



TEMATICKÝ INFORMAČNÝ PREHĽAD EURÓPSKEHO SEMESTRA

KVALITA VEREJNEJ SPRÁVY

1. ÚVOD

Vo verejnej správe sa odzrkadľujú inštitucionálne základy riadenia krajín¹. Verejná správa sa zaoberá potrebami spoločnosti a funguje na základe organizačných štruktúr, postupov, úloh, vzťahov, politik a programov. Ovplyvňuje udržateľnú hospodársku prosperitu², sociálnu súdržnosť a dobré životné podmienky ľudí³. Má vplyv na sociálnu dôveru a formuje podmienky na vytváranie verejnej hodnoty⁴.

Inštitúcie zohrávajú zásadnú úlohu pri určovaní správnych stimulov, znižovaní neistoty a umožňovaní dlhodobej prosperity. Nedostatky vo fungovaní

verejnej správy môžu vytvárať značné prekážky pre fungovanie jednotného trhu, investície na regionálnej a miestnej úrovni⁵, ako aj pre inovácie.

Niektoré krajiny EÚ vyvíjajú vytrvalé vedomé úsilie na podporu výkonnosti svojej verejnej správy, zatiaľ čo iné musia prehodnotiť základné prvky svojho systému správy. Súčasná rýchlosť sociálnych, technologických a hospodárskych zmien si vyžaduje, aby sa všetky verejné správy prispôbili novým okolnostiam.

Európska únia podporuje snahy v tejto oblasti pomocou finančných prostriedkov, technických noriem a nástrojov, analýz, partnerských výmen, usmernení a technickej pomoci (pozri prílohu 1).

Tento informačný prehľad sa zaoberá horizontálnymi aspektmi fungovania verejnej správy. Skúma sa v ňom dosahovanie výsledkov a zvyšovanie zodpovednosti, zlepšovanie tvorby politik, štruktúry a postupy, ľudské zdroje a poskytovanie služieb. Súvisiacimi aspektmi správy vecí verejných, ako je udržateľnosť verejných financií, korupcia, účinné justičné systémy a daňové systémy a daňová správa, sa zaoberajú samostatné informačné prehľady.

¹ Holmberg, S., a Rothstein, B., „Good Government: The Relevance of Political Science“ (Dobré riadenie: význam politických vied), Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., „Governance Matters“ (Správa vecí verejných je dôležitá), Policy Research Working Paper č. 2196.

³ Hallerod, B., Rothstein, B., Nandy, S., Daoud, A., „Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries“ (Zlá správa vecí verejných a chudoba detí: komparatívna analýza účinnosti správy vecí verejných a závažnej deprivácie detí v 68 krajinách s nízkym a stredným príjmom), World Development, 2013 aug.; 48: 19 – 31.

⁴ Verejná hodnota je hodnota, ktorú zdieľajú všetky subjekty v spoločnosti: občania, podniky, organizácie a neformálne skupiny. Ide o výsledok všetkých rozhodnutí o pridelení zdrojov prijatých všetkými zainteresovanými stranami v spoločnosti ako celku.

⁵ Výbor regiónov, „Výsledky online konzultácie Výboru regiónov o prekážkach investícií na miestnej a regionálnej úrovni“, sekretariát komisie pre hospodársku politiku (ECON), Brusel, september 2016.

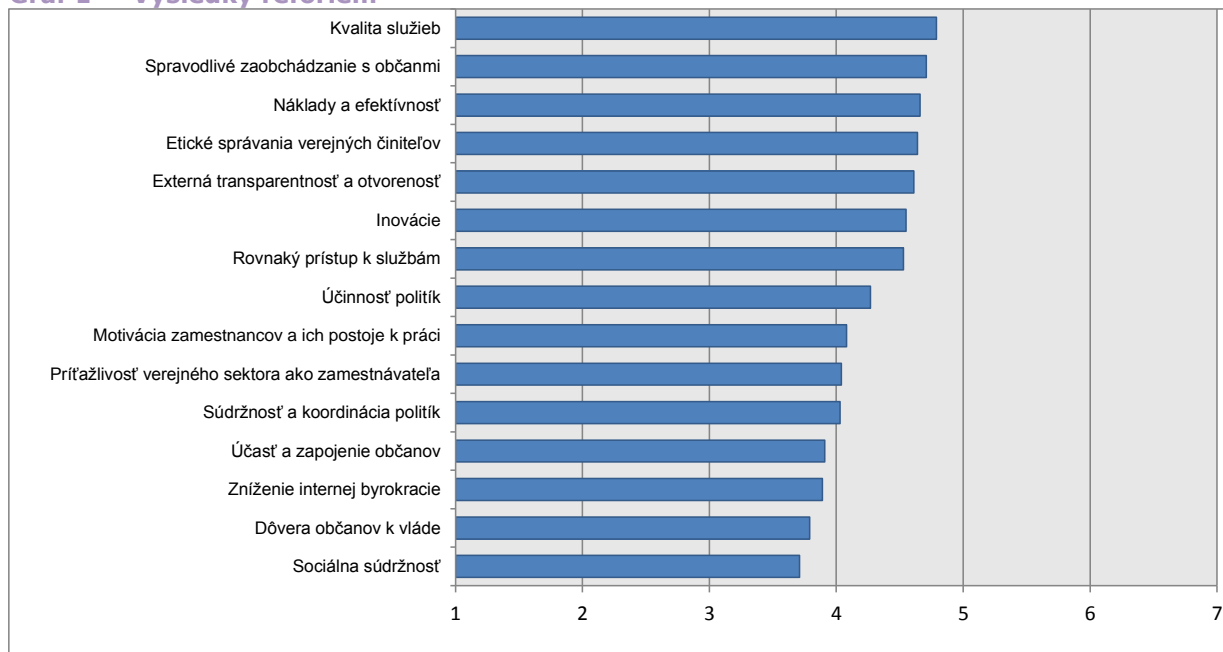
2. HLAVNÉ VÝZVY

2.1. Úspechy a obmedzenia nedávneho reformného úsilia

Po dvoch desaťročiach reforiem v členských štátoch sa nákladová účinnosť a efektívnosť verejnej správy do určitej

miery zlepšili. Vo všeobecnosti sú teraz inštitúcie otvorenejšie a transparentnejšie a zvýšil sa prístup k službám a ich kvalita. Jednako sa však zhoršila dôvera občanov k verejnej správe, sociálna súdržnosť a príťažlivosť verejného sektora ako zamestnávateľa.

Graf 1 – Výsledky reforiem⁶



Zdroj: Hammerschmid, a kol⁷.

Z hľadiska spolupráce v rámci partnerstiev a sietí nedošlo k dostatočnému zlepšeniu.

Dôvody tohto premenlivého pokroku je ťažké analyzovať, keďže systematické hodnotenie výsledkov reforiem zvykne byť podhodnotený, a preto obmedzený⁸. Navyše porovnávacie analýzy krajín, oblastí politiky a organizácií štátnej správy

s ohľadom na skúsenosti s reformou a na úspechy reforiem sú zriedkavé⁹.

Mnohé reformné iniciatívy v Európe sa zameriavajú na reorganizáciu formálnych štruktúr a postupov. Iniciatíva často vychádza zhora, čo odzrkadľuje politickú alebo rozpočtovú logiku a niekedy sa pritom zanedbáva rozvoj ľudského potenciálu, prehodnotenie fungovania verejnej správy alebo zmena administratívnej kultúry. Manažéri verejnej správy často majú nízku mieru autonómie. Inštitúcie sú zriedkakedy nabádané k tomu, aby rozvíjali svoju schopnosť vnútornej reflexie, aby sa poučili z neúspechu alebo inovovali.

⁶ Rozpätie hodnôt od 1 = veľké zhoršenie do 7 = veľké zlepšenie.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, a kol., „Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives“ (Trendy v oblasti reforiem verejnej správy a ich dosah v Európe: názory a skúsenosti vedúcich výkonných pracovníkov z verejného sektora), COCOPS European Policy Brief, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ed., a kol., „Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top“ (Reformy verejnej správy v Európe – pohľad zhora), Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G., a Pierre, J., „Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research“ (Dve nikam nevedúce cesty: vyhodnotenie 30 rokov výskumu verejnej správy), Governance, 30, 2017, s. 11 – 16.

V mnohých krajinách viedla zdĺhavá a intenzívna formalistická reštrukturalizácia k celkovej únave z reforiem.

Členské štáty, ktoré vstúpili do EÚ po roku 2004, vykonali značné administratívne reformy v rámci svojej prípravy na členstvo v EÚ. Tieto reformy boli zamerané na modernizáciu rozhodovania, zlepšenie účinnej koordinácie a vytvorenie verejnej služby založenej na zásluhách, ktorá dokáže prilákať a udržať kvalifikovaných zamestnancov.

Dynamika sa však niekoľko rokov po vstupe v mnohých z týchto krajín vytratila¹⁰. Veľa aspektov administratívnych zmien je naďalej nestabilných a rozdrobených. Udržateľnosť často ohrozoval nedostatok politického konsenzu o podstate a smerovaní, neschopnosť bojovať proti súvisiacej politizácii a slabé a nestabilné hlavné vládne inštitúcie. Výsledkom neprítomnosti profesionálneho, nadstraníckeho vrcholového manažmentu, ktorý by správu previedol modernizáciou, je množstvo právnych zmien, ktoré sú len prázdnu schránkou a na ktoré sa nenadviazalo pracovnými postupmi¹¹.

2.2. Výkonná kapacita

Pomocou ukazovateľov udržateľnej verejnej správy¹² sa hodnotí schopnosť vlád vykonávať spoľahlivé politiky, ako aj právomoci sociálnych partnerov v oblasti účasti a dohľadu. Tieto ukazovatele

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, „The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession“ (Udržateľnosť reformy verejnej služby v strednej a východnej Európe po piatich rokoch od prístúpenia), SIGMA Paper č. 44. OECD, Paríž, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, „Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?“ (Administratívne kapacity v nových členských štátoch EÚ: kde sú hranice inovácií?), pracovný dokument Svetovej banky č. 115, Washington D. C., 2007.

