- ❖ Znotraj organizacij so bile vzpostavljene *močne mrežne povezave* med oddelki, vključenimi v proces. Znotraj Ajpesa se je povezala Služba za IT in Sektor za registre in evidence podatkov, v Durs IT oddelek, zunanji izvajalci, Oddelek za DDV, Oddelek za davek od dohodka pravnih oseb in Sektor za davčni nadzor, na Okrožnem sodišču Oddelek za sodni register in Stečajna pisarna, na MDDSZ so se povezali pravniki in informatiki, na GDU Sektor za IT in Sektor za davčni nadzor itd.. *Fleksibilnost* na ravni organizacij je bila na visokem nivoju.

Ključni atributi organizacijskih elementov na ravni delovnega mesta

- **Procesi.** Na ravni delovnega mesta zaposleni občutijo največje spremembe na nivoju procesov oz. aktivnosti, ki so del procesa. Najpomembnejše spremembe so avtomatizacija aktivnosti, odprava nepotrebnih aktivnosti, nove aktivnosti, prenos aktivnosti iz druge organizacije, prenos aktivnosti v drugo organizacijo, prenos aktivnosti z/na stranko, spremembe v informacijskih tokovih, količini informacij in času izvedbe aktivnosti.
- ❖ *Avtomatizacija aktivnosti* zaposlenih kot operativnih izvajalcev izbranih projektov e-uprave je bila velika oz. radikalna. Aktivnosti zaposlenih na točkah e-VEM so bile uvedene na novo in radikalno avtomatizirane. Notarji in referenti na sodiščih so se z aktivnostmi na področju registracije g. d. srečali že pred uvedbo e-VEM za g. d., vendar so bile njihove aktivnosti z uvedbo e-VEM za g. d. radikalno avtomatizirane (prej so potekale v papirni obliki). Zaposleni na CSD so imeli nekatere aktivnosti (na sicer zelo okrnjeni ravni) avtomatizirane že pred uvedbo ISCDs2, vendar lahko ugotovimo, da so se z novim sistemom njihove aktivnosti radikalno avtomatizirale. Na DU so bile predhodne aktivnosti na področju dohodnine avtomatizirane s prenosom le-teh na GDU.
- ❖ *Odprava nepotrebnih aktivnosti* je bila pri Projektu e-VEM zaznana na strani notarjev in referentov na sodiščih, in sicer odprava papirnega poslovanja. Na CSD je bil odpravljen ročni vnos podatkov v sistem, ker ti prihajajo avtomatsko iz pladnja. Za zaposlene na DU so bili odpravljeni sprejem, ročni vnos, kontrola in arhiviranje napovedi.
- ❖ *Vrsto novih aktivnosti* so pridobili referenti na točkah VEM, in sicer izvedbo vseh aktivnosti v zvezi z registracijo g. d.. Zaposleni na CSD so pridobili nove aktivnosti s tem, ker sedaj odločajo o vseh pravicah upravičenca hkrati, prej pa so sami o eni. Za zaposlene na DU so nastale nove aktivnosti na področju dohodnine, in sicer sprejem, ročni vnos, reševanje in arhiviranje ugovorov zoper informativni izračun, sprejem in ročni vnos vlog za VDC itd.
- ❖ Do *prenosa aktivnosti iz drugih organizacij* je prišlo v primeru zaposlenih na točkah VEM, na katere so bile prenesene aktivnosti s strani sodišč, notarjev, ZZZS-ja, ZRSZ-ja, Dursa in

OZS-ja, in v primeru zaposlenih na CSD, na katere se je preneslo odločanje o pravicah, ki so bile prej v pristojnosti občin, ZZZS-ja in Zpiz.

- ❖ *Prenos aktivnosti v drugo organizacijo* so najbolj občutili notarji, saj se je vpis enostavnih d. o. o. prenesel na točke VEM, in zaposleni na DU, ker se je večina aktivnosti na področju odmere dohodnine prenesla na GDU.
- ❖ Aktivnosti so bile pri realizaciji Projekta e-VEM *prenesene od zaposlenih na stranko* v primeru, kadar slednja registrira g. d. prek spleta. V primeru Projekta Dohodnina 2007 so za stranko nastale nove aktivnosti, kot so vložitev ugovora, vloge za VDC, oddaja naknadne dohodninske napovedi. Tudi v primeru Projekta eSociala je stranka pridobila nekatere nove aktivnosti, kot so predložitev odločbe o priznanju denarne socialne pomoči zavarovalnici ipd.
- ❖ *Prenos aktivnosti s strank na zaposlene* je bil radikalen. Stranki v primeru izvedbe registracije g. d. na točki VEM ni treba več na sodišče, ZZZS, Durs, ZRSZ in OZS. V primeru uveljavljanja pravic iz javnih sredstev stranki ni treba več prinašati dokazil, izpolnjevati vlog, ampak vse aktivnosti uredi na CSD. Zavezancem za dohodnino ni več treba vlagati dohodninske napovedi.
- ❖ *Informacijski tokovi* za zaposlene se radikalno spremenijo, ker se podatki in dokumenti zaradi avtomatizacije izmenjujejo elektronsko. V primeru vzpostavitve sistema e-VEM so največje spremembe v informacijskih tokovih zaznali notarji in referenti na sodiščih, ker poslovanje med njimi sedaj poteka elektronsko. Zaposleni na CSD sedaj vse podatke pridobivajo avtomatsko iz pladnja, prej so jih preko papirnih dokumentov.
- ❖ Sprememba v *količini informacij* za zaposlene je zaradi avtomatizacije radikalna, kar pa lahko pod vprašaj postavi kakovost le-teh. Velika količina informacij, zbranih na enem mestu, je izboljšala kakovost informacij pri delu zaposlenih na DU. Zaposleni na CSD so precej kritični do izboljšanja kakovosti prav zaradi radikalnega povečanja količine informacij. Poleg tega so nekateri podatki za njihovo delo še vedno nepopolni, dnevno pridobivajo nove informacije s strani MDDSZ za delo v ISCSD2, katere težko sproti absorbirajo. Tudi zaposlenim na točkah VEM se kakovost zaradi velike količine informacij, zbranih na enem mestu, zdi vprašljiva.
- ❖ Za zaposlene na delovnem mestu je pomembna sprememba v aktivnostih tudi *čas njene izvedbe*. Čas izvedbe aktivnosti se je skrajšal za notarje in referente na sodiščih v delu, kjer je bilo odpravljeno papirno poslovanje, za zaposlene na DU se je skrajšal zaradi odprave nepotrebnih aktivnosti. Čas izvedbe pa se je radikalno podaljšal za zaposlene na CSD, saj je bilo npr. pred uvedbo ISCSD2 možno npr. »*narediti 20 odločb v eni uri, sedaj pa jih 20 v enem dnevu*« (Z_CSD1); vendar je zaradi cele vrste novih aktivnosti, nastalih z novim sistemom, nemogoče primerjati sedanjí in prejšnji sistem zaposlenih.
- **Ljudje.** Najpomembnejše spremembe na nivoju ljudi so spremembe v obsegu dela na zaposlenega, kompleksnost delovnega mesta in osvojitve novih kompetenc in veščin.
- ❖ *Obseg dela na zaposlenega* se je najbolj radikalno povečal zaposlenim na točkah VEM pri Izpostavi Ajpes in zaposlenim na CSD. Na točkah VEM pri izpostavah Ajpes je izvedenih največ postopkov registracije (v letu 2011 je bilo izvedenih 73,7 % vseh postopkov registracije), poleg tega so zaposleni na teh točkah tudi tehnični preveritelji prejetih vlog iz ostalih točk VEM. Zaposlenim na CSD se je obseg dela povečal zaradi prenosa odločanja o

pravicah iz drugih organizacij (npr. zaposlena na CSD2 je imela pred uvedbo ISCSD2 v reševanju 500 zadev, sedaj jih ima 1.300).

- ❖ Vsi zaposleni so zaznali povečano *kompleksnost delovnega mesta*. Zaposlenim na točkah VEM se delo v primerjavi s sistemom e-VEM za s. p. zdi veliko bolj kompleksno, saj morajo sedaj poznati več vsebine, področne zakonodaje, znati morajo izpolniti vlogo za ZZZS, ZRSZ, Durs itd., notarji so morali osvojiti elektronsko poslovanje. Za zaposlene na CSD je delo postalo bolj zahtevno tako s tehničnega vidika zaradi vseh prenosov podatkov kot z vsebinskega, saj morajo znati razmejiti, katere podatke upoštevati, katere ne; poleg tega s spremembami zakonodaje pridobivajo vedno nove naloge. Zaposlenim na DU se je kompleksnost povečala, ker so iz prejšnjega birokratskega dela prešli na vsebinsko zahtevnejše.
 - ❖ Povečana kompleksnost delovnega mesta od zaposlenih zahteva osvojitve *novih kompetenc in veščin*, tako tehničnih kot vsebinskih. Izobraževanja za zaposlene na točkah VEM in notarje so bila organizirana na ravni projekta po posameznih sklopih (npr. sklop v zvezi s postopki ZZZS, sklop za sodišča, sklop za uporabo aplikacije ipd.), vendar zaposleni močno pogrešajo nadaljnja izobraževanja. Za zaposlene na CSD so bila izobraževanja organizirana na ravni MDDSZ, vendar s temi izobraževanji niso bili zadovoljni, saj jih je bilo premalo, bila so slabo organizirana, tako da so se morali veliko učiti samoiniciativno. Izobraževanja za zaposlene na DU, s katerimi so bili zaposleni zelo zadovoljni, so organizirali na GDU.
- **Organizacijska kultura.** Na ravni delovnega mesta so spremembe v kulturi najbolj vidne v artefaktih, spremenjenem odnosu do IKT, povečani odvisnosti od IKT in okrepljenem sodelovanju med zaposlenimi.
- ❖ *Artefakti* so vidni elementi kulture, ki so ob uvajanju novih IKT vidni predvsem v novi opreми, preureditvi prostorov, prerazporeditvi zaposlenih v druge pisarne. Vsak referent na točki VEM je moral pridobiti svojo pisarno zaradi zagotovitve diskretnosti obravnave strank, pisarne so morale postati opremljene z dovolj zmogljivim računalnikom, tiskalnikom in skenerjem. Pri zaposlenih na CSD je prišlo do selitve zaposlenih v druge pisarne (npr. vzpostavitev t. i. osmice na CSD1), do selitve računalnikov, pohištva ipd.
 - ❖ Pri zaposlenih na točkah VEM in na DU je *odnos do IKT* z uvedbo novih informacijskih sistemov postal še bolj pozitiven, saj težav z novim sistemom skorajda ni bilo, medtem ko je pri zaposlenih na CSD zaznati bolj negativen odnos do IKT zaradi motenj, počasnosti, stalnih osvežitev in nadgrajenij sistema.
 - ❖ *Odvisnost zaposlenih od IKT* se je v vseh treh primerih radikalno povečala zaradi povezave njihovega sistema s centralnim, saj v kolikor pride do motenj v centralnem sistemu, zaposleni ne morejo opravljati svojega dela.
 - ❖ *Sodelovanje med zaposlenimi* se zaradi uvedbe novih sistemov okrepi tako znotraj kot zunaj organizacije. Zaposleni na točkah VEM so okrepili sodelovanje z zaposlenimi iz organizacij, katerih postopki so vključeni v sistem e-VEM. Zaposleni na CSD so prisiljeni sodelovati med seboj že zaradi tolmačenja novih navodil s strani MDDSZ, sodelujejo tudi z zaposlenimi iz drugih CSD. Zaposleni na DU zaradi vsebinske zahtevnosti več sodelujejo med seboj in tudi z zaposlenimi z drugih DU ter z zaposlenimi iz GDU.

- **Organizacijska struktura.** Od atributov organizacijske strukture so na delovnem mestu najbolj prizadete formalizacija, standardizacija in specializacija.
- ❖ Zaposleni morajo pri svojem delu upoštevati novo oz. spremenjeno zakonodajo, podzakonske akte, navodila o izvajanju nalog s strani višjega organa (npr. MDDSZ in GDU), interna navodila, navodila o uporabi aplikacije, pravila dostopa do podatkov, nekaterim se je spremenil opis delovnega mesta ipd. (*formalizacija*).
- ❖ Aktivnosti zaposlenih so načeloma postale bolj *standardizirane*. Vendar pa so bili procesni listi o izvajanju nalog točk VEM izdelani šele decembra 2011, medtem ko so zaposleni pričeli naloge po novem sistemu izvajati že 1. 2. 2008, podobno so bili procesni listi za izvedbo aktivnosti na področju dohodnine izdani v letu 2010, zaposleni pa so sistem pričeli uporabljati v letu 2008. Aktivnosti za zaposlene na CSD so postale standardizirane zaradi povezanosti pravic v enotni sistem, vendar pa standardi in normativi dela za zaposlene na CSD še niso bili izdelani.
- ❖ Zaposlenim na točkah VEM in na CSD se zdijo njihove naloge po uvedbi novih sistemov manj *specializirane* oz. so postale generalizirane. Zaposleni na točkah VEM morajo sedaj poznati še postopke drugih organizacij, zaposleni na CSD morajo poznati vse pravice uporabnika (prej so poznali samo posamezne pravice). Zaposleni na DU pa na eni strani občutijo večjo specializacijo, saj so sedaj njihove naloge na področju dohodnine bolj definirane, na drugi pa generalizacijo, saj so odgovorni za vse zadeve v zvezi z dohodnino za enega zavezanca.

Glede na predstavitev ključnih atributov organizacijskih sprememb po posameznih elementih na treh organizacijskih ravneh v Tabeli 41 podajamo prečiščen nabor atributov spremljanja narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino.

Tabela 41: Ključni atributi narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino

		Procesi	Ljudje	Organizacijska kultura	Organizacijska struktura
Spremembe druge stopnje	Medorganizacijska raven	– Horizontalna medorg. integracija – Nadzor procesov – Upravljanje procesov – Način izvedbe	– Medorg. pre zaposlitve – Vsebinsko-informacijska partnerstva – Nove kompetence in veščine	– Odnos do IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Izmenjava znanj in izkušenj – Sodelovanje – Zaupanje – Stil vodenja	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Specializacija – Centralizacija – Decentralizacija – Mreženje – Fleksibilnost
	Organizacijska raven	– Prenova celotnega procesa – Vertikalna integracija – Horizontalna integracija – Horizontalna medorg. integracija – Čas izvedbe – Način izvedbe	– Obseg dela – Zmanjšanje zaposlitve – Nove zaposlitve – Prerazporeditve znotraj organizacije – Medorg. pre zaposlitve – Nove kompetence in veščine	– Odnos do uporabe IKT – Odgovornost za kakovostno opravljeno delo – Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije – Sodelovanje med vodjo in zaposlenimi – Stil vodenja	– Formalizacija – Standardizacija – Prerazporeditev pristojnosti – Specializacija – Mreženje – Fleksibilnost
Spremembe prve stopnje	Raven delovnega mesta	– Avtomatizacija aktivnosti – Odprava aktivnosti – Nove aktivnosti – Prenos aktivnosti iz druge organizacije – Prenos aktivnosti v drugo organizacijo – Prenos aktivnosti na stranko – Prenos aktivnosti iz stranke – Informacijski tokovi – Količina informacij – Čas izvedbe aktivnosti	– Obseg dela na zaposlenega – Kompleksnost delovnega mesta – Nove kompetence in veščine	– Artefakti – Odvisnost od IKT – Odnos do IKT – Sodelovanje med zaposlenimi	– Formalizacija – Standardizacija – Specializacija (generalizacija)

9.1.2.3 Ustreznost opredelitve globine in narave organizacijskega preoblikovanja

Osnovni namen vzpostavitve konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja je bil opredelitev le-tega na podlagi dveh ključnih dimenzij, to sta globina in narava organizacijskega preoblikovanja ter vzpostavitev atributov za spremljanje teh dveh dimenzij.

Globino organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave po našem mnenju lahko opredelimo s spremembami prve in druge stopnje ter s pripadajočimi organizacijskimi ravnmi. Na podlagi sinteze opredelitve sprememb prve in druge stopnje po Levyju (1986) in opredelitve izboljšav in inovacij po Davenportu (1993) vzpostavimo nabor atributov za spremljanje globine organizacijskega preoblikovanja, to je sprememb prve in druge stopnje, v dobi e-uprave (Tabela

11). Ovrednotenje vzpostavljenih atributov na podlagi izvedenih študij primera nam pokaže, da so vzpostavljeni atributi primerni za splošno oceno globine organizacijskega preoblikovanja v primeru uvajanja IKT v organizacije javnega sektorja in da so izbrani projekti e-uprave v splošnem povzročili premik k spremembam druge stopnje v organizacijah javnega sektorja z nekaterimi izjemami.

Globino organizacijskega preoblikovanja nadalje opredelimo s pripadajočimi organizacijskimi ravni, to so raven delovnega mesta, organizacijska raven in medorganizacijska raven. Glede na te nato določimo attribute **narave organizacijskega preoblikovanja**, katero je moč spremljati prek sprememb v posameznem organizacijskem elementu na vsaki izmed ravni. Na podlagi pregleda organizacijske literature, literature s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave vzpostavimo lastni nabor atributov za spremljanje narave organizacijskega preoblikovanja. Predlagani nabor atributov se je pri ugotavljanju narave organizacijskega preoblikovanja pri izbranih študijah primera izkazal za ustreznega, s tem da smo ga po analizi narave sprememb po posameznem projektu, po prikazu soodvisnosti med IKT in organizacijskimi elementi in med samimi organizacijskimi elementi prečistili in izpostavili ključne attribute, na podlagi katerih je mogoče spremljati in oceniti naravo organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave glede na pripadajoče organizacijske ravni.

9.1.2.4 Preusmeritev organizacijskega preoblikovanja od sprememb prve stopnje k spremembam druge stopnje

Naslednji cilj vzpostavitve konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja je bil prikazati premik organizacijskega preoblikovanja od sprememb prve stopnje, ki so se dogajale v obdobju avtomatizacije, informatizacije in zgodnjih fazah razvoja e-uprave, k spremembam druge stopnje v zrelejših fazah razvoja e-uprave. Kot že omenjeno, lahko izbrane projekte e-uprave štejeemo v zrelejšo fazo razvoja e-uprave, zaradi česar so primerna osnova za prikaz, da uvedba sodobnih IKT v organizacijah javnega sektorja v dobi e-uprave povzroča premik k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne in večstopenjske.

Na podlagi predstavitve narave organizacijskega preoblikovanja glede na globino oz. organizacijske ravni po izbranih študijah primera lahko ugotovimo:

1. Organizacijske spremembe ob uvajanju IKT v organizacije javnega sektorja so večstopenjske, saj posegajo na vse tri organizacijske ravni, in večdimenzionalne, saj povzročajo spremembe v vseh štirih organizacijskih elementih in so v splošnem lahko ocenjene kot spremembe druge stopnje.
2. Organizacijske spremembe na medorganizacijski ravni so bile ob uvajanju sodobnih IKT v vseh treh primerih radikalne ali velike. Radikalnost je mogoče zaznati zlasti v primeru Projekta e-VEM in Projekta eSociala, kjer so se v obeh primerih prvič srečali s tako obsežno medorganizacijsko integracijo na ravni organizacij javnega sektorja v Sloveniji. Organizacijske spremembe na medorganizacijski ravni lahko označimo za spremembe druge stopnje.