¹² V ukazovateľoch udržateľnej verejnej správy nadácie Bertelsmann Stiftung sa spája analýza výkonnosti politiky, demokracie a verejnej správy 41 krajín EÚ a OECD (Bertelsmann, 2017).

odhaľujú existenciu veľkých rozdielov v EÚ z hľadiska výkonnej kapacity a zodpovednosti. Značný počet krajín v praxi stále takmer nevyužíva svoje formálne opatrenia na lepšiu tvorbu politik.

Strategické plánovanie a koordinácia sú najslabšie v Grécku, Maďarsku a na Cypre. Ich začlenenie do politického procesu prebehlo najlepšie v Dánsku, vo Fínsku a v Spojenom kráľovstve. Vo významnom počte krajín je použitie dôkazov pri tvorbe politik stále obmedzené a kvalita posúdenia vplyvu na zákonnosť sa musí značne zlepšiť. Väčšie zapojenie občianskej spoločnosti a akademickej obce do prípravy a hodnotenia politik môžu zvýšiť kvalitu politik v Grécku, Maďarsku a Rumunsku.

Celkovo v 14 členských štátoch EÚ sa prejavuje zostupná tendencia, pokiaľ ide o celkový index verejnej správy (Estónsko, Chorvátsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Maďarsko, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko, Fínsko, Švédsko). Iba tri krajiny (Taliansko, Cyprus a Malta) za posledné štyri roky, t. j. od zavedenia ukazovateľov, vykazujú výraznejšie zlepšenie svojej výkonnej kapacity (o vyše 0,5 percentuálneho bodu).

2.3. Rozvoj potenciálu zamestnancov vo verejnej správe

Verejný sektor je najväčšie odvetvie EÚ. Zamestnáva približne 75 miliónov ľudí či okolo 25 % pracovnej sily. Verejné výdavky predstavujú takmer 50 % HDP.

Z nedávnych prieskumov¹³ vyplýva, že po poklese v roku 2012 (na 7 % v Grécku a 4,7 % v Spojenom kráľovstve) sa celková miera zamestnanosti vo verejnej správe v členských štátoch vrátila na úroveň pred krízou. V niektorých krajinách došlo k znižovaniu stavu zamestnancov (o 3,5 % v Lotyšsku, 3,6 % v Holandsku), kým v iných sa počet zamestnancov verejnej správy zvýšil až o 2 percentuálne body (Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Slovinsko). Z dostupných

¹³ OECD, „Prehľad verejnej správy v roku 2017“, OECD Publishing, Paríž, 2017.

údajov vyplýva, že ťarchu úprav v oblasti zamestnanosti vo všeobecnosti niesli spoločne subjekty ústrednej štátnej správy a subjekty štátnej správy na nižšej úrovni. Existuje niekoľko výnimiek, hoci v niektorých prípadoch sa v nich odzrkadľuje reorganizácia poskytovania služieb medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy.

Starnutie zamestnancov verejnej správy predstavuje pre verejné inštitúcie v EÚ najväčšiu hrozbu. Niektoré krajiny (Belgicko, Španielsko, Taliansko) prídu v nasledujúcich 15 rokoch až o 45 % svojich štátnych zamestnancov. To vyvoláva vážne obavy, pokiaľ ide o dlhodobú kapacitu, inštitucionálnu stabilitu a kvalitu služieb¹⁴.

Zaviesť sa musia účinné stratégie na prilákanie talentov, na zabezpečenie prenosu znalostí a na ponuky kariérneho rastu.

V niektorých národných systémoch je veľkým problémom nábor zamestnancov spojený klientelizmom a tento spôsob náboru môže stať v ceste každému racionálnemu úsiliu vybudovať lepšiu verejnú správu¹⁵. Politizácia a skutočnosť, že nábor pracovníkov do verejnej služby nie je dostatočne založený na zásluhách, sú živnou pôdou korupcie vo verejnej správe a oslabujú jej výkonnosť¹⁶.

Zníženie verejných výdavkov počas krízy ovplyvnilo odmeny zamestnancov a investície do odbornej prípravy vo

verejnej správe¹⁷. V priemere sú odmeny odborných pracovníkov verejnej správy na vedúcej úrovni 2,6-krát nižšie ako odmeny ich nadriadených administratívnych riaditeľov. Taliansko sa vyznačuje najväčším rozdielom medzi odmenami vrcholových zamestnancov verejnej správy a vyššieho manažmentu, kým v Grécku, Lotyšsku a Slovinsku bol tento rozdiel najmenší¹⁸. Vo všeobecnosti sa vo verejnej správe zvýšila intenzita práce a stres. Nedošlo k pozorovateľnému zvýšeniu počtu prípadov neetického správania.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences, a kol., „The Study on the Future Role and Development of the Public Administration“ (Štúdiá o úlohe a vývoji verejnej správy v budúcnosti), Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr, a kol. ed., „Party Patronage and Party Government in European Democracies“ (Stranícky klientelizmus a stranícke riadenie v európskych demokraciách), Oxford, Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik a Sass Mikkelsen Kim, „Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries“ (Zákony, zásluhy, politizovanie a korupcia v oblasti verejnej služby: pohľad verejných činiteľov z piatich východoeurópskych krajín), Public Administration, 2016.

¹⁷ OECD, „Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service“ (Zapojenie verejných zamestnancov do vysokovýkonnej verejnej služby), OECD Publishing, Paríž, 2016.

¹⁸ Použili sa vymedzenia pojmov OECD. „Vrcholoví zamestnanci verejnej správy“ sú úradníci na úrovni nižšej ako minister alebo štátny tajomník. „Vyšší manažment“ sú pracovníci na úrovni nižšej ako vrcholoví zamestnanci verejnej správy. „Odborní pracovníci na vedúcej úrovni“ sú politickí analytici a iní odborníci, ktorí sú zapojení do tvorby politik a programov.

Väčšina politik v oblasti ľudských zdrojov sa zameriava na výkonnosť, no rozvoju potenciálu zamestnancov sa nie vždy venuje rovnaká úroveň priority. Riadenie procesov má prednosť pred riadením ľudí. V niektorých krajinách strednej a východnej Európy nie sú prístupy na úrovni ústrednej štátnej správy a na úrovni štátnej správy na nižšej úrovni koordinované¹⁹. Vzhľadom na kľúčovú úlohu štátnej správy na nižšej úrovni pri poskytovaní služieb (a v niektorých prípadoch pri regulácii) väčšia koordinácia na všetkých úrovniach verejnej správy pomôže s riešením potreby kvalifikovanej a výkonnej verejnej služby.

2.4. Kvalita verejných služieb

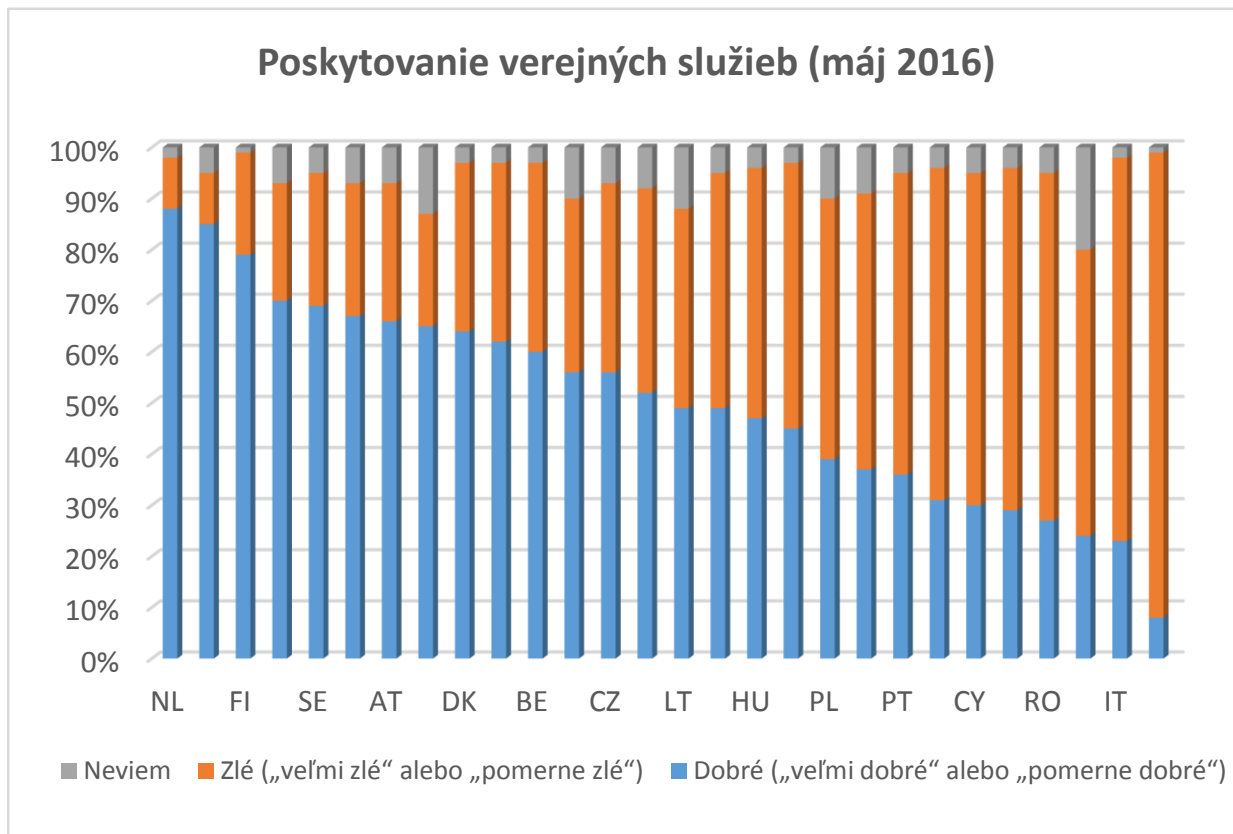
Podľa nedávneho prieskumu²⁰ je kvalita verejných služieb krajiny spojená s úrovňou dôvery k verejnej správe, jednoduchosťou podnikania a spoločenským blahobytom. Predstavuje aj dobrý ukazovateľ všeobecne dobre fungujúceho štátu.

V grafe 2 sú znázornené jasné rozdiely vo vnímaní verejných služieb v EÚ.

¹⁹ Európska komisia, Prehľad verejnej správy v členských štátoch EÚ, *pripravuje sa*.

²⁰ Pozri Portál otvorených dát Európskej únie, Štandardný prieskum Eurobarometra 85, údaje z roku 2016, zväzok A.

Graf 2 – Vnímanie kvality verejných služieb



Na grafe 2 sú znázornené jasné rozdiely vo vnímaní verejných služieb v EÚ.

2.5. Poskytovanie služieb on-line

Dobre navrhnuté služby elektronickej verejnej správy majú potenciál premeniť kvalitu a efektívnosť poskytovania verejných služieb.

V porovnávacej správe EÚ o elektronickej verejnej správe z roku 2017 sa však poukazuje na veľké rozdiely vo výkonnosti elektronickej verejnej správy v Európe. Skupinu krajín s najlepšimi výsledkami tvoria severské krajiny, pobaltské štáty, krajiny na Pyrenejskom polostrove, severské krajiny, Nemecko, Malta, Holandsko a Rakúsko. Skupinu krajín s najhoršími výsledkami tvoria krajiny z juhovýchodnej Európy. Výkonnosť sa meria ako priemer bodového hodnotenia najvyšších štyroch kritérií: zameranie na používateľa, transparentnosť, cezhraničná mobilita, kľúčové faktory.

Pri pohľade na priority nového [akčného plánu pre elektronickej verejnú správu](#), ktorý je zameraný na tvorbu nových iniciatív s použitím siedmich zásad uvedených ďalej, z porovnávacej správy EÚ o elektronickej verejnej správe vyplýva, že verejné služby on-line sa zlepšili nerovnomerne:

„Digitálne služby ako štandard“: Záväznú elektronickej služby pre podniky sú v mnohých krajinách bežnou praxou (polovica krajín EÚ zaviedla záväzne jednu alebo viacero služieb on-line) a služby týkajúce sa študentov sa zvýšili (v 11 z 34 krajín). Toto však neplatí v prípade zvyšku EÚ (4 z 34 krajín).

V členských štátoch s najviac rozvinutými službami on-line je on-line kanál základným kanálom až pri 43 % služieb občanom. Až 48 % občanov EÚ, ktorí musia využívať verejné služby, však stále nie je schopných používať on-line kanál, pričom hlavnou prekážkou sú chýbajúce zručnosti.

„Zásada jedenkrát a dost“: Opätovné použitie informácií sa zvýšilo iba mierne, o jeden percentuálny bod, a informácie sa teraz používajú opätovne v rámci polovice verejných služieb. Desať percent služieb potrebných pri začiatku podnikania je automatizovaných, ale toto číslo je oveľa nižšie v prípade služieb občanom. Používanie zastaraného softvéru spôsobuje závažné ťažkosti pri modernizácii služieb elektronickej verejnej správy a bráni úplnému vykonaniu zásady „jedenkrát a dost“.

„Inkluzívnosť a dostupnosť“: Takmer všetci občania EÚ majú možnosť prístupu na internet. Používanie mobilných zariadení na prístup na internet sa za posledných päť rokov výrazne zvýšilo: v súčasnosti je každé druhé webové sídlo verejnej správy prispôsobené pre mobilné zariadenia.

„Cezhraničné služby ako štandard“: V rámci kritéria mobility podnikov sa hodnotí, či cezhraničné služby zaostávajú: 17 % služieb, ktoré podnikatelia potrebujú, aby mohli začať podnikáť (alebo informácií o týchto službách), nie je dostupných zo zahraničia. Naproti tomu podnikatelia, ktorí začínajú podnikáť vo vlastnej krajine, sa s týmto problémom stretnú v menej než 1 % prípadov.

Medzi najčastejšie prekážky patrí jazyk, nedostatok informácií na webovom sídle a potreba osobného stretnutia na poskytnutie služby.

„Interoperabilita ako štandard“: Zo zistení vyplýva, že interoperabilita v EÚ by sa mohla pomaly zvyšovať: v súčasnosti sa elektronickej dokumenty vydané v zahraničí prijímajú iba v 31 % prípadov a zahraničnú elektronickej identifikáciu možno použiť iba v 22 % prípadov.

„Dôveryhodnosť a bezpečnosť“: Väčšina občanov EÚ si myslí, že má určitú kontrolu nad informáciami, ktoré poskytujú on-line (možnosť správy osobných údajov v rámci verejných služieb on-line), väčšina však nemá pocit úplnej kontroly (v priemere iba 15 % respondentov). V niektorých krajinách existuje paradox osobných údajov — občania majú pocit kontroly nad svojimi osobnými údajmi, pričom v skutočnosti ich vlády poskytujú iba obmedzenú transparentnosť. V určitých krajinách možno pozorovať aj opačný trend.

Prostredníctvom **elektronickej identifikácie (eID)** možno zaručiť jednoznačnú identifikáciu osoby a umožniť poskytnutie služby osobe, ktorá má na túto službu nárok. Takmer všetky členské štáty majú alebo zriaďujú celoštátne podporovaný systém elektronickej identifikácie. Absencia spoločného právneho základu však členským štátom

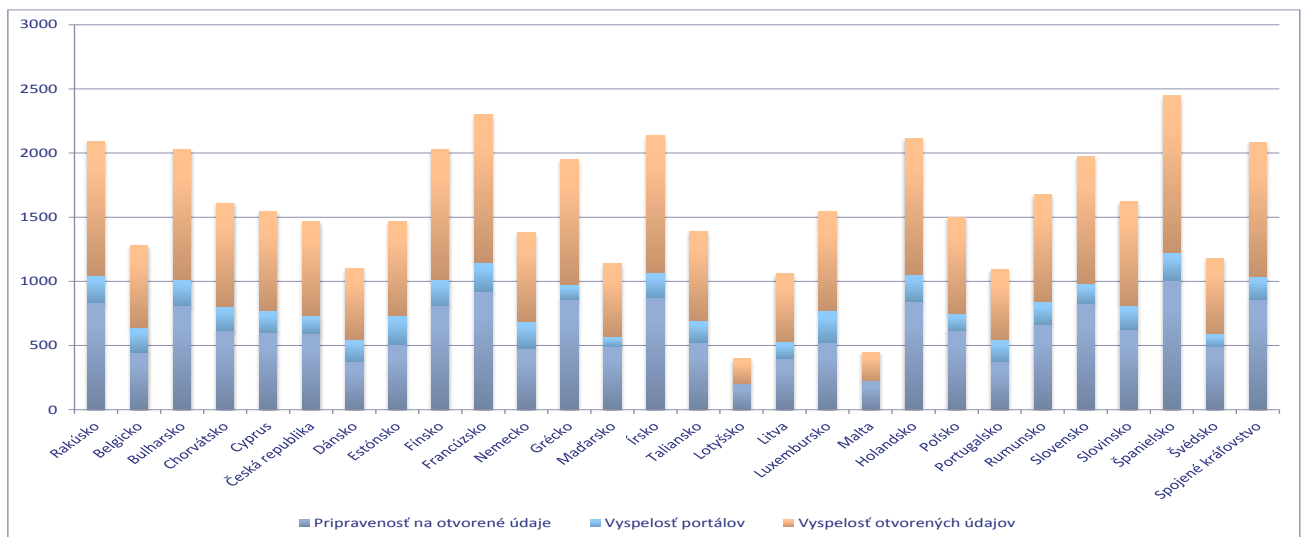
bráni uznávať a prijímať elektronickú identifikáciu vydanú v iných členských štátoch.

Zvýšila sa **transparentnosť** verejnej správy v súvislosti s jej povinnosťami a výsledkami, procesom poskytovania služieb a príslušnými osobnými údajmi. Hoci sa zdá, že transparentnosť je na programe väčšiny vlád, výsledky sa líšia a naznačujú, že táto zásada sa neuplatňuje konzistentne: hoci niektoré členské štáty sú značne pokročilé, iné za nimi zaostávajú.

2.6. Otvorené údaje

Zverejnenie „otvorených údajov“²¹ a vymedzenie pravidiel ich opätovného použitia majú dvojaký prínos. Zvyšujú transparentnosť a zodpovednosť verejnej správy a takisto stimulujú poskytovanie inovatívnych služieb on-line súkromnými subjektmi²². Otvorené údaje môžu ďalej stimulovať výskum a účasť občanov, aby sa podporil faktický základ pri tvorbe politik.

Graf 4 – Otvorené údaje



²¹ Ukazovateľom „otvorených údajov“ sa meria stav opätovného použitia otvorených údajov a informácií verejného sektora v celej EÚ (ukazovateľ sa pohybuje v rozpätí od 0 do 700). Pozri: Európska komisia, Európska hodnotiacia tabuľka v oblasti informácií verejného sektora, 2014.

²² Európska komisia, Oznámenie o budovaní európskeho dátového hospodárstva, 2017.

Zdroj: Európska komisia, 2016.