3. Organizacijske spremembe na organizacijski ravni lahko razdelimo na spremembe druge stopnje in spremembe prve stopnje. Spremembe druge stopnje, kjer so se radikalne ali velike spremembe zgodile v vseh štirih organizacijskih elementih, so bile zaznane v organizacijah, katerih delež vključenosti v projekt e-uprave je bil velik. V primeru Projekta e-VEM so bili to Ajpes, Izpostava Ajpes in Okrožno sodišče, tudi Durs. V primeru Projekta eSociala sta bila to MDDSZ in CSD, pri Projektu Dohodnina 2007 pa GDU in DU. Pri organizacijah, katerih postopki ali podatki so se vključili v skupni sistem, so bile spremembe prav tako zaznane, vendar jih težko štejemo za spremembe druge stopnje, saj je šlo v večini primerov le za nadgradnjo obstoječih procesov, zato tem organizacijam pripisujemo spremembe prve stopnje. Pri Projektu e-VEM so bili to ZZZS, ZRSZ in OZS, pri Projektu eSociala pa Gurs in ZZZS.
4. Tudi organizacijske spremembe na ravni delovnega mesta lahko razdelimo na spremembe prve in druge stopnje. In sicer v primeru zaposlenih na točkah VEM, zaposlenih na CSD in zaposlenih na DU je prišlo do radikalnih sprememb v vseh štirih organizacijskih elementih, medtem ko so bile pri zaposlenih, katerim je bilo delo dodano k že obstoječemu (zaposleni na ZZZS, ZRSZ, OZS v primeru vključitve v sistem e-VEM, zaposleni pri izplačevalcih dohodkov ob vključitvi njihovih evidenc v centralni sistem na GDU), spremembe manjše in jih lahko štejemo za spremembe prve stopnje.
5. Na medorganizacijski ravni so radikalne organizacijske spremembe zaznane v vseh štirih organizacijskih elementih, s tem da najbolj v organizacijski strukturi, sledijo organizacijska kultura, ljudje in procesi.
6. Na organizacijski ravni so spremembe največje v procesih in organizacijski strukturi, sledijo spremembe pri ljudeh in v organizacijski kulturi.
7. Na ravni delovnega mesta so spremembe največje v procesih oz. posameznih aktivnostih, sledijo spremembe pri ljudeh, v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi.

Na osnovi zgornjih ugotovitev lahko zaključimo, da uvajanje sodobnih IKT spodbuja premik k spremembam druge stopnje na medorganizacijski, organizacijski ravni in na ravni delovnega mesta, vendar so na organizacijski ravni in na ravni delovnega mesta še vedno prisotne tudi spremembe prve stopnje.

9.1.3 Institucionalni pristop k organizacijskemu preoblikovanju v dobi e-uprave

V poglavju 6 smo prikazali možnosti preučevanja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v povezavi z institucionalnim okoljem oz. institucionalnimi dejavniki, ki bi lahko pomenili nadgradnjo konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja v povezavi z institucionalnimi dejavniki. Izpostavili smo dva glavna predloga nadaljnjega preučevanja in razvoja predlaganega konceptualnega modela, in sicer: (1) prikaz celovitejške slike institucionalnih vplivov na organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave. Na podlagi nabora atributov za spremljanje narave organizacijskega preoblikovanja (Tabela 12) bi bilo možno za vsak organizacijski element oceniti spremembe ter kakšen je vpliv treh institucionalnih mehanizmov (prisilni, normativni in mimetični) na te spremembe; in (2) identifikacija, kateri

institucionalni dejavniki na medorganizacijski in na organizacijski ravni vplivajo (spodbujajo/zavirajo) na organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave.

Prvi predlog nadgradnje oz. nadaljnega preučevanja konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja bi zahteval izvedbo kvantitativne raziskave, da bi lahko ugotovili vplive institucionalnih mehanizmov na posamezne organizacijske elemente. Tudi drugi predlog bi za oceno vpliva institucionalnih medorganizacijskih in organizacijskih dejavnikov na organizacijsko preoblikovanje zahteval izvedbo kvantitativne raziskave. Glede na dejstvo, da je iz dosedanje literature s področja e-uprave (in tudi iz literature s področja javnega sektorja) zelo težko razbrati, kateri so institucionalni dejavniki na medorganizacijski in kateri na organizacijski ravni, ki vplivajo na uspešno ali neuspešno izvedbo organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, smo se odločili, da s pomočjo študij primera skušamo identificirati, kateri so ti institucionalni dejavniki in jih razvrstimo v tri skupine institucionalnih mehanizmov ter s tem postavimo temelje za nadaljnje kvantitativno raziskovanje in preučevanje omenjenih vplivov.

Na podlagi izvedenih študij primera smo od vodij projektov na eni strani želeli izvedeti, kateri dejavniki so na medorganizacijski ravni predstavljali oviro pri uvajanju izbranih projektov in izvedbi organizacijskih sprememb, povezanih z njimi (medorganizacijski zaviralni dejavniki), in na drugi strani, kateri dejavniki so v tem procesu delovali spodbujevalno oz. so predstavljali ključne dejavnike uspeha (medorganizacijski spodbujevalni dejavniki). Predstavniki sodelujočih organizacij pri projektih pa so podali oceno o tem, kateri dejavniki so predstavljali oviro pri uvedbi projekta in izvedbi organizacijskih sprememb znotraj njihove organizacije (organizacijski zaviralni dejavniki) in kateri organizacijski dejavniki so bili ključni za uspešno uvedbo projekta in izvedbo organizacijskih sprememb (organizacijski spodbujevalni dejavniki). V nadaljevanju predstavljamo splošne ugotovitve glede na vrsto dejavnikov.

9.1.3.1 Ključni medorganizacijski spodbujevalni dejavniki

Pri vseh treh projektih so bili ključni dejavniki na medorganizacijski ravni, ki so pripomogli k uspešni uvedbi izbranih projektov e-uprave in organizacijskih sprememb na medorganizacijski ravni, naslednji:

- jasna politična podpora na najvišji ravni,
- podpora pristojnega ministra,
- jasna vizija in cilji projekta,
- odprava zakonskih ovir,
- zanesljivo financiranje,
- sodelovanje med sodelujočimi organizacijami.

Jasna politična podpora na najvišji ravni je bila najpomembnejši dejavnik, saj se brez nje izbrani projekti sploh ne bi pričeli izvajati. Prvo »politično« podlago na najvišji ravni za pripravo Projekta e-VEM je pomenila Prva publicitetna direktiva EU (68/51/EGS) iz leta 2003, ki je določila elektronski dostop do statuten družbenih pogodb in aktov. Nadalje je bil projekt vključen v program dela vlade, v Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir do leta

2007, zasledoval je cilje Lizbonske strategije, ki je predvidela ustanovitev gospodarskih družb v enem tednu do leta 2008 ipd. (MJU, 2007, str. 6). Jasna politična podpora Projektu eSociala na najvišji ravni je najbolj razvidna iz potrditve akcijskega načrta in koncepta programa projektov eSociala s strani Vlade RS; vlada je s sklepom imenovala tudi medresorsko delovno skupino. Pri Projektu Dohodnina 2007 je bila jasna politična podpora nujna, saj je šlo za revolucionarno spremembo in takratni direktor GDU je politično podporo uspel pridobiti. *Podpora pristojnega ministra/ministrov* je bila naslednji ključni dejavnik za izvedbo projektov, in sicer za Projekt e-VEM ministra za javno upravo, za Projekt eSociala podpora ministra za delo, družino in socialne zadeve in ministrice za javno upravo in za Projekt Dohodnina 2007 podpora ministra za finance. *Odprava zakonskih ovir* je bila v vseh treh primerih ključna podlaga za vzpostavitev informacijske podpore postopkom, vključenih v projekte. *Zanesljivo financiranje* projektov je bilo pri vseh treh projektih zagotovljeno. V primeru Projekta e-VEM je bila večina sredstev zagotovljena s sredstvi ESS (85 %), pri pridobivanju katerih je sicer treba izpolniti veliko dokumentacije, vendar je po mnenju vodje projekta s temi sredstvi možno narediti več kot s sredstvi državnega proračuna, Projekt eSociala se je financiral iz sredstev ESS (5,7 mio EUR) in sredstev državnega proračuna (5,2 mio EUR), za Projekt Dohodnina 2007 pa so bila sredstva zagotovljena z načrtom razvojnih programov. Zadnji ključni dejavnik je *sodelovanje med sodelujočimi organizacijami*, kjer je bilo potrebno tesno sodelovanje med informatiki in vsebinci (Projekt e-VEM), tesno sodelovanje med MDDSZ, MJU in posredovalci virov podatkov (Projekt eSociala) ter sodelovanje med Ministrstvom za finance, GDU, DU in izplačevalci dohodkov (Projekt Dohodnina 2007).

Po mnenju vodje Projekta e-VEM so poleg navedenih dejavnikov k uspešni uvedbi Projekta e-VEM pripomogli še: (1) kvalitetno izvedena javna naročila in posledično kvalitetni zunanji izvajalci; (2) aktivna podpora in sodelovanje vodstva sodelujočih organizacij; (3) ustrezna motiviranost udeležencev pri projektu in ustrezna komunikacija z njimi; (4) usposabljanje vseh sodelujočih; in (5) neodvisnost nosilca projekta kot ena izmed velikih prednosti projekta (ki pri ostalih dveh projektih ni bila prisotna). Pri Projektu eSociala je bilo poleg dejavnikov, ki so skupni vsem trem projektom, ključno še sodelovanje med ministrstvi (med MDDSZ in MJU), pri Projektu Dohodnina 2007 pa podpora vrhnjega vodstva GDU in predhodno vzpostavljen sistem eDavki, ki je pripomogel k hitrejši medorganizacijski horizontalni integraciji med GDU in izplačevalci dohodkov, ter izrazito pozitivna klima v skupini za reformo davčne zakonodaje (P_DU2).

9.1.3.2 Ključni medorganizacijski zaviralni dejavniki

Najpomembnejši medorganizacijski zaviralni dejavniki, ki lahko predstavljajo oviro pri uvedbi medorganizacijskih sprememb kot posledica uvajanja sodobnih IKT v organizacije javnega sektorja, so:

- pomanjkanje informatikov v sodelujočih organizacijah,
- kompleksnost obstoječih procesov v sodelujočih organizacijah,
- rešitve v obstoječi zakonodaji.

Pomanjkanje informatikov v sodelujočih organizacijah je največja ovira na medorganizacijski ravni, in sicer je po mnenju vseh treh vodij projektov to splošni problem slovenskega javnega sektorja. *Obstoječi procesi v sodelujočih organizacijah* postajajo vse bolj kompleksni zaradi vedno večje povezanosti procesov znotraj organizacij, katero omogoča sodobna IKT. *Rešitve v obstoječi zakonodaji* so predstavljale še posebej veliko oviro pri uvajanju medorganizacijskih sprememb pri Projektu eSociala, kot so obstoječe rešitve v zakonodaji o javnih uslužbencih, ki se nanašajo na pravice že zaposlenega. Po obstoječi zakonodaji je namreč nekoga možno prezaposliti le, če ta opravlja povsem enako delo kot prej, in pri prezaposlovanju zaposlenih iz občin na CSD ni bilo mogoče formalno dokazati, da bodo opravljali enako delo kot prej. Nadalje je sprejem ZUJF povzročil veliko težav s stabilizacijo sistema eSociala, pojavile so se nove naloge za zaposlene na MDDSZ in CSD. Pri Projektu eSociala so bili prisotni še naslednji zaviralni dejavniki: (1) pasivni odnos vodstva sodelujočih organizacij, ki je bil prisoten pri tistih, ki so videli samo finančna sredstva, ki jih bo treba vložiti v programsko opremo za izmenjavo podatkov; (2) odpor do sprememb zaposlenih v sodelujočih organizacijah; (3) nejasno opredeljene pristojnosti sodelujočih organizacij; (4) pomanjkanje tehnoloških usposabljanj; in (5) prekratek rok uvedbe sistema. Ob uvajanju Projekta e-VEM so se poleg treh najpomembnejših dejavnikov srečevali še z obremenjenostjo članov projektne skupine.

9.1.3.3 Ključni organizacijski spodbujevalni dejavniki

Ključni dejavniki na organizacijski ravni, ki so pripomogli k uspešni uvedbi organizacijskih sprememb v (večini) vključenih organizacij v projekte e-uprave, so bili:

- podpora vrhnjega vodstva v organizaciji,
- jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji,
- sodelovanje med sodelujočimi organizacijami,
- hitra izmenjava informacij med organizacijami,
- kvalitetni zunanji izvajalci,
- povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev,
- vključevanje vseh udeležencev,
- jasna strategija upravljanja s človeškimi viri.

Podpora vrhnjega vodstva v organizaciji je ključna za vključitev v projekt in izvedbo ustreznih organizacijskih sprememb, povezanih z njim, in ta je bila v sodelujočih organizacijah zagotovljena, čeprav je bil v nekaterih primerih na začetku prisoten odpor vodstva do vključitve v projekt (npr. Vrhovno sodišče, Notarska zbornica ob vključitvi v Projekt e-VEM; nekateri posredovalci virov podatkov v sistem eSociala, zaradi zagotovitve finančnih sredstev za programsko podporo izmenjavi podatkov). *Jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji* je naslednji ključni dejavnik, ki je bil zagotovljen v organizacijah, sodelujočih pri Projektu Dohodnina 2007, v večini organizacij pri Projektu e-VEM, ni pa ga bilo možno zagotoviti na CSD, saj je bilo v zvezi z novim sistemom preveč neznank. *Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami* je bilo ključnega pomena pri Projektu e-VEM, kjer je bilo v večini primerov vzpostavljeno, in Projektu eSociala, kjer pa nekatere organizacije niso bile zadovoljne s sodelovanjem z MDDSZ (npr. ZZS in CSD1). *Hitra izmenjava informacij med organizacijami*

je pri medorganizacijskih projektih ključna z vidika organizacij zaradi opredelitve poteka postopkov v organizacijah, priprave izmenjave podatkov, testiranja informacijskih rešitev in splošne informiranosti o projektu.

Glede na to, da so v večini organizacij pri prenovi oz. informatizaciji njihovih postopkov oz. podatkov sodelovali zunanji izvajalci, je *kvaliteta le-teh* naslednji ključni dejavnik za organizacije. Pri Projektu e-VEM in Projektu Dohodnina 2007 je bila kvaliteta zunanjih izvajalcev zagotovljena, medtem ko so bili pri Projektu eSociala po mnenju predstavnika CSD2 zunanji izvajalci slabo organizirani, zaradi česar so se na koncu pojavile težave pri neposrednih izvajalcih procesa (CSD). *Zunanji izvajalci so se morali povezati z notranjimi izvajalci v organizacijah*, tako z informatiki kot vsebinci v organizacijah, vključenih v projekte. *Vključevanje vseh udeležencev* od najnižje do najvišje ravni je ključno za uspešno prilagoditev organizacij, in to je bilo zagotovljeno v vseh sodelujočih organizacijah. *Jasna strategija upravljanja s človeškimi viri* je bila v organizacijah, ki so sodelovale pri Projektu e-VEM, zelo pomembna, saj so sodelujoči opravljali tako naloge na projektu kot naloge v organizaciji in brez dogovorov z vodji bi težko uspešno delali in sodelovali. Pri Projektu eSociala so morali direktorji na CSD vzpostaviti jasno strategijo, ki je temeljila na drugačnem načinu motiviranja zaposlenih.

9.1.3.4 Ključni organizacijski zaviralni dejavniki

Med najbolj izpostavljenimi dejavniki na organizacijski ravni, ki so predstavljali oviro pri izvedbi organizacijskih sprememb v vključenih organizacijah v projekte e-uprave, so:

- pomanjkanje informatikov,
- kompleksnost obstoječih procesov,
- nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti,
- pomanjkljivo sodelovanje med sodelujočimi organizacijami,
- odpor do sprememb s strani zaposlenih,
- pomanjkanje tehnoloških usposabljanj.

Pomanjkanje informatikov v sodelujočih organizacijah je bilo zaznano kot največja ovira že na medorganizacijski ravni s strani vodij projekta in posledično so ga tudi predstavniki organizacij zaznali kot veliko oviro ob njihovi vključenosti v projekt. Pri Projektu e-VEM je bila to velika ovira na Ajpesu, Izpostavi Ajpes in delno na ZRSZ-ju, pri Projektu eSociala na MDDSZ-ju, na Dursu in tudi na Gursu, pri Projektu Dohodnina 2007 pa na GDU. Naslednja velika ovira je *kompleksnost obstoječih procesov v organizaciji*, saj informacijski sistemi, ki podpirajo procese, postajajo vse bolj kompleksni in povezani in vsako poseganje v procese prinese za seboj celo vrsto sprememb, zato je potrebnega veliko predvidevanja v smislu, kaj ena sprememba pomeni na drugem področju (P_ZRSZ_e-VEM; P_DURS_eSociala). Na MDDSZ bi bilo kompleksnost obstoječih procesov veliko lažje obvladovati, če bi bili procesi bolj standardizirani (P_MDDSZ).

Nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti organizacij v projektu so v primeru Projekta e-VEM predstavljale oviro na Ajpesu, Dursu, ZRSZ-ju in OZS-ju, pri Projektu eSociala na CSD2,

CSD3 in ZZZS-ju, na GDU pa je bila to manjša ovira znotraj organizacije. *Pomanjkljivo sodelovanje med sodelujočimi organizacijami* je bilo velika ovira za organizacije, sodelujoče pri Projektu eSociala, na strani katerih je bilo zlasti problematično sodelovanje z MDDSZ, in sicer za CSD1, CSD2, CSD3, kateri bi si želeli boljšega sodelovanja in odzivnosti MDDSZ, za ZZZS in Durs, kjer so včasih dolgo čakali na stališča MDDSZ. Pri Projektu e-VEM bi si boljšega sodelovanja z drugimi organizacijami želeli na Ajpesu in Izpostavi Ajpes, predvsem na začetku uvedbe sistema, kjer s strani določenih organizacij ni bilo posebne želje, da bi do Projekta e-VEM sploh prišlo. *Odpor do sprememb v sodelujočih organizacijah* pri Projektu e-VEM je bilo zaznati v Izpostavi Ajpes, kjer je bil ta prisoten zaradi preobremenjenosti in povečanega obsega dela, na Okrožnem sodišču in v Notarski zbornici zaradi odvzema pristojnosti in na ZRSZ zaradi obveznosti vključitve že informatiziranega postopka v sistem e-VEM. Na CSD je odpor do sprememb na začetku bil ovira, vendar bolj v obliki obupa s strani zaposlenih zaradi preobsežnosti in kompleksnosti novih del. *Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj* (in tudi vsebinskih) je bila ovira na CSD, predvsem zaradi premalo in slabo organiziranih izobraževanj s strani MDDSZ, in na Izpostavi Ajpes.

Pri Projektu eSociala so bili poleg navedenih dejavnikov kot velika ovira zaznani še: (1) pomanjkljiv sistem nagrajevanja, ki je bil prisoten na CSD, kjer so zaposleni opravili veliko nadur; (2) pomanjkanje kadra na MDDSZ in CSD; (3) prekratek čas uvedbe izredno kompleksne informacijske podpore na strani MDDSZ; in (4) dolgotrajna priprava in sprejem podzakonskih aktov, ki so podlaga za posredovanje zahtevka informatikom (P_DURS).

9.1.3.5 Razvrstitev ključnih institucionalnih dejavnikov v tri skupine institucionalnih mehanizmov

V središču (neo)institucionalne teorije pri preučevanju povezanosti institucionalnih dejavnikov z organizacijskimi spremembami/organizacijskim preoblikovanjem so trije institucionalni mehanizmi (regulatorni, normativni in kulturno-kognitivni). V tej luči je tudi eden izmed predlogov nadaljnjega preučevanja predlaganega konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja prikaz vpliva treh institucionalnih mehanizmov na posamezni organizacijski element, opredeljen z ustreznimi atributi. Zato na tem mestu zgoraj identificirane ključne institucionalne dejavnike (medorganizacijske spodbujevalne/zaviralne in organizacijske spodbujevalne/zaviralne) glede na značilnosti teh mehanizmov (glej Tabela 13) po Scottu (2008, str. 51) razvrščamo v tri skupine (Tabela 42).

Tabela 42: Ključni institucionalni dejavniki po treh skupinah institucionalnih mehanizmov

Vrsta mehanizma	Medorganizacijski spodbujevalni dejavniki	Medorganizacijski zaviralni dejavniki	Organizacijski spodbujevalni dejavniki	Organizacijski zaviralni dejavniki
<i>Regulatorni oz. prisilni</i>	– Politična podpora na najvišji ravni – Podpora pristojnega ministra – Odprava zakonskih ovir	– Rešitve v obstoječi zakonodaji		
<i>Normativni</i>	– Jasna vizija in cilji projekta – Zanesljivo financiranje	– Pomanjkanje informatikov v sodelujočih organizacijah	– Jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji – Jasna strategija upravljanja s človeškimi viri – Kvalitetni zunanji izvajalci	– Nejasno opredeljene pristojnosti – Pomanjkanje informatikov – Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj
<i>Kulturno - kognitivni</i>	– Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami	– Kompleksnost obstoječih procesov v sodelujočih organizacijah	– Podpora vrhnjega vodstva – Sodelovanje med organizacijami – Hitra izmenjava informacij med organizacijami – Povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev – Vključevanje vseh udeležencev	– Kompleksnost obstoječih procesov – Pomanjkljivo sodelovanje med organizacijami – Odpor do sprememb

Iz Tabele 42 lahko razberemo, da so znotraj regulatornega mehanizma (ta temelji na političnem in zakonodajnem vplivu) najpomembnejši dejavniki na medorganizacijski ravni, tako spodbujevalni kot zaviralni. Znotraj normativnega mehanizma se na medorganizacijski ravni pojavita dva ključna spodbujevalna dejavnika (jasna vizija in cilji glede projekta in zanesljivo financiranje) in pomanjkanje informatikov v sodelujočih organizacijah kot zaviralni dejavnik. Na organizacijski ravni so spodbujevalni in zaviralni dejavniki v okviru normativnega mehanizma močnejše prisotni. Iz okvira kulturno-kognitivnega mehanizma pa je razvidno, da so prevladujoči organizacijski dejavniki tako spodbujevalni kot zaviralni, na medorganizacijski ravni pa so v manjšini. Na medorganizacijski ravni je treba tako posebno pozornost nameniti zlasti regulatornim dejavnikom, na organizacijski pa kulturno-kognitivnim in normativnim.