Z prehľadu pripravenosti členských štátov na otvorené údaje a vyspelosti portálov vyplýva, že krajiny musia ešte viac zvýšiť (politickú) informovanosť o otvorených údajoch, posilniť automatizované procesy na svojich portáloch s cieľom zvýšiť použiteľnosť a opätovnú použiteľnosť údajov a usporiadať viac podujatí a školení na podporu miestnych aj celoštátnych iniciatív²³.

2.7. Verejná správa v období fiškálnej konsolidácie

Finančná kríza zvýšila rozpočtový tlak na vlády a verejný sektor, a tak pretlačila rozpočtové hospodárenie do popredia reformy verejného sektora. Reakcie na krízu boli rozmanité a veľmi záviseli od faktorov typických pre jednotlivé krajiny a kontextových faktorov. Hoci by sa mohlo diskutovať o tom, že by sa pred univerzálnym prístupom mali uprednostňovať ciele zníženia, veľa členských štátov si za svoj prístup vybralo pomerné zníženie.

2.8. Verejná správa a spoločenské výzvy

Úlohou verejnej správy je predvídať spoločenské výzvy a iniciatívne ich riešiť s cieľom zmierniť otrasy pre občanov a podniky. Jednako však na verejnú správu ako takú pôsobia významné externé trendy²⁴, ako sa uvádza v prílohe 2.

Neexistujú nijaké okamžité riešenia reagujúce na tieto trendy. Budúce verejné organizácie by sa mali zamerať na to, aby boli orientované na plnenie úloh, aby boli založené na inováciách, zameriavali sa na dlhodobé ciele, aby boli decentralizované, navzájom prepojené a aby podstupovali riziká²⁵. Predvídanie transformácie vopred by manažérom verejnej správy mohlo pomôcť zabezpečiť pre svoje inštitúcie potrebné kapacity, zručnosti, znalosti a štruktúry.

3. POLITICKÉ NÁSTROJE NA RIEŠENIE VÝZIEV

3.1. Zložky lepšej verejnej správy

Verejná správa je súčasťou širšieho rámca správy vecí verejných²⁶. V návrhu a plnení administratívnych reforiem sa preto musí zohľadniť politický kontext²⁷.

Tento oddiel je zameraný na príležitosti členských štátov vybudovať kvalitnejšie verejnú správu. Pre všetky verejné sektory

a politiky je dôležitých týchto päť navzájom súvisiacich aspektov²⁸:

Výsledky a zodpovednosť	
Inštitucionálne štruktúry a postupy	Verejná služba a riadenie ľudských zdrojov
Vypracovanie a vykonávanie politik	Poskytovanie služieb

3.2. Výsledky a zodpovednosť

Vzhľadom na to, že prudko rastie komplexnosť modernej spoločnosti, ako aj očakávania, že vlády budú dosahovať isté výsledky, prevládajúce transakčné²⁹ prístupy vo verejnej správe sa musia zmeniť na systémové myslenie³⁰. Kľúčovým prvkom tohto prístupu je zodpovednosť verejnej správy založená na zásluhovosti³¹, transparentnosti a zapojení občanov. Orgány verejnej moci musia lepšie využívať znalosti, úsudok, iniciatívu a integritu svojich zamestnancov v záujme vytvorenia vyššej verejnej hodnoty³².

²⁸ Súvisiacemu a veľmi závažnému aspektu *riadenia verejných financií* je venovaný samostatný tematický prehľad.

²⁹ Morieux, Yves, a Tollman, Peter, „Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated“ (Šesť jednoduchých pravidiel: ako riadiť zložité veci jednoduchým spôsobom), Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OECD, „Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change“, (Systémové prístupy k výzvam vo verejnom sektore: využívanie zmien) OECD Publishing, Paríž, 2017.

³¹ Prístup k meraniu zásluhovosti sa rozoberá v publikácii Charron, Nicholas, a kol., „Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator“ (Meranie zásluhovosti vo verejnom sektore v Európe, nový národný a subnárodný ukazovateľ), séria pracovných dokumentov, Quality of Government Institute, Univerzita v Göteborgu, 2015.

³² Prístup podporovaný takzvaným rámcom Nová syntéza, pozri: Bourgon, Jocelyne, „A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century“ (Nová syntéza verejnej správy: služba v 21. storočí), School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

²⁴ Pollitt Christopher, „Advanced Introduction to Public Management and Administration“, (Úvod do verejnej správy a riadenia pre pokročilých), Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato Mariana, „Mission-Oriented Innovation Policy“ (Inovačné politiky zamerané na plnenie úloh), IIPP Working Paper 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher, a Bouckaert, Geert, „Public Management Reform: A Comparative Analysis“ (Reforma verejného riadenia: komparatívna analýza), 3. vyd., Oxford University Press, 2011.

²⁷ Prehľad nástrojov politicko-ekonomickej analýzy sa uvádza v: McLoughlin, C., „Political Economy Analysis: Topic Guide“ (Politická analýza hospodárstva: tematický sprievodca), (2. vyd.), GSDRC, University of Birmingham, UK, 2014.

3.3. Inštitucionálne štruktúry a postupy

Inštitucionálne prostredie krajiny zvyčajne tvorí množstvo rôznych organizácií vo forme ministerstiev, agentúr a iných orgánov verejnej moci, ktoré pôsobia na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. Kvalita interakcie medzi týmito orgánmi má významný vplyv na účinnosť alebo neefektívnosť, pokiaľ ide o výkonnosť krajiny.

Ďalej uvedené príležitosti by mohli prispieť k zlepšeniu celkového systému:

zlepšenie produktivity systému zvýšením kvality vzťahov a zlepšením spolupráce;

posilnenie viacúrovňového riadenia vrátane používania funkčného mapovania a preskúmaní v záujme objasnenia zodpovednosti a obmedzenia prekrývania;

zabezpečenie toho, že právomoci/povinnosti budú zosúladené so zdrojmi na každej úrovni správy;

posilnenie spolupráce medzi samosprávami vrátane zlúčenia zdrojov a sietí na všetkých úrovniach verejnej správy a v rámci jednotlivých úrovní;

zefektívnenie a zjednodušenie procesov a podpora koncepcie a praxe interoperability v rámci správy a medzi jednotlivými správami;

používanie holisticky navrhnutých riešení IKT, ktoré môžu zmeniť interakciu a komunikáciu medzi inštitúciami a v rámci nich, a tak zlepšiť výkonnosť verejných správ.

Pre organizácie verejného sektora neplatí nijaký univerzálny prístup. Je potrebný diferencovaný prístup, v rámci ktorého sa zohľadňujú náklady a prínosy návrhu a riadenia rôznych kombinácií štýlov správy v záujme dosiahnutia požadovaných výsledkov a optimalizovaného pridelovania zdrojov

na základe rozličných potrieb³³. Tradičné hierarchické usporiadanie čoraz častejšie nahrádzajú nové formy organizácie, ktoré kladú nový dôraz na to, čo by sa mohlo nazývať **kapacita spolupráce**. Takzvaný medzirezortný prístup je založený na spolupráci a koordinácii v rámci verejnej správy, ako aj na spolupráci a koordinácii so

³³ Meuleman, Louis, „Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations“ (Verejná správa a metariadenie hierarchií, sietí a trhov — schopnosť navrhovať a riadiť kombinácie štýlov riadenia), Springer, 2008.

zainteresovanými stranami a sprostredkovateľmi. Tento prístup zahŕňa prekonávanie izolácie³⁴ medzi rôznymi správnymi subjektmi, ktoré zároveň spoločne používajú infraštruktúru, procesy, údaje, aktíva, znalosti, zdroje, obsah a nástroje³⁵.

Príkladom siete orgánov členských štátov EÚ a v rámci týchto orgánov je **SOLVIT**³⁶. Táto sieť môže pomôcť pri riešení administratívnych problémov súvisiacich so životom alebo podnikaním v inej krajine EÚ. Pre úspech podobných sietí je potrebná aktívna účasť členských štátov a schopnosť včas dosahovať výsledky, ktoré očakávajú občania a podniky.

Na druhej strane v dôsledku neuváženeho rušenia inštitucionálnych subjektov môžu zmiznúť formálne štruktúry, ktoré by mohli byť potrebné na dosiahnutie účinnosti a na vyvodenie zodpovednosti³⁷.

Tak ako organizačné štruktúry potrebujú dosiahnuť rovnováhu medzi hierarchiou a spolupracou, výhody **politickej, administratívnej a fiškálnej decentralizácie** sa takisto musia vyvážiť príležitosťami v záujme zefektívnenia, zjednodušenia a vytvorenia pozitívnych úspor z rozsahu³⁸.

Na to, aby **viacúrovňové riadenie** mohlo fungovať správne, sa musia jasne vymedziť povinnosti orgánov na nižšej ako celoštátnej úrovni. Ich právomoci, zdroje a kapacity musia byť v súlade s ich povinnosťami. Územné rozdelenie musí byť použiteľné a hranice nepopierateľné. Takisto by sa mal jasne regulovať rozsah

³⁴ Tett, Gillian, „The Silo effect“ (Účinnok sila), Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Európska komisia, „A Vision for Public Services“ (Vízia verejných služieb), 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg, a Meuleman, Louis, „Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs“ (Spolupráca: podmienka dosiahnutia cieľa v oblasti trvalo udržateľného rastu), IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

³⁸ Netivist, „Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?“ (Politická organizácia: centralizácia vs decentralizácia — ktorý prístup je najlepší?), 2015.

zasahovania zhora do samostatnosti orgánov na nižšej ako celoštátnej úrovni³⁹.

3.4. Verejná služba a riadenie ľudských zdrojov

Zamestnanci predstavujú hlavné aktívum verejných organizácií. So starnutím populácie a čoraz väčšou mierou automatizácie rutinných postupov je potrebné klásť väčší dôraz na predvídanie strategických problémov a reagovanie na ne. Na to je potrebné schopné vedenie, ktoré zapája všetkých zamestnancov. Medzi konkrétne príležitosti na organizačný rozvoj prostredníctvom riadenia ľudských zdrojov patrí:

plánovanie pracovnej sily v záujme zlepšenia výkonnosti vďaka nasadeniu tých správnych ľudí so správnymi zručnosťami v správnom čase;

prilákanie nových uchádzačov do verejnej správy s použitím lepšej propagácie zamestnávateľa a riadenia talentov;

umožnenie mobility v rámci inštitúcií a medzi nimi s cieľom výmeny know-how a vybudovania flexibility a schopnosti reagovať; zachovanie opatrnosti, pretože záleží aj na stabilite a spoľahlivosti;

uľahčenie premeny úlohy riaditeľa na úlohu sprostredkovateľa a osoby na podporu tímu namiesto toho, aby pôsobil ako kontrolór a prijímal rozhodnutia; použitie systémov riadenia kvality na účely sebazdokonaľovania;

podpora tímovej práce a spolupráce, riadenie znalostí vrátane vzdelávacích sietí a medzigeneračného učenia;

uplatňovanie náboru pracovníkov na základe schopností, povyšovanie a rozvoj, v ktorých sa zohľadňujú zásluhy a podporuje kontinuálne vzdelávanie a rozvoj;

³⁹ Buis, Hans, a Boex, Jamie, „Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities“ (Zlepšovanie výkonnosti miestnych samospráv prostredníctvom posilnenia ich 5 hlavných schopností), VNG International, 2015.

vytvorenie stimulujúcich pracovísk a zvýšenie dôvery k pracovníkom s cieľom povzbudiť a posilniť zamestnancov a čo najviac využiť rozmanitosť pracovnej sily; prieskum a hodnotenie spokojnosti zamestnancov;

vytvorenie širšieho rámca riadenia výkonnosti, aby sa v ňom zohľadňovala realita neustále sa meniaceho prostredia, potreba dynamickosti, ako aj zodpovednosti, dosahovanie výsledkov, a teda aj význam kontinuálneho vzdelávania.

Systemy a nástroje sú potrebné, aby organizácie mohli premeniť implicitné a skryté znalosti na explicitné znalosti, ktoré môže používať celá organizácia. V dôsledku toho sa organizácie môžu stať odolnejšími voči výmene zamestnancov a môže sa znížiť riziko straty efektívnosti.

V oblasti ľudských zdrojov by sa mali uplatňovať **postupy založené na spätnej väzbe** s cieľom zvýšiť motiváciu, spoluprácu a profesionalitu vo verejnej správe. V prípade nesprávneho riadenia však tieto postupy môžu viesť k nejednotnosti a môžu byť demotivujúce, čo by mohlo odrádzať od tímovej práce.

Zlepšovanie riadenia ľudských zdrojov v orgánoch verejnej moci veľmi závisí od súvislostí a modely nemusia byť prenosné⁴⁰. Je však zrejmé, že to, čo sa odohráva v organizácii, má priamy vplyv na jej schopnosť a spôsobilosť realizovať politiky a poskytovať služby.

3.5. Vypracovanie a vykonávanie politík

„Nič nie je pre pokrok našich hospodárstiev a spoločností dôležitejšie než dobrá regulácia. ‚Dobrou‘ reguláciou sa myslí taká regulácia, ktorá dosahuje legitímne ciele verejnej politiky spôsobom, ktorý je nákladovo efektívny;

⁴⁰ Demmke, Christoph, „Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries“ (Menej úsilia, lepšie výsledky? Budúcnosť pracovnej sily vo verejnej správe, Politiky v oblasti reforiem riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe v 32 krajinách), Peter Lang, 2016.

regulácia, ktorá slúži na zlepšenie blahobytu celého spoločenstva.“⁴¹

Politický proces nie je iba lineárny a netvorí ho iba postupné fázy, ale zahŕňa aj navzájom prepojené a vzájomne závislé prvky a cyklickú spätnú väzbu. Vplyv politických rozhodnutí by sa mal vždy predvídať, nikdy ho však nemožno celkom predpovedať. Mechanizmy spätnej väzby sú zásadné na opravu smerovania v prípade, keď politika neplní svoje ciele. Tí, ktorí sú politickými rozhodnutiami najviac dotknutí, najmä občania a podniky, by sa mali aktívne zúčastňovať na procese tvorby politík.

Medzi tieto príležitosti patrí konkrétne:

vybudovanie analytickej kapacity a lepšej základne dôkazov a analyzovanie údajov, uplatňovanie dizajnerskeho myslenia a behaviorálnych pohľadov na tvorbu politík,

zapojenie organizácií občianskej spoločnosti, výskumných a profesijných organizácií do spoločnej tvorby politík v počiatočných fázach,

vytvorenie efektívneho centra vlády s cieľom určovať normy, dohadovať rozvoj politík medzi inštitúciami a monitorovať ich vykonávanie,

prechod na testovanie a experimentovanie a reflexiu s priebežným monitorovaním a úpravami v reálnom čase (zásada prijať a prispôbiť),

zvýšenie transparentnosti a otvorenosti a sprístupnenie údajov na vývoj lepších produktov a služieb.

Dodržiavanie riadneho procesu a zabezpečenie dostatočných konzultácií vedú k širšiemu prijatiu politických rozhodnutí. Malo by sa predchádzať tomu, aby sa politika ovládala na sledovanie niekoľkých úzkych záujmov monopolizujúcich tvorbu politík na úkor záujmov širšej spoločnosti.

⁴¹ OECD, „OECD Regulatory Policy Outlook 2015“ (Výhľad OECD v oblasti regulačnej politiky na rok 2015), OECD Publishing, Paríž, 2015.

Myslieť nad rámec právnych predpisov. Hoci sú právne predpisy stále prevládajúcim nástrojom politik, niektoré krajiny čoraz viac experimentujú s behaviorálnymi pohľadmi na dosiahnutie požadovaných výsledkov politik⁴².

Hlavné výzvy sa netýkajú jediného sektora alebo jedinej organizácie. Členské štáty experimentovali so špecializovanými analytickými útvarmi, laboratóriami politiky (ako je CPB v Holandsku, MindLab v Dánsku alebo Nudge Unit v Spojenom kráľovstve) a osobitnými skupinami (ako je Finland Futures Research Centre vo Fínsku alebo Smarter Network v Holandsku).

Úloha údajov je veľmi dôležitá pri vytváraní účinných a spoľahlivých politik, keďže poskytujú dôveryhodný faktický základ, z ktorého možno čerpať. To znamená zhromažďovanie a výklad údajov z celého radu zdrojov a stanovísk a spochybňovanie vopred vytvorených názorov a súčasných postupov s cieľom nájsť účinnejšie politické riešenia⁴³. Zásadná je dostupnosť kľúčových štatistických údajov. Zástupcovia oblastí politik by mali objasniť, aké kľúčové údaje potrebujú.

Spôsobilosť na realizáciu politik a predkladanie právnych predpisov predstavuje ďalší nevyhnutný predpoklad. *Nedostatky pri vykonávaní*, t. j. miera, do akej sa existujúce predpisy nepresadzujú alebo do akej sa nedbalé presadzovanie predpisov riadne nemonitoruje a nepokutuje, je závažným spochybnením dôveryhodnosti verejnej správy. Dôležitá tu je kvalita nezávislej kontroly a spoločenský dohľad.

System na výmenu odborných znalostí **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** je nástroj,

⁴² OECD, „Behavioural insights and new approaches to policy design — The views from the field“ (Behaviorálne pohľady a nové prístupy k navrhovaniu politik — názory z terénu). Zhrnutie medzinárodného seminára, Paríž, 2015.

⁴³ Európska komisia, „Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners“ (Kvalita verejnej správy — súbor nástrojov pre zamestnancov), 2015.

v ktorom sa spájajú potreby s odbornými znalosťami v rôznych krajinách. Nástroj na požiadanie reaguje priamo na konkrétne požiadavky vnútroštátnych alebo regionálnych orgánov, ktoré spravujú [európske štrukturálne a investičné fondy](#) prostredníctvom misií odborníkov, študijných návštev a špecifických seminárov.

[TAIEX-EIR P2P](#) je ďalším nástrojom Komisie určeným na podporu výmeny odborných znalostí medzi vnútroštátnymi, regionálnymi a miestnymi orgánmi verejnej moci poverenými vykonávaním práva a politik EÚ v oblasti životného prostredia.

3.6. Poskytovanie služieb

Toto je bod, v ktorom sa politika stretáva s každodenným životom občanov. Súčasné spoločenské, technologické a hospodárske zmeny vytvárajú nové očakávania od verejných služieb. Veľa používateľov očakáva osobné, zjednodušené alebo automatizované služby, ktoré sa poskytujú prostredníctvom nimi uprednostňovaných kanálov a čoraz častejšie prostredníctvom mobilných zariadení⁴⁴.

V súlade s tým by sa pozornosť mohla venovať týmto príležitostiam:

porozumieť tomu, čo občania, podniky a ďalšie subjekty verejnej správy potrebujú a očakávajú od verejných služieb, napríklad s využitím prieskumov, tematických skupín, fiktívneho nakupovania, mapovania skúsenosti klienta, analýzy životných udalostí a techník založených na empatii;

poskytovať služby v čase, na mieste a rýchlosťou, ktoré používateľom vyhovujú najviac, a spojiť zásady „digitálnych služieb ako štandardu“ s viackanálovými možnosťami⁴⁵;

umožniť jednorazovú registráciu a bezkontaktné služby (pri ktorých sa služby poskytujú automaticky na základe

⁴⁴ Európska komisia, Porovnávacia správa o elektronickej verejnej správe, 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, „The Vanguard Method and Digital“ (Metóda Vanguard a digitalizácia), 2017.

nároku), ponuku cloudu verejných služieb, ktoré používateľom umožňujú zostavovať vlastné balíky elektronických služieb a prechod na digitálne služby ako štandard;

preskúmať celé portfólio služieb s cieľom zistiť, či sa služby prekrývajú alebo či sú zastarané;

uplatniť kreatívne vyradovanie z prevádzky a nahradiť zastarané služby v záujme dosiahnutia lepších výsledkov;

v prípade potreby **prejsť na spoločné interné služby** s cieľom zvýšiť efektívnosť a najmä sa viac (interne) zamerať na klientov;

motivovať občanov a organizácie občianskej spoločnosti, aby sa zo svojimi podnetmi používateľov služieb zapojili do spoločnej tvorby a produkcie so subjektmi verejnej správy a aby prevzali časť zodpovednosti vrátane spoločného uvedenia do prevádzky.