9.2 Ovrednotenje predpostavk

Predpostavka 1: IKT predstavlja osrednji spodbujevalni dejavnik organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave ob sočasni soodvisnosti od sprememb v ostalih organizacijskih elementih.

Predpostavko smo delno ovrednotili že na podlagi ilustrativnih primerov iz dosedanjih študij e-uprave na obravnavanem področju, vendar zaradi njihove parcialne obravnave koncepta organizacijskega preoblikovanja oz. osredotočanja na posamezni organizacijski element to ovrednotenje ni zadostno.

Izvedena empirična raziskava nam: (1) na podlagi prikaza soodvisnosti med IKT in vsemi štirimi organizacijskimi elementi, opredeljenimi z ustreznimi atributi, na eni strani prikaže, da IKT lahko predstavlja enega od osrednjih spodbujevalnih dejavnikov organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, saj je v izbranih treh primerih spodbudil velike ali radikalne spremembe v vseh štirih organizacijskih elementih; in (2) na podlagi prikaza soodvisnosti med IKT in ostalimi organizacijskimi elementi in soodvisnosti med samimi organizacijskimi elementi prikaže, da je izkoriščenje potencialov IKT močno soodvisno od sprememb v ostalih organizacijskih elementih. Še več, soodvisnost obstaja celo na več organizacijskih ravneh hkrati. Predpostavko zato lahko potrdimo, ob hkratnem zavedanju, da je za njeno večjo veljavo treba izvesti še nadaljnje kvalitativne (izvedba več študij primera) in kvantitativne raziskave.

Predlagani formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave tako lahko štejemo kot primerno teoretično osnovo za opredelitev vloge IKT v dobi e-uprave, ki je empirično preverljiva.

Predpostavka 2: *Uvajanje sodobnih IKT v dobi e-uprave spodbuja premik od sprememb prve stopnje k spremembam druge stopnje, ki so večdimenzionalne in večstopenjske.*

Rezultati pluralne študije primera prikažejo, da je bilo v vseh treh primerih moč opaziti, da je uvajanje sodobnih IKT povzročilo velike ali radikalne spremembe v več organizacijskih elementih (večdimenzionalnost) in na več organizacijskih ravneh (večstopenjskost). Vendar je takšen trend opaziti zlasti v organizacijah, katerih delež vključenosti v projekt je bil velik. V organizacijah, katerih delež vključitve v projekt e-uprave je bil majhen ali srednji, še vedno prevladujejo spremembe prve stopnje. Spremembe prve stopnje tako ne bodo nikoli izključene iz organizacij javnega sektorja. Predstavniki organizacij, ki so doživele spremembe druge stopnje, so se strinjali, da takšnih sprememb pred uvedbo projektov niso zaznali. Zato lahko sklepamo, da uvajanje sodobnih IKT v organizacije javnega sektorja spodbuja/omogoča premik od sprememb prve k spremembam druge stopnje.

Predlagani konceptualni model organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave zato lahko štejemo kot primerno osnovo za razumevanje temeljnih značilnosti organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave.

Predpostavka 3: *Organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave je treba obravnavati v povezavi z institucionalnimi dejavniki na organizacijski in medorganizacijski ravni.*

Za uspešno izvedbo organizacijskega preoblikovanja pod vplivom sodobnih IKT je treba posebno pozornost nameniti institucionalnim dejavnikom na organizacijski in medorganizacijski

ravni, kar so potrdili tudi vodje izbranih projektov in predstavniki sodelujočih organizacij pri teh projektih. Na podlagi njihove ocene in razprave smo opredelili, kateri so ključni dejavniki na organizacijski in kateri na medorganizacijski ravni, ki organizacijsko preoblikovanje, spodbujajo ali zavirajo. Dejavnike smo razporedili tudi znotraj treh institucionalnih mehanizmov, ki v literaturi predstavljajo osnovo za preučevanje razmerja med institucionalnimi dejavniki in organizacijskimi spremembami.

Na osnovi tega lahko našo umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir, v katerem prikazujemo pomen institucionalnih dejavnikov na organizacijski in medorganizacijski ravni, štejemo kot primerno osnovo za opredelitev tega razmerja.

9.3 Veljavnost in zanesljivost izvedene študije primera

Poleg zasledovanja koncepta analitične generalizacije prek izvedene pluralne študije primera, ki poveča vrednost pridobljenih ugotovitev na preučevanem področju, na koncu podajamo še oceno o kakovosti izvedene študije primera. Na področju študije primera sta se kot osnovna testa ocene kakovosti uveljavila kriterija **zanesljivost** in **veljavnost**, pri čemer se znotraj veljavnosti ločeno ocenjujejo veljavnost konstrukta ter notranja in zunanja veljavnost.

Glede na predstavljene značilnosti posameznega kriterija v podpoglavju 7.1.6 in taktike za doseganje le-teh po Yinu (2009) v Tabeli 17 lahko za izvedeno študijo primera ugotovimo:

1. **Veljavnost konstrukta:** konstrukti, ki so predmet preučevanja, so ustrezno konceptualizirani in operacionalizirani, saj jih predhodno konceptualiziramo na podlagi teorije, nato pa jih operacionaliziramo na podlagi izvedbe empirične raziskave. Pri tem poleg intervjujev, ki so osnovi vir pridobivanja podatkov, uporabimo tudi analizo dokumentacije in opazovanje. Vzpostavimo ustrezno verigo dokazov, ki sledi raziskovalnim vprašanjem, predpostavkam, konceptualnim modelom/okvirjem in pristopom zbiranja podatkov. Poročilo je bilo pregledano s strani nekaterih udeležencev v intervjujih in s strani akademske sfere in je na podlagi komentarjev ustrezno prečiščeno.
2. **Notranja veljavnost:** od priporočenih tehnik po Yinu (2009), ki povečajo notranjo veljavnost študije primera, uporabimo tehniko ujemanja vzorcev, graditev razlage o primeru in prečno sintezo primerov. Namen tehnike ujemanja vzorcev je primerjava med empirično osnovanim vzorcem s predvidenim, pri čemer v našem primeru primerjamo empirično pridobljene podatke glede na predvidene teoretične attribute globine in narave organizacijskega preoblikovanja, institucionalne dejavnike, razmerja med IKT in organizacijskimi elementi. S pomočjo tehnike graditve razlage o primeru poizkušamo raziskati in razložiti, kateri atributi so ključni za spremljanje organizacijskega preoblikovanja, kateri institucionalni dejavniki zavirajo ali spodbujajo organizacijsko preoblikovanje, kako razumeti soodvisnost med IKT in organizacijskimi elementi. Z uporabo tehnike prečne sinteze primerov na podlagi analize zbranih podatkov ločeno analiziramo posamezni primer, nato pa ugotovitve združimo in izpeljemo skupne zaključke. Uporabimo

tudi strategijo konkurenčnih interpretacij, predvsem v smislu analiziranja nasprotujočih si perspektiv udeležencev v intervjujih.

3. **Zunanja veljavnost:** nanaša se na opredelitev področja, na katerega so ugotovitve raziskave lahko generalizirane. Več posameznikov kot intervjuvaš, več različnih opazovanj kot izvedeš, več dokumentacije kot analiziraš, in če ti vodijo do istih rezultatov, večja je zunanja veljavnost. Povezanost ugotovitev z literaturo prav tako pripomore k zunanji veljavnosti. Ocenjujemo, da je zunanja veljavnost dosežena, saj ugotovitve na podlagi treh primerov lahko uspešno generaliziramo in repliciramo ter jih povežemo s teorijo.
4. **Zanesljivost:** nanaša se na ugotavljanje, ali je postopek izvedbe raziskave dokumentiran dovolj dobro, da zagotavlja ponovitev raziskave. Bralec naj bi bil zmožen slediti izpeljavi vsakega dokaza od začetnega raziskovalnega vprašanja do zaključka raziskave. Ocenjujemo, da je to doseženo, saj je iz samega poteka in zasnove doktorske disertacije možno spremljati potek študije primera, razvoj teorije, predpostavk, končnih zaključkov. Baza podatkov je ustrezno razvita, pri razvoju le-te si pomagamo tudi s programskim orodjem za kvalitativno bazo podatkov, s pomočjo katerega vzpostavimo kodni sistem za analizo zbranih podatkov (Priloga 4), kar še poveča transparentnost raziskave in njeno ponovljivost.

Doseganje navedenih kriterijev z uporabo taktik po Yinu (2009) predstavljamo v Tabeli 43.

Tabela 43: Doseganje veljavnosti in zanesljivosti izvedene študije primera

Test/kriterij	Taktika	Doseganje kriterija
Veljavnost konstrukta	Uporaba več virov podatkov	DA
	Vzpostavitev verige dokazov	DA
	Pregled osnutka poročila s strani reprezentativne skupine	DA
Notranja veljavnost	Izvedba ujemanja vzorcev	DA
	Graditev razlag	DA
	Upoštevanje konkurenčnih razlag	DA
	Uporaba logičnih modelov	NE
Zunanja veljavnost	Uporaba generalizacije in replikacije pri pluralni študiji primera	DA
Zanesljivost	Uporaba protokola študije primera	DA
	Razvoj baze podatkov	DA

SKLEP

Namen disertacije je bil podati čim bolj celovit pogled na razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave, saj le celostno/večdimenzionalno razumevanje tega koncepta lahko pripomore k bolj optimalnemu izkoriščenju potencialov sodobnih IKT. Menimo, da je ta namen preko ciljev, katere smo zasledovali v disertaciji, dosežen. Ob tem je treba poudariti, da je naš pogled na razumevanje organizacijskega preoblikovanja le eden izmed možnih pogledov na

ta koncept, kateri je v literaturi s področja e-uprave šele na začetku svojega uveljavljanja in razvoja, tako iz teoretičnega kot metodološkega vidika.

Vzpostavitev konceptualnih modelov/okvirjev za razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave na podlagi teorije in empirično ovrednotenje le-teh preko pluralne študije primera v prvi vrsti štejemo kot pomemben prispevek k razvoju znanstvenega področja, vendar pa zlasti opredeljeni atributi narave organizacijskega preoblikovanja in identificirani institucionalni dejavniki lahko predstavljajo pomemben prispevek tudi za politične odločevalce in vodje organizacij javnega sektorja, ki se srečujejo s projekti e-uprave. Ob vsem tem se zavedamo tudi omejitev disertacije in posledično nadaljnjih možnosti preučevanja področja. V nadaljevanju ločeno predstavljamo prispevek disertacije k znanosti tako iz teoretičnega kot metodološkega vidika, prispevek k stroki ter omejitve disertacije ob sočasnih predlogih za nadaljnje preučevanje.

Potencialni prispevek disertacije

Prispevek k znanosti

Disertacija v osnovi sestoji iz teoretičnega in empiričnega dela. V skladu s tem lahko izpostavimo dva ključna prispevka disertacije k znanosti:

1. Vzpostavitev konceptualnih modelov/okvirjev za razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave z opiranjem na teoretične okvire in različne znanstvene discipline.
2. Uporaba pluralne študije primera za empirično ovrednotenje konceptualnih modelov/okvirjev.

Iz dosedanjih študij e-uprave lahko ugotovimo, da kljub temu, da se od začetka 21. stoletja (od pojava paradigme e-uprave naprej) razmerju med IKT in organizacijskimi spremembami v javnem sektorju namenja precej pozornosti, prevladujoča literatura e-uprave le redko naslanja svoje izsledke in dognanja na čvrstejšie teoretične okvire. Da je to tudi splošni problem študij na področju e-uprave, opozarjajo Heeks in Bailur (2007) ter Yildiz (2007) v pogosto citiranih preglednih znanstvenih člankih s področja e-uprave. S soočenjem dveh dokaj dobro poznanih teorij na področju družboslovnih znanosti – tehnološkega determinizma in socio-tehnološke teorije skozi prizmo razširjenega Leavittovega modela organizacije ter posledičnim razvojem teoretičnega **formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju**, *vpeljemo drugačen pogled na obravnavano problematiko in skušamo prispevati k nadaljnjemu preučevanju in jasnejši umestitvi razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami v literaturi e-uprave.*

Na podlagi prikazanih pomanjkljivosti oz. parcialnosti obravnave organizacijskega preoblikovanja v dosedanjih študijah e-uprave in na podlagi razumevanja tega koncepta v splošni organizacijski literaturi in literaturi s področja prenove poslovnih procesov *skušamo združiti različne poglede na ta koncept in razviti čim bolj celovit pogled nanj v literaturi e-uprave.*

Razvijemo **konceptualni model organizacijskega preoblikovanja**, ki temelji na dveh osnovnih dimenzijah, to sta globina in narava organizacijskega preoblikovanja. Pri opredelitvi globine organizacijskega preoblikovanja se opremo na razumevanje in sočasno obravnavo sprememb prve in druge stopnje s strani organizacijskega teoretika A. Levyja in teoretika s področja prenove poslovnih procesov T. H. Davenporta. Pri opredelitvi narave organizacijskega preoblikovanja pa na podlagi obsežnega pregleda organizacijske literature, literature s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave identificiramo attribute za vsak organizacijski element po razširjenem Leavittovem organizacijskem modelu.

Ob zavedanju, da je treba organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave obravnavati tudi v povezavi z dejavniki znotraj in zunaj organizacij javnega sektorja, **konceptualni model organizacijskega preoblikovanja umestimo v institucionalno okolje**. Pri tem z analizo in prenosom spoznanj institucionalne teorije z različnih znanstvenih področij *prikažemo potrebo po celovitejši umestitvi in obravnavi organizacijskega preoblikovanja v literaturi e-uprave v povezavi z institucionalnim okoljem*.

Vzpostavljene konceptualne modele/okvirje preverimo/ovrednotimo na osnovi metode študije primera. Že sama uporaba metode študije primera, natančneje **pluralne študije primera**, pomeni določen metodološki prispevek na področju preučevanja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v primerjavi z njeno uporabo v dosedanjih študijah e-uprave. Z uporabo pluralne študije primera na eni strani predhodno teorijo preverjamo, na drugi strani pa jo gradimo, s tem ko ugotovitve iz treh ločenih primerov generaliziramo v skupne sklepe. Uporaba pluralne študije primera tako *poveča veljavnost predlagane teorije*. Tudi sami vzpostavljeni in kasneje ovrednoteni konceptualni modeli/okvirji lahko pomenijo pomemben metodološki prispevek, predvsem v *smislu poenostavitve empiričnega raziskovanja na tem področju*.

V nadaljevanju teoretični in metodološki prispevek disertacije k znanosti podrobneje opišemo.

Teoretični prispevek

Uvodoma izpostavimo, da na podlagi kritične analize dosedanjih študij e-uprave, ki se ukvarjajo z organizacijskim preoblikovanjem kot posledico uvajanja sodobnih IKT v organizacije javnega sektorja, lahko ugotovimo, da kljub prevladujočemu mnenju o ključni vlogi IKT pri organizacijskem preoblikovanju obstajajo različni pogledi na vlogo IKT pri le-tem. Dosedanje študije e-uprave se z organizacijskim preoblikovanjem ukvarjajo parcialno in z različnih vidikov in posledično iz njih ni mogoče razbrati ključnih značilnosti organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave. Potrebna je tudi ustrežnejša obravnava organizacijskega preoblikovanja v povezavi z institucionalnimi dejavniki v tem obdobju.

Navedene ugotovitve o pomanjkljivostih dosedanjih študij so predstavljale ključna izhodišča za oblikovanje konceptualnih modelov/okvirjev za prikaz čim bolj celovitega pogleda na razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave. Posledično lahko te

modele/okvirje štejemo kot ključni prispevek disertacije k znanosti na tem področju. Teoretični prispevek posameznega modela/okvirja lahko predstavimo na naslednji način:

1. Formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju

Formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave izpeljemo na podlagi trdne teoretične podlage. Najprej na osnovi kronološkega pregleda in primerjalne analize empiričnih študij, prek katerih želimo prikazati pomen vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave v primerjavi s predhodnimi obdobji, nato pa s soočenjem različnih pogledov avtorjev s področja e-uprave na vlogo IKT pri organizacijskem preoblikovanju ob opiranju na teoretične okvirje.

Iz dosedanjih študij e-uprave namreč lahko ugotovimo, da kljub temu, da se od začetka 21. stoletja (od pojava paradigme e-uprave naprej) razmerju med IKT in organizacijskimi spremembami v javnem sektorju namenja precej pozornosti, prevladujoča literatura e-uprave le redko naslanja svoje izsledke in dognanja na trdnejše teoretične okvire. Da je to tudi splošni problem študij na področju e-uprave, opozarjata Heeks in Bailur (2007) v svojem prispevku *Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice*, v katerem na podlagi vsebinske analize 84 prispevkov dveh najuglednejših revij s področja e-uprave (Information Polity in Government Information Quarterly) in Evropske konference o e-upravi (European Conference on e-Government) ugotavljata, da samo en prispevek uporablja teorijo – novi institucionalizem, in še ta ni primarni namen prispevka (str. 254). Na drugi strani pa kar 29 prispevkov predstavlja različne modele e-uprave (med katerimi izstopa štiristopenjski model razvitosti spletnih storitev) brez opiranja na kakršnekoli teoretične okvire ali dognanja. Ti modeli ponujajo zgolj vpogled v to, kaj se dogaja v e-upravi, malo pa povedo o vzrokih in posledicah tega dogajanja. Podobno Yildiz (2007, str. 659) v poglobljenem pregledu dosedanjega preučevanja področja e-uprave ugotavlja, da raziskovalci v svojih študijah le redko preverjajo predhodne teorije, kaj šele, da bi k tem teorijam kaj dodali/ali celo uvedli novo. Tudi sami lahko iz analiziranih študij e-uprave, ki so služile kot podlaga za soočenje različnih pogledov na vlogo IKT pri organizacijskem preoblikovanju, razberemo, da so se pri opredelitvi vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju na teorijo oprli le redki avtorji, npr. Maniatopoulos (2005), ki se je oprl na teorijo družbenega oblikovanja tehnologije, in van Veenstra et al. (2010) z opiranjem na organizacijsko in strukturno teorijo.

S soočenjem dveh dokaj dobro poznanih teorij na področju družboslovnih znanosti – tehnološkega determinizma in socio-tehnološke teorije skozi prizmo razširjenega Leavittovega modela organizacije ter posledičnim razvojem teoretičnega formalnega okvirja opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju v dobi e-uprave – skušamo vpeljati drugačen pogled na obravnavano problematiko in prispevati k nadaljnjemu preučevanju in jasnejši umestitvi razmerja med IKT in organizacijskimi spremembami v dobi e-uprave. Prikažemo, da IKT lahko predstavlja enega od osrednjih spodbujevalnih dejavnikov organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave ob sočasni soodvisnosti od sprememb v ostalih organizacijskih elementih.

2. Konceptualni model organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave

Na podlagi prikazanih pomanjkljivosti oz. parcialnosti obravnave organizacijskega preoblikovanja v dosedanjih študijah e-uprave in na podlagi razumevanja tega koncepta v splošni organizacijski literaturi in literaturi s področja prenove poslovnih procesov skušamo združiti različne poglede na ta koncept in razviti čim bolj celovit pogled nanj v razmerah e-uprave. Razvijemo konceptualni model organizacijskega preoblikovanja, ki temelji na dveh osnovnih dimenzijah, to sta globina in narava organizacijskega preoblikovanja.