Interoperabilita a „cezhraničné služby ako štandard“ sa v dôsledku rozširovania digitalizácie a internacionalizácie spoločnosti stávajú čoraz relevantnejšími zásadami pri tvorbe verejných politík.

Používaním **elektronickej identifikácie a dôveryhodných elektronických služieb** sa môže zvýšiť bezpečnosť a pohodlie všetkých on-line činností, napríklad predkladanie daňového priznania, podanie prihlášky na zahraničnú univerzitu, založenie podniku v inom členskom štáte, podanie ponuky v rámci on-line výzvy na predkladanie ponúk atď.

Stratégia **digitálnych služieb ako štandardu** na úrovni EÚ by mohla ročne ušetriť približne 10 miliárd EUR⁴⁶. Prechod na digitálne služby je zásadný aj pre efektívne a zodpovedné hospodárenie s verejným rozpočtom⁴⁷.

Uplatňovaním zásady **„jedenkrát a dost“** v EÚ by mohli vzniknúť ročné čisté úspory na úrovni EÚ vo výške približne 5 miliárd EUR ročne do roku 2017⁴⁸.

Používatelia v súčasnosti takisto očakávajú, že verejná správa bude otvorená a transparentná a že budú mať možnosť sledovať administratívne procesy a postupy, poskytovať spätnú väzbu o kvalite poskytnutých služieb, prispievať k zlepšeniu administratívy a k zavádzaniu nových nápadov. Konzultácie by sa mali chápať ako kontinuum, ktoré sa začína určením počiatočných potrieb a očakávaní a prechádza k monitorovaniu a hodnoteniu spokojnosti s plnením týchto preferencií

⁴⁶ Európska komisia, „Study on collaborative production in eGovernment (SMART 2010/0075)“ (Štúdia o vytváraní služieb založených na spolupráci v oblasti elektronickej verejnej správy), 2010.

⁴⁷ Európska komisia, Porovnávacía správa o elektronickej verejnej správe, 2017.

⁴⁸ Európska komisia, „Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061)“ (Štúdia o elektronickej verejnej správe a znížení administratívneho bremena), 2012.

počas poskytovania služieb alebo s ich vývinom⁴⁹.

⁴⁹ Európska komisia, „Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners“ (Kvalita verejnej správy — súbor nástrojov pre zamestnancov), 2015.

Sprístupnenie informácií verejného sektora v elektronickom formáte

predstavuje výkonný spôsob podpory podnikov založených na využívaní údajov, a tým aj podpory rastu. Predpokladá sa, že by to mohlo priniesť hospodársky zisk vo výške asi 40 miliárd EUR ročne⁵⁰. Priamy vplyv otvorených údajov na hospodárstvo EÚ bol v roku 2010 odhadom 32 miliárd EUR s predpokladanou ročnou mierou rastu 7 %⁵¹.

Informačné a komunikačné technológie a automatizácia predstavujú jednoznačné stimuly pre poskytovanie lepších verejných služieb, treba však zohľadniť aj určité riziká:

Nedigitalizovať byrokraciú — technologické aspekty by sa vlastne mali zohľadniť až na konci prístupov integrovaného návrhu založených na efektívnejších postupoch, v opačnom prípade hrozí digitalizácia byrokracie namiesto poskytovania bezproblémovej služby.

Spoločne používať, a to opakovane, nástroje, systémy a služby⁵² — pokušenie znovu vytvárať, čo už existuje, je v rámci IKT obrovské. Veľa projektov v oblasti IKT je nadhodnotených a ich výsledky sú nedostatočné. Veľa osvedčených digitálnych riešení pre verejné služby už existuje a sú voľne dostupné v rôznych programoch EÚ, napríklad Nástroj na prepájanie Európy⁵³

⁵⁰ Vickery, Graham, „Review of recent studies on PSI re-use and related market developments“ (Preskúmanie posledných štúdií o opätovnom využití informácií verejného sektora a súvisiaci vývoj trhu), 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, „The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data“ (Otvorené dátové hospodárstvo — uvoľnenie ekonomickej hodnoty sprístupnením vládnych a verejných údajov), 2013.

⁵² Deloitte, „Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment“ (Štúdia o architektúre elektronickej verejnej správy založenej na cloude a službách) (pre Európsku komisiu), 2011.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

(NPE) alebo program ISA prostredníctvom platformy JoinUp⁵⁴.

Ochrana údajov — je dôležité, aby sa plne dodržiavali pravidlá ochrany údajov. Ak by sa nedodržiavali, občania by mohli stratiť dôveru k svojej verejnej správe.

Bezpečnosť — kybernetické hrozby sú cezhraničným problémom a majú negatívny vplyv na naše hospodárstvo, základné práva občanov a celú spoločnosť. Ochrana osobných údajov, súkromia a dôvernoscť údajov je dôležitým predpokladom na zvýšenie dôvery k digitálnym službám a na ich osvojenie.

3.7. Riadenie úspešnej reformy — prvky úspechu

Otázka, ako navrhnuť a realizovať reformy, ktoré prinášajú očakávané výsledky a ktoré majú očakávané prínosy, je zásadná. Dôležitým východiskom je zohľadnenie osobitného kontextu vrátane politického procesu⁵⁵. Uvádzame niektoré ďalšie prierezové tipy na úspešné reformy⁵⁶:

Reformy by sa mali zakladať na **ex ante hodnoteniach** konkrétnych okolností a na dôkazoch týkajúcich sa hlavných výziev a nedostatkov.

Administratívne reformy treba **zamerať** menej na znižovanie nákladov a viac na **ciele** alebo **výsledky** a treba sa usilovať o širšie zapojenie verejnosti a zamestnancov.

Zmena formálnych štruktúr a pravidiel **nestačí** a občas nie je potrebná.

Treba **rozvíjať potenciál verejných činiteľov** s cieľom rozvíjať ich zručnosti a kompetencie v budúcnosti. Treba sa zamerať na administratívnu kultúru, zapojiť sa do strednodobých a dlhodobých plánov prechodu na mladšie, malé,

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

⁵⁵ Hammerschmid, a kol., 2016.

⁵⁶ Hammerschmid, a kol., 2016.

flexibilné organizácie prispôbené hodnotám verejného sektora⁵⁷.

Úroveň **samostatnosti riadenia** a politizácie môžu obmedziť vykonávanie reformy a jej vplyv.

Treba venovať pozornosť **rytmu a rýchlosti** reforiem a vyhnúť sa preťaženiu reformami!

Treba zaujať pragmatický prístup: používať jednoduché systémy, ktoré sú relevantné pre vedenie aj zamestnancov.

Netreba prijímať nijaké rýchle riešenia: trpezlivosť a vytrvalosť sú dôležitou súčasťou úspešných reforiem.

Reformy netreba považovať za politický alebo technický proces — zásadná je **komunikácia, hľadanie konsenzu a budovanie dôvery.**

Vykonávanie treba založiť na **nepretržitom skúmaní alebo hodnotení** toho, čo funguje a čo nefunguje.

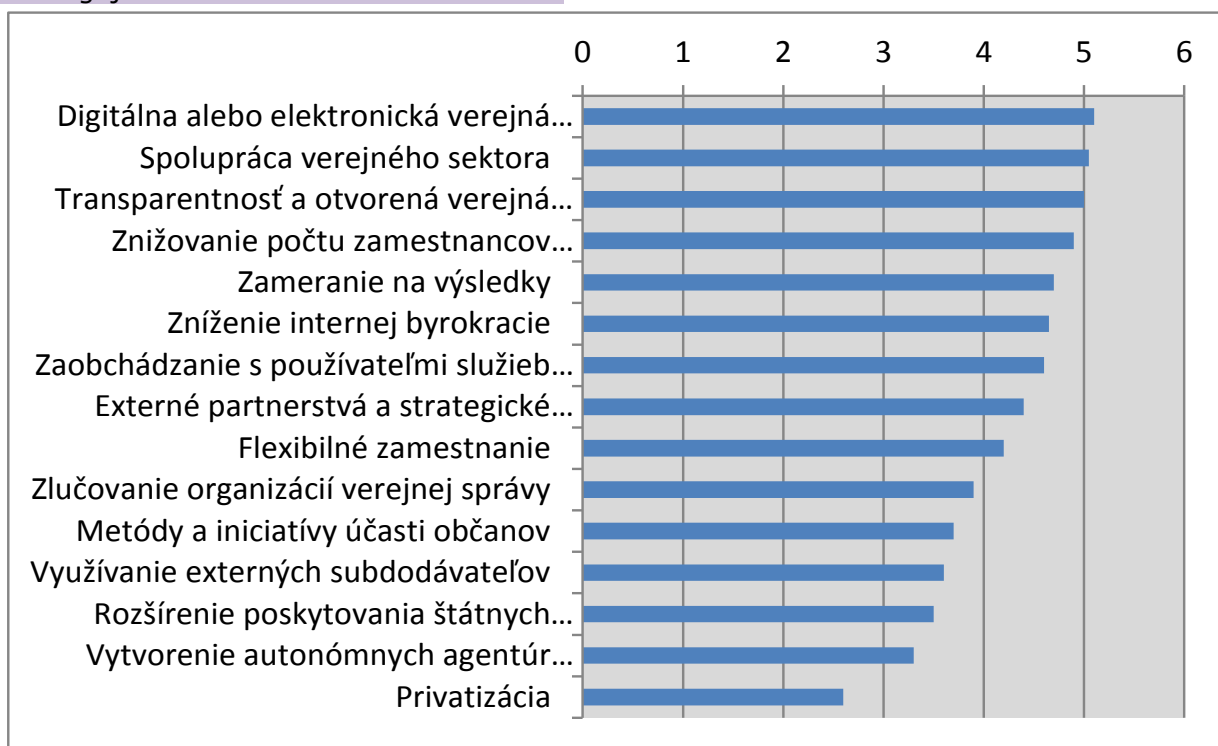
4. KRÍŽOVÉ PRESKÚMANIE SÚČASNÉHO STAVU

4.1. Priority reforiem v členských štátoch

Aké sú vnímané priority reformy verejnej správy? Podľa prieskumu medzi riadiacimi pracovníkmi vo verejnej správe vo vybraných členských štátoch⁵⁸ v programe majú prevahu digitálne služby alebo služby elektronickej verejnej správy spolu s lepšou spolupracou a spolupracou vo verejnom sektore.

Po nich nasleduje zameranie na transparentnosť. Znižovanie počtu zamestnancov je takisto ešte dôležité, rovnako ako zlepšovanie účinkov či výsledkov a znižovanie byrokracie. Privatizácia, vytváranie agentúr a využívanie subdodávateľov prišli ako priority reforiem o značnú časť dynamiky.

Graf 5 — Priority reforiem vo vybraných členských štátoch



Zdroj: Hammerschmid, a kol., 2016.

⁵⁷ Pollitt, Christopher, a Bouckaert, Geert, „A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity“ (Komparatívna analýza: obdobie úspornosti), Oxford University Press, Oxford, 2017.

⁵⁸ Hammerschmid, a kol., 2016.

Pozornosť zameranú na „zodpovednosť založenú na ukazovateľoch“ pri meraní výkonnosti postupne nahrádza pozornosť zameraná na „učenie sa založené na ukazovateľoch“⁵⁹.

4.2. Inšpiratívne príklady reforiem verejnej správy v EÚ

Tento výber inšpiratívnych príkladov predstavuje portfólio šiestich odlišných prípadov s rozličnou veľkosťou, rozsahom, subsektorom a kontextom⁶⁰, na ktorých sa ukazujú spôsoby, ako riešiť problémy a príležitosti opísané v predchádzajúcich oddieloch.

Viacrozmerná reforma verejnej správy v Španielsku

Vzhľadom na mimoriadny rozpočtový tlak vyvolaný finančnou krízou z roku 2008 si španielska vláda uvedomila, že je potrebná rozsiahla a zásadná zmena verejnej správy.

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, a kol., „Performance Management in the Public Sector“, Routledge, Londýn, 2015.

⁶⁰ Veľa ďalších podnetných príkladov sa nachádza v dokumente „Kvalita verejnej správy – súbor nástrojov pre zamestnancov“, Európska komisia, 2015.

Vďaka komplexnému prístupu a prísnemu vykonávaniu s dôkladným monitorovaním výsledkov je tento prípad ukážkový:

V rámci úradu podpredsedu španielskej vlády v spolupráci so zainteresovanými stranami na vysokej úrovni bola vytvorená **Komisia pre reformu verejnej správy (CORA)**, ktorej cieľom je zlepšiť účinnosť a efektívnosť verejných činností a znížiť náklady bez toho, aby došlo k poklesu kvality poskytovaných služieb. Komisia CORA sa zamerala na odstránenie administratívnej duplicity, väčšie zjednodušenie administratívy, riadenie spoločných služieb a zdrojov a inštitucionálnu správu. Komisia CORA navrhla 218 opatrení zameraných na zlepšenie a zjednodušenie fungovania subjektov verejnej správy na vnútroštátnej aj miestnej úrovni.

Tieto opatrenia systematicky vykonáva Úrad pre výkon reforiem štátnej správy (OPERA) a výsledky týkajúce sa efektívnosti, administratívnej jasnosti, úspory nákladov a lepších služieb sa pravidelne oznamujú komisii CORA, ktorá ich podrobne skúma.

Dosahovanie výsledkov posilnením právomocí zamestnancov v Belgicku

Väčšina reforiem verejnej správy je politicky motivovaná a je organizovaná zhora nadol. Na inšpiratívnom príklade z Belgicka však vidieť, že pozitívnu zmenu je možné dosiahnuť jednoducho aj prostredníctvom dobrého riadenia na organizačnej úrovni.

Federálny verejný úrad sociálneho zabezpečenia (FPS) sa slovami Franka van Massenhova, ktorý prevzal jeho vedenie v roku 2002, premenil z „najhoršieho ministerstva na západnej pologuli“ na „najpríťažlivejšieho zamestnávateľa v Belgicku“. Van Massenhove použil jedinečný štýl riadenia založený na dôvere zamestnancov, ich samostatnosti a flexibilitu a zároveň na veľmi jasnom vymedzení očakávaných výsledkov. Zamestnanci pracujú v tímoch, ktoré si sami organizujú len s veľmi malými zásahmi zo strany vedenia. Ľudia

môžu slobodne pracovať, kdekoľvek si želajú, čím sa znižuje potreba kancelárskych priestorov. To viedlo k obrovským úsporám prevádzkových nákladov. Zvyšné kancelárske priestory sú navrhnuté tak, aby podnecovali k spolupráci a tímovej práci. Tento prístup spravil z FPS najpríťažlivejšieho zamestnávateľa vo verejnom sektore v Belgicku. Kultúra, štýl riadenia, pracovné postupy a fyzické prostredie prispeli k značnému zvýšeniu produktivity. Syndróm vyhorenia a absencie z dôvodu ochorenia úplne vymizli.

Prídavky na dieťa bez podávania žiadosti v Rakúsku

Elektronická verejná správa je významnou témou v rámci modernizácie verejnej správy. Dosiahnutie jej skutočného potenciálu, pokiaľ ide o lepšie služby, integrovanejšiu organizáciu a nižšie náklady, však v praxi nie je také jednoduché. Rakúsko poskytuje príklad toho, ako sa prehodnotenie procesov môže stať prínosom pre občanov aj pre správu:

Projekt „Prídavky na dieťa bez žiadosti“ predstavuje tzv. bezkontaktné služby, ktoré sú založené na integrácii procesov a interoperabilite. Predtým museli občania podávať jednotlivé žiadosti o prídavky na dieťa buď na daňovom úrade, poštou, alebo on-line (iba 20 % žiadostí). Príslušní zamestnanci potom zozbierali potrebné údaje a žiadosť vyhodnotili.

Po zavedení projektu sa na základe oznámenia o narodení živého dieťaťa z nemocnice aktivuje úplne automatický postup. Systém vytvorí rodný list a overí nárok na prídavky na dieťa tým, že vyhledá potrebné údaje v príslušných databázach. V priemere do dvoch dní je žiadosť spracovaná. Automatická platba sa vykonáva vo vyše 60 % prípadov. V 45 % zvyšných prípadov sú navyše potrebné iba bankové údaje. Časová úspora pre občanov je odhadom približne 39 000 hodín ročne. Zaznamenaná miera chybovosti je 2 %. Znížením pracovného zaťaženia v súvislosti so žiadosťami môže správa využiť svojich zamestnancov na iné úlohy, ktoré si vyžadujú zapojenie ľudí.

Výhledové plánovanie politik vo Fínsku

Väčšina verejných správ reaguje na problémy, keď vzniknú. Vzhľadom na čoraz menej stabilné, nepredvídateľné, zložité a nejednoznačné prostredie môže byť príprava na predvídanie budúcnosti nevyhnutnosťou. Príkladom je Fínsko:

Fínsky **Výbor pre budúcnosť** je stály výbor 17 poslancov parlamentu zastupujúcich všetky strany a opiera sa o ústavu. Členovia výboru sa radia o záležitostiach, ktoré majú vplyv na budúci vývoj, pričom konajú s cieľom zabrániť krátkozrakým rozhodnutiam vlády. Nezúčastňujú sa na príprave legislatívnych návrhov ani na kontrole. Pôsobia ako poradcovia, vykonávajú príslušný výskum budúcich možností a posudzujú technologický vývoj a spoločenské následky politik. Využívajú participatívne metódy, ako sú vypočutia občanov a crowdsourcing, s cieľom vypracovať vhodnú metodiku pre výskum budúcnosti. Ich práca napríklad ovplyvnila politiku zdravotnej starostlivosti a otočila postoj vo fínskej politike smerom k zohľadňovaniu dlhodobých budúcich možností.

Poskytovanie lepších verejných služieb – mapovanie skúsenosti klientov vo Francúzsku

Občania a podniky očakávajú lepšie verejné služby, ktoré zjednodušujú dodržiavanie právnych predpisov a sú ľahko použiteľné pre klientov.

Francúzsko podniklo kroky, aby splnilo tieto očakávania:

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique uplatňuje prístup k poskytovaniu verejných služieb, ktorý je skutočne zameraný na používateľa a ktorý sa vzťahuje na celý postup v rámci administratívy. Tento prístup sa týka interakcie s niekoľkými vládnymi agentúrami, dokumentov, ktoré sa majú predložiť, spisov, ktoré sa majú založiť, a lehôt, ktoré treba dodržať. Prístup už v mnohých prípadoch zjednodušil styk používateľov so správou, a to od prípravy na odchod do dôchodku až po založenie podniku, riešenie úmrtia blízkeho člena rodiny alebo zápis do voličského zoznamu. Skúsenosti s týmto prístupom ukazujú, že fáza načúvania používateľom pomáha rýchle určiť konkrétne spôsoby, ktorými je možné zlepšiť poskytované služby. Dokazujú aj to, že najúčinné riešenia nie sú vždy tie, ktorých zavádzanie je zložité.