Pri opredelitvi globine organizacijskega preoblikovanja se opremo na razumevanje in sočasno obravnavo sprememb prve in druge stopnje. V razmerah e-uprave na potrebo po sočasni obravnavi sprememb prve in druge stopnje opozarja Scholl (2005), ki predpostavlja, da se spremembe druge stopnje v dobi e-uprave zgodijo kot posledica dolgotrajnega zaporedja sprememb prve stopnje, kar pomeni, da je uspešna uvedba sprememb druge stopnje odvisna od uspešnosti uvedbe sprememb prve stopnje. Za ugotavljanje, ali IKT v dobi e-uprave res prinašajo spremembe druge stopnje, opredelimo ključne attribute za spremljanje sprememb prve in druge stopnje v razmerah e-uprave, pri čemer se opremo na razumevanje le-teh s strani organizacijskega teoretika A. Levyja in teoretika s področja prenove poslovnih procesov T. H. Davenporta.

Za opredelitev narave organizacijskega preoblikovanja za vsak organizacijski element po razširjenem Leavittovem organizacijskem modelu (procesi, ljudje, organizacijska kultura in organizacijska struktura) identificiramo attribute, na podlagi katerih je možno spremljati organizacijske spremembe pod vplivom IKT na predlaganih treh organizacijskih ravneh (raven delovnega mesta, organizacijska raven in medorganizacijska raven). Attribute identificiramo na podlagi obsežnega pregleda organizacijske literature, literature s področja prenove poslovnih procesov, informacijskih sistemov in e-uprave.

Razprava o temeljnih značilnostih organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave pokaže, da sta globina in narava organizacijskega preoblikovanja neločljivo povezani. Zlasti v dobi e-uprave je potreba po sočasni obravnavi več organizacijskih ravni ter sprememb v okviru njih še posebej močna. Okvir za opredelitev globine in narave organizacijskega preoblikovanja ter na njegovi podlagi opredeljene značilnosti teh dveh dimenzij so prav gotovo pomemben pokazatelj tega zavedanja ter prispevek k nadaljnjemu preučevanju tega področja.

3. Umestitev organizacijskega preoblikovanja v institucionalni okvir

Ob zavedanju, da je treba organizacijsko preoblikovanje v dobi e-uprave obravnavati tudi v povezavi z dejavniki znotraj in zunaj organizacij javnega sektorja, saj pogosto prav ti vplivajo na »uspeh« organizacijskega preoblikovanja, naš konceptualni model organizacijskega preoblikovanja skušamo umestiti v širše, t. i. institucionalno okolje. Pri tem se opremo na uporabo institucionalne teorije na področju organizacijskih, informacijskih znanosti, na področju javnega sektorja ter tudi na področju e-uprave. Kljub kritikam, da se dotedanje študije e-uprave

le redko naslanjajo na obstoječe teoretične okvire (Heeks & Bailur, 2007; Yildiz, 2007), je namreč prav institucionalna teorija tista, na katero svoja dognanja bolj ali manj uspešno opira kar nekaj avtorjev s področja e-uprave (Alfano, 2010; Cordella & Iannacci, 2010; Fountain, 2001; Gascó, 2003; Kim et al., 2009), pri čemer pa je institucionalni pristop na tem področju le delno uporabljen v povezavi z organizacijskim preoblikovanjem.

Z analizo in prenosom spoznanj institucionalne teorije iz navedenih področij na razumevanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave podamo predlog celovitejše umestitve in obravnave organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v povezavi z institucionalnim okoljem. Pri tem predlagamo, da bi bila na eni strani potrebna celovitejša obravnava organizacijskega preoblikovanja v povezavi s tremi vrstami institucionalnih mehanizmov po DiMaggiu in Powellu (1983) ter Scottu (2001, 2008) ter identifikacija institucionalnih dejavnikov na organizacijski in medorganizacijski ravni, ki vplivajo na organizacijsko preoblikovanje, na drugi strani. Opirajoč se na okvir razumevanja organizacije v sistemski teoriji, podamo grafično predstavitev umestitve organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v institucionalni okvir.

Metodološki prispevek

Vzpostavljeni konceptualni modeli/okvirji na osnovi teorije so preverjeni/ovrednoteni v empiričnem delu disertacije, in sicer z metodo študije primera. Že sama uporaba metode študije primera, natančneje **pluralne študije primera**, pomeni določen metodološki prispevek na področju preučevanja organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave v primerjavi z njeno uporabo v dosedanjih študijah. V 22 empiričnih študijah z obravnavanega področja, na katere se opiramo v disertaciji, je bila metoda študije primera uporabljena v devetih primerih, od tega samo v eni pluralna študija primera (preučevali so dva primera), v ostalih pa so preučevali en primer. Glede na dejstvo, izpostavljeno v literaturi s področja študije primera, da večje število primerov – uporaba pluralne študije primera – poveča natančnost ustvarjene teorije, da se rezultati, pridobljeni z njo, štejejo za bolj prepričljive, da omogoča replikacijo rezultatov in analitično generalizacijo, je enega izmed vzrokov za nezadostno uveljavljeno teorijo na področju organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave prav gotovo treba iskati v prevladujoči, skoraj izključni uporabi singularne študije primera na tem področju. Za oblikovanje bolj prepričljive teorije na obravnavanem področju bo treba v prihodnosti več pozornosti nameniti uporabi pluralne študije primera.

V našem primeru z uporabo pluralne študije primera na eni strani predhodno teorijo preverjamo, na drugi strani pa jo gradimo, s tem ko ugotovitve iz treh ločenih primerov generaliziramo v skupne sklepe. Zato lahko ugotovimo, da je v tem primeru uporaba pluralne študije primera povečala veljavnost predlagane teorije. Določen metodološki prispevek pomeni tudi uporaba programskega orodja za kvalitativno analizo podatkov ATLAS.ti, kar prispeva k objektivnosti raziskave. V preučevanih empiričnih študijah e-uprave, ki so uporabljale metodo študije primera, namreč ni moč zaslediti, da bi raziskovalci pri analizi rezultatov uporabljali programska orodja,

čeprav se vedno bolj poudarja pomen uporabe le-teh pri kvalitativnih raziskavah (glej Friese, 2012).

Tudi sami vzpostavljeni in kasneje ovrednoteni konceptualni modeli/okvirji lahko pomenijo pomemben metodološki prispevek, predvsem v smislu **poenostavitve empiričnega raziskovanja na tem področju**. Dosedanje študije so se v večini primerov posluževale parcialnega raziskovanja organizacijskega preoblikovanja, torej so se osredotočale na posamezni organizacijski element ali samo del tega. Iz njih je razvidno, da so organizacijske spremembe v teh elementih zelo težko merljive, atributi, po katerih so jih spremljali, nimajo neke trdne teoretične podlage, ampak so največkrat uvedeni »ad hoc«, torej glede na potrebe preučevanja. Opremljeni atributi konceptualnega modela organizacijskega preoblikovanja pa so identificirani na podlagi pregleda literature, prečiščeni na podlagi empirične raziskave, imajo logično strukturo in predstavljajo bolj ali manj celovito množico atributov, na podlagi katerih je moč spremljati organizacijsko preoblikovanje in preučevati organizacijske spremembe. Formalni okvir opredelitve vloge IKT pri organizacijskem preoblikovanju nadalje lahko prispeva k lažjemu preučevanju razmerij med IKT in ostalimi organizacijskimi elementi, identificirani institucionalni dejavniki na osnovi empirične raziskave pa k lažjemu preučevanju razmerij med temi dejavniki in organizacijskimi spremembami.

Prispevek k stroki

Prispevek disertacije k stroki lahko iščemo zlasti v predlaganem konceptualnem modelu organizacijskega preoblikovanja, identificiranih institucionalnih dejavnikih na organizacijski in medorganizacijski ravni ter v samih izsledkih empirične raziskave.

Pri razpravi o **pomenu predlaganega konceptualnega modela za stroko** se je najprej smiselno opreti na argumente o uporabnosti organizacijskih modelov v splošnem, kot jih navaja Burke (2008), in so podrobneje predstavljeni v poglavju 1 (podpoglavje 1.2.1). Če povzamemo, organizacijski modeli nam omogočajo kategorizacijo nepregledne množice komponent v obvladljiv niz le-teh, pripomorejo k okrepitvi razumevanja, h katerim organizacijskim elementom oz. atributom v okviru njih je treba preusmeriti pozornost, pomagajo pri opredelitvi skupnega stenografskega jezika ter pripomorejo k vodenju aktivnosti za spremembe. Predlagani konceptualni model organizacijskega preoblikovanja in na njegovi podlagi opredeljeni atributi globine in narave organizacijskega preoblikovanja neposredno ali posredno sledijo navedenim argumentom o uporabnosti organizacijskih modelov.

Nadalje lahko izpostavimo nekatere konkretne koristi oblikovanega nabora atributov za spremljanje organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave za politične odločevalce in vodje organizacij javnega sektorja, kot so:

- v splošnem lahko opredeljen nabor atributov globine in narave organizacijskega preoblikovanja pripomore k razumevanju samega procesa in značilnosti organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave ter k okrepitvi zavedanja, da je za optimalno izkoriščenje potencialov sodobnih IKT treba izvesti ustrezno organizacijsko preoblikovanje;

- opredeljen nabor atributov omogoča preusmeritev pozornosti iz spremljanja in prikaza razvitosti e-uprave prek spletnih strani e-uprave k spremljanju razvitosti zalednih sistemov, k spremljanju uspešnosti/neuspešnosti izvedbe organizacijskih sprememb ob uvedbi projektov e-uprave;
- opredeljen nabor atributov omogoča identifikacijo, kaj je treba spremeniti v različnih organizacijskih elementih na različnih organizacijskih ravneh ter v kakšnem obsegu pred uvedbo določenega projekta e-uprave;
- na njegovi podlagi je mogoče oceniti pripravljenost sodelujočih organizacij na načrtovane projekte e-uprave, in sicer ali so organizacije uspešno izvedle spremembe prve stopnje in so sedaj pripravljene na spremembe druge stopnje, katere so glavne ovire, ki bi jih bilo treba odpraviti v posamezni organizaciji pred vključitvijo v projekt e-uprave ipd.;
- njegova uporabna vrednost se še poveča pri velikih integracijskih projektih, v katere je vključenih več organizacij, in takšni projekti bodo najverjetneje trend v prihodnosti;
- opredeljene attribute bi lahko implementirali kot množico merljivih kazalnikov, ki bi na nacionalni ravni pripomogli ovrednotenju in sprejemanju politik e-uprave in pri določitvi prioriteten projektov e-uprave;
- ne nazadnje bi bili ti atributi kot množica merljivih kazalnikov lahko prenosljivi tudi na druga področja javnega sektorja.

Politični odločevalci in vodje organizacij javnega sektorja morajo posebno pozornost pri sprejemanju odločitev o uvedbi določenega projekta e-uprave in posledični izvedbi organizacijskih sprememb nameniti tudi institucionalnim dejavnikom na organizacijski in medorganizacijski ravni. Ti namreč lahko organizacijsko preoblikovanje zavirajo ali spodbujajo. Na podlagi empirične raziskave **identificiramo ključne spodbujevalne in zaviralne institucionalne dejavnike na organizacijski in medorganizacijski ravni**, na katere bi morali biti politični odločevalci in vodje še posebej pozorni. **Izsledki empirične raziskave** na podlagi treh izbranih projektov e-uprave v Sloveniji lahko za stroko pomenijo prenos dobrih praks iz dosedanjih projektov e-uprave v nadaljnje ter zavedanje, na katere omejitve morajo biti še posebej pozorni pri nadaljnjih projektih e-uprave.

Omejitve disertacije in možnosti nadaljnjega preučevanja

Ocenjujemo, da so bili namen in zastavljeni cilji disertacije doseženi. Ob tem se zavedamo, da ima disertacija določene omejitve, ki lahko na drugi strani pomenijo priložnost za nadaljnje preučevanje obravnavanega področja. Omejitve izhajajo predvsem iz empiričnega dela disertacije, vendar jih zaznavamo tudi v teoretičnem delu.

Glavne omejitve teoretičnega dela in možnosti nadaljnjega preučevanja:

- Pri prikazu vloge IKT v odnosu do ostalih organizacijskih elementov v dobi e-uprave bi se lahko oprli tudi na druge teorije, ki se uporabljajo na področju družboslovnega raziskovanja oz. na področju informacijskih znanosti, kot so strukturna teorija, teorija omrežnih dejavnikov in teorija družbenega oblikovanja tehnologije. V okviru strukturne teorije je na področju informacijskih znanosti pogosto uporabljen koncept dvojnosti tehnologije po

Orlikowski-jevi (1992). Avtorica želi s tem konceptom, katerega je prikazala v strukturno tehnološkem modelu, razložiti povezavo med tehnologijo in strukturo v organizaciji. Za razlago organizacijskih sprememb kot rezultat vpeljave IKT strukturna teorija predpostavlja, da struktura vpliva – preko človeških dejavnosti – na razvoj in vpeljavo IKT, prav tako pa IKT v obratni smeri, krepi ali preoblikuje strukturo preko človeških dejavnosti (van Veenstra et al., 2010). Teorija omrežnih dejavnikov (angl. *actor-network theory*) predpostavlja, da je vsak dejavnik v omrežju, pa naj bodo to človeški ali nečloveški dejavniki (tehnologija), enako pomemben v socialnem omrežju in da se med njimi oblikujejo razmerja, ki niso niti čisto socialna niti čisto tehnološka (Tatnall & Gilding, 1999). Po teoriji družbenega oblikovanja tehnologije (angl. *social-shaping of technology*) tehnologija ni razvita glede na notranjo logiko tehnologije, ampak je družbeni produkt, saj družba določa pogoje njenega oblikovanja in uporabe (Williams & Edge, 1996).

- Glede na to, da je razumevanje koncepta organizacijskega preoblikovanja v dobi e-uprave šele na začetku svojega uveljavljanja, se zavedamo, da je naš pogled na ta koncept le eden izmed možnih pogledov, ki zahteva nadaljnjo teoretično razpravo, nadgradnjo, preverjanje.

Glavne **omejitve empiričnega dela in možnosti nadaljnjega raziskovanja:**

- Kljub temu, da je naša študija primera pluralna in kot taka prej izjema kot pravilo na področju e-uprave, bi lahko poleg treh izbranih primerov v raziskavo vključili še več projektov e-uprave, na podlagi katerih bi preverjali konceptualne modele/okvirje in bi na ta način še povečali njihovo veljavnost.
- Omejitev izvedene raziskave je tudi ta, da se izbrani primeri nanašajo le na organizacije javnega sektorja v Sloveniji in zato bi bila v prihodnosti priporočljiva izvedba podobne raziskave tudi v tujini.
- Opredeljeni atributi globine in narave organizacijskega preoblikovanja so bili preverjeni in prečiščeni na osnovi kvalitativne raziskave, vendar bi jih bilo potrebno v prihodnosti preveriti tudi preko kvantitativne raziskave, s pomočjo katere bi statistično prikazali razmerja med organizacijskimi elementi, med atributi posameznega elementa ipd.
- Tudi predlog o možnostih preučevanja organizacijskega preoblikovanja v povezavi z institucionalnimi dejavniki v nadaljevanju zahteva izvedbo kvantitativne raziskave, predvsem v smislu preučevanja vpliva treh institucionalnih mehanizmov na posamezni organizacijski element in pri preučevanju vpliva institucionalnih medorganizacijskih dejavnikov na sprejetje ali zavrnitev le-teh s strani notranjih institucionalnih organizacijskih dejavnikov.

Glede na to, da naše delo temelji na pristopu preverjanja in graditve teorije, lahko sklenemo, da predstavlja pomembno podlago za nadaljnje preučevanje obravnavanega področja, tako iz teoretičnega in še zlasti iz empiričnega vidika.

LITERATURA

1. Alaranta, M. (2006). Combining theory-testing and theory-building analyses of case study data. *Proceedings of the 14th European Conference on Information Systems, ECIS 2006* (str. 695–706). Göteborg: Göteborg Universitet.
2. Alfano, G. (2010). The internet-time and the structural elements of bureaucracy: The case of Venice local government. *PhD papers presented on the 32nd EGPA Annual Conference, EGPA 2010*. Toulouse: European Group for Public Administration.
3. Al-Shehry, A. M. (2008). *Transformation towards E-government in The Kingdom of Saudi Arabia: Technolgical and Organisational Perspectives* (doktorska disertacija). Dostopno na De Montfort University e-theses. (URI: <http://hdl.handle.net/2086/2418>)
4. Al-Shehry, A. M., Rogerson, S., Fairweather, N. B., & Prior, M. (2006). The Motivations for Change Towards E-Government Adoption: Case Studies from Saudi Arabia. *eGovernment Workshop `06 (eGov06)* (str. 1–12). London: Brunel University.
5. Appelbaum, S. H. (1997). Socio-technical systems theory: an intervention strategy for organizational development. *Management Decision*, 35(6), 452–463.
6. Armstrong, M. (1991). *A Handbook of Personnel Management Practice* (4th ed.). London: Kogan Page.
7. Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2009). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *JPART*, 19(1), 165–187.
8. Atiyyah, H. S. (1988). Computer Impacts on Saudi Arabian Public Bureaucracy. *Organization Studies*, 9(4), 511–528.
9. Avgerou, C. (2000). IT and organizational change: an institutionalist perspective. *Information Technology & People*, 13(4), 234–262.
10. Baker, S. E., & Edwards, R. (2012). *How many qualitative interviews is enough. Expert voices and early career reflections on sampling*. Southampton: National Centre for Research Methods Review Paper.
11. Bannister, F. (2002). Citizen Centricity: A Model of IS Value in Public Administration. *The Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, (5)2.
12. Barrett, M., Grant, D., & Wailes, N. (2006). ICT and Organizational Change: Introduction to the Special Issue. *Journal of Applied Behavioral Science*, 42(6), 6–22.
13. Barzelay, M., & Armajani, B. J. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. California: University of California Press.
14. Bekkers, V. J. (2003). E-government and the emergence of virtual organizations in the public sector. *Information Polity*, 8(3/4), 89–102.
15. Bekkers, V. J., & Frissen, P. H. (1992). Informatization and Administrative Modernization in Netherlands. V P. H. Frissen, V. J. Bekkers, B. K. Brussard, I. T. Snellen, & M. Wolters (ur.), *European Public Administration and Informatization: a comparative research project into policies, systems, infrastructures, and projects* (str. 559–576). Amsterdam: IOS Press.
16. Bellamy, C., & Taylor, J. (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.
17. Benbasat, I., Goldstein, D. K., & Mead, M. (1987). The Case Research Strategy in Studies of Information Systems. *MIS Quarterly*, 11(3), 369–386.
18. Berg, C. (1968). Case Studies in Organizational Research and Education. *Acta Sociologica*, 11(1/2), 1–11.
19. Bhatta, G. (2003). *Post-NPM Themes In Public Sector Governance* (State Services Commission Working Paper No.17). Wellington: State Services Comission. Najdeno 30. avgusta 2012 na spletnem naslovu http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf

20. Björck, F. (2004). Institutional theory: A new perspective for research into IS/IT security in organisations. *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS 2004* (str. 1–5). Manoa: University of Hawaii.
21. Bogdanor, V. (2005). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
22. Bostrom, R. P., & Heinen, J. S. (1977). MIS Problems and Failures: A Socio-Technical Perspective. *MIS Quarterly*, 1(3), 17–32.
23. Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, (62)2, 174–184.
24. Bretschneider, S. (2003). Information Technology, E-Government, and Institutional Change. *Public Administration Review*, 63(6), 738–741.
25. Briand, L., & Bellemare, G. (2006). A structurationist analysis of post-bureaucracy in modernity and late-modernity. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 65–79.
26. Brudney, J. L., & Maureen Brown, M. (1992). Do Geographic Information Systems Meet Public Managers' Expectations? *State & Local Government Review*, 24(2), 84–90.
27. Bryman, A. (2001). Interviewing in qualitative research, chapter 15. V A. Bryman (ur.), *Social Research Methods* (str. 312–333). Oxford: Oxford University Press.
28. Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
29. Budd, L. (2007). Post-bureaucracy and reanimating public governance – A discourse and practice of continuity? *International Journal of Public Sector Management*, 20(6), 531–547.
30. Burke, W. W. (2008). *Organization Change, Theory and Practice* (2nd ed.). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: SAGE Publications.
31. Butler, T. (2003). An institutional perspective on developing and implementing intranet- and internet-based information systems. *Information Systems Journal*, 13(3), 209–231.
32. Castells, M. (2000). *The Information Age: Economy, Society and Culture, The Rise of the Network*. Oxford: Blackwell.
33. Cavaye, A. L. (1996). Case study research: a multi-faceted research approach for IS. *Information Systems Journal*, 6(3), 227–242.
34. Chandler, D. (1996). Technological or Media Determinism. *Computed-Mediated Communication Magazine*. Najdeno 6. februarja 2010 na spletnem naslovu <http://www.waena.org/ktm/week1/TechorMediaDeterminism.pdf>
35. Chen, Y. C., & Perry, J. (2003). Outsourcing for E-Government: Managing for Success. *Public Performance & Management Review*, 26(4), 404–421.
36. Chiavuri, A., & Ambrose, P. (2002). A Theoretical Examination of Organizational Downsizing and Its Effects on IS Organizational Learning, Memory and Innovation. *Proceedings of the 8th Americas Conference on Information Systems, AMCIS 2002*. Dallas, Texas: Association for Information Systems.
37. Coe, K. C., & Borthick, A. F. (1984). Computers Auditing in the Federal Government. *Public Budgeting & Finance*, 4(3), 67–74.
38. Cooper, R. B. (2000). Information Technology Development Creativity: A Case Study of Attempted Radical Change. *MIS Quarterly*, 24(2), 245–276.
39. Cordella, A., & Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector: The e-Government enactment framework. *Journal of Strategic Information Systems*, 19(1), 52–66.
40. Cordella, A., & Willcocks, L. (2010). Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the “contract state”. *Government Information Quarterly*, 27(1), 82–88.
41. Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2001). *Organization Development and Change* (7th ed.). Ohio: South-Western College Publishing.

42. Daft, R. L. (2001). *Organization Theory and Design* (7th ed.). Cincinnati: South-Western College Publishing.
43. Daft, R. L., Murphy, J., & Willmott, H. (2010). *Organization Theory and Design*. Hampshire: Cengage Learning EMEA.
44. Daly, J. A. (2000). Studying the impacts of the Internet without assuming technological determinism. *Aslib Proceedings*, 52(8), 285–300.
45. Danziger, J. N., Kraemer, K. L., Dunkle, D. E., & King, J. L. (1993). Enhancing the Quality of Computing Service: Technology, Structure, and People. *Public Administration Review*, 53(2), 161–169.
46. Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
47. Davenport, T. H., & Prusak, L. (1997). *Information ecology: mastering the information and knowledge environment*. New York: Oxford University Press.
48. Davenport, T. H., & Short, J. E. (1990). The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign. *Management Review*, 31(4), 11–27.
49. Davis, G. B., Lee, A. S., Nickles, K. R., Chattherjee, S., Hartung, R., & Wu, Y. Y. (1992). Diagnosis of an information system failure: a framework and interpretive process. *Information & Management*, 23(2), 293–318.
50. de Vaus, D. A. (2001). *Research Design in Social Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
51. Devadoss, P. R., Pan, S. L., & Huang, J. C. (2002). Structural analysis of e-government initiatives: a case study of SCO. *Decision Support Systems* 34(3), 253–269.
52. DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314–321.
53. DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
54. DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. V W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (ur.), *The new institution in organizational analysis* (str. 63–82). Chicago: University of Chicago Press.
55. Domijan, S. (2009). eSociala: Izzivi interoperabilnosti na področju odločanja o socialnih pravicah. V *Kriza kot izziv in priložnost za reforme javne uprave: referati/XVI. dnevi slovenske uprave 2009* [zgoščenka]. Portorož: Fakulteta za upravo.
56. Dooley, L. M. (2002). Case Study Research and Theory Building. *Advances in Developing Human Resources*, 4(3), 335–354.
57. Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-Autistic Economics Review*, 33, 17–28.
58. Drechsler, W. (2009). Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur-Administrative Culture*, 10, 6–21.
59. Dunlevay, P., Margetts, H., Bustow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
60. Dunn, W., & Miller, D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358.
61. Dunphy, D. D., & Stace, D. A. (1988). Transformational and Coercive Strategies for Planned Organizational Change: Beyond the O. D. Model. *Organization Studies*, 9(3), 317–334.
62. Eggers, W. D., & Goldsmith, S. (2004). *Government by Network: The New Public Management Imperative*. Cambridge, MA: Deloitte Development LLC, Ash Institute at Harvard.
63. Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.

64. Elnaghi, M., Alshaw, S., & Missi, F. (2007). A Leadership Model for e-Government Transformation. *Proceedings of European and Mediterranean Conference on Information Systems (EMCIS) 2007* (str. 1–12). Valencia: Polytechnic University of Valencia.
65. Fiol, C. M., & Lyles, M. A. (1985). Organizational learning. *Academy of Management Review*, 10(4), 803–813.
66. Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington DC: Brookings Institution Press.
67. Francis, J. J., Johnston, M., Robertson, C., Glidewell, L., Entwistle, V., Eccles, M. P., & Grimshaw, J. M. (2010). What is an adequate sample size? Operationalising data saturation for theory-based interview studies. *Psychology & Health*, 25(10), 1229–1245.
68. Franz, M., & Grüninger, C. (1992). Informatization and Administrative Modernization in Germany. V P. H. Frissen, V. J. Bekkers, B. K. Brussard, I. T. Snellen, & M. Wolters (ur.), *European Public Administration and Informatization: a comparative research project into policies, systems, infrastructures and projects* (str. 537–557). Amsterdam: IOS Press.
69. French, W. L., & Bell, C. H. (2005). A History of Organization Development, Reading 2. V W. L. French, C. H. Bell, & R. A. Zawacki (ur.), *Organization development and transformation* (6th ed.) (str. 16–40). New York: McGraw Hill.
70. French, W. L., Bell, C. H., & Zawacki, R. A. (2005). *Organization development and transformation* (6th ed.). New York: Mc Graw Hill.
71. Friedlander, A. (2000). Is Digital Government Good Government?. *The Magazine on Information Impacts*. Najdeno 30. oktobra 2009 na spletnem naslovu http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00contents.htm
72. Friedlander, F., & Brown, L. D. (1974). Organization development. *Annual Review of Psychology*, 25, 313–341.
73. Frieze, S. (2012). *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications.
74. Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *JPART* 14(3), 283–307.
75. Gable, G. G. (1994). Integrating case study and survey research methods: an example in information systems. *European Journal of Information Systems*, 3(2), 112–126.
76. Galliers, R. D. (1995). IT and Organizational Change: Where does BPR fit in?. V G. Burke, & J. Peppard (ur.), *Examining Business Process Re-engineering, Current Perspectives and Research Directions* (str. 117–134). London: Kogan Page.
77. Gascó, M. (2003). New Technologies and Institutional Change in Public Administration. *Social Science Computer Review*, 21(1), 6–14.
78. George, J. F., & King, J. L. (1991). Examining the Computing and Centralization Debate. *Communications of the ACM*, 34(7), 63–72.
79. Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341–354.
80. Gibson, C. F., & Hammer, M. (1985). Now that the Dust has Settled: A Clear View of the Terrain. *Indications*, 2(5), 5–12.
81. Gillian, S. (2000). Information and communication technologies and the network organization: A critical analysis. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 73(4), 389–414.
82. Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington: Brookings.
83. Grady, M. P. (1998). *Qualitative and action research: a practitioner handbook*. Bloomington, Ind.: Phi Delta Kappa Educational Foundation.
84. Grant, G., & Chau, D. (2005). Developing A Generic Framework for E-Government. *Journal of Global Information Management*, 13(1), 1–30.

85. Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. *The Academy of Management Review*, 21(4), 1022–1054.
86. Greve, C. (2010). *Whatever Happened to New Public Management?* (Draft version presented at the Danish Political Science Association meeting 4–5 November 2010). Copenhagen Business School: International Center for Business and Politics. Najdeno 14. junija 2012 na spletnem naslovu http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8548/Carsten_Greve_KonfPap_2010.pdf?sequence=1
87. Griffin, D., Foster, A., & Halpin, E. (2004). Joined-up E-government: an exploratory study of UK local government progress. *Journal of Information Science and Technology*, 1(2), 58–83.
88. Groznik, A., & Trkman, P. (2009). Upstream supply chain management in e-government: The case of Slovenia. *Government Information Quarterly*, 26(3), 459–467.
89. Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25.
90. Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
91. Guha, S., & Grower, V. (1997). Business process change and organizational performance: exploring an antecedent model. *Journal of Management Information Systems*, 14(1), 119–155.
92. Hammer, M. (2002). Process Management and the Future of Six Sigma. *Sloan Management Review*, 43(2), 26–32.
93. Hammer, M., & Champy, J. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Business.
94. Hancock, D. R., & Algozzine, B. (2006). *Doing Case Study Research: A Practical Guide for Beginning Researchers*. New York, London: Teachers College Press.
95. Harris, M. (2006). Technology, innovation and post-bureaucracy: the case of the British Library. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 80–92.
96. Hartley, J. (2004). Case Study Research. V C. Cassell, & G. Symon (ur.), *Essential guide to qualitative methods in organizational research* (str. 323–333). London, Thousands Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
97. Heeks, R. (2001). *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. London: Routledge.
98. Heeks, R. (2008). Benchmarking e-Government: Improving the national and international measurement evaluation and comparison of e-Government. V Z. Irani, & P. Love (ur.), *Evaluating Information Systems – Public and Private Sector* (str. 257–296). Oxford: Butterworth-Heinemann.
99. Heeks, R., & Bailur, S. (2007). Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, 24(2), 243–265.
100. Ho, A. T. K. (2002). Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. *Public Administration Review*, 62(4), 434–444.
101. Homburg, V. (2004). E-Government and NPM: A Perfect Marriage? *Proceedings of the 6th International Conference on Electronic Commerce* (str. 547–555). The Netherlands: Delft.
102. Hood, C. (1990). *Beyond the Public Bureaucracy State: Public Administration in the 1990s*. London: LSE.
103. Hopfl, H. M. (2006). Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 8–21.
104. Hudson, J. (1999). Informatization and Public Administration: a Political Science Perspective. *Information, Communication & Society*, 2(3), 318–339.
105. Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration* (3th ed.). Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
106. Iacono, J. C., Brown, A., & Holtham, C. (2011). The use of the Case Study Method in Theory Testing: The Example of Steel eMarketplaces. *The Electronic Journal of Business Research Methods*, 9(1), 57–65.

- 107.Indihar Štemberger, M., & Jaklič, J. (2007). Towards E-government by business process change-A methodology for public sector. *International Journal of Information Management* 27(4), 221–232.
- 108.Indihar Štemberger, M., Kovačič, A., & Jaklič, J. (2007). A Methodology for Increasing Business Process Maturity in Public Sector. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 2, 119–133.
- 109.Ivanko, Š. (1982). *Oris organizacijskih teorij*. Maribor: Visoka-ekonomsko komercialna šola.
- 110.Ivanko, Š. (2002). *Strukture in procesi v organizaciji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 111.Jain, A. (2004). Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research. *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS 2004* (str. 1–10). Manoa: University of Hawaii.
- 112.Janssen, M. (2010). Governing and Integrating Public Service Networks. *tGov Workshop 10 (tGOV10)*. London: Brunel University.
- 113.Jones, G. R. (2009). *Organizational Theory, Design, and Change* (6th ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- 114.Josserand, E., Teo, S., & Clegg, S. (2006). From bureaucratic to post-bureaucratic: the difficulties of transition. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 54–64.
- 115.Kamarck, E. C. (2000). Globalization and Public Administration Reform. V J. S. Nye, & J. D. Donahue (ur.), *Governance in a Globalizing World*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- 116.Kamel, S. (2006). *Electronic Business in Developing Countries: Opportunities and Challenges*. Hershey PA: Idea Group Publishing.
- 117.Kaplan, B., & Maxwell, J. (1994). Qualitative research methods for evaluating computer information systems. V J. G. Anderson, C. E. Aydin, & S. J. Jay (ur.), *Evaluating Health Care Information Systems: Methods and Applications* (str. 45–68). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- 118.Kast F. E., & Rosenzweig J. E. (1985). *Organization and Management: A systems and contingency approach*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- 119.Keast, R. (2011). Joined-Up Governance in Australia: How the Past Can Inform the Future. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 221–231.
- 120.Keen, G. W. (1981). Information Systems and Organizational Change. *Communications of the ACM*, 24(1), 24–33.
- 121.Kelly, F. (1978). Computerization of Budgetary Processes in the States. *Public Administration Review*, 38(4), 381–386.
- 122.Kerlinger, F. N. (1986). *Foundations of Behavioral Research* (3rd ed.). New York: Holt, Rinehart & Winston.
- 123.Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 91–104.
- 124.Kim, H. J., Pan, G., & Pan, S. L. (2007). Managing IT-enabled transformation in the public sector: A case study on e-government in South Korea. *Government Information Quarterly*, 24(2), 338–352.
- 125.Kim, S., Kim, H. J., & Lee, H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 26(1), 42–50.
- 126.Kira, M., & Forslin, J. (2008). Seeking regenerative work in the post-bureaucratic transition. *Journal of Organizational Change Management*, 21(1), 76–91.
- 127.Klatzky, S. R. (1970). Automation, Size, and the Locus of Decision Making: The Cascade Effect. *The Journal of Business*, 43(2), 141–151.
- 128.Klievink, B., & Janssen, M. (2009). Realizing joined-up government – Dynamic capabilities and stage models for transformation. *Government Information Quarterly*, 26(2), 275–284.
- 129.Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- 130.Kovač, J. (1999). Organizacijske strukture v kompleksnem in dinamičnem okolju. V B. Kavčič, & J. Kovač (ur.), *Sodobna razlaga organizacije* (str. 143–169). Kranj: Moderna organizacija.

- 131.Kovač, P. (1999). Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja – primer upravnih enot. *Javna uprava*, 35(1), 29–48.
- 132.Kovačič, A., & Bosilj Vukšić, V. (2005). *Management poslovnih procesov. Prenova in informatizacija poslovanja s praktičnimi primeri*. Ljubljana: GV Založba.
- 133.Kovačič, A., & Peček, B. (2002). *Prenova in informatizacija delovnih procesov*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 134.Kovačič, A., Jaklič, J., Indihar Štemberger, M., & Groznik, A. (2004). *Prenova in informatizacija poslovanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- 135.Kraemer, K. L. (1969). The Evolution of information systems for urban administration. *Public Administration Review*, 29(4), 389–402.
- 136.Kraemer, K. L. (1980). Computers, Information and Power in Local Governments. V A. Mowshowitz (ur.), *Human Choice and Computers* (str. 213–235). New York: North-Holland Publishing Company.
- 137.Kraemer, K. L., & Danziger, J. N. (1984). Computers and Control in the Work Environment. *Public Administration Review*, 44(1), 32–42.
- 138.Kraemer, K. L., King, J. L., Dunkle, D., & Perry, J. L. (1992). *Distributable Computing and Organizational Democratization: A Test of Conventional Wisdom*. Irvine: CA, CRITO, University of California.
- 139.Kraemer, K. L., & King, J. L. (2006). Information Technology and Administrative Reform: Will E-Government Be Different? *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 2(1), 1–20.
- 140.Kukoleća, S. M. (1986). *Organizaciono-poslovni leksikon izraza, pojmova i metoda*. Beograd: Izdavačko radna organizacija Rad, Zavod za ekonomske ekspertize.
- 141.Kumar, D. R., & Singha, A. (2011–12). Case study as a research method. *Global Research Methodology Journal*, 3(Nov-Dec-Jan).
- 142.Kunstelj, M., & Vintar, M. (2004). Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis. *Information Polity*, 9(3/4), 131–148.
- 143.Lawson, C. (2007). Technology, Technological Determinism and the Transformational Model of Technical Activity. V C. Lawson, J. Latsis, & N. Martins (ur.) *Contributions to Social Ontology* (str. 32–49). London: Routledge.
- 144.Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136.
- 145.Lazer, D. (2002). How to Maintain Innovation.gov in a Networked World?. *Digital Government Workshop at the Kennedy School of Government, Harvard University*. Najdeno 30. oktobra 2009 na spletnem naslovu http://www.umass.edu/digitalcenter/events/2002Workshop/Papers/lazer_maintain.pdf
- 146.Leavitt, H. J. (1964). Applied organization change in industry: structural, technical, and human approaches. V S. Cooper, H. J. Leavitt, & K. Shelly (ur.), *New Perspectives in Organizational Research* (str. 55–71). Chichester: Wiley.
- 147.Lee, A. S. (1989). A Scientific Methodology for MIS Case Studies. *MIS Quarterly*, 13(1), 32–50.
- 148.Lee, T. W. (1999). *Using Qualitative Methods in Organizational Research*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- 149.Lehr, W., & Lichtenberg, F. R. (1998). Computer Use and Productivity Growth in US Federal Government Agencies, 1987–1992. *The Journal of Industrial Economics*, 46(2), 257–279.
- 150.Leitner, C., & Kreuzeder, M. (2005). Organisational Changes, Skills and the Role of Leadership Required by eGovernment. V M. A. Wimmer, R. Traunmüller, Å. Grönlund, & K. Viborg Andersen (ur.), *Electronic Government 4th International Conference, EGOV 2005, EGOV Proceedings, LCNS 3591* (str. 210–217). Berlin: Springer.

- 151.Lenk, K., & Traunmüller, R. (2001). Broadening the Concept of Electronic Government. V J. E. Prins (ur.), *Designing E-Government – On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change – Series Law and Electronic Commerce (Volume 12)* (str. 63–90). The Hague: Kluwer Law International.
- 152.Levy, A. (1986). Second-Order Planned Change: Definition and Conceptualization. *Organizational Dynamics*, 15(1), 5–20.
- 153.Levy, A., & Merry, U. (1986). *Organizational Transformation*. New York: Praeger Publishers.
- 154.Li, Z. (2009). How E-government affects the organisational structure in Chinese government. *AI & Soc*, 23(1), 123–130.
- 155.Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615–642.
- 156.Lipičnik, B. (2005). *Organizacija podjetja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- 157.Lipovec, F. (1987). *Razvita teorija organizacije*. Maribor: Založba Obzorja.
- 158.Löfstedt, U. (2005). E-government – Assessment of current research and some proposals for future directions. *International Journal of Public Information Systems*, 1(1), 39–52.
- 159.Lucas, H. C., & Baroudi, J. (1994). The Role of Information Technology in Organization Design. *Journal of Management Information Systems*, 10(4), 9–23.
- 160.Lynn, L. E. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 1–14.
- 161.Lyytinen, K., & Newman, M. (2008). Explaining information systems change: a punctuated socio-technical change model. *European Journal of Information Systems*, 17, 589–613.
- 162.Maniatopoulos, G. (2005). E-government Movements of Organizational Change: A Social Shaping Approach. *Proceedings of the 4th International Critical Management Studies Conference – Critique and Inclusivity: Opening the Agenda* (str. 1–15). Cambridge: Judge Institute of Management .
- 163.March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- 164.Mason, M. (2010). Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Qualitative Interviews. *FQS*, 11(3), Art. 8.
- 165.McSweeney, B. (2006). Are we living in a post-bureaucratic epoch? *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 22–37.
- 166.Meyer, J., Scott, W., & Strong, D. (1987). Centralisation, fragmentation and school district complexity. *Administrative Science Quarterly*, 32(2), 186–201.
- 167.Meyer, R. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- 168.Mihelčič, M. (2011). Institucionalna teorija. V R. Rozman, M. Mihelčič, & J. Kovač (ur.), *Sodobne teorije organizacije* (str. 138–175). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- 169.Miller, D. (1982). Evolution and revolution: a quantum view of structural change in organizations. *Journal of Management Studies*, 19(2), 131–151.
- 170.Miller, D., & Friesen, P. H. (1984). *Organisations: a quantum view*. Englewood Cliffs: NJ Prentice-Hall.
- 171.Mohammad, K. (2009). E-Leadership: The Emerging New Leadership for the Virtual Organization. *Journal of Managerial Sciences*, 3(1), 1–21.
- 172.Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?. *Public Administration Review*, 62(4), 424–433.
- 173.Morris, J., & Farrell, C. (2007). The 'post-bureaucratic' public sector organization. New organizational forms and HRM in ten UK public sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(9), 1575–1588.

174. Murphy, J. (2005). Beyond e-Government – The world's most successful technology-enabled transformations, executive summary. *INSEAD the business school for the world*. Najdeno 14. junija 2012 na spletnem naslovu www.localgov.org.uk
175. Myers, M. D. (1997). Qualitative research in information systems. *MIS Quarterly*, 21(2), 241–242.
176. Nadler, D. A., & Tushman, M. L. (1977). A diagnostic model for organization behaviour. V J. R. Hackman, E. E. Lawler, & L. W. Porter (ur.), *Perspectives in behaviour in organizations* (str. 85–100). New York: McGraw-Hill.
177. Nedović Budić, Z., & Godschalk, D. R. (1996). Human Factors in Adoption of Geographic Information Systems: A Local Government Case Study. *Public Administration Review*, 56(6), 554–567.
178. Noor, K. B. (2008). Case Study: A Strategic Research Methodology. *American Journal of Applied Sciences*, 5(11), 1602–1604.
179. Norris, D. F. (2003). Building the virtual state or not: A critical appraisal. *Social Science Computer Review*, 21(4), 417–424.
180. Nygard, T. H. (1992). Informatization and Administrative Modernization in Norway. V P. H. Frissen, V. J. Bekkers, B. K. Brussard, I. T. Snellen, & M. Wolters (ur.), *European Public Administration and Informatization: a comparative research project into policies, systems, infrastructures and projects* (str. 577–597). Amsterdam: IOS Press.
181. O'Donnell, O., Boyle, R., & Timonen, V. (2003). Transformational aspects of E-government in Ireland: Issues to be addressed. *Electronic Journal of e-Government*, 1(1), 23–32.
182. Okot-Uma, R. W. (2003). Electronic Governance: Reinventing Good Governance. *World Bank*. Najdeno 30. oktobra 2009 na spletnem naslovu <http://vallenacional.gob.mx/work/sites/ELOCAL/resources/LocalContent/1192/9/Okot-Uma.pdf>
183. Olsen, P. J. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 13–37.
184. Orlikowski, W. J. (1992). The duality of technology: Rethinking the concept of technology and organizations. *Organization Science*, 3(3), Focused Issue: Management of Technology, 398–427.
185. Orlikowski, W. J., & Barley, S. R. (2001). Technology and institutions: what can research on information technology and research on organizations learn from each other? *MIS Quarterly*, 25(2), 145–165.
186. Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
187. Ovsenik, J. (1990). *Okviri organiziranja združenega dela*. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.
188. Parker, R., & Bradley, L. (2004). Bureaucracy or Post-Bureaucracy? Public Sector Organisations in a Changing Context. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 26(2), 197–215.
189. Parsson, A., & Goldkhul, G. (2010). Government Value Paradigms – Bureaucracy, New Public Management, and E-Government. *Communications of the Association for Information Systems*, 27(1), 45–62.
190. Perri, S. (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103–138.
191. Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (2nd ed.). Lawrence, KS: University of Kansas Press.
192. Pettigrew, A. M. (1985). *The awakening giant: continuity and change in Imperial Chemical Industries*. Oxford: Blackwell.
193. Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper and Row.
194. Pinsonneault, A., & Kraemer, K. L. (1993). The Impact of Information Technology on Middle Managers. *MIS Quarterly*, 17(3), 271–292.
195. Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49.
196. Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?. *Public Administration*, 87(2), 198–218.

197. Pollitt, C. (2010). Technological Change: A Central yet Neglected Feature of Public Administration. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3(2), 31–53.
198. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
199. Porras, J. I. (1987). *Stream analysis: A powerful way to diagnose and manage organizational change*. Reading, MA: Addison-Wesley.
200. Porras, J. I., & Silvers, R. C. (2005). Organization Development and Transformation, Reading 5. V W. L. French, C. H. Bell, & R. A. Zawacki (ur.), *Organization development and transformation* (6th ed.) (str. 80–100). New York: McGraw Hill.
201. Pugh, D., Hickson, D., Hinings, C. R., & Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13(1), 65–105.
202. Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
203. Rhodes, R. A. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
204. Robey, D. (1981). Computers, Information Systems and Organizational Structure. *Communications of the ACM*, 24(10), 679–687.
205. Robey, D., & Boudreau, M. C. (1999). Accounting for the contradictory oranzizational consequences of information technology: Theoretical directions and methodological implications. *Information Systems Research*, 10(2), 167–185.
206. Robey, D., & Sahay, S. (1996). Transforming Work Through Information Technology: A Comparative Case Study of Geographic Information Systems in County Government. *Information Systems Research*, 7(1), 93–110.
207. Rowan, B. (1982). Organizational structure and the institutional environment: The case of public schools. *Administrative Science Quarterly*, 27(2), 259–279.
208. Rowley, J. (2002). Using Case Studies in Research. *Management Research News*, 25(1), 16–27.
209. Rozman, R., Kovač, J., & Koletnik, F. (1993). *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
210. Rozman, R., Mihelčič, M., & Kovač, J. (2011). *Sodobne teorije organizacije*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
211. Rycroft, R. (1999). Managing Complex Networx: Key to 21st Century Innovation Success. *Research-Technology Management*, 42(3), 13–18.
212. Sanderson, S. K. (1988). The Neo-Weberian Revolution: A Theoretical Balance Sheet. *Sociological Forum*, 3(2), 307–314.
213. Schedler, K., & Schmidt, B. (2004). Managing the e-government organization. *International Public Management Review*, 5(1), 1–20.
214. Schein, E. H. (1987). *Organizational Culture and Leadership* (1st ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
215. Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership* (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
216. Schein, E. H. (1999). *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco: Jossey Bass.
217. Schnetzer, R. (1997). *Business Process Reengineering (BPR) und Workflow-Management-Systeme (WFMS). Theorie und Praxis in der Schweiz*. Aachen: Shaker Verlag.
218. Scholl, H. J. (2003). E-government: A Special Case of ICT-enabled Business Process Change. *Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS 2003* (str. 1–12). Manoa: University of Hawaii.
219. Scholl, H. J. (2004). Introduction to the Electronic Government Cluster of Minitracks. *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Science, HICSS 2004*. Manoa: University of Hawaii.

- 220.Scholl, H. J. (2005). Organizational Transformation through E-government: Myth or Reality? V M. A. Wimmer, R. Traunmüller, Å. Grönlund, & K. Viborg Andersen (ur.), *Electronic Government 4th International Conference, EGOV 2005, EGOV Proceedings, LCNS 3591* (str. 1–11). Berlin: Springer.
- 221.Scholl, H. J. (2006). Electronic government: Information management capacity, organizational capabilities, and the sourcing mix. *Government Information Quarterly*, 23(1), 73–96.
- 222.Scholl, H. J., Kubicek, H., Cimander, R., & Klischewski, R. (2012). Process integration, information sharing, and system interoperability in government: A comparative case analysis. *Government Information Quarterly*, 29(3), 313–323.
- 223.Schwarz, G. M., & Brock, D. M. (1998). Waiving hello or waving good-bye? Organizational change in the information age. *International Journal of Organizational Analysis*, 6(1), 65–86.
- 224.Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations* (1st ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- 225.Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- 226.Scott, W. R. (2004). Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program. V K. G. Smith, & M. A. Hitt (ur.), *Chapter prepared for Great Minds in Management: The Process of Theory Development* (str. 1–47). Oxford UK: Oxford University Press.
- 227.Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- 228.Selznick, P. (1949). *TVA AND THE GRASS ROOTS. A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper & Row.
- 229.Seneviratne, S. J. (1999). Information Technology and Organizational Change in the Public Sector. V D. G. Garson (ur.), *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends* (str. 41–61). Hershey PA: Idea Group Publishing.
- 230.Senn, J. A. (1992). The Myths of Strategic Information Systems: What Defines True Competitive Advantage? *Journal of Information Systems Management*, 9(3), 7–12.
- 231.Simons, H. (2009). *Case Study Research in Practice*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications.
- 232.Smit, B. (2002). Atlas.ti for qualitative data analysis. *Perspectives in Education*, 20(3), 65–75.
- 233.Smith, K. K. (1982). Philosophical Problems in Thinking about Organizational Change. V P. S. Godman, & Associates (ur.), *Change in Organizations* (1st ed) (str. 316–374). San Francisco: Jossey-Bass.
- 234.Snellen, I. (1998). Street-Level Bureaucracy in an Information Age. V I. Snellen, & W. B. Van de Donk (ur.), *Administration in an Information Age: A Handbook* (str. 497–505). Amsterdam: IOS Press.
- 235.Soy, S. K. (1997). *The case study as a research method* (Unpublished paper). University of Texas at Austin.
- 236.Spanos, E. Y., Prastacos, G. P., & Poulymenakou, A. (2002). The relationship between information communication technologies adoption and management. *Information & Management*, 39(8), 659–675.
- 237.Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- 238.Stevens, J. M., Chaill, A. G., & Overman, E. S. (1992). The Impacts of IST on State-Level Public Sector Organizations: An Empirical Analysis. *State & Local Government Review*, 24(2), 71–76.
- 239.Stoker, G. (2005). Joined-up government for local and regional institutions. V V. Bogdanor (ur.), *Joined-Up Government* (str. 156–175). Oxford: Oxford University Press.
- 240.Stormgaard, K. (1992). Informatization and Administrative Modernization in Denmark. V P. H. Frissen, V. J. Bekkers, B. K. Brussard, I. T. Snellen, & M. Wolters (ur.), *European Public Administration and Informatization: a comparative research project into policies, systems, infrastructures, and projects* (str. 491–503). Amsterdam: IOS Press.
- 241.Sweeney, D. P., & McFarlin, B. D. (2002). *Organizational Behaviour. Solutions for Management*. Boston: McGraw-Hill.

- 242.Šimić, M. (2005). *Uloga elektroničke javne uprave u izgradnji informacijskog društva* (Magistrsko delo). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski Fakultet Zagreb.
- 243.Tatnall, A., & Gilding, A. (1999). Actor-Network Theory and Information Systems. *Proceedings of the 10th Australasian Conference on Information Systems, ACIS 1999* (str. 955–966). Wellington: Victoria University of Wellington
- 244.Tellis, W. (1997). Introduction to Case Study. *The Qualitative Report, On-line serial*, 3(2).
- 245.Thies, H., & Volland, D. (2010). What are the requirements case studies have to meet and how are they analyzed? *Forschungsmethodik I(HS)*, 1–4.
- 246.Thomas, G. (2011). *How to do Your Case Study: A guide for students and researchers*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: SAGE Publications.
- 247.Tichy, N. M. (1983). *Managing strategic change: Technical, political, and cultural dynamics*. New York: John Wiley & Sons.
- 248.Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880–1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22–39.
- 249.Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1994). Institutional Analyses of Organizations: Legitimate but not Institutionalized. *Biotechnology Studies*, 6(5), *ISSR Working paper*.
- 250.Tönnisson, K. (2003). Evaluating the quality of internal flows of information and interactions with citizens of Estonian local authorities. *NISPAcee Public Sector Working Group at the 11th Annual NISPAcee Conference*. Rumania: Bucharest.
- 251.Traunmüller, R., & Wimmer, M. A. (2003). E-Government at a decisive moment: Sketching a roadmap to excellence. *Conference Proceedings of the 2nd International Conference EGOV 2003* (str. 1–14). Czech Republic: Prague.
- 252.Traunmüller, R., & Wimmer, M. A. (2004). E-Government: The challenges ahead. *Conference Proceedings of the 3rd International Conference EGOV 2004* (str. 1–6). Spain: Zaragoza.
- 253.Travica, B. (2005). Information Politics and Information Culture: A Case Study. *Informing Science Journal*, 8, 211–244.
- 254.Tseng, P. T., Yen, D. C., Hung, Y. C., & Wang, N. C. (2008). To explore managerial issues and their implications on e-Government deployment in the public sector: Lessons from Taiwan's Bureau of Foreign Trade. *Government Information Quarterly*, 25(4), 734–756.
- 255.Tushman, M., Newman, W., & Romanelli, E. (1986). Convergence and upheaval: Managing the Unsteady Pace of Organizational Evolution. *California Management Review*, 29(1), 29–44.
- 256.Valkenburg, P. M., & Jochen, P. (2009). Social Consequences of the Internet for Adolescents: A Decade of Research. *Current Directions in Psychological Science*, 18(1), 1–5.
- 257.van Laer, J., & van Aelst, P. (2009). Cyber-protest and civil society: the Internet and action repertoires in social movements. V Y. Jewkes, & M. Yar (ur.), *Handbook on Internet Crime* (str. 230–254). Routledge: Willan Publishing.
- 258.van Veenstra, A. F., Janssen, M., & Tan, Y. H. (2010). Towards an Understanding of E-Government Induced Change – Drawing on Organization and Structuration Theories. V M. A. Wimmer, J. L. Chappelet, M. Janssen, & H. J. Scholl (ur.). *Electronic Government 9th International Conference, EGOV 2010, EGOV Proceedings, LNCS 6228*. (str. 1–12). Berlin: Springer.
- 259.van Wert, J. (2002). Questions about E-Government. *Digital Government Workshop at the Kennedy School of Government, Harvard University*. Najdeno 30. oktobra 2009 na spletnem naslovu <http://www.ksg.harvard.edu/cbg/dgworkshop/vanwert2.pdf>
- 260.Vila, A. (1994). *Organizacija in organiziranje*. Kranj: Moderna organizacija.
- 261.Vintar, M. (2004). E-uprava – Pogled pod lupino. V M. Vintar, & J. Grad (ur.), *E-uprava: izbrane razvojne perspektive* (str. 3–12). Ljubljana: Fakulteta za upravo.

262. Virtanen, T. (1992). Informatization and Administrative Modernization in Finland. V P. H. Frissen, V. J. Bekkers, B. K. Brussard, I. T. Snellen, & M. Wolters (ur.), *European Public Administration and Informatization: a comparative research project into policies, systems, infrastructures, and projects* (str. 505–535). Amsterdam: IOS Press.
263. Waksberg Guerrini, A., & Aibar, E. (2007). Towards a Network Government? A Critical Analysis of Current Assessment Methods for E-Government. V M. A. Wimmer, H. J. Scholl, & Å. Grönlund (ur.), *Electronic Government 6th International Conference, EGOV 2007, EGOV Proceedings, LNCS 4656* (str. 330–341). Regensburg: Springer Verlag.
264. Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (translated by Henderson, A. M., & Parsons, T.). New York: The Free Press and the Falcon's Bring Press.
265. Weerakkody, V., & Dhillon, G. (2008). Moving from e-Government to t-Government: A study of process re-engineering challenges in a UK local authority perspective. *International Journal of Electronic Government Research*, 4(4), 1–16.
266. Weerakkody, V., Janssen, M., & Dwivedi, Y. K. (2011). Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector. *Government Information Quarterly*, 28(3), 320–328.
267. Weisbord, M. R. (1976). Organizational diagnosis: Six places to look for trouble with or without a theory. *Group and Organization Studies*, 1(4), 430–447.
268. Williams, R., & Edge, D. (1996). The social shaping of technology. *Research Policy*, 25(6), 865–899.
269. Willson, T. (1999). User Modeling: A Global Perspective. *Anales De Documentation*, 2, 95–102.
270. Wyatt, S. (2008). Technological Determinism Is Dead; Long Live Technological Determinism. V E. J. Hacket, O. Amsterdamska, M. Lynch, & J. Wajcman (ur.), *The Handbook of Science and Technology Studies* (3rd ed) (str. 165–180). London: The MIT Press.
271. Yang, G. (2009). *The Power of the Internet in China: Citizen Activism Online*. Columbia: Columbia University Press.
272. Yang, K. (2003). Neoinstitutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. *Social Science Computer Review*, 21(4), 432–442.
273. Yang, T. M., & Maxwell, T. A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28(2), 164–175.
274. Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), 646–665.
275. Yin, R. K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58–65.
276. Yin, R. K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods* (1st ed.). Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
277. Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
278. Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th ed.). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications.
279. Zelenika, R. (2000). *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela* (4th ed.). Rijeka: Ekonomski fakultet u Rijeci.
280. Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726–743.
281. Zupan, N., & Kaše, R. (2007). *Organizacija podjetja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
282. Žurga, G. (2001). *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

VIRI

1. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2007). *Letno poročilo 2006*. Ljubljana: AJPES.
2. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2008). *Letno poročilo 2007*. Ljubljana: AJPES.
3. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2009). *Letno poročilo AJPES za leto 2008*. Ljubljana: AJPES.
4. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2010). *Letno poročilo AJPES za leto 2009*. Ljubljana: AJPES.
5. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2011a). *Integracija in tehnična preveritev prejetih elektronskih vlog iz portala e-VEM, procesni list* (interno gradivo). Ljubljana: AJPES.
6. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2011b). *Izvajanje nalog točk VEM, procesni list* (interno gradivo). Ljubljana: AJPES.
7. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2011c). *Letno poročilo AJPES za leto 2010*. Ljubljana: AJPES.
8. Agencija za javno pravne evidence in storitve (Ajpes). (2012). *Letno poročilo AJPES za leto 2011*. Ljubljana: AJPES.
9. Avtomatizacija. (b.l.). V *iSlovarju*. Najdeno 10. septembra 2012 na spletnem naslovu http://www.islovar.org/iskanje_enostavno.asp?izraz=avtomatizacija
10. CapGemini. (2010). *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, Generalni direktorat za informacijsko družbo in medije, 2010.
11. Davčna uprava Republike Slovenije (Durs). (2008). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2007*. Ljubljana: DURS.
12. Davčna uprava Republike Slovenije (Durs). (2010). *Poročilo Davčne uprave Republike Slovenije o pobiranju dajatev in boju proti davčnim utajam s predlogi ukrepov*. Ljubljana: DURS.
13. Davčna uprava Republike Slovenije (Durs). (2011). *Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2010*. Ljubljana: DURS.
14. Davčna uprava Republike Slovenije (Durs). (2012). *Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2011*. Ljubljana: DURS.
15. *e-VEM portal – e-VEM državni portal za podjetja in podjetnike*. Najdeno 5. maja 2012 na spletnem naslovu <http://evem.gov.si/evem/tockeStoritve.evem>
16. Informatizacija. (b.l.). V *iSlovarju*. Najdeno 10. septembra 2012 na spletnem naslovu http://www.islovar.org/iskanje_enostavno.asp?izraz=informatizacija
17. Komisija Evropskih skupnosti (COM). (2003). *The role of eGovernment for Europe's future, 567 final*. Bruselj: COM, 2003.
18. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ). (2010). *Predlog Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev*. Ljubljana: MDDSZ, Služba za odnose z javnostmi. Najdeno 21. novembra 2012 na spletnem naslovu http://www.konfederacija-sjs.si/Strokovno-usposabljanje-sindikalnih-zaupnikov-za-socialni-dialog/media/4_ZUPJS_uvod_cleni_in_obrazlozitev_-_12_03_2010.pdf
19. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ). (2011). *Making the national transition to a one-stop shop in social care: Reform of the Slovenian financial social assistance system [PowerPoint]* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.
20. Ministrstvo za javno upravo (MJU). (2007). *Program projektov e-uprava: e-VEM g. d.-i, verzija 1. 3* (interno gradivo). Ljubljana: MJU, Direktorat za e-upravo in upravne procese.
21. Ministrstvo za javno upravo (MJU). (2009a). *e-VEM za gospodarske družbe [Power Point]*. Ljubljana: MJU.

22. Ministrstvo za javno upravo (MJU). (2009b). *e-VEM za gospodarske družbe: kaj se lahko naučimo iz dobre prakse in katere elemente lahko uporabimo pri implementaciji. EKT v okviru Storitvene direktive [PowerPoint]*. Ljubljana: MJU. Najdeno 5. maja 2012 na spletnem naslovu <http://www.iju2009.si/images/stories/predstavitve/8%20gospodarstvo/BATAGELJ.pdf>
23. Ministrstvo za javno upravo (MJU). (2011). *Sestanek medresorske delovne skupine eSociala, Ljubljana 14. 4. 2011 [PowerPoint]* (interno gradivo). Ljubljana: MJU.
24. Model. (b.l.). V SSKJ. Najdeno 30. junija 2012 na spletnem naslovu http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=ge%3Dmodel*
25. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Pariz: OECD, 1995.
26. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). (1998). *Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: A Study of Five OECD Countries, OECD Working Paper No. 99*. Pariz: OECD, 1998.
27. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). (2001). *E-Government: Analysis Framework and Methodology*. Pariz: OECD, 2001.
28. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). (2003). *Policy Brief. Checklist for eGovernment Leaders*. OECD, 2003.
29. Organizational model. (b.l.). V *Cambridge Business English Dictionary*. Najdeno 5. maja 2012 na spletnem naslovu <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/organizational-model>
30. Pravilnik o podrobnejši opredelitvi podatkov o obdavčljivih dohodkih, ki niso oproščeni plačila dohodnine. *Uradni list RS* št. 93/2011.
31. Pravilnik o točkah VEM. *Uradni list RS* št. 17/2009.
32. Prva publicitetna direktiva. 68/151/EGS.
33. Svetovna Banka. (2003). *A definition of e-government*. Washington DC, 2003.
34. Uredba o sodnem registru. *Uradni list RS* št. 49/2007, 98/2007, 13/2008, 49/2009.
35. Uredba o vpisu družb in drugih pravnih oseb v sodni register. *Uradni list RS* št. 43/2007.
36. Vlada RS. (2005). *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji*. Ljubljana: Vlada RS. Najdeno 21. novembra 2012 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/Okvir_gosp-soc-reform-2005-Vlada.pdf
37. Vlada RS. (2010a). *Akcijski načrt programa projektov eSociala, Verzija 2.4, november 2009*. Ljubljana: Vlada RS.
38. Vlada RS. (2010b). *Koncept programa projektov eSociala, verzija 2.4, 2009*. Ljubljana: Vlada RS.
39. Vlada RS. (2010c). *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 62. seji, 7. januarja 2010*. Ljubljana: Vlada RS, Urad vlade za komuniciranje. Najdeno 21. novembra 2012 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_62_seji_7_januarja_2010_7121/
40. Zakon o davčnem postopku. *Uradni list RS* št. 117/2006, 24/2008-ZDDKIS, 125/2008, 20/2009-ZDoh-2D, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 110/2009 (1/2010 popr.), 43/2010, 97/2010, 13/2011-UPB4, 32/2012, 94/2012.
41. Zakon o dohodnini. *Uradni list RS* št. 117/2006, 33/2007 Odl.US: U-I-198/05-12, 45/2007 Odl.US: U-I-260/04-28, 90/2007, 10/2008, 78/2008, 92/2008, 125/2008, 20/2009, 10/2010, 13/2010, 28/2010-UPB5, 43/2010, 51/2010-UPB6, 106/2010, 9/2011-ZUKD-1, 13/2011-UPB7, 9/2012 Odl.US: U-I-18/11-10, 24/2012, 30/2012, 40/2012-ZUJF, 71/2012 Odl.US: U-I-76/11-15, 75/2012, 94/2012.
42. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 42/2006 (60/2006 popr.), 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-

UPB3, 83/2009 Odl.US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011 Skl.US: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012.

43. Zakon o socialno varstvenih prejemkih. *Uradni list RS* št. 61/2010, 40/2011, 110/2011-ZDIU12, 40/2012-ZUJF, 14/2013.
44. Zakon o sodnem registru. *Uradni list RS* št. 13/1994, 91/2005, 111/2005 Odl.US: U-I-212-03-14, 114/2005-UPB1, 42/2006-ZGD-1 (60/2006 popr.), 33/2007, 54/2007-UPB2, 65/2008, 49/2009.
45. Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. *Uradni list RS* št. 62/2010, 40/2011, 40/2012-ZUJF, 57/2012-ZPCP-2D, 14/2013.
46. Zakon za uravnoteženje javnih financ. *Uradni list RS* št. 40/2012, 55/2012 Skl.US:U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2, 104/2012-ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 Odl.US: U-I-186/12-34.
47. Združeni narodi. (2010). *UN E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York: Združeni narodi, Oddelek za ekonomsko-socialne zadeve, 2010.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Vprašanja za intervju – vodja projekta	1
Priloga 2: Vprašanja za intervju – predstavnik organizacije.....	4
Priloga 3: Vprašanja za intervju – zaposleni na operativni ravni.....	7
Priloga 4: Kodni sistem v programu ATLAS.ti (primer Projekt eSociala).....	9

Priloga 1: Vprašanja za intervju – vodja projekta

Spoštovani,

sem Janja Nograšek, zaposlena kot mlada raziskovalka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. V okviru doktorskega študija pod mentorstvom prof. dr. Mirka Vintarja (UL, Fakulteta za upravo) in somentorstvom prof. dr. Andreja Kovačiča (UL, Ekonomska fakulteta) izvajam **raziskavo o organizacijskih spremembah, povezanih z uvajanjem novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij** (v nadaljevanju IKT) v organizacije javnega sektorja.

V splošnem velja, da vsaka uvedba novih IKT v organizacijo zahteva ustrezno organizacijsko prilagoditev. To v obdobju e-uprave s potenciali, ki jih omogočajo internet in z njim povezane tehnologije, prihaja še bolj v ospredje. Vendar so te spremembe še razmeroma slabo raziskane, niti ne poznamo ključnih dejavnikov, ki vplivajo na uspešno izvedbo teh sprememb.

Z empirično raziskavo, natančneje z metodo intervjuja, želimo na podlagi izbranih projektov e-uprave ugotoviti, katere konkretne organizacijske spremembe so ti projekti povzročili v sodelujočih organizacijah pri projektu ter kateri dejavniki so delovali bodisi spodbujevalno bodisi zaviralno v procesu spreminjanja organizacij.

Intervju je zasnovan kot kombinacija strukturiranih in polstrukturiranih vprašanj. Nabor možnih vprašanj, ki Vam bodo zastavljena tekom intervjuja, Vam predhodno posredujem z namenom, da jih preletite in ugotovite, katere informacije bi lahko posredovali. Potrebno je poudariti, da ne obstaja pravilen ali napačen odgovor. Kar je pomembno, je Vašo osebno mnenje, videnje področja. Vsi odgovori bodo strogo zaupni in bodo uporabljeni le za namene raziskave. Odgovori ne bodo nikjer objavljeni v celoti, ampak le povzetki in glavni poudarki.

Intervju bo potekal približno eno uro. Prosim Vas, da mi sporočite, kdaj bi bil za Vas **najprimernejši termin** za izvedbo intervjuja, in sicer na e-naslov: _____ ali tel. št.: _____.

Že vnaprej se zahvaljujem za Vaš čas in Vašo pripravljenost za sodelovanje pri raziskavi!

S spoštovanjem,
Janja Nograšek

1 Podatki sodelujočega

Ime in priimek	
Organizacija	
Pozicija v organizaciji	
Izobrazba	
Spol	
Vloga pri projektu	
Datum intervjuja	
Kraj intervjuja	
Trajanje intervjuja	
Dovoljeno snemanje intervjuja	

2 Podatki o projektu e-uprave

Naziv projekta	
Nosilec projekta (organizacija)	
Sodelujoče organizacije pri projektu	

3 Vprašanja

Splošna vprašanja o projektu					
1. Pri projektu ste sodelovali kot vodja projekta. Kako se je vse skupaj začelo?					
2. Kaj je (bil) glavni namen projekta?					
3. Kateri so (bili) glavni izzivi, s katerimi ste se srečevali med uvajanjem projekta ter kakšno vlogo bi med temi izzivi pripisali organizacijskim spremembam v sodelujočih organizacijah, povezanimi z uvedbo projekta?					
4. Je bila predhodno vzpostavljena posebna strategija, smernice za upravljanje organizacijskih sprememb pri projektu?					
Odnos med IKT in organizacijskimi spremembami pri projektu					
5. Kako ocenjujete vlogo IKT pri spreminjanju organizacij, vključenih v projekt?					
Globina organizacijskih sprememb					
6. Kako bi opisali potek organizacijskih sprememb pri projektu? So bile te spremembe postopne – so bile potrebne le manjše izboljšave obstoječega procesa ali bi lahko govorili o radikalnih spremembah, kjer je bilo potrebno začeti na novo, ubrati novo smer razvoja? Bi lahko govorili o novi paradigmi razvoja organizacij javnega sektorja?					
7. Kako bi ocenili potreben čas za uvedbo sprememb – je bil ta čas kratek/dolg? Zakaj?					
8. Od kje so izhajale glavne pobude za spremembe – od spodaj navzgor ali od zgoraj navzdol?					
9. Katera organizacijska raven je bila izpostavljena največjim spremembam ob uvedbi projekta? Je bila to raven delovnega mesta, organizacijska ali medorganizacijska raven? Zakaj?					
Narava organizacijskih sprememb					
Za lažjo razpravo o tem, katere konkretne organizacijske spremembe je bilo moč zaznati pri projektu, smo organizacijske spremembe kategorizirali v štiri skupine, in sicer na spremembe v <u>procesih, pri ljudeh, v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi</u>. Vsako od teh štirih skupin je možno obravnavati ločeno na ravni delovnega mesta, na organizacijski ravni in na medorganizacijski ravni. Vi, kot vodja projekta, nam prav gotovo lahko posredujete največ informacij o spremembah na medorganizacijski ravni. Glede na to, da za spremljanje organizacijskih sprememb, ki so povezane z uvajanjem projektov e-uprave v organizacije javnega sektorja, še do danes ni razvit ustrezen nabor kazalnikov, smo predhodno opredelili kar se da širok nabor kazalnikov organizacijskih sprememb, katere bi bilo v procesu uvedbe projektov e-uprave možno spremljati na medorganizacijski ravni. 10. Prosim Vas, da najprej ocenite obseg organizacijskih sprememb v posameznem organizacijskem elementu glede na pet-stopenjsko lestvico (pri čemer ocena 0 pomeni, da se navedene spremembe niso zgodile, ocena 4 pa da so bile spremembe radikalne), nato pa posamezne kategorije komentirate, podate konkretne spremembe in opozorite na spremembe, katere smo pri sestavi nabora spregledali. 0 – sprememb ni bilo opaziti, 1 – spremembe so bile majhne, 2 – spremembe so bile srednje, 3 – spremembe so bile velike, 4 – spremembe so bile radikalne					
SPREMEMBE V PROCESIH					
Prišlo je do horizontalne integracije procesov med organizacijami (povezovanje različnih funkcij in organizacij)	0	1	2	3	4
Čas izvedbe procesov med organizacijami se je spremenil					
Količina (in kakovost) informacij se je povečala					
Informacijski tokovi med organizacijami so se spremenili					
Spremenil se je nadzor in upravljanje procesov					
Spremenile so se pristojnosti in odgovornosti izvajalcev procesov					
Delež zunanjih izvajalcev pri izvedbi procesa se je spremenil					
Drugo: _____					
SPREMEMBE PRI LJUDEH					
Prišlo je do prerazporeditve zaposlenih iz ene organizacije v drugo	0	1	2	3	4
Pojavila se je potreba po novih zaposlitvah					
Komunikacijski kanali med zaposlenimi iz sodelujočih organizacij so se spremenili					
Pojavile so se potrebe po novih kompetencah in veščinah sodelujočih pri projektu					
Vzpostavljena so bila nova upravljalско-informacijska partnerstva					
Drugo: _____					
SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI KULTURI					
Odnos do uporabe IKT s strani sodelujočih se je spremenil	0	1	2	3	4
Odgovornost za kakovostno opravljeno delo se je spremenila					
Vzpostavil se je prenos znanja in izkušenj med sodelujočimi organizacijami					

Način vodenja se je spremenil					
Drugo: _____					
SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI STRUKTURI	0	1	2	3	4
Vpeljana so bila nova medorganizacijska pravila, norme, predpisi					
Odpravljena so bila stara medorganizacijska pravila, norme, predpisi					
Vloge in delitev dela med organizacijami so jasneje definirane in bolj specializirane					
Na novo je bilo potrebno opredeliti postopke med organizacijami (standardizacija)					
Obseg pristojnosti in odgovornosti sodelujočih organizacij se je spremenil					
Odločanje v zvezi z izvajanjem postopkov se je centraliziralo na višjih ravneh					
Odločanje v zvezi z izvajanjem postopkov se je decentraliziralo na nižjih ravneh					
Vzpostavilo se je horizontalno sodelovanje med organizacijami					
Povečala se je fleksibilnost med organizacijami (izraba skupnega znanja v hitro-spreminjajočem se okolju)					
Drugo: _____					
Spodbujevalni/zaviralni dejavniki organizacijskega preoblikovanja					
Raziskave kažejo, da je pri realizaciji projektov e-uprave, ki zahtevajo manjše ali večje organizacijske spremembe, prisotna visoka stopnja tveganja in da so za zmanjšanje tveganj pomembni nekateri spodbujevalni dejavniki, kot so podpora politike, vodstva, obvladovanje sprememb ipd. Na drugi strani se je potrebno zavedati, da lahko nekateri dejavniki v tem procesu delujejo tudi zaviralno. Lahko govorimo o <u>spodbujevalnih/zaviralnih političnih in organizacijskih dejavnikih</u> .					
11. Kakšen pomen so imeli v procesu uresničevanja projekta naslednji spodbujevalni dejavniki?					
0 – nepomemben dejavnik, 1 – pomemben dejavnik, 2 – ključni dejavnik					
SPODBUJEVALNI DEJAVNIKI	0	1	2		
Jasna politična podpora na najvišji ravni (vlada, strateški dokumenti, dokumenti EU)					
Podpora pristojnega ministra/državnega sekretarja					
Sodelovanje med ministrstvi					
Sodelovanje med sodelujočimi ustanovami					
Jasna vizija in cilji projekta					
Odprava zakonskih ovir					
Zanesljivo financiranje					
Učenje od drugih držav					
Neodvisnost nosilca projekta (samostojnost/avtoriteta in ustrezna pooblastila)					
Aktivna podpora in sodelovanje vodstva sodelujočih organizacij					
Drugo: _____					
12. V kolikšni meri so v procesu uresničevanja projekta predstavljali oviro naslednji zaviralni dejavniki?					
0 – dejavnik ni predstavljal ovire, 1 – dejavnik je predstavljal oviro, 2 – dejavnik je predstavljal veliko oviro					
ZAVIRALNI DEJAVNIKI	0	1	2		
Pasivni odnos vodstva sodelujočih organizacij					
Odpor do sprememb zaposlenih v sodelujočih organizacijah					
Odpor do IKT s strani vodilnih in zaposlenih v sodelujočih organizacijah					
Pomanjkanje sodelovanja med sodelujočimi organizacijami					
Kompleksnost obstoječih procesov v sodelujočih organizacijah					
Nejasno opredeljene pristojnosti sodelujočih organizacij					
Togost organizacijskih predpisov					
Rešitve v obstoječi zakonodaji					
Pomanjkanje informatikov v organizacijah					
Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj					
Pomanjkljivo znanje razvijalcev sistemov					
Drugo: _____					
Sklepna vprašanja					
13. V kolikšni meri je projekt uspel doseči zastavljene cilje?					
14. Kateri so glavni izzivi, ki jih vidite sedaj in v prihodnosti?					
15. Katere so glavne »lekcije«, ki ste se jih naučili iz vaše vključenosti v projekt?					

Priloga 2: Vprašanja za intervju – predstavnik organizacije

Spoštovani,

sem Janja Nograšek, zaposlena kot mlada raziskovalka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. V okviru doktorskega študija pod mentorstvom prof. dr. Mirka Vintarja (UL, Fakulteta za upravo) in somentorstvom prof. dr. Andreja Kovačiča (UL, Ekonomska fakulteta) izvajam **raziskavo o organizacijskih spremembah, povezanih z uvajanjem novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij** (v nadaljevanju IKT) v organizacije javnega sektorja.

V splošnem velja, da vsaka uvedba novih IKT v organizacijo zahteva ustrezno organizacijsko prilagoditev. To v obdobju e-uprave s potenciali, ki jih omogočajo internet in z njim povezane tehnologije, prihaja še bolj v ospredje. Vendar so te spremembe še razmeroma slabo raziskane, niti ne poznamo ključnih dejavnikov, ki vplivajo na uspešno izvedbo teh sprememb.

Z **empirično raziskavo, natančneje z metodo intervjuja**, želimo na podlagi izbranih projektov e-uprave ugotoviti, katere konkretne organizacijske spremembe so ti projekti povzročili v sodelujočih organizacijah pri projektu ter kateri dejavniki so delovali bodisi spodbujevalno bodisi zaviralno v procesu spreminjanja organizacij.

Intervju je zasnovan kot kombinacija strukturiranih in polstrukturiranih vprašanj. Nabor možnih vprašanj, ki Vam bodo zastavljena tekom intervjuja, Vam predhodno posredujem z namenom, da jih preletite in ugotovite, katere informacije bi lahko posredovali. Potrebno je poudariti, da ne obstaja pravilen ali napačen odgovor. Kar je pomembno, je Vašo osebno mnenje, videnje področja. Vsi odgovori bodo strogo zaupni in bodo uporabljeni le za namene raziskave. Odgovori ne bodo nikjer objavljeni v celoti, ampak le povzetki in glavni poudarki.

Intervju bo potekal približno eno uro. Prosim Vas, da mi sporočite, kdaj bi bil za Vas **najprimernejši termin** za izvedbo intervjuja, in sicer na e-naslov: _____ ali tel. št.: _____.

Že vnaprej se zahvaljujem za Vaš čas in Vašo pripravljenost za sodelovanje pri raziskavi!

S spoštovanjem,
Janja Nograšek

1 Podatki sodelujočega

Ime in priimek	
Organizacija	
Pozicija v organizaciji	
Obdobje zaposlitve v organizaciji	
Izobrazba	
Spol	
Vloga pri projektu: 1. Imel(a) sem pomemben vpliv na odločitve o realizaciji projekta v naši organizaciji. 2. Poznam procese odločanja o realizaciji projekta v naši organizaciji.	
Kraj intervjuja	
Trajanje intervjuja	
Dovoljeno snemanje intervjuja	

2 Podatki o projektu e-uprave

Naziv projekta	
----------------	--

3 Vprašanja

Splošna vprašanja o projektu					
1. Vaša organizacija je (bila) vključena v projekt _____. Kateri postopki vaše organizacije so bili vključeni v projekt?					
2. Kateri so (bili) glavni izzivi, s katerimi ste se srečevali med uvajanjem projekta v vaši organizaciji in kakšno vlogo bi med temi izzivi pripisali organizacijskim spremembam, povezanimi z uvedbo projekta?					
Odnos med IKT in organizacijskimi spremembami pri projektu					
3. Kako ocenjujete vlogo IKT pri spreminjanju vaše organizacije ob uvedbi projekta?					
Globina organizacijskih sprememb					
4. Kako bi opisali potek organizacijskih sprememb v vaši organizaciji ob uvedbi projekta? So bile te spremembe postopne – so bile potrebne le manjše izboljšave obstoječega procesa ali bi lahko govorili o radikalnih spremembah, kjer je bilo potrebno začeti na novo, ubrati novo smer razvoja?					
5. Kako bi ocenili potreben čas za uvedbo sprememb – je bil ta čas kratek/dolg? Zakaj?					
6. Od kje so izhajale glavne pobude za spremembe – od spodaj navzgor ali od zgoraj navzdol?					
7. Katera organizacijska raven je bila po vašem mnenju izpostavljena največjim spremembam ob uvedbi projekta? Je to raven delovnega mesta, organizacijska ali medorganizacijska raven? Zakaj?					
Narava organizacijskih sprememb					
Za lažjo razpravo o tem, katere konkretne organizacijske spremembe je bilo moč zaznati pri projektu, smo organizacijske spremembe kategorizirali v štiri skupine, in sicer na spremembe v <u>procesih, pri ljudeh, v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi</u>. Vsako od teh štirih skupin je možno obravnavati ločeno na ravni delovnega mesta, na organizacijski ravni in na medorganizacijski ravni. Vi, kot »odgovorni« za realizacijo projekta v vaši organizaciji, nam lahko posredujete največ informacij o spremembah na organizacijski ravni. Glede na to, da za spremljanje organizacijskih sprememb, ki so povezane z uvajanjem projektov e-uprave v organizacije javnega sektorja, še do danes ni razvit ustrezen nabor kazalnikov, smo predhodno opredelili kar se da širok nabor kazalnikov organizacijskih sprememb, katere bi bilo v procesu uvedbe projektov e-uprave možno spremljati na organizacijski ravni.					
8. Prosim Vas, da najprej <u>ocenite obseg organizacijskih sprememb</u> v posameznem organizacijskem elementu glede na pet-stopenjsko lestvico (pri čemer ocena 0 pomeni, da se navedene spremembe niso zgodile, ocena 4 pa da so bile te spremembe radikalne), nato pa posamezne kategorije komentirate, podate konkretne spremembe in opozorite na spremembe, katere smo pri sestavi nabora spregledali.					
0 – sprememb ni bilo, 1 – spremembe so bile majhne, 2 – spremembe so bile srednje, 3 – spremembe so bile velike, 4 – spremembe so bile radikalne					
SPREMEMBE V PROCESIH					
Prišlo je do sprememb v celotnem procesu organizacije	0	1	2	3	4
Obseg poslovanja z elektronskimi dokumenti se je spremenil					
Aktivnosti znotraj procesa so postale bolj vertikalno integrirane (povezovanje različnih nivojev v okviru ene funkcije)					
Aktivnosti znotraj procesa so postale bolj horizontalno integrirane (povezovanje različnih funkcij in oddelkov)					
Prišlo je do horizontalnega povezovanja procesov vaše organizacije z drugimi organizacijami, vključenimi v projekt					
Čas izvedbe procesa se je skrajšal					
Količina (in kakovost) informacij v organizaciji se je povečala					
Spremenil se je nadzor in upravljanje procesov					
Delež zunanjih izvajalcev pri izvedbi procesa se je spremenil					
Drugo:					
SPREMEMBE PRI LJUDEH					
Nastala so nova dela in pojavile so se potrebe po novih zaposlitvah v organizaciji	0	1	2	3	4
Prišlo je do zmanjšane obsega dela in s tem zmanjšane potrebe po nekaterih kadrih					
Prišlo je do prerazporeditve zaposlenih znotraj organizacije					
Prišlo je do prerazporeditve zaposlenih iz ene organizacije v drugo					
Kompleksnost del se je spremenila					
Komunikacijski tokovi med deležniki so se poenostavili					

Zaposleni so morali osvojiti nove kompetence in veščine					
Drugo: _____					
SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI KULTURI	0	1	2	3	4
Odnos do uporabe IKT se je spremenil					
Odgovornost za kakovostno opravljeno delo se je spremenila					
Sodelovanje med zaposlenimi znotraj in zunaj organizacije se je spremenilo					
Sodelovanje med vodjem in zaposlenimi se je spremenilo					
Način vodenja se je spremenil					
Drugo: _____					
SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI STRUKTURI	0	1	2	3	4
Vpeljana so bila nova pravila, norme, predpisi v organizaciji					
Odpravljena so bila stara pravila, norme, predpisi v organizaciji					
Vloge zaposlenih znotraj procesa so jasneje definirane in bolj specializirane					
Prišlo je do prerazporeditve pristojnosti in odgovornosti v organizaciji					
Način izvedbe postopka v organizaciji se je standardiziral					
Odločanje v zvezi z izvajanjem postopkov se je centraliziralo na višjih ravneh organizacije					
Odločanje v zvezi z izvajanjem postopkov se je decentraliziralo na nižjih ravneh organizacije					
Prišlo je do notranje reorganizacije in število hierarhičnih ravni se je zmanjšalo					
Povečala se je fleksibilnost v organizaciji (izraba skupnega znanja v hitro-spreminjajočem se okolju)					
Drugo: _____					
Spodbujevalni/zaviralni dejavniki organizacijskega preoblikovanja					
Raziskave kažejo, da je pri realizaciji projektov e-uprave, ki zahtevajo manjše ali večje organizacijske spremembe, prisotna visoka stopnja tveganja in da so za zmanjšanje tveganj pomembni nekateri spodbujevalni dejavniki, kot so podpora politike, vodstva, obvladovanje sprememb ipd. Na drugi strani se je potrebno zavedati, da lahko nekateri dejavniki v tem procesu delujejo tudi zaviralno. Lahko govorimo o <u>spodbujevalnih/zaviralnih organizacijskih dejavnikih</u> .					
9. Kakšen pomen so imeli v procesu uresničevanja projekta v vaši organizaciji naslednji spodbujevalni dejavniki?					
0 – nepomemben dejavnik, 1 – pomemben dejavnik, 2 – ključni dejavnik					
SPODBUJEVALNI ORGANIZACIJSKI DEJAVNIKI	0	1	2		
Podpora vrhnjega vodstva v organizaciji					
Jasna vizija in cilji glede projekta v organizaciji					
Jasna strategija vodenja					
Jasna strategija upravljanja s človeškimi viri					
Vključevanje vseh udeležencev					
Sodelovanje med sodelujočimi organizacijami					
Hitra izmenjava informacij v okviru manjših enot					
Hitra izmenjava informacij med organizacijami					
Povezovanje notranjih in zunanjih izvajalcev					
Kvalitetni zunanji izvajalci					
Drugo: _____					
10. V kolikšni meri so v procesu uresničevanja projekta v vaši organizaciji predstavljali oviro naslednji zaviralni dejavniki?					
0 – dejavnik ni predstavljal ovire, 1 – dejavnik je predstavljal oviro, 2 – dejavnik je predstavljal veliko oviro					
ZAVIRALNI ORGANIZACIJSKI DEJAVNIKI	0	1	2		
Pasivni odnos vodstva v organizaciji					
Odpor do sprememb s strani zaposlenih					
Odpor do IKT s strani zaposlenih in vodilnih					
Pomanjkanje sodelovanja med sodelujočimi organizacijami					
Pomanjkanje sodelovanja med oddelki v organizaciji					
Kompleksnost obstoječih procesov v organizaciji					
Toga organizacijska pravila					
Nejasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti udeležencev					

Pomanjkljiv sistem nagrajevanja			
Fluktuacija zaposlenih			
Pomanjkanje informatikov			
Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj			
Pomanjkljivo znanje razvijalcev sistemov			

Drugo: _____

Sklepna vprašanja
11. V kolikšni meri je projekt uspel doseči zastavljene cilje?
12. Kateri so glavni izzivi, ki jih vidite sedaj in v prihodnosti?
13. Katere so glavne »lekcije«, ki ste se jih naučili iz vaše vključenosti v projekt?

Priloga 3: Vprašanja za intervju – zaposleni na operativni ravni

Spoštovani,

sem Janja Nograšek, zaposlena kot mlada raziskovalka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. V okviru doktorskega študija pod mentorstvom prof. dr. Mirka Vintarja (UL, Fakulteta za upravo) in somentorstvom prof. dr. Andreja Kovačiča (UL, Ekonomska fakulteta) izvajam **raziskavo o organizacijskih spremembah, povezanih z uvajanjem novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij** (v nadaljevanju IKT) v organizacije javnega sektorja.

V splošnem velja, da vsaka uvedba novih IKT v organizacijo zahteva ustrezno organizacijsko prilagoditev. To v obdobju e-uprave s potenciali, ki jih omogočajo internet in z njim povezane tehnologije, prihaja še bolj v ospredje. Vendar so te spremembe še razmeroma slabo raziskane, niti ne poznamo ključnih dejavnikov, ki vplivajo na uspešno izvedbo teh sprememb.

Z empirično raziskavo, natančneje z metodo intervjuja, želimo na podlagi izbranih projektov e-uprave ugotoviti, katere konkretne organizacijske spremembe so ti projekti povzročili v sodelujočih organizacijah pri projektu ter kateri dejavniki so delovali bodisi spodbujevalno bodisi zaviralno v procesu spreminjanja organizacij.

Vas, kot zaposlene na operativni ravni, želimo povprašati o spremembah, ki so se kot posledica uvedbe projekta _____ v vašo organizacijo zgodile na vašem delovnem mestu. V ta namen je intervju zasnovan na podlagi strukturiranih vprašanj, katera bodo služila kot osnova pri razpravi o organizacijskih spremembah na vašem delovnem mestu.

Nabor strukturiranih vprašanj, ki bodo služila kot osnova za razpravo tekom intervjuja, Vam predhodno posredujem z namenom, da jih preletite in ugotovite, katere informacije bi lahko posredovali. Vsi odgovori bodo strogo zaupni in uporabljeni le za namene raziskave. Odgovori ne bodo nikjer objavljeni v celoti, ampak le povzetki in glavni poudarki.

Intervju bo potekal približno 20 minut. Prosim Vas, da mi sporočite, kdaj bi bil za Vas **najprimernejši termin** za izvedbo intervjuja, in sicer na e-naslov: _____ ali tel. št.: _____.

Že vnaprej se zahvaljujem za Vaš čas in Vašo pripravljenost za sodelovanje pri raziskavi!

S spoštovanjem,
Janja Nograšek

1 Podatki sodelujočega

Ime in priimek	
Organizacija	
Pozicija v organizaciji	
Obdobje zaposlitve v organizaciji	
Izobrazba	
Spol	
Vloga pri projektu	
Datum intervjuja	
Kraj intervjuja	
Trajanje intervjuja	
Dovoljeno snemanje intervjuja	

2 Podatki o projektu e-uprave

Naziv projekta	
----------------	--

3 Vprašanja

Narava organizacijskih sprememb					
Za lažjo razpravo o tem, katere konkretne organizacijske spremembe je bilo moč zaznati pri projektu _____, smo organizacijske spremembe kategorizirali v štiri skupine, in sicer na spremembe v <u>procesih, pri ljudeh, v organizacijski kulturi in organizacijski strukturi</u>. Vsako od teh štirih skupin je možno obravnavati ločeno na ravni delovnega mesta, na organizacijski ravni in na medorganizacijski ravni. Vi, kot operativni izvajalci nalog projekta, prav gotovo lahko posredujete največ informacij o spremembah na ravni delovnega mesta. Glede na to, da za spremljanje organizacijskih sprememb, ki so povezane z uvajanjem projektov e-uprave v organizacije javnega sektorja, še do danes ni razvit ustrezen nabor kazalnikov, smo predhodno opredelili kar se da širok nabor kazalnikov organizacijskih sprememb, katere bi bilo v procesu uvedbe projektov e-uprave možno spremljati na ravni delovnega mesta. Prosim Vas, da najprej <u>ocenite obseg organizacijskih sprememb</u> v posameznem organizacijskem elementu glede na pet-stopenjsko lestvico (pri čemer ocena 0 pomeni, da se navedene spremembe niso zgodile, ocena 4 pa da so bile te spremembe radikalne), nato pa posamezne kategorije komentirate, podate konkretne spremembe in opozorite na spremembe, katere smo pri sestavi nabora spregledali. 0 – sprememb ni bilo, 1 – spremembe so bile majhne, 2 – spremembe so bile srednje, 3 – spremembe so bile velike, 4 – spremembe so bile radikalne					
SPREMEMBE V PROCESIH	0	1	2	3	4
Prišlo je do avtomatizacije posameznih aktivnosti					
Odpravljene so bile nepotrebne aktivnosti					
Prišlo je do prenosa posameznih aktivnosti v drugo organizacijo					
Prišlo je do prenosa posameznih aktivnosti na stranko					
Obseg poslovanja z elektronskimi dokumenti se je spremenil					
Čas izvedbe posamezne aktivnosti se je skrajšal					
Obseg dela na zaposlenega se je spremenil					
Drugo:					
SPREMEMBE PRI LJUDEH	0	1	2	3	4
Spremenila se je kompleksnost delovnega mesta					
Količina (in kakovost) informacij za zaposlenega se je povečala					
Komunikacijski tokovi med zaposlenimi so se poenostavili					
Zadovoljstvo na delovnem mestu se je povečalo					
Zaposleni je moral osvojiti nove kompetence in veščine					
Drugo:					
SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI KULTURI	0	1	2	3	4
Spremenil se je občutek odgovornosti za opravljeno delo					
Odvisnost od IKT se je povečala					

Odnos do uporabe IKT se je spremenil					
Obseg sodelovanja med zaposlenimi v procesu se je povečal					
Drugo: _____					
SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI STRUKTURI	0	1	2	3	4
Vpeljana so bila nova pravila, norme, predpisi na ravni delovnega mesta					
Odpravljena so bila stara pravila, norme, predpisi na ravni delovnega mesta					
Vloge zaposlenih na delovnem mestu znotraj procesa so jasneje definirane in bolj specializirane					
Prišlo je do prerazporeditve pristojnosti in odgovornosti med zaposlenimi					
Povečala se je standardizacija posameznih nalog/postopka					
Drugo: _____					

Priloga 4: Kodni sistem v programu ATLAS.ti (primer Projekt eSociala)

Code-Filter: All

HU: Projekt_eSociala
File: [C:\Users\uporabnik\Desktop\DD_Empirični del\ANALIZA\e-Sociala\ATLAS_eSociala\Projekt_eSociala.hpr7]
Edited by: Super
Date/Time: 2013-05-08 11:27:28

CILJI_IZZIVI_LEKCIJE

Cilji_izzivi_lekcije_Birokratizacija socialnega dela

Cilji_izzivi_lekcije_Doseženi cilji

Cilji_izzivi_lekcije_Glavne lekcije

Cilji_izzivi_lekcije_Izzivi za prihodnost

Cilji_izzivi_lekcije_Namen projekta

Cilji_izzivi_lekcije_Slabosti_Težave projekta

DM_KULTURA

DM_KULTURA_Artefakti

DM_KULTURA_Odgovornost za kakovostno opravljeno delo

DM_KULTURA_Odnos do uporabe IKT

DM_KULTURA_Odvisnost od IKT

DM_KULTURA_Sodelovanje med zaposlenimi

DM_LJUDJE

DM_LJUDJE_Kompleksnost delovnega mesta

DM_LJUDJE_Komunikacijski tokovi

DM_LJUDJE_Nove kompetence in veščine

DM_LJUDJE_Obseg dela na zaposlenega

DM_LJUDJE_Zadovoljstvo na delovnem mestu

DM_PROCESI

DM_PROCESI_Avtomatizacija aktivnosti

DM_PROCESI_Čas izvedbe aktivnosti

DM_PROCESI_Informacijski tokovi

DM_PROCESI_Količina informacij za zaposlenega

DM_PROCESI_Nove aktivnosti

DM_PROCESI_Odprava nepotrebnih aktivnosti

DM_PROCESI_Prenos aktivnosti iz stranke

DM_PROCESI_Prenos aktivnosti na stranko

DM_PROCESI_Prenos aktivnosti iz druge organizacije

DM_PROCESI_Prenos aktivnosti v drugo organizacijo

DM_STRUKTURA

DM_STRUKTURA_Formalizacija

DM_STRUKTURA_Prerazporeditev pristojnosti

DM_STRUKTURA_Specializacija

DM_STRUKTURA_Standardizacija

GLOBINA_SPREMEMB

GLOBINA_sprememb_Organizacijska raven sprememb

GLOBINA_sprememb_Potreben čas za uvedbo

GLOBINA_sprememb_Sodelovanje udeležencev

GLOBINA_sprememb_Stopnja sprememb

MED-ORG_KULTURA

Med-org_KULTURA_Izmenjava znanja in izkušenj
 Med-org_KULTURA_Odgovornost za kakovostno opravljeno delo
 Med-org_KULTURA_Odnos do uporabe IKT
 Med-org_KULTURA_Sodelovanje
 Med-org_KULTURA_Stil vodenja
 MED-ORG_LJUDJE
 Med-org_LJUDJE_Komunikacijski tokovi
 Med-org_LJUDJE_Nove kompetence in veščine
 Med-org_LJUDJE_Nove zaposlitve
 Med-org_LJUDJE_Prezaposlitve
 Med-org_LJUDJE_Vsebinsko-informacijska partnerstva
 MED-ORG_PROCESI
 Med-org_PROCESI_Avtonomija izvajalcev
 Med-org_PROCESI_Čas izvedbe
 Med-org_PROCESI_Horizontalna integracija
 Med-org_PROCESI_Informacijski tokovi
 Med-org_PROCESI_Količina informacij
 Med-org_PROCESI_Način izvedbe
 Med-org_PROCESI_Nadzor procesov
 Med-org_PROCESI_Prenova celotnega procesa
 Med-org_PROCESI_Upravljanje procesov
 Med-org_PROCESI_Vertikalna integracija
 MED-ORG_SPODBUJEVALNI_DEJAVNIK
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Drugi dejavniki
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Finančna sredstva
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Jasna politična podpora
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Jasna vizija in cilji
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Nedovisnost nosilca
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Odprava zakonskih ovir
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Podpora in sodelovanje vodstva
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Podpora ministra/sekretarja
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Sodelovanje med sodelujočimi ustanovami
 Med-org_spodbujevalni_dejavnik_Učenje od drugih držav
 MED-ORG_STRUKTURA
 Med-org_STRUKTURA_Centralizacija
 Med-org_STRUKTURA_Decentralizacija
 Med-org_STRUKTURA_Fleksibilnost
 Med-org_STRUKTURA_Formalizacija
 Med-org_STRUKTURA_Mreženje
 Med-org_STRUKTURA_Prerazporeditev pristojnosti
 Med-org_STRUKTURA_Specializacija
 Med-org_STRUKTURA_Standardizacija
 MED-ORG_ZAVIRALNI_DEJAVNIK
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Drugi dejavniki
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Kompleksnost obstoječih procesov
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Nejasno opredeljene pristojnosti
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Odpor do IKT s strani vodilnih in zaposlenih
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Odpor do sprememb zaposlenih
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Pasivni odnos vodstva sodelujočih
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkanje informatikov
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkanje sodelovanja
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkljivo znanje razvijalcev
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Rešitve v obstoječi zakonodaji
 Med-org_zaviralni_dejavnik_Togost organizacijskih predpisov
 ORG_KULTURA
 Org_KULTURA_Odgovornost za kakovostno opravljeno delo
 Org_KULTURA_Odnos do uporabe IKT
 Org_KULTURA_Sodelovanje vodja:zaposleni
 Org_KULTURA_Sodelovanje znotraj in zunaj organizacije
 Org_KULTURA_Stil vodenja
 ORG_LJUDJE
 Org_LJUDJE_Kompleksnost del
 Org_LJUDJE_Komunikacijski tokovi
 Org_LJUDJE_Obseg dela
 Org_LJUDJE_Nova dela
 Org_LJUDJE_Nove kompetence in veščine
 Org_LJUDJE_Nove zaposlitve
 Org_LJUDJE_Prerazporeditve znotraj organizacije

Org_LJUDJE_Prezaposlitve med-organizacijami
 Org_LJUDJE_Zmanjšanje zaposlitev
 ORG_PROCESI
 Org_PROCESI_Čas izvedbe
 Org_PROCESI_Horizontalna med-org. integracija
 Org_PROCESI_Horizontalna integracija
 Org_PROCESI_Informacijski tokovi
 Org_PROCESI_Količina informacij
 Org_PROCESI_Način izvedbe
 Org_PROCESI_Nadzor procesov
 Org_PROCESI_Prenova celotnega procesa
 Org_PROCESI_Upravljanje procesov
 Org_PROCESI_Vertikalna integracija
 ORG_SPODBUJEVALNI_DEJAVNIK
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Drugi dejavniki
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Hitra med-organizacijska izmenjava informacij
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Hitra notranja izmenjava informacij
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Jasna strategija upravljanja s ČV
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Jasna strategija vodenja
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Jasna vizija in cilji
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Kvalitetni zunanji izvajalci
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Podpora vrhnjega vodstva
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Povezovanje izvajalcev
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Sodelovanje med sodelujočimi ustanovami
 Org_spodbujevalni_dejavnik_Vključevanje vseh udeležencev
 ORG_STRUKTURA
 Org_STRUKTURA_Centralizacija
 Org_STRUKTURA_Decentralizacija
 Org_STRUKTURA_Fleksibilnost
 Org_STRUKTURA_Formalizacija
 Org_STRUKTURA_Mreženje
 Org_STRUKTURA_Prerazporeditev pristojnosti
 Org_STRUKTURA_Specializacija
 Org_STRUKTURA_Standardizacija
 ORG_ZAVIRALNI DEJAVNIK
 Org_zaviralni_dejavnik_Drugi dejavniki
 Org_zaviralni_dejavnik_Fluktuacija zaposlenih
 Org_zaviralni_dejavnik_Kompleksnost obstoječih procesov
 Org_zaviralni_dejavnik_Nejasno opredeljene pristojnosti
 Org_zaviralni_dejavnik_Odpor do IKT s strani zaposlenih in vodilnih
 Org_zaviralni_dejavnik_Odpor do sprememb zaposlenih
 Org_zaviralni_dejavnik_Pasivni odnos vodstva
 Org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkanje informatikov
 Org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkanje tehnoloških usposabljanj
 Org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkanje sodelovanja med oddelki
 Org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkanje sodelovanja med sodelujočimi ustanovami
 Org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkljiv sistem nagrajevanja
 Org_zaviralni_dejavnik_Pomanjkljivo znanje razvijalcev
 Org_zaviralni_dejavnik_Togost organizacijskih predpisov
 RAZMERJE IKT:OS
 Razmerje_IKT:OS_Med-org_Organizacijski izzivi
 Razmerje_IKT:OS_Org_Organizacijski izzivi
 Razmerje_IKT:OS_Strategija upravljanja OS
 Razmerje_med IKT:OS
 VLOGA_ORGANIZACIJE
 Vloga_organizacije v projektu_Postopki
 Vloga_organizacije v projektu_Predstavitev projekta
 Vloga_organizacije v projektu_Velikost organizacije
 Vloga_organizacije_Delež vključenosti organizacije