Dátum: 22. 11. 2017

5. UŽITOČNÉ ZDROJE

- Informačné prehľady európskeho semestra
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_en
Pozri konkrétne: prehľady o daňových systémoch, o boji proti korupcii, o verejnom obstarávaní, o účinných justičných systémoch, o udržateľnosti verejných financií
- Európska komisia, Kvalita verejnej správy — súbor nástrojov pre zamestnancov
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Európska komisia, Akčný plán pre elektronickú verejnú správu
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Európska komisia, Portál európskych údajov
<http://www.europeandataportal.eu/en/dashboard>
- Európska komisia, Vízia verejných služieb
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Európska komisia, Prehľady o elektronickej verejnej správe
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Európska komisia, „Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)“ (Štúdia o analýze potrieb cezhraničných služieb a posúdenie organizačných, právnych, technických a sémantických prekážok), 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — Partnerské preskúmanie vykonávania environmentálnych právnych predpisov
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Európska sieť verejnej správy (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OECD — Monitorovacie stredisko pre inovácie vo verejnom sektore
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OECD — Odporúčanie Rady o stratégiách digitálnej verejnej správy
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — Zásady verejnej správy
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Príklady

- Reforma verejnej správy v Španielsku
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Federálny verejný úrad sociálneho zabezpečenia, Belgicko
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Prídavky na dieťa bez podávania žiadosti v Rakúsku
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Plánovanie politík vo Fínsku
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>

- Mapovanie skúsenosti klientov s administratívou vo Francúzsku
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

TECHNICKÁ PRÍLOHA 1: PREHĽAD PODPORY EÚ NA ZLEPŠENIE VEREJNEJ SPRÁVY

Iniciatívy Európskej komisie a jej podpora v tejto oblasti sa týkajú: financovania, prvkov politického rámca pre elektronickú verejnú správu, výskumu, technických usmernení a podpory.

Financovanie

Medzi hlavné zdroje financovania patrí [Európsky sociálny fond](#) a [Európsky fond regionálneho rozvoja](#):

- V rámci [tematického cieľa 11](#) sa financuje „posilnenie inštitucionálnych kapacít orgánov verejnej správy a zainteresovaných strán a efektivity verejnej správy“, a to prostredníctvom ESF/EFRR s rozpočtom približne 4,2 miliardy EUR v 17 členských štátoch.
- Fond EFRR dopĺňa toto financovanie, pričom sa zameriava na infraštruktúru elektronickej verejnej správy v rámci [tematického cieľa 2](#).
- Komisia pomáha s posilnením administratívnej kapacity vnútroštátnych a regionálnych správ prostredníctvom zlepšenia štruktúr, ľudských zdrojov, systémov a nástrojov: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/.
- V rámci [Nástroja na prepájanie Európy](#) sa investuje do cezhraničnej interoperability elektronickej verejnej správy a podporuje sa opätovné použitie spoločných kľúčových digitálnych prvkov.

Politika elektronickej verejnej správy

Najrozvinutejší politický rámec je v oblasti elektronickej verejnej správy:

- V [akčnom pláne pre elektronickú verejnú správu na roky 2016 – 2020](#) sa stanovuje vízia verejnej správy so súvisiacimi zásadami a prioritami politik.
- V [nariadení o eIDAS](#) sa stanovuje predvídateľný právny rámec pre ľudí, spoločnosti (najmä MSP) a verejnú správu v záujme bezproblémového prechodu na digitálnu správu prostredníctvom používania elektronickej identifikácie a dôveryhodných elektronickej služieb (t. j. elektronickej podpisy, elektronickej pečate, elektronickej časovej pečiatky, elektronickej poskytovanie služieb a autentifikácia webového sídla).
- **Štúdie** pomáhajú lepšie porozumieť tomu, ako sa má znížiť administratívne zaťaženie, prejsť na otvorenú verejnú správu a analyzovať hodnotu novej generácie služieb elektronickej verejnej správy (pozri odkazy).
- **Výmena osvedčených postupov** a databázy s príslušnými prípadovými štúdiami o elektronickej verejnej správe, v ktorých je možné vyhľadávať, sú takisto dôležitými mechanizmami vzdelávania a podpory.

Podpora výskumu a inovácií

Okrem toho EÚ financuje projekty výskumu a inovácií prostredníctvom 7. rámcového programu/programu Horizont 2020, napr. [LIPSE](#) (Poučenie z inovácií v prostredí verejného sektora), [COCOPS](#) (Kordinácia v záujme súdržnosti vo verejnom sektore budúcnosti) alebo [OPSI](#) (Monitorovacie stredisko OECD pre inovácie vo verejnom sektore).

Štúdia Spoločného výskumného centra Komisie [Uplatňovanie behaviorálnych náhľadov na politiku](#) (BIAP) pomáha posúdiť aktuálny stav a dosiahnuť pokrok v oblasti znalostí na zlepšenie tvorby politik.

Usmernenia a technická pomoc

Komisia usmerňuje a podporuje členské štáty prostredníctvom [súboru nástrojov EÚ pre kvalitu verejnej správy](#) a uľahčuje partnerské učenie a vytváranie sietí medzi partnermi.

Komisia v záujme pomoci členským štátom pri zlepšovaní ich správy na požiadanie vytvorila [službu na podporu štrukturálnych reforiem](#), ktorá bude poskytovať technickú pomoc prostredníctvom *programu na podporu štrukturálnych reforiem*.

A v neposlednom rade Európska komisia spolufinancuje [Európsku cenu pre verejný sektor](#), ktorú udeľuje Európsky inštitút verejnej správy (EIPA).

TECHNICKÁ PRÍLOHA 2: SPOLOČENSKÉ ZMENY A VÝSLEDNÉ VÝZVY PRE VEREJNÚ SPRÁVU

Spoločenské zmeny	Výzvy pre verejnú správu
Globalizácia	V dôsledku čoraz väčšej vzájomnej previazanosti a komplexnosti v spoločnosti je ťažšie predvídať trendy vo vývoji. Neustále narušenia v modernej spoločnosti si vyžadujú neustále prispôbovanie, ktoré sa tradičnými postupmi riadenia a organizácie nedokážu zabezpečiť. Vyvíjaním úsilia na optimalizáciu a efektívnosť sa znižuje odolnosť verejných organizácií a systémov. Potreba dynamických, flexibilných subjektov verejnej správy spochybňuje niektoré z ich tradičných zásad.
Demografické zmeny	Starnutie obyvateľstva neustále zvyšuje tlak na verejné systémy a vyžaduje si nové politické riešenia a služby a odlišný spôsob využívania zdrojov. Veľký podiel zamestnancov verejnej správy sa približuje veku odchodu do dôchodku a je potrebné prilákať nových zamestnancov z čoraz menšieho počtu mladých ľudí vstupujúcich na trh práce.
Zmena klímy	Väčšie environmentálne riziká si vyžadujú nové zručnosti a schopnosti na všetkých úrovniach verejnej správy v záujme horizontálne integrovaných, inovatívnych postupov verejnej správy založených na dôkazoch. Schopnosti a infraštruktúra sa musia prispôbiť.
Technologické zmeny	Nové technológie menia každý aspekt našich životov. Verejná správa musí dosiahnuť správnu rovnováhu medzi uľahčovaním zmeny a zárukou otvorenej a spravodlivej hospodárskej súťaže. Nové technológie si vyžadujú nové úvahy o tom, ako zaručiť bezpečnosť, súkromie, transparentnosť, rovnosť a slobodu prejavu. Inovácie si vyžadujú značné, dlhodobé investície. Tieto investície môžu konkurovať iným prioritám verejného financovania. Technologický vývoj si od verejných činiteľov vyžaduje nové zručnosti a schopnosti. Hoci prechádzame na digitálne poskytovanie služieb, digitálna priepasť by v určitých situáciách mohla vážne obmedziť prístup k službám. Digitálna technológia môže znovu vytvoriť byrokráciu a znížiť schopnosť inštitúcií vystihnúť potreby občanov a primerane na ne reagovať. Typy pracovných miest vo verejnej správe sa v dôsledku digitalizácie analytických úloh a pokroku v oblasti umelej inteligencie zmenia. Digitalizácia musí dosiahnuť rovnováhu medzi centralizáciou a decentralizáciou.
Hospodárske dráhy	Spoločenské výzvy zvyšujú hospodársku súťaž o obmedzené verejné finančné prostriedky. Rýchlo sa meniace prostredie si vyžaduje, aby verejné správy reagovali okamžite prostredníctvom ústredných stratégií. Tlak na krátkodobé úspory vytvára potrebu jasných priorit s cieľom zabrániť poškodeniu základných služieb a kapacít.
Dôvera verejnosti k verejnej správe	Hranice verejného sektora sa čoraz viac stierajú v dôsledku privatizácie, outsourcingu a verejno-súkromných partnerstiev a iných moderných metód poskytovania služieb a tvorby politik. To má dôsledky pre verejnú zodpovednosť pri realizácii politik a poskytovaní služieb. Národné vlády by mali reagovať na svetové krízy, ktoré vznikli za štátnymi hranicami. Povaha politického prostredia sa mení. Spoločenské výzvy zvyšujú nedôveru k verejnej správe a jej reakciám. Spoločenské a politické hnutia spochybňujú legitímnosť štátu.

Zdroj: Na základe štúdie Pollitta⁶¹ a vlastných úprav.

⁶¹ Pollit, Christopher, „Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective“ (Budúce trendy v oblasti európskej verejnej správy a riadenia: pohľad zvonku), COCOPS, 2014